

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

DEUXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1992-1993

COMPTE RENDU INTÉGRAL

1^{re} SÉANCE

Séance du jeudi 1^{er} juillet 1993

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. JEAN FAURE

1. **Ouverture de la deuxième session extraordinaire de 1992-1993** (p. 1946).
2. **Procès-verbal** (p. 1946).
3. **Conférence des présidents** (p. 1946).
MM. le président, Charles Lederman.

4. **Titres VIII, IX, X et XVI de la Constitution.** – Adoption d'un projet de loi constitutionnelle en deuxième lecture (p. 1947).

Discussion générale : MM. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice ; 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 ; Etienne Dailly, rapporteur de la commission des lois pour la section I et l'article 13 ; Michel Dreyfus-Schmidt, Jacques Larché, président de la commission des lois ; Charles Lederman.

Clôture de la discussion générale.

Article 6 (*supprimé*) (p. 1956)

Article 7 (*supprimé*) (p. 1956)

Amendement n° 8 rectifié de M. Charles Lederman. – MM. Charles Lederman, Hubert Haenel, rapporteur ; le ministre d'Etat. – Rejet.

L'article demeure supprimé.

Article 8 (p. 1957)

Amendements n° 9 de M. Charles Lederman, 10 de la commission et sous-amendements n° 13, 14 rectifié, 15 rectifié, 16 de M. Claude Estier et 21 du Gouvernement. – MM. Charles Lederman, Hubert Haenel, rapporteur ; Michel Dreyfus-Schmidt, le ministre d'Etat, le président de la commission. – Retrait du sous-amendement n° 13.

Suspension et reprise de la séance (p. 1962)

PRÉSIDENTE DE M. JEAN CHAMANT

Article 8 (*suite*) (p. 1962)

Amendements n° 1 rectifié *bis*, 2 à 4 et 5 rectifié de M. Claude Estier. – M. Michel Dreyfus-Schmidt.

MM. Hubert Haenel, rapporteur ; Etienne Dailly, le ministre d'Etat, Pierre Fauchon, Charles Lederman, le président de la commission. – Rejet des sous-amendements n° 14 rectifié et 16 ; adoption du sous-amendement n° 21, le sous-amendement n° 15 rectifié devenant sans objet.

Sous-amendement n° 24 de M. Etienne Dailly à l'amendement n° 10. – MM. Etienne Dailly, Michel Dreyfus-Schmidt, Charles Lederman. – Adoption.

M. Charles Lederman. – Adoption de l'amendement n° 10 modifié constituant l'article 8 modifié, les amendements n° 1 rectifié *bis*, 2 à 4 et 5 rectifié devenant sans objet.

Article 11 (p. 1970)

Amendement n° 11 rectifié de la commission, sous-amendements n° 17 à 20 de M. Claude Estier, 22 et 23 du Gouver-

nement ; amendements n° 6 et 7 de M. Claude Estier. – MM. Charles Jolibois, rapporteur ; Michel Dreyfus-Schmidt, le ministre d'Etat, Etienne Dailly, Charles Lederman, Charles de Cuttoli. – Retrait du sous-amendement n° 23 ; rejet des sous-amendements n° 17 à 19, 22 et 20 ; adoption de l'amendement n° 11 rectifié, les amendements n° 6 et 7 devenant sans objet.

Adoption de l'article modifié.

Article 11 *bis* (*supprimé*) (p. 1978)

Article 14 (p. 1978)

Amendement n° 12 de la commission. – MM. Charles Jolibois, rapporteur ; le ministre d'Etat, Michel Dreyfus-Schmidt. – Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Seconde délibération (p. 1979)

Demande de seconde délibération. – MM. le ministre d'Etat, Michel Dreyfus-Schmidt, le président de la commission. – La seconde délibération est ordonnée.

Article 8 (p. 1980)

Amendement n° A-1 du Gouvernement. – MM. Etienne Dailly, Michel Dreyfus-Schmidt. – Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Adoption, par scrutin public, du projet de loi.

Suspension et reprise de la séance (p. 1981)

5. **Candidature à une commission** (p. 1981).

6. **Dépôt d'un rapport du Gouvernement** (p. 1981).

7. **Statut de la Banque de France.** – Discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence (p. 1981).

Discussion générale : MM. Edmond Alphandéry, ministre de l'économie ; Jean Arhuis, rapporteur de la commission des finances ; Pierre Fauchon, rapporteur pour avis de la commission des lois ; Christian Poncelet, président de la commission des finances.

8. **Nomination d'un membre d'une commission** (p. 1993).

Suspension et reprise de la séance (p. 1993)

PRÉSIDENTE DE M. ROGER CHINAUD

9. **Statut de la Banque de France.** – Suite de la discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence (p. 1993).

Discussion générale (*suite*) : M. Edmond Alphandéry, ministre de l'économie ; Mme Paulette Fost, MM. Ernest Cartigny, Jean Chérioux, Xavier de Villepin, Paul Loridant.

Clôture de la discussion générale.

M. Edmond Alphandéry, ministre de l'économie.

Exception d'irrecevabilité (p. 2006)

Motion n° 2 de M. Claude Estier. – MM. Paul Loridant,

Etienne Dailly, Jean Arthuis, rapporteur de la commission des finances ; Pierre Fauchon. – Rejet.

Question préalable (p. 2011)

Motion n° 1 de Mme Hélène Luc. – MM. Robert Vizet, le rapporteur, Paul Loridant, le président, le président de la commission des finances. – Rejet par scrutin public.

Renvoi de la suite de la discussion.

10. Dépôt de rapports (p. 2014).

11. Ordre du jour (p. 2015).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTICE DE M. JEAN FAURE

vice-président

La séance est ouverte à dix heures quarante.

M. le président. La séance est ouverte.

1

OUVERTURE DE LA DEUXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1992-1993

M. le président. Je rappelle qu'au cours de la séance du 30 juin 1993 il a été donné connaissance au Sénat du décret de M. le Président de la République portant convocation du Parlement en session extraordinaire pour aujourd'hui, jeudi 1^{er} juillet 1993.

Je constate que la deuxième session extraordinaire de 1992-1993 est ouverte.

2

PROCÈS-VERBAL

M. le président. Le compte rendu analytique de la précédente séance a été distribué.

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

Le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

3

CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS

M. le président. La conférence des présidents a établi comme suit l'ordre du jour des prochaines séances du Sénat :

A. – Aujourd'hui, jeudi 1^{er} juillet 1993, à dix heures trente, à quinze heures et le soir :

1^o Deuxième lecture du projet de loi constitutionnelle, modifié par l'Assemblée nationale, portant révision de la Constitution du 4 octobre 1958 et modifiant ses titres VIII, IX, X et XVI (n^o 389, 1992-1993) ;

2^o Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif au statut de la Banque de France et à l'activité et au contrôle des établissements de crédit (n^o 356, 1992-1993) ;

La conférence des présidents a fixé à quatre heures la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale, les orateurs des divers groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe. Il sera attribué à chaque groupe ainsi qu'à la réunion administrative des sénateurs n'appartenant à aucun groupe un temps minimum identique de quinze minutes ; les deux heures quinze minutes demeurant disponibles seront réparties à la proportionnelle ;

L'ordre des interventions sera déterminé en fonction du tirage au sort auquel il a été procédé au début de la session et les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant l'ouverture de la discussion générale ;

La conférence des présidents a fixé à aujourd'hui jeudi 1^{er} juillet à douze heures, le délai limite pour le dépôt des amendements à ce projet de loi.

B. – Vendredi 2 juillet 1993, à neuf heures trente, à quinze heures et le soir :

Suite de l'ordre du jour de la veille.

C. – Lundi 5 juillet 1993, à neuf heures trente, à quinze heures et le soir :

1^o Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif au développement de l'emploi et de l'apprentissage (n^o 375, 1992-1993) ;

La conférence des présidents a fixé à trois heures la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale, les orateurs des divers groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe. Il sera attribué à chaque groupe ainsi qu'à la réunion administrative des sénateurs n'appartenant à aucun groupe un temps minimum identique de dix minutes ; les cent dix minutes demeurant disponibles seront réparties à la proportionnelle ;

L'ordre des interventions sera déterminé en fonction du tirage au sort auquel il a été procédé au début de la session et les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant dix-sept heures, le samedi 3 juillet.

2^o Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, relative aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (n^o 391, 1992-1993) ;

La conférence des présidents a fixé à trois heures la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale, les orateurs des divers groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe. Il sera attribué à chaque groupe ainsi qu'à la réunion administrative des sénateurs n'appartenant à aucun groupe un temps minimum identique de dix minutes ; les cent dix minutes demeurant disponibles seront réparties à la proportionnelle ;

L'ordre des interventions sera déterminé en fonction du tirage au sort auquel il a été procédé au début de la session et les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant dix-sept heures, le samedi 3 juillet.

D. – Mardi 6 juillet 1993, à neuf heures trente, à seize heures et le soir :

1^o Suite de l'ordre du jour de la veille.

2^o Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France (n^o 374, 1992-1993) ;

La conférence des présidents a fixé à trois heures la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale, les orateurs des divers groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe. Il sera attribué à chaque groupe ainsi qu'à la réunion administrative des sénateurs n'appartenant à aucun groupe un temps minimum identique de dix minutes ; les cent dix minutes demeurant disponibles seront réparties à la proportionnelle ;

L'ordre des interventions sera déterminé en fonction du tirage au sort auquel il a été procédé au début de la session et

les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant dix-sept heures, le lundi 5 juillet.

E. – **Mercredi 7 juillet 1993**, à neuf heures trente et à quinze heures :

1^o Suite de l'ordre du jour de la veille ;

Le soir :

2^o Eventuellement, conclusions de la commission mixte paritaire sur le projet de loi de privatisation :

3^o Suite de l'ordre du jour de l'après-midi.

F. – **Judi 8 juillet 1993**, à dix heures trente, à quinze heures et le soir :

Suite du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France (n^o 374, 1992-1993).

G. – **Vendredi 9 juillet 1993**, à neuf heures trente, à quinze heures et, éventuellement, le soir :

Suite de l'ordre du jour de la veille ;

La conférence des présidents a fixé un délai limite général pour le dépôt des amendements expirant, dans chaque cas, la veille du jour où commence la discussion, à dix-sept heures, pour tous les textes inscrits à l'ordre du jour de la session extraordinaire, à l'exception des textes de commissions mixtes paritaires et de ceux pour lesquels est déterminé un délai limite spécifique.

Par ailleurs, la conférence des présidents a d'ores et déjà retenu les dates des jeudis 7 octobre, 18 novembre et 16 décembre 1993 pour les séances de questions d'actualité au Gouvernement de la session d'automne.

M. Charles Lederman. Je demande la parole.

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

M. Charles Lederman. Je constate que la conférence des présidents a prévu quatre jours pour la discussion du projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration.

Or, on a donné à ce texte la publicité que vous savez, et le Gouvernement considère, à juste titre, qu'il s'agit d'un problème essentiel. C'est la raison pour laquelle je trouve insuffisantes les trois heures réservées à la discussion générale alors qu'un grand nombre d'entre nous, mes chers collègues, souhaitent intervenir. Dans ces conditions, le groupe communiste ne disposera que de cinq ou six minutes de temps de parole.

Si l'on considère que quatre jours sont nécessaires à la discussion de l'ensemble, je pense que l'on pourrait, sans difficulté, ajouter une heure ou deux au temps réservé à la discussion générale.

Nous ne pouvons donc pas accepter la décision dont vous venez de nous donner connaissance, monsieur le président. Cette décision ne me surprend d'ailleurs qu'à moitié car depuis quelques temps déjà, en particulier ces derniers jours, on fait tout pour abaisser les prérogatives du Parlement à un niveau au-dessous duquel il ne sera sans doute jamais possible de descendre. Je ne peux, hélas ! que protester. C'est ce que je fais !

M. le président. Monsieur Lederman, il s'agit d'une décision de la conférence des présidents au sein de laquelle siège votre groupe. Aucune observation n'a alors été présentée.

Cela dit, je vous donne acte de votre déclaration.

Personne ne demande plus la parole ?...

TITRES VIII, IX, ET XVI DE LA CONSTITUTION

Adoption d'un projet de loi constitutionnelle en deuxième lecture

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion en deuxième lecture du projet de loi constitutionnelle (n^o 389, 1992-1993), modifié par l'Assemblée nationale, portant révision de la Constitution du 4 octobre 1958 et modifiant ses titres VIII, IX, X et XVI [(Rapport n^o 395 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, messieurs les sénateurs, je voudrais de nouveau adresser mes remerciements au président et aux rapporteurs de la commission des lois. Ils ont coopéré efficacement avec le Gouvernement pour faire aboutir le projet de réforme constitutionnelle.

Grâce à votre travail, le projet de révision trouve son point d'équilibre.

Par rapport à votre précédent texte, la présence d'une personnalité reconnue par le Président de la République permet de rétablir la parité entre les personnalités désignées et les magistrats. Ces derniers seront à la fois élus et tirés au sort. Il est évident que les modalités pratiques relèveront de la loi organique.

Je pense que cette révision aboutit à un Conseil supérieur de la magistrature rénové, unifié et plus équilibré.

Dans sa composition d'abord : la dualité magistrats-personnalités nommées renforce l'indépendance sans accroître les risques de corporatisme.

Dans son unité ensuite : tous les magistrats, qu'ils soient du siège ou du parquet, relèvent d'une instance unique.

Cette unité – nombre d'intervenants l'ont rappelé ici – ne veut pas dire unicité dans la gestion des carrières. Par leur statut, les magistrats du siège et ceux du parquet doivent être gérés séparément. Pour les uns, c'est l'avis conforme, pour les autres, c'est l'avis consultatif. La présence de deux formations équilibrées au sein du Conseil supérieur de la magistrature, l'une pour le parquet, l'autre pour le siège, répond à cet objectif.

Pour la Cour de justice de la République, la modification que vous apportez par rapport à votre précédent texte concerne la saisine par le Parlement. Vous avez accepté, monsieur le rapporteur, de limiter cette saisine. Elle ne s'applique désormais qu'en cas de crime ou délit contre la nation, l'Etat ou la paix publique. Cette limitation du champ de saisine consacre cette faculté laissée au Parlement de poursuivre les ministres en cas d'extrême nécessité.

Ces incriminations – je n'y reviens pas – sont précises et inscrites dans le code pénal. Votre rapporteur évoquera certainement ce point.

Comment va donc fonctionner cette Cour de justice de la République ?

Tous les citoyens pourront porter plainte contre un ministre s'ils s'estiment lésés par un crime ou un délit accompli par celui-ci dans l'exercice de ses fonctions.

Ces plaintes doivent – cela reprend les interventions d'un certain nombre d'entre vous – pour être recevables, passer par un filtre efficace : la commission des requêtes. Elle seule pourra apprécier si les crimes et délits commis dans l'ac-

complissement des fonctions ministérielles méritent d'être poursuivis. Nous avons toujours estimé que la possibilité des poursuites ne devait pas entraver la bonne marche et l'efficacité de l'Etat.

Après un passage par la commission d'instruction, la Cour est saisie et devra juger.

Cette judiciarisation, sans ôter trop de pouvoirs aux hommes politiques, doit faciliter l'application plus tempérée des peines aux crimes et délits des ministres.

J'ai été aussi très attentif à éviter une médiatisation extrême des procès faits aux ministres. Je pense que le dépôt des plaintes directement auprès de la commission des requêtes, organisme de tri, organisme nouveau, évitera de donner une valeur trop symbolique à la procédure. Voilà pourquoi j'opte pour le dépôt des plaintes auprès de la commission des requêtes.

Tel est le second élément de cette révision, qui a voulu associer innovation, équilibre et raison.

Il appartient à ceux qui la mettront en pratique de conserver ces mêmes principes du législateur. (*Applaudissements sur les travées 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 garde des sceaux, mes chers collègues, nous reprenons aujourd'hui, en deuxième lecture, l'examen du projet de loi constitutionnelle.

Je vous rappelle qu'en première lecture le Sénat avait retenu, pour le volet « justice » de la révision constitutionnelle, deux orientations principales : d'une part, l'inscription dans la Constitution de la source de légitimité de tous les juges, à savoir le peuple français, au nom duquel ils statuent ; d'autre part, le renforcement du Conseil supérieur de la magistrature, garant, au côté du Président de la République, de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

L'inscription dans la Constitution du principe, qui figure dans toute formule exécutoire de jugement, selon lequel « les juges statuent au nom du peuple français » avait paru opportune à notre assemblée, car il permettait de rappeler le fondement du pouvoir de juger. Celui-ci doit, certes, être indépendant de l'exécutif – tel est précisément le motif pour lequel le Président de la République et le Conseil supérieur de la magistrature sont responsables de la garantie de cette indépendance – mais il trouve également sa légitimité dans le fait qu'il statue au nom du peuple français.

Ce principe, qui s'applique à tous les juges, qu'ils relèvent ou non du statut de la magistrature et de la compétence du Conseil supérieur de la magistrature, aurait pu constituer à la fois un rappel opportun et une bonne introduction à un titre VIII consacré à la justice, après des titres traitant successivement du Président de la République, du Gouvernement, du Parlement, etc.

L'Assemblée nationale n'a pas souhaité retenir cette proposition. Le rapporteur de la commission des lois, notre collègue André Fanton, a estimé qu'il ne convenait pas « d'introduire dans la Constitution des dispositions qui vont d'elles-mêmes ». Il a même estimé qu'en rappelant ce principe « on se donne le sentiment que la magistrature est inquiète et que le fondement de la justice est contesté ».

Telle n'a jamais été notre intention, tel ne me semble pas non plus être ce qui résulte de cette formule, bien au contraire.

Quant à dire, comme d'autres députés, qu'une telle formule pourrait inciter les juges à « se considérer comme les

représentants du peuple français », je crois qu'il y a là bien des confusions et je ne suis pas certain que la sagesse de l'Assemblée nationale, à laquelle le Gouvernement s'en est, sur ce point, remis, ait été particulièrement avisée.

Toutefois, afin de faciliter les voies d'un rapprochement avec l'Assemblée nationale, la commission des lois, à regret, ne vous propose pas de reprendre cette disposition et elle vous invite, en conséquence, à confirmer la suppression des articles 6 et 7 du projet de loi voté par l'Assemblée nationale.

Abordons maintenant le second volet de la section II du projet de loi constitutionnelle : le Conseil supérieur de la magistrature.

J'ai rappelé, en première lecture, que cet organe constitutionnel devait contribuer à conforter, aux yeux de l'opinion publique, tant l'image d'indépendance des magistrats que le sentiment d'indépendance des intéressés.

Le projet de loi initial prévoyait un simple rééquilibrage de la composition actuelle du Conseil supérieur de la magistrature, qui, outre le Président de la République, aurait compris 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, par celui du Sénat et, curieusement, par le Conseil constitutionnel.

Il ne prévoyait, par ailleurs, qu'un modeste accroissement des pouvoirs de cet organe à l'égard des magistrats du siège autres que les conseillers à la Cour de cassation et les premiers présidents de cour d'appel, en soumettant leur nomination à l'avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature.

Le Sénat a souhaité aller au-delà de cette timide réforme en rééquilibrant la composition du Conseil supérieur au profit des magistrats, d'une part, et en renforçant sensiblement les pouvoirs de cet organe, notamment à l'égard des magistrats du parquet, d'autre part. Ceux-ci appartiennent en effet à la magistrature, qui constitue un corps unique, même s'ils exercent des fonctions spécifiques qui justifient certaines particularités dans leur situation.

Parce qu'il lui a semblé que l'indépendance de la justice pouvait être réaffirmée au moyen d'un renforcement du Conseil supérieur de la magistrature, le Sénat s'était tout d'abord attaché, en première lecture, à favoriser ce renforcement, en s'efforçant toutefois d'éviter deux écueils : le corporatisme judiciaire et la politisation des nominations comme de l'avancement des magistrats.

Placé, comme aujourd'hui, sous la présidence du Président de la République, garant constitutionnel de l'indépendance de l'autorité judiciaire et gage de la légitimité de la magistrature, le Conseil supérieur de la magistrature, à l'issue des débats du Sénat, avait retrouvé son vice-président de droit, le garde des sceaux.

Celui-ci assure, en effet, un lien fonctionnel avec le Gouvernement qui est comptable, devant le Parlement, de la politique pénale. La désignation d'un vice-président par le Président de la République, prévue par le projet de loi initial, aurait, au contraire, risqué de favoriser l'apparition d'un « garde des sceaux bis », paré de la légitimité présidentielle et bientôt concurrent du ministre responsable.

Ecartant ensuite le principe d'une composition trop strictement paritaire du Conseil supérieur de la magistrature, le Sénat avait réparti les sièges restants entre six magistrats, un conseiller d'Etat et deux personnalités qualifiées, respectivement désignées par le président de l'Assemblée nationale et celui du Sénat.

Il avait ainsi assuré la prééminence des magistrats au sein de cet organe constitutionnel.

L'Assemblée nationale a retenu l'ensemble de ce dispositif en confirmant la présidence du Président de la République, la vice-présidence de droit du garde des sceaux et la désignation de deux personnalités qualifiées par les présidents des deux chambres du Parlement.

Elle a, en revanche, modifié la représentation des magistrats en confiant à une formation unique le soin de se prononcer à l'égard des magistrats tant du siège que du parquet.

Afin d'assurer la représentation du parquet, elle a, en effet, dû porter le nombre des membres magistrats à huit, ce qui déséquilibre la composition du Conseil supérieur de la magistrature.

Le Sénat avait été plus soucieux d'équilibre, en fixant à six le nombre des magistrats siégeant dans chaque formation et en posant le principe de leur tirage au sort au sein de collèges élus.

L'Assemblée nationale a préféré s'en remettre à la loi organique en ce qui concerne le soin de préciser les modalités de désignation des membres magistrats. Cette solution dépouille le Sénat de son pouvoir constituant et renvoie à plus tard la solution d'une question manifestement conflictuelle entre les deux assemblées.

Je rappelle, à cet égard, qu'il ne faut pas élargir abusivement le champ des dispositions qui peuvent être renvoyées à la loi organique. Le Sénat dispose d'un pouvoir constituant qu'il partage à égalité avec l'Assemblée nationale. Il doit l'exercer !

Le Sénat avait ensuite souhaité affirmer dans la Constitution l'unicité du corps judiciaire, tout en préservant le strict respect de la spécificité des fonctions du ministère public.

Ce sont ces considérations qui avaient conduit notre Haute Assemblée à instituer deux formations distinctes au sein du Conseil supérieur de la magistrature : l'une compétente à l'égard des magistrats du siège, l'autre compétente à l'égard des magistrats du parquet. Cette dernière n'aurait qu'un rôle consultatif auprès de l'autorité de nomination et de discipline, dans la mesure où, dans un système d'opportunité des poursuites, le parquet doit rester hiérarchisé sous l'autorité du garde des sceaux, afin d'assurer, autant que faire se peut, une égale application de la loi sur le territoire national et de maintenir un lien de responsabilité à l'égard de la nation, par l'intermédiaire du Gouvernement placé sous le contrôle de ses représentants.

L'Assemblée nationale a préféré une formation unique, pour ne pas sembler rompre l'unicité de la magistrature. La très grande majorité des acteurs étant intervenue pour rappeler la spécificité des fonctions du parquet et la nécessité de cette spécificité, on comprend dès lors difficilement ce choix qui, précisément, rend plus difficile la distinction entre les deux catégories de fonctions et me paraît encourager des revendications d'indépendance du parquet que certaines associations professionnelles de magistrats n'hésitent pas à formuler avec vigueur.

Pour ce qui concerne les compétences du Conseil supérieur de la magistrature, le Sénat avait été soucieux de conforter les présidents des tribunaux de grande instance en prévoyant qu'ils seraient nommés sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature. L'Assemblée nationale a retenu cette proposition.

À l'égard des magistrats du parquet, elle a, en revanche, limité le pouvoir consultatif du Conseil supérieur de la magistrature en matière de nomination, afin d'en exclure les fonctions dont les titulaires sont désignés en Conseil des ministres, c'est-à-dire le procureur général près la Cour de cassation et les procureurs généraux près les cours d'appel.

Afin, là encore, de faciliter le rapprochement des points de vue des deux assemblées, la commission des lois vous propose d'accepter cette restriction, mes chers collègues.

La nouvelle rédaction de l'article 8 que je vous proposerai, au nom de la commission des lois, visera donc à apporter diverses modifications au texte adopté par l'Assemblée nationale.

Tout d'abord, elle tend à rétablir les deux formations du Conseil supérieur de la magistrature.

Par ailleurs, elle vise à confier au Président de la République le soin de désigner une personnalité qualifiée.

En outre, elle a pour objet de préciser que les membres magistrats sont désignés par tirage au sort au sein de collègues élus.

Enfin, elle tend à rétablir la faculté dont dispose actuellement le Président de la République de consulter le Conseil supérieur de la magistrature pour l'exercice de son droit de grâce.

Sur ce dernier point, je m'étonne d'ailleurs que l'Assemblée nationale ait jugé opportun d'encadrer ce droit régalié en le soumettant à une consultation obligatoire du Conseil supérieur de la magistrature. Cela me paraît contraire à la tradition juridique française et ne manquerait pas d'encombrer le Conseil supérieur de la magistrature au détriment de ses compétences essentielles.

Ainsi que je l'avais dit en première lecture, la confiance ne se décrète pas et ce n'est pas une réforme du Conseil supérieur de la magistrature – vous en conviendrez, monsieur le garde des sceaux – qui pourra rendre les juges indépendants s'ils ne sont pas dotés d'une indépendance d'esprit à toute épreuve.

De même, ce n'est pas la seule affirmation de l'indépendance, dans la Constitution et dans les comportements, qui peut suffire à restaurer la confiance de nos concitoyens dans notre justice.

Notre pays doit impérativement redresser de toute urgence la situation matérielle de l'institution judiciaire et la doter de moyens suffisants et adaptés afin qu'elle puisse répondre, dans des délais raisonnables et dans le respect de l'exigence de la qualité des décisions, à l'attente de justice de nos concitoyens.

Ce redressement de l'institution passe par une réflexion sur les missions du juge et la répartition au sein de la société de la prise en charge des difficultés auxquelles nos concitoyens sont confrontés et pour lesquels, en définitive, il ne leur reste souvent plus que la justice pour interlocuteur. Or, si celle-ci dit le droit, elle ne peut avoir pour mission de régler tous les problèmes sociaux.

Ainsi que je l'ai déjà fait à plusieurs reprises, ici et dans d'autres enceintes, j'appelle instamment à cette réflexion sur les missions du juge et à cette œuvre de redressement de l'institution judiciaire qui, ne l'oublions pas, est la garante de nos droits et de nos libertés.

Monsieur le garde des sceaux, nous attendons – nous insistons sur ce point – que le Gouvernement mette en chantier une loi de programmation judiciaire, un plan quinquennal.

Comme la commission de contrôle sénatoriale l'avait par ailleurs souhaité à l'unanimité, il est également indispensable de procéder à une clarification des relations entre l'autorité judiciaire et la police judiciaire. Nous en sommes loin pour l'instant.

Monsieur le garde des sceaux, la réforme du Conseil supérieur de la magistrature touche à sa fin ; mais quelques beaux et grands chantiers doivent être ouverts pour remettre la justice à sa place. J'espère que le Gouvernement ne tardera pas trop, qu'il s'engagera résolument dans cette voie et qu'enfin

ce sera, pour la justice, le bon moment. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendant et de l'Union centriste.*)

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 3. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, le Sénat est saisi, en deuxième lecture, du projet de loi constitutionnelle. Je vous présenterai pour ma part la section III, relative à la Haute Cour de justice et à la responsabilité pénale des membres du Gouvernement.

L'Assemblée nationale a apporté de nombreuses modifications au texte qui avait été adopté par le Sénat en première lecture. Toutefois, un certain nombre de principes sont acquis, notamment la création d'une Cour de justice de la République distincte de la Haute Cour de justice, laquelle ne sera plus compétente que pour les Présidents de la République.

La commission des lois du Sénat a fait un effort de conciliation, puisqu'elle a tenu à se rapprocher du texte de l'Assemblée nationale. Toutefois, elle a voulu bien marquer qu'il était impossible de remettre en cause les principes fondamentaux auxquels le Sénat est attaché et le pouvoir constituant de ce dernier.

Cinq points essentiels restent en discussion, par rapport au texte de l'Assemblée nationale : la présidence de la Cour de justice de la République, la commission des requêtes, la saisine concurrente par voie parlementaire, les voies de recours et, enfin, les dispositions adoptées par le Sénat s'agissant du régime transitoire entre le système actuellement en vigueur et celui qui résulterait de la révision constitutionnelle.

Deux points – la présidence de la Cour de justice de la République et les voies de recours – pourraient sans doute être réglés si la proposition de la commission des lois était acceptée par la Haute Assemblée. En effet, la commission des lois propose cette fois-ci de renvoyer à la loi organique la détermination de celui des trois magistrats professionnels membres de la Cour de justice de la République qui serait président de ladite Cour.

S'agissant des voies de recours, la commission des lois souhaitait préciser dans la Constitution la possibilité du recours en cassation contre les décisions de rejet de la commission des requêtes et contre les arrêts de condamnation, alors que l'Assemblée nationale voulait conserver une unique voie de recours, d'ailleurs très exceptionnelle, que l'on appelle le recours en révision, contre les arrêts de la Cour de justice de la République. Là encore, nous proposons le renvoi à la loi organique pour déterminer les voies de recours.

S'agissant de la commission des requêtes et de la saisine concurrente du Parlement, la commission des lois a pensé devoir maintenir ses propositions.

Pour la commission des requêtes, l'Assemblée nationale a cru pouvoir laisser le soin au parquet, c'est-à-dire à 180 procureurs de la République, de saisir la Cour de justice de la République.

En fait – je tiens à le faire remarquer – les procureurs de la République saisiraient non pas la Cour de justice de la République mais, au préalable, une commission d'instruction.

Il faudrait en ce cas, dans l'hypothèse adoptée par l'Assemblée nationale, qu'une commission d'instruction, dont la constitution et les pouvoirs seraient à définir, soit un échelon préliminaire à la Cour de justice de la République.

Par ailleurs, mes chers collègues, rappelez-vous toutes les discussions qui ont eu lieu, en première lecture, sur la nécessité d'instaurer ce que nous avons appelé un « filtre ».

Il faut protéger les gouvernements contre un harcèlement procédural qui ne manquerait pas de se produire à l'occasion de n'importe quel dysfonctionnement, fût-il mineur, de l'Etat, tout en garantissant aux citoyens un accès à la Cour de justice de la République.

C'est cet équilibre entre la nécessité, d'une part, de permettre un accès du citoyen à la Cour de justice de la République et, d'autre part, de protéger les gouvernements contre des harcèlements procéduraux qui a conduit la commission des lois à proposer la création de cette commission des requêtes et à s'en tenir fermement à cette position.

S'agissant de la saisine concurrente par voie parlementaire, je ne proposerai que quelques pistes de réflexion.

La commission des lois espère que, comme elle, le Sénat sera très attaché à maintenir cette saisine concurrente par la voie parlementaire. En effet, historiquement, cette saisine est le signe d'une constitution démocratique : le Parlement est un organe de justice. Sur tout, cette saisine est ancrée dans la tradition constitutionnelle française.

Par ailleurs, le droit de pétition est inscrit dans nos constitutions.

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. Heureusement !

M. Charles Jolibois, rapporteur. J'allais presque dire que c'est le reste du chêne de Saint-Louis !

M. Jacques Genton. Exactement !

M. Charles Jolibois, rapporteur. C'est l'origine de tous les droits, c'est l'appel ultime.

Par conséquent, le complément normal et logique du droit de pétition est la possibilité de la saisine par le Parlement, sans lequel le droit de pétition ne peut aboutir éventuellement qu'à un vœu.

Il est cohérent, par rapport à tout ce que nous avons dit et fait, de maintenir cette voie exceptionnelle puisqu'il n'y a pas de constitution de partie civile devant cette Cour de justice de la République : elle constituera un « recours ».

Enfin, pourquoi retirer au Sénat le pouvoir constitutionnel qu'il a reçu et dont il a montré qu'il faisait très judicieusement et modérément usage ? Il importe qu'il le conserve.

Toutefois, mes chers collègues, dans un souci de conciliation, la commission des lois vous propose de préciser dans la Constitution le caractère exceptionnel de cette voie parlementaire concurrente, en limitant son usage aux crimes ou délits qui portent atteinte à l'Etat, à la nation ou à la paix publique ou qui, par leur ampleur ou par leur nature, mettent véritablement en cause le fonctionnement de l'Etat.

D'ailleurs, dans la logique des choses, les citoyens ayant le droit de saisir la Cour de justice de la République, la voie concurrente du Parlement n'interviendra nécessairement que si nous étions en présence d'un cas où le système n'aurait pas fonctionné, c'est-à-dire si les citoyens n'avaient pas saisi la Cour de justice de la République.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Par exemple ?

M. Charles Jolibois, rapporteur. Le dernier point concerne les mesures transitoires.

A cet égard, nous avons choisi d'opérer une véritable transaction entre le texte de l'Assemblée nationale et celui du Sénat, puisque nous proposons de conserver les dispositions prévues par l'une ou l'autre des assemblées.

L'Assemblée nationale souhaitait préciser que le nouveau texte de révision constitutionnelle n'entrerait en vigueur qu'après le vote des lois organiques. Bien que cela ne nous ait pas semblé nécessaire, nous avons accédé à sa demande.

En revanche, nous souhaitons que soient maintenues les deux phrases que nous avons ajoutées, et qui concernent, l'une, l'application de la révision constitutionnelle aux faits antérieurs à cette révision – c'est une formule qui figure très fréquemment dans les lois dites de procédure – l'autre, la validation des procédures antérieures au moment où intervient la nouvelle règle constitutionnelle concernant la Cour de justice – il s'agit, là encore, d'une clause classique.

La commission des lois a ainsi le sentiment de faire des pas significatifs vers l'Assemblée nationale, tout en respectant le pouvoir constituant du Sénat et ses pouvoirs propres, auxquels nous sommes tous attachés, car ils ont fait la preuve de leur immense utilité pour le bien de notre pays. (*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. 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 ; j'aurais mauvaise grâce à vouloir retenir longtemps votre attention puisque, vous le savez, le domaine dont j'avais la charge, la section I de ce projet de révision constitutionnelle, n'est plus en discussion, l'Assemblée nationale ayant suivi le Sénat et adopté conforme la suppression que nous avons votée.

Je rappelle simplement que, par cette suppression, le Sénat, en première lecture, avait entendu, d'abord, ne pas s'engager dans l'examen au fond de la procédure dite de « l'exception d'inconstitutionnalité » et, ensuite, maintenir le statut actuel du Conseil constitutionnel et de ses membres.

De l'exception d'inconstitutionnalité – élément majeur de cette section I – nous avons déjà discuté en 1990, à l'occasion d'un projet de révision tout à fait analogue à cette même section, mais qui, lui, se limitait à ce sujet-là.

Pourquoi n'avons-nous pas voulu nous engager dans cette voie ? Parce que – c'était le fond de nos préoccupations – nous ne voulions pas risquer de compromettre la stabilité de la loi par une procédure de contrôle *a posteriori*.

L'argument, sans cesse évoqué, selon lequel ce contrôle *a posteriori* existe dans d'autres États, M. Larché, président de la commission des lois, l'a toujours combattu à bon droit. C'est grâce à lui que j'ai pris conscience du fait que, effectivement, ce contrôle *a posteriori* ne pouvait se concilier avec un contrôle *a priori* qui, chez nous, fonctionne bien : celui du Conseil constitutionnel, à l'appel des quatre personnalités que l'on sait et, depuis 1974, de soixante députés ou de soixante sénateurs.

A cet égard, on me permettra de citer les propos de M. Fanton, rapporteur à l'Assemblée nationale, propos qui confortent tout à fait les thèses de M. le président Larché et la position que le Sénat a adoptée, sur mon rapport : « ... si nous introduisions ce type de contrôle dans notre Constitution, en prétendant nous inspirer d'exemples étrangers, nous irions bien au-delà des modèles que nous croirions suivre : la France serait, en effet, sans nul doute le seul pays où contrôle *a priori* et contrôle *a posteriori* verraient leurs effets se cumuler, à tel point que la loi deviendrait une norme par essence précaire et que la sécurité des rapports juridiques ne manquerait pas d'en être menacée. »

Ce n'est pas tout à fait vrai mais ce n'est pas, non plus en ce sens que, dans les États où existent à la fois un contrôle *a posteriori* et un contrôle *a priori*, les deux contrôles ne peuvent s'exercer sur les mêmes normes, sur les mêmes textes.

Voilà le motif pour lequel, en première lecture, le Sénat n'a pas voulu s'engager dans cette voie.

S'agissant, en second lieu, des mesures relatives au statut du Conseil constitutionnel lui-même et aux incompatibilités de ses membres, le Sénat n'a pas voulu non plus modifier quoi que ce soit, en dépit du fait qu'en 1990 notre Assemblée avait, c'est vrai – je les ai rappelées au cours de la précédente lecture – apporté un certain nombre de dispositions concernant le Conseil et avait même ajouté des dispositions nouvelles qui figurent dans le compte rendu et que j'ai rappelées en première lecture.

En dépit de ces rappels d'un passé relativement récent, notre commission des lois a pensé qu'il ne fallait pas risquer d'ériger le Conseil constitutionnel au rang d'un quatrième degré de juridiction, ce qui tendrait à modifier au fond la nature même de cet organe et à s'éloigner totalement de l'intention du constituant de 1958.

Qu'a fait l'Assemblée nationale ? Suivant un raisonnement identique à celui du Sénat, elle a finalement confirmé, en première lecture, la suppression de l'ensemble de la section I et de l'article 13 qui s'y rapporte.

Je ne saurais mieux résumer la question qu'en citant de nouveau M. Fanton : « Cette réforme ne serait qu'une nouvelle étape dans un processus d'abaissement du statut de la loi votée, dont la souveraineté est déjà limitée par le développement du contrôle *a priori*, quand elle n'est pas purement et simplement battue en brèche par la multiplication des normes d'origine extérieure » ; – comme il a raison ! – « communautaire notamment. »

L'Assemblée nationale s'est également montrée sensible à plusieurs critiques que j'avais moi-même formulées, au nom de la commission des lois du Sénat, critiques qui avaient déjà été présentées lors de la discussion du projet de révision constitutionnelle de 1990, notamment en ce qui concerne les mécanismes de filtrage de cette exception d'inconstitutionnalité, qui auraient risqué, finalement, de compliquer et d'allonger encore les procès.

Je ne dis pas que cette question doit être définitivement rangée au magasin des accessoires ; je crois, au contraire, qu'il faudra probablement revenir un jour sur ce problème, mais en s'entourant de toutes les précautions et en prenant le temps nécessaire.

Finalement, l'Assemblée nationale, par la bouche de son rapporteur, a conclu que « ce serait une garantie quelque peu illusoire, qui a par ailleurs l'inconvénient majeur de laisser penser que, dans la France de 1993, plus de deux siècles après la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, nous vivrions environnés de lois qui porteraient atteinte aux droits fondamentaux de la personne ». C'est pourquoi elle a maintenu la suppression, déjà votée par le Sénat, de la section I.

Il faut se féliciter de la décision prise par les députés, qui a à mon sens, deux mérites.

Son premier mérite, c'est de recentrer le débat sur les deux sections qui viennent d'être rapportées avec le talent qu'on leur connaît et la compétence que beaucoup leur envient par nos collègues MM. Haenel et Jolibois. Maintenant il n'est plus question que du Conseil supérieur de la magistrature et de la Cour de justice !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. « Plus que » !

M. Etienne Dailly, rapporteur. Voilà pour le premier mérite !

Pour souligner le second mérite, je dois faire observer que, lorsqu'on rapporte devant une commission, on est toujours tenté, parce qu'on est généralement un spécialiste de la question – sinon la commission ne vous confie pas le rapport ! – de souligner les aspects techniques. Puis, à écouter la commission, singulièrement son président, on s'aperçoit qu'il y a quelquefois aussi l'aspect politique des choses, et notamment une sorte de prescience de ce que fera l'autre Assemblée du texte en cause.

Et c'est en cela que la décision de l'Assemblée nationale présente un second mérite : elle m'a conforté dans cette idée que l'on se doit – c'est, d'ailleurs, ce que je me suis permis de faire – de rapporter avec la plus grande fidélité – surtout lorsque l'on est d'un avis opposé, ce qui était mon cas, vous vous en souvenez sans doute – le point de vue de la commission. Je suis heureux de l'avoir fait et de constater que ce sont mes collègues qui avaient raison et que l'Assemblée nationale les a suivis, comme ils s'y attendaient. (*Applaudissements sur certains travées du RDE et sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'union centriste.*)

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Et la conclusion ?

M. Etienne Dailly, rapporteur. N'ayant pas réussi à m'interrompre, voilà M. Dreyfus-Schmidt qui m'invite à conclure ! (*Sourires.*)

Je pensais l'avoir fait puisque j'ai dit que l'Assemblée nationale avait adopté conforme la suppression de la section I. Cela prouve que M. Dreyfus-Schmidt ne m'a pas entendu.

Je n'ai aucune autre conclusion à vous offrir, monsieur Dreyfus-Schmidt, puisque le débat, de ce fait, n'est plus à l'ordre du jour. (*MM. les rapporteurs et M. le président de la commission applaudissent.*)

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, la révision constitutionnelle ne doit pas être trop facile, car la Constitution est la loi suprême. On ne doit pas y toucher dans la précipitation, dans la passion, sauf à courir le risque de commettre des erreurs qui pèseraient lourd.

Elle ne doit sans doute pas être non plus trop difficile, car il serait alors impossible de corriger des défauts que tout le monde s'accorderait à reconnaître comme tels.

Or, dans notre Constitution, même si la réforme de la procédure de révision n'est pas à l'ordre du jour, cette réforme est extrêmement difficile. C'est, d'ailleurs, le plus souvent le cas en France, de sorte qu'il faut une guerre ou une révolution pour que nous changions vraiment de Constitution.

M. Etienne Dailly, rapporteur. Ce n'était pas le cas en 1958 !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. On peut en discuter !

Historiquement, il m'est apparu qu'il y avait eu une menace et que c'était sous la menace du coup d'Etat ou du coup de force... (*Murmures sur les travées du RPR.*)

C'est ce qui m'est apparu ! L'Histoire jugera, et je pense qu'elle jugera dans le sens que j'indique.

M. Paul Masson. Le peuple a jugé, et il est souverain !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. L'Histoire est souveraine à terme. Mais ce n'est pas le sujet d'aujourd'hui.

Etant interrompu, je réponds en donnant mon point de vue, après quoi vous donnez le vôtre. C'est le propre de la démocratie – nous sommes tous d'accord sur ce point – que chacun puisse exprimer son opinion.

Si donc il doit y avoir une révision constitutionnelle, si nous estimons, les uns et les autres, qu'elle est attendue par

l'opinion publique, il faut, certes, un accord entre les deux assemblées, nous verrons si elles y parviendront. Mais, par-delà, il est également réaliste de tenir compte du fait que c'est au Président de la République qu'il appartient de donner suite ou non au texte sur lequel, par hypothèse, éventuellement, les deux assemblées se seraient mises d'accord, ce qui, sans doute, complique encore la tâche.

Nous avons entendu avec beaucoup d'intérêt les trois rapporteurs, notamment M. Dailly, qui s'est exprimé le dernier alors qu'il aurait dû intervenir en premier, étant rapporteur de la section I et, de surcroît, le plus expérimenté en droit constitutionnel. Je suis certain que les deux autres rapporteurs ne seront en rien blessés si je souligne la primauté habituelle de M. Dailly en la matière.

La commission avait d'ailleurs envisagé de lui confier la totalité du rapport. Puis, progressivement, sont apparues à la majorité de la commission les compétences particulières de M. Hubert Haenel en ce qui concerne le Conseil supérieur de la magistrature et de M. Charles Jolibois pour la Haute Cour de justice.

Par conséquent, il ne reste plus, si j'ose dire – je reprends l'expression utilisée tout à l'heure par M. Dailly – que les deux autres sujets. Evidemment, seul subsiste un intérêt historique dans la mesure où nous ne sommes plus saisis de la section I.

Pour notre part, nous le regrettons, non pas que nous étions d'accord avec lui, mais nous continuons de penser que, dans une République affinée, il est normal que les justiciables puissent, chaque fois qu'une loi risque de leur être appliquée, saisir le Conseil constitutionnel s'ils ont des raisons de penser qu'elle n'est pas conforme à la Constitution.

Nous en débattons sans doute une autre fois. Aujourd'hui, nous n'examinerons « que » deux sujets au demeurant très importants, puisqu'il s'agit du Conseil supérieur de la magistrature et de la Haute Cour de justice ou, plus exactement, des cours de justice.

S'agissant du Conseil supérieur de la magistrature, l'Assemblée nationale a adopté des dispositions qui tantôt nous surprennent, tantôt nous donnent presque satisfaction. Mais nous ne sommes pas encore pleinement d'accord.

La commission des lois du Sénat – M. Haenel l'a rappelé – a fait des efforts en direction de l'Assemblée nationale.

Concernant la composition du Conseil supérieur de la magistrature, le Sénat s'en tient au paritarisme. Nous sommes d'accord avec la commission et donc en désaccord avec l'Assemblée nationale, qu'il faudra convaincre.

S'agissant du mode de désignation des magistrats, l'Assemblée nationale s'en remet apparemment à la loi organique. Nous souhaiterions savoir, monsieur le garde des sceaux, comment vous concevez le projet de loi organique.

Le Président de la République présidera le Conseil. Nous en sommes tous d'accord. Par ailleurs, les deux assemblées semblent accepter que le garde des sceaux soit vice-président. Nous n'approuvons pas cette disposition. Nous nous en sommes expliqués.

La présence d'un conseiller d'Etat ne pose pas de problème. Quant aux autres personnalités, la commission des lois propose que l'une d'elles soit désignée par le Président de la République. L'Assemblée nationale devrait y être favorable dans la mesure où la Constitution retient déjà cette formule pour le Conseil constitutionnel. En outre, elle a été reprise pour le Conseil supérieur de l'audiovisuel.

Je dois à la vérité de dire qu'à titre personnel, et pour des raisons que j'ai souvent exprimées, cette formule ne me satisfait pas. Mais il serait inconvenant – c'est le moins qu'on puisse dire – de faire désigner deux personnalités par le pré-

sident des deux assemblées et aucune par le Président de la République.

S'agissant des attributions du Conseil, la commission s'en tient aux deux formations que l'Assemblée nationale n'a pas retenues. Nous avons, dès le départ, proposé une autre formule. Elle consistait à ne prévoir qu'une seule formation dont les membres seraient remplacés lorsque le Conseil aurait à statuer à l'égard des magistrats du parquet.

Ainsi ne subsisteraient plus ces deux formations qui font qu'on ne sait plus très bien qui est membre du Conseil supérieur de la magistrature et qui ne l'est pas. Si tout le monde l'est à part entière, on arrive à un chiffre étonnant.

Reste à savoir si on accepte que le Conseil fasse de simples propositions concernant la nomination des membres du parquet. Pour notre part, nous n'y serions pas opposés.

S'agissant du droit de grâce, l'Assemblée nationale, qui a sans doute travaillé dans la précipitation – je ne vois pas d'autres explications pour justifier cette disposition –, propose que le Conseil supérieur de la magistrature soit obligatoirement consulté en matière de grâce. Il ne l'était que pour la peine de mort. Celle-ci n'existant plus, il n'y a pas de raison de retenir cette suggestion. Sur ce point-là au moins, le groupe socialiste approuve pleinement la position de la commission des lois.

J'en viens aux dispositions relatives à la Cour de justice, dont le principe recueille l'agrément d'une très grande majorité d'entre nous.

Il existerait donc deux cours : la Haute Cour et la Cour de justice de la République. S'agissant de la Cour de justice, la commission propose de retenir une saisine parlementaire lorsqu'un membre du Gouvernement a commis dans l'exercice de ses fonctions un crime ou un délit contre la nation, l'Etat ou la paix publique... », pour reprendre la terminologie qui figurera dans le nouveau code pénal, que nous avons adopté, mais qui n'est pas encore entré en vigueur. Ces dispositions pourraient, nous semble-t-il, également s'appliquer aux complices.

En fait, dans ces cas-là, pourquoi les membres du Gouvernement ne seraient-ils pas renvoyés par le Parlement devant la Haute Cour de justice ? Il s'agit en fait d'un problème de nature politique. Par ailleurs, la Haute Cour subsiste dans la Constitution pour juger le Président de la République dans le seul cas de haute trahison, notion floue et de nature éminemment politique.

En revanche il ne nous paraît pas souhaitable d'instituer deux modes de saisine de la Cour de justice. L'Assemblée nationale s'en est beaucoup remis à la loi organique. En vérité, cette attitude paraît plus conforme à l'éthique de ce que doit être le droit constitutionnel. La Constitution ne doit pas contenir de nombreuses et minutieuses dispositions qui justifient des lois organiques. Evidemment, le fait que l'Assemblée nationale ait le dernier mot en matière de loi organique – ce qui n'est pas le cas pour la révision de la Constitution – est un inconvénient pour la majorité sénatoriale.

M. Hubert Haenel, rapporteur. Pas pour la majorité, pour le Sénat tout entier.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Pas du tout ! Le groupe socialiste estime, pour sa part, qu'il est normal que ce soit l'Assemblée nationale qui ait le dernier mot. Nous constatons une sorte de petite déviation de la part du Sénat, qui présente des propositions tenant compte du fait qu'il n'aura pas un droit de veto en matière de loi organique. Mais nous aurons à en débattre ultérieurement.

M. Jacques Larché, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règle-

ment et d'administration générale. Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur Dreyfus-Schmidt ?

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je vous en prie !

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

M. Jacques Larché, président de la commission. Le Sénat n'a pas comme on l'entend dire parfois, un droit de veto.

M. Etienne Dailly, rapporteur. Voilà !

M. Jacques Larché, président de la commission. Il a un pouvoir équivalent à celui de l'Assemblée nationale, ce qui est tout à fait différent.

M. Hubert Haenel, rapporteur. Absolument !

M. Jacques Larché, président de la commission. C'est l'exercice du pouvoir constituant. (*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. Veuillez poursuivre, monsieur Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. On n'est jamais trop précis en matière de droit, notamment de droit constitutionnel. Mais, dans mon esprit, j'avais mis les mots « droit de veto » entre guillemets.

MM. Jacques Larché, président de la commission, et Charles Jolibois, rapporteur. On ne les avait pas entendus ! (*Sourires.*)

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Vous auriez dû les entendre car cette expression est souvent employée employée, vous l'avez vous-même souligné, monsieur le président de la commission. Il s'agit évidemment d'un résumé, car le résultat est très exactement le même qu'en matière de droit de veto : il suffit que le Sénat ne vote pas la disposition pour empêcher la réforme de la Constitution.

M. Jacques Larché, président de la commission. L'Assemblée nationale le sait !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Mais il est vrai que ce droit de veto – je crois l'avoir indiqué au tout début de mes propos – appartient également en la matière à l'Assemblée nationale...

M. Michel Crucis. Evidemment.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. ... et, je l'ai également dit, au Président de la République.

Ce droit peut être exercé sans être l'apanage d'un seul. Il peut être partagé. Nous pourrions reprendre cette discussion ultérieurement mais, tout bien pesé, je maintiens l'expression « droit de veto » en précisant que le Sénat n'est pas le seul à en avoir l'usage.

M. Haenel m'a fait remarquer que le Sénat tout entier aurait intérêt à éviter au maximum le recours à la loi organique. Non ! La Haute Assemblée aura son mot à dire dans la discussion de la loi organique. L'Assemblée nationale, sans doute, ne manquera pas d'en tenir compte si, comme je n'en doute pas non plus, les observations du Sénat sont marquées au coin du bon sens.

Mais la Constitution doit comporter cinq grands principes et la loi organique leur application. Il faut accepter qu'en matière de loi organique le Sénat n'ait pas « un droit de veto ».

M. Etienne Dailly, rapporteur. Monsieur Dreyfus-Schmidt, me permettez-vous de vous interrompre ?

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. Dailly, rapporteur, avec l'autorisation de l'orateur.

M. Etienne Dailly, rapporteur. M. Dreyfus-Schmidt vient de dire que doivent figurer dans la Constitution les dispositions qui doivent y être et dans la loi organique celles qui doivent y être. Comme il a raison ! Il ne faut pas mélanger les genres. Mais, quand il y a doute, il est, à mon sens, de l'intérêt du Sénat de faire en sorte que cela figure dans la Constitution.

En effet, toute modification de la loi organique peut être votée à la faveur d'une majorité de circonstance par l'Assemblée nationale seule, en cinquième lecture, alors que la modification de la Constitution nécessite l'accord du Sénat. Telle est, me semble-t-il, la grande différence. (*MM. Haenel, rapporteur, et Fauchon applaudissent.*)

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je vous remercie, monsieur Dailly, de préciser ma pensée avant même que je ne l'aie exprimée. (*Sourires.*) Mais la nécessité de recueillir l'accord du Sénat n'apparaît pas forcément aux membres du groupe socialiste dans la mesure où – vous le savez bien et nous l'avons souvent dit – le mode d'élection des sénateurs...

M. Etienne Dailly, rapporteur. Voilà !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. ... assurés à la Haute Assemblée, quelles que soient les circonstances, une majorité qui n'est pas nécessairement en accord avec celle du corps électoral.

M. Etienne Dailly, rapporteur. Autrement dit, si le Sénat était élu autrement, vous auriez un avis différent !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Mais non ! Notre demande serait que le Sénat puisse être élu différemment de manière à être représentatif de la majorité existant dans l'ensemble du pays. C'est tout ! Beaucoup d'entre nous ne seraient pas opposés aux propositions tendant à ce qu'il soit élu à la proportionnelle intégrale. Le Gouvernement ne pouvant engager sa responsabilité devant le Sénat, cela ne présenterait pas les inconvénients que nous connaissons pour l'Assemblée nationale, où une majorité doit permettre une stabilité gouvernementale. Mais vous m'éloignez quelque peu du sujet, encore que tout soit lié en la matière.

J'en reviens à la composition de la Cour de justice de la République, dont le principe est retenu et non pas acquis – comme vous l'avez dit tout à l'heure, mon cher collègue Jolibois – par les deux assemblées.

Quelle doit être la proportion de magistrats et de parlementaires ? Aucune disposition ne garantit que toutes les mesures seront prises pour que, chez les parlementaires, le pluralisme soit respecté afin d'éviter la moindre suspicion ; nous le regrettons.

La présidence pose un vrai problème. En définitive, vous avez accepté en première lecture que ce soit un magistrat qui préside. L'Assemblée nationale a retenu comme président le premier président de la Cour de cassation, le plus haut magistrat de France. Cela présente un inconvénient pour le cas où l'on retiendrait – ce qu'à notre sens on doit faire et cela doit figurer dans la Constitution – le recours en cassation contre les décisions de condamnation de la Cour de justice de la République.

Néanmoins, cette personnalité est tellement au-dessus de tout soupçon que cela n'empêche pas un pourvoi en cassation. Peut-être le Sénat pourrait-il, plus tard, se rapprocher sur ce point de l'Assemblée nationale ?

Si ce n'est pas le premier président de la Cour de cassation, qui exercera cette fonction ?

Précédemment, vous aviez proposé un magistrat élu par ses pairs. Cela paraissait curieux. L'Assemblée nationale n'a

pas retenu cette solution. Vous envisagez maintenant un des trois magistrats, vous en rapportant, sur ce point, à la loi organique. C'est dire que cela ne vous paraît pas très important ou que vous savez parfaitement que ce sera le plus ancien dans le grade le plus élevé – comment faire autrement ? – à qui cette tâche sera confiée.

Enfin, en qui concerne la saisine, l'Assemblée nationale a proposé que le ministère public saisisse la Cour de justice de la République. Selon moi, cette formule correspond parfaitement à ce que souhaite l'opinion publique. Si, à défaut des juridictions de droit commun, on prévoit une juridiction particulière, parce que les fonctions de ministre le sont, bien entendu, le risque d'y être renvoyé s'il y a suspicion de crimes ou de délits doit être le même pour les ministres que pour les autres citoyens.

La formule proposée par l'Assemblée nationale est donc séduisante. Celle du projet, à savoir le renvoi par le procureur général de la Cour de cassation, est également acceptable, sous les réserves que j'ai faites tout à l'heure, s'agissant de la présidence par le premier président.

Mais faut-il inscrire dans la Constitution l'existence d'une commission des requêtes ? Ne fait-elle pas double emploi avec l'actuelle commission d'instruction qui existe sans figurer dans la Constitution ? L'un des deux points principaux, finalement, est le suivant : celui qui prendra la décision de renvoi, quel qu'il soit – procureur général, chambre d'instruction, commission d'instruction ou commission des requêtes – sera-t-il tenu de prendre sa décision selon la légalité ou aura-t-il la liberté de la prendre sans être tenu par la loi elle-même ?

Si l'on opte pour cette dernière solution, l'opinion publique pensera que le fait d'être renvoyé devant la juridiction dépend du fait que l'on est puissant ou misérable ! Il y aura donc suspicion. Il ne faut donc pas que soit retenu le principe d'opportunité. En revanche, dans le cas contraire, il est évident qu'il faudra, pour éviter des abus, déterminer certains critères. Or je ne crois pas que ce soit la loi organique qui puisse les fixer. Sur ce point non plus vous ne nous avez jamais répondu, malheureusement, alors que c'est là, me semble-t-il, le point véritablement essentiel.

Enfin, la commission des lois nous propose de maintenir une double saisine. La saisine par le Parlement existe toujours pour le Président de la République. Par une décision des deux assemblées, le Sénat ayant en la matière autant de pouvoirs que l'Assemblée nationale, avec les inconvénients que cela comporte, il s'agit d'envoyer en jugement les ministres ayant commis des crimes ou des délits contre la nation, l'Etat ou la paix publique.

Il nous est proposé, dans le projet de loi, que cette saisine-là soit aussi possible dans le cas de crimes ou de délits qui, par leur ampleur ou leurs conséquences, mettent en cause le fonctionnement de l'Etat. Qu'est-ce que cela veut dire ?

Bien qu'ayant demandé en commission à M. le rapporteur de nous fournir des exemples, nous n'avons obtenu aucune réponse. Tout à l'heure, de notre place, nous nous sommes permis de reposer la question : toujours pas de réponse.

Ce qui est clair, net et précis, c'est que cela ne correspond pas à des crimes ou à des délits limitativement énumérés par le code pénal, qui est d'interprétation stricte. Par conséquent, cela signifie que, là encore, l'opinion publique suspectera le Parlement, plus particulièrement le Sénat, dont l'accord est obligatoire, de se réserver, dans certains cas mal définis, de renvoyer ou de ne pas renvoyer. Cela n'est pas acceptable.

En commission des lois, beaucoup de membres, et pas seulement de l'opposition, loin s'en faut, ont été choqués

par cette formule. Le rapporteur a laissé entendre qu'il y réfléchirait. Je l'invite à le faire rapidement et, si possible, à abandonner tout à l'heure la fin de cet alinéa qu'il ne nous paraît pas véritablement possible de retenir. Dans le cas contraire, il faut aller jusqu'au bout et expliquer l'arrière-pensée que, en dépit de nos efforts, nous n'arrivons pas à percevoir, mais je ne pense pas qu'on nous la dise puisqu'on s'y est refusé jusqu'à présent !

Enfin, il faut prévoir non seulement le pourvoi en révision, mais également le pourvoi en cassation. Le rapporteur pensait qu'il fallait même un pourvoi en cassation possible contre la décision de la commission d'instruction. Pourquoi pas ? Mais il avait proposé que seul celui-là soit inscrit dans la Constitution à l'exclusion de l'autre. A notre avis, il faut inscrire les deux, et ce d'autant plus que, nous le savons déjà, sur ce point, l'Assemblée nationale n'est pas d'accord en l'état actuel des choses. Mais nous aurons l'occasion de nous revoir, sans doute en commission mixte paritaire.

Quelle sera la décision du groupe socialiste sur les conclusions qui nous sont proposées aujourd'hui ?

En l'état, n'étant pas d'accord, il ne pourra pas les voter. Toutefois, c'est naturellement à l'issue de la discussion des articles qu'il prendra sa décision. Tout dépendra de l'adoption ou non d'un certain nombre d'amendements déposés par les uns ou les autres. Nous attendrons aussi de connaître la décision définitive de M. le rapporteur s'agissant de l'avant-dernier alinéa de l'article 68-2, sur lequel je me suis exprimé tout à l'heure.

Pardonnez-moi d'avoir retenu plus longtemps que je ne l'aurais voulu l'attention du Sénat, mais nous n'avons appris qu'à minuit l'inscription de ce texte à l'ordre du jour de la séance de ce matin. Le fait donc de devoir improviser m'a amené à être plus long que je ne l'aurais voulu.

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

M. Charles Lederman. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, le 25 mai dernier, lors de la première lecture du texte de révision constitutionnelle, je me suis exprimé de manière détaillée. Je vous ai fait part de notre regret de constater l'absence d'ambition de cette réforme. Au surplus, les propositions contenues dans le texte nous causaient de vives inquiétudes : dispositions relatives à la saisine individuelle du Conseil constitutionnel, à l'époque proposée, le projet de réforme du Conseil supérieur de la magistrature et, enfin, la création de la Cour de justice de la République destinée à juger les membres du Gouvernement.

Je ferai une brève observation sur la question de la saisine du Conseil constitutionnel – car c'est bien là la seule décision qui nous donne satisfaction dans ce débat – d'une part, et, d'autre part, sur le fait que l'Assemblée nationale a confirmé l'abandon, déjà décidé par le Sénat, de cette nouvelle exception d'inconstitutionnalité. Nous avons réaffirmé, en première lecture, notre opposition fondamentale au Conseil constitutionnel lui-même, qui, selon nous et selon beaucoup d'observateurs d'ailleurs, constitue, de plus en plus, un véritable gouvernement des juges qui outrepassa, même aujourd'hui, le rôle qui lui était conféré par la Constitution de 1958, rôle que nous jugeons déjà excessif.

Ce que nous regrettons toujours, c'est l'absence d'ambition qui marque cette réforme. L'axe essentiel des débats qui se déroulent maintenant depuis plusieurs années sur le fonctionnement des institutions est bien celui de l'abaissement du rôle du Parlement, de l'abaissement de ses prérogatives. Nous avons déjà abordé maintes fois le rôle premier de l'Europe dans la mise en cause du fonctionnement démocratique de nos institutions.

Le débat relatif au traité de Maastricht a bien mis en exergue la domination bureaucratique de la Commission de Bruxelles, l'impossibilité pour les peuples de faire valoir leurs droits fondamentaux, d'afficher leurs exigences, de pénétrer dans l'enceinte bien close des technocrates européens.

Mais le Parlement est aussi muselé, sur le plan intérieur, par le pouvoir exécutif national lui-même. Quoi d'étonnant à cela puisque les gouvernements qui se succèdent depuis plusieurs années poursuivent les mêmes objectifs que les dirigeants de Bruxelles ?

Voilà des années que nous dénonçons l'utilisation de plus en plus abusive d'une Constitution dont nous avons rejeté le fondement même depuis sa création.

L'orientation prise par le gouvernement de M. Balladur sur la conduite des travaux parlementaires ne peut que nous conforter dans cette opinion.

Toute la panoplie de l'autoritarisme parlementaire a été déployée durant ces dernières semaines : utilisation de l'article 49-3 à l'Assemblée nationale, avant même la discussion générale, sur le projet de loi de privatisation, clôture des débats lors d'une discussion générale, privant un groupe politique, comme cela s'est produit ici-même voilà quarante-huit heures, de la possibilité de s'exprimer ; multiplication des procédures d'irrecevabilité, parfois en violation expresse du règlement et des usages parlementaires ; enfin, ordre du jour sans cesse bousculé, surchargé, empêchant ainsi tout débat préparé, sérieux, de qualité.

Ces problèmes fondamentaux pour l'avenir de notre pays et le respect de la démocratie, vous n'avez pas voulu qu'ils fassent l'objet de la révision constitutionnelle que nous discutons.

Cela est particulièrement regrettable parce que c'est là que réside l'essentiel. Cela, en outre, ne répond en rien aux exigences populaires, marquées par un rejet de la politique, lui-même fondé sur le climat détestable de ces dernières années.

Cette remarque m'amène au contenu même du texte que nous examinons aujourd'hui.

On nous annonçait une réforme du Conseil supérieur de la magistrature.

Le projet originel n'introduisait aucune coupure du véritable cordon ombilical qui lie le pouvoir exécutif à la justice et qui met en cause l'indépendance de l'autorité judiciaire, l'indépendance des magistrats. Cette tutelle s'exprime notamment au travers des dispositions relatives au Conseil supérieur de la magistrature inscrites dans la Constitution. C'est bien le Président de la République qui, appuyé par le garde des sceaux, a la maîtrise absolue de cet organisme très important.

Nous proposons – et nous avons de nouveau déposé un amendement en ce sens – que le cordon ombilical soit enfin coupé, que ce soient des magistrats élus et des personnalités désignées, sur une base proportionnelle, par les groupes parlementaires qui composent le Conseil supérieur de la magistrature « nouvelle mouture ».

Nous avons dénoncé, lors de la première lecture devant le Sénat, la proposition de la majorité sénatoriale, qui fut d'ailleurs adoptée, visant, en premier lieu, à rompre l'unicité de la magistrature en créant deux sections du Conseil supérieur de la magistrature et, en second lieu, à revenir encore en arrière par rapport au le projet initial en instaurant un tirage au sort au deuxième stade de la désignation des magistrats.

Cette mesure est absolument inacceptable ; elle est d'ailleurs rejetée par les principales organisations professionnelles.

Nous avons par ailleurs dénoncé, mon collègue Robert Pagès et moi-même, les difficultés de mise en œuvre que sus-

citeraient les nouvelles dispositions. Sur ce point, l'Assemblée nationale nous a donné raison.

En revanche, sur le fond les dispositions votées à l'Assemblée nationale n'apaisent en rien nos inquiétudes.

C'est le garde des sceaux qui aura la mainmise sur le Conseil, et le principe du tirage au sort des magistrats qui y siègeront est maintenu. Nous désapprouvons, bien entendu, cette décision de la majorité des députés.

La majorité sénatoriale reprend l'essentiel des dispositions qu'elle a précédemment adoptées. Nous n'interviendrons pas dans les différends qui opposent le Sénat à l'Assemblée nationale, majorité de droite et majorité de droite, car ni l'indépendance de la justice, ni la démocratisation de celle-ci ne me semblent à l'ordre du jour des préoccupations de la droite parlementaire.

Nous maintiendrons donc notre opposition totale aux propositions de réforme de Conseil supérieur de la magistrature, qui n'a d'ailleurs de réforme que le nom !

Quant à la réforme de la Haute Cour de justice, elle correspond également à la volonté politique du pouvoir de ne pas répondre aux préoccupations populaires, à l'angoisse et à la colère des milliers de malades et de leurs familles, frappés dans leur corps et dans leur cœur par l'affaire du sang contaminé.

L'attitude des communistes, en particulier des parlementaires communistes, est identique, vous le savez, depuis des mois : il faut que les membres du Gouvernement soient soumis aux tribunaux de droit commun. Un filtrage efficace doit être institué pour, bien entendu, éviter les excès.

À l'automne dernier, un consensus semblait s'être dessiné sur ce point. M. Balladur, nous apparaissait-il, souhaitait une telle réforme. M. Méhaignerie lui-même était signataire d'une proposition de loi préconisant l'engagement des procédures de droit commun pour les parlementaires.

Le rapport de la commission Vedel et le projet gouvernemental ont jeté aux orties de telles propositions. La nouvelle majorité, une fois au pouvoir, et vous-même, monsieur le garde des sceaux, ne tardèrent pas à suivre.

Depuis la première lecture, nous assistons au spectacle peu reluisant d'une majorité qui tente de masquer sa volonté de maintenir le privilège de juridiction dont bénéficient les membres du Gouvernement.

C'est cette volonté, gênée par l'exigence populaire, qui explique, nous en sommes certains, les difficultés de l'Assemblée nationale et du Sénat à se mettre d'accord sur un texte particulièrement tortueux.

Sur ce plan-là aussi, nous nous refusons à entrer dans une logique qui tourne le dos aux nécessités de l'heure.

Les tribunaux de droit commun doivent être compétents pour juger de la responsabilité pénale des crimes et délits commis par un membre du Gouvernement dans le cadre de ses fonctions, et un filtrage efficace doit être établi.

À cet égard, j'approuve totalement les propos tenus tout à l'heure par M. Michel Dreyfus-Schmidt sur le caractère ambigu de la proposition qui a été faite par la commission, prévoyant que, sur saisine du Parlement, des poursuites seraient engagées contre les ministres qui seraient mis en cause.

C'est la compétence des tribunaux de droit commun, après un filtrage efficace, qui doit être prévue, sous peine, je le dis solennellement, de susciter la colère légitime de nos concitoyens. Lors de la discussion des articles, je réitérerai notre proposition en ce sens.

Vous comprendrez, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, que les sénateurs communistes et apparentés maintiennent leur opposition catégorique à une réforme qui n'a pour objectif que de dresser un rideau de fumée devant

une volonté, qui est bien réelle, de maintenir le *statu quo* en ce qui concerne tant la magistrature que la responsabilité pénale des ministres dans l'exercice de leurs fonctions. (*Applaudissements sur les travées communistes.*)

M. le président. Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion des articles.

Je rappelle qu'aux termes de l'article 42, alinéa 10, du règlement, à partir de la deuxième lecture au Sénat des projets ou propositions de loi, la discussion des articles est limitée à ceux pour lesquels les deux chambres du Parlement n'ont pas encore adopté un texte identique.

Article 6

M. le président. L'article 6 a été supprimé par l'Assemblée nationale.

Article 7

M. le président. L'article 7 a été supprimé par l'Assemblée nationale.

Mais, par amendement n° 8 rectifié, MM. Lederman et Pagès, les membres du groupe communiste et apparenté proposent de le rétablir dans la rédaction suivante :

« L'article 64 de la Constitution est remplacé par les dispositions suivantes :

« *Art. 64.*— La justice est rendue au nom du peuple français. Elle est administrée gratuitement. La loi organise la participation des citoyens à son service.

« Les tribunaux et les cours sont indépendants et ne sont soumis qu'à la Constitution et à la loi, qu'ils appartiennent à la juridiction judiciaire ou à la juridiction administrative. Les juridictions d'exception sont interdites.

« Les débats devant toute juridiction sont publics, oraux et contradictoires, sous réserve des exceptions prévues par la loi à la publicité des débats. Toute décision rendue par une juridiction du premier ou second degré est susceptible de recours.

« Le Conseil supérieur de la magistrature est garant de l'indépendance des magistrats. »

La parole est à M. Lederman.

M. Charles Lederman. Cet amendement correspond évidemment à une démarche radicalement différente de celle qui a été adoptée successivement par le Gouvernement et par la majorité de la commission des lois.

L'axe fondamental de notre proposition, concernant l'article 64 de la Constitution, c'est l'indépendance de la justice, l'indépendance de l'autorité judiciaire. C'est le motif pour lequel nous souhaitons que les tribunaux et les cours de justice soient indépendants et ne soient jamais soumis qu'à la Constitution et à la loi.

C'est également pourquoi nous voulons inscrire dans la Constitution l'interdiction des juridictions d'exception.

Enfin, c'est aussi pour assurer l'indépendance de la justice que nous proposons de préciser que le Conseil supérieur de la magistrature, lui, est garant de l'indépendance des magistrats.

Cependant, notre amendement a encore un autre objet : inscrire dans la Constitution le caractère démocratique de la justice. C'est notamment pour cette raison que nous estimons nécessaire, d'une part, de réaffirmer la gratuité de l'administration de la justice et, d'autre part, de prévoir, sous certaines réserves, la présence des citoyens aux débats.

De la sorte, nous estimons rester fidèles à l'esprit des constituants de 1791 et à la lettre de la Constitution de cette même année, dont l'article 2 du chapitre V, consacré au pouvoir judiciaire, débute ainsi : « La justice sera rendue gratuitement... »

Nous avons, chacun l'a compris, la volonté de préserver l'indépendance de la justice, d'en garantir le libre accès et donc le caractère démocratique.

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

M. Hubert Haenel, rapporteur. L'avis de la commission, pour les raisons que j'ai déjà eu l'occasion d'indiquer en première lecture, au sujet d'un amendement de même nature, est défavorable.

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

M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat. Cet amendement dépasse l'objet de la réforme. Il tend à élever au niveau des principes constitutionnels des dispositions qui relèvent de la loi ordinaire.

J'émet donc un avis défavorable.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 8 rectifié, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Article 8

M. le président. « Art. 8. – L'article 65 de la Constitution est ainsi rédigé :

« Art. 65. – Le Conseil supérieur de la magistrature est présidé par le Président de la République. Le ministre de la justice en est le vice-président de droit. Il peut suppléer le Président de la République.

« Le Conseil supérieur de la magistrature comprend en outre huit magistrats de l'ordre judiciaire, un conseiller d'Etat désigné par le Conseil d'Etat et deux personnalités n'appartenant ni au Parlement, ni à l'ordre judiciaire, désignées respectivement par le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat.

« Le Conseil supérieur de la magistrature fait des propositions pour les nominations des magistrats du siège à la Cour de cassation, pour celles de premier président de cour d'appel et pour celles de président de tribunal de grande instance. Les autres magistrats du siège sont nommés sur son avis conforme. Il donne son avis pour les nominations concernant les magistrats du parquet, à l'exception des emplois auxquels il est pourvu en Conseil des ministres.

« Le Conseil supérieur de la magistrature statue comme conseil de discipline des magistrats du siège. Il est alors présidé par le premier président de la Cour de cassation.

« Il donne son avis sur les sanctions disciplinaires concernant les magistrats du parquet. Il est alors présidé par le procureur général près la Cour de cassation.

« Le Conseil supérieur de la magistrature est consulté sur les grâces.

« Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article. »

Sur cet article, je suis saisi de sept amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Par amendement n° 9, MM. Lederman et Pagès, les membres du groupe communiste et apparenté proposent de rédiger comme suit le texte présenté par cet article pour l'article 65 de la Constitution :

« Art. 65. – Le Conseil supérieur de la magistrature est composé de dix-sept membres : huit magistrats en

activité élus pour cinq ans à la représentation proportionnelle dans les différentes catégories de magistrats, huit personnalités désignées à la proportionnelle pour une moitié par l'Assemblée nationale et pour l'autre par le Sénat en dehors de leurs membres.

« Le Conseil supérieur de la magistrature élit son président parmi ses membres. Le mandat de ces derniers est de cinq ans. Les décisions du Conseil supérieur de la magistrature sont prises à la majorité des votants. En cas de partage des voix, celle du président est prépondérante.

« Le Conseil supérieur de la magistrature nomme et décide de l'avancement des magistrats du siège. Il donne un avis sur la nomination des magistrats du parquet. Il statue comme conseil de discipline des magistrats du siège et du parquet. Il contrôle l'administration des cours et des tribunaux de l'ordre judiciaire. Il est consulté sur les grâces.

« L'unité et l'indépendance du corps des magistrats de l'ordre judiciaire sont garanties par un statut établi par une loi organique. Les magistrats du siège sont inamovibles. »

La parole est à M. Lederman.

M. Charles Lederman. Notre amendement n° 9 vise à une nouvelle rédaction de l'article 65 de la Constitution.

Nous avons essayé de définir d'une façon précise les dispositions qui nous paraissent essentielles en ménageant toutefois la possibilité, en cas d'oubli, que des éléments complémentaires soient apportés par une loi organique.

S'agissant de la composition du Conseil supérieur de la magistrature, nous sommes opposés aux propositions formulées tant par la commission des lois du Sénat que par l'Assemblée nationale.

Nous pensons, en effet, que le Conseil supérieur de la magistrature doit être composé de dix-sept membres.

Par ailleurs, nous estimons que le Conseil doit choisir son président en son sein.

Nous précisons que le mandat des membres du Conseil supérieur de la magistrature est de cinq ans, durée qui nous paraît suffisante, mais qui ne doit pas être dépassée.

Les décisions du Conseil supérieur de la magistrature doivent être prises à la majorité des votants et, s'il y a partage des voix, celle du président doit être prépondérante.

Le Conseil supérieur de la magistrature doit décider de la nomination et de l'avancement des magistrats du siège ; il en a la responsabilité et il en prend la décision.

Ce qui nous paraît important, c'est de garantir l'unicité du corps judiciaire, aussi bien en ce qui concerne la magistrature assise que la magistrature debout. Dès lors, il nous est apparu nécessaire de donner au Conseil de la magistrature le pouvoir d'émettre un avis sur la nomination des magistrats du parquet.

La discipline dépendra aussi du Conseil supérieur de la magistrature, également dans l'optique de l'unicité du corps, que nous souhaitons garantir.

Le Conseil supérieur de la magistrature contrôlera l'administration des cours et des tribunaux de l'ordre judiciaire.

Il nous semble que le Conseil supérieur de la magistrature doit être consulté sur les grâces.

Je sais bien que le droit de grâce est un reste du pouvoir régalién. Nous savons qu'il appartient au Président de la République, et à lui seul, de décider d'accorder la grâce ou de la refuser. Mais il nous a paru utile que le Conseil supérieur de la magistrature, composé de magistrats qui sont présents sur le terrain et qui, de ce fait, ont une connaissance plus aiguë que d'autres des réalités quotidiennes, soit consulté.

Dans notre amendement, l'unité et l'indépendance du corps des magistrats de l'ordre judiciaire sont garanties par un statut établi par une loi organique. Telle est la teneur de notre amendement.

Je tiens à formuler maintenant quelques observations sur le texte qui nous vient de l'Assemblée nationale.

Si les membres du Conseil supérieur de la magistrature sont certes pris parmi un collège élu par les magistrats eux-mêmes, ils seront finalement choisis au hasard puisque c'est le tirage au sort qui déterminera le nom de ceux qui finalement siègeront au Conseil.

Comment peut-on, un seul instant, envisager qu'il en soit ainsi ?

Admettrait-on, par exemple, que les députés et les sénateurs soient tirés au sort ? (*M. le président de la commission fait un geste évusif.*)

Je vois que M. le président de la commission semble estimer que ce ne serait peut-être pas si mauvais que cela ! Mais je le connais suffisamment pour penser qu'il fait un peu d'humour, en l'espèce de l'humour politique...

Enfin, mes chers collègues, on ne peut pas envisager que les magistrats qui vont composer le Conseil supérieur de la magistrature soient tirés au sort !

Je sais bien qu'une organisation syndicale de magistrats a émis cette proposition, celle dont les tendances politiques sont bien connues et qui est la moins représentative, de loin, du corps judiciaire. En effet, elle ne réunit que 12 à 13 p. 100 des suffrages contre 33 p. 100 pour le syndicat de la magistrature et à peu près 40 p. 100 pour l'autre organisation syndicale.

Néanmoins, le Gouvernement a fait son choix. Je regrette que la commission des lois le suive en l'espèce. Il a été décidé que ce serait la suggestion des magistrats d'extrême droite qui serait être retenue.

Même si ce n'était pas cette association qui avait émis cette opinion, je me demande comment on aurait pu admettre de remettre au hasard le sort des magistrats, leurs nominations, ainsi que leurs rapports avec le Gouvernement.

Et si, par hasard, la totalité des membres du Conseil supérieur de la magistrature n'était représentative que d'une seule tendance ! On sait bien que le hasard peut faire très mal ou très bien les choses. Quelquefois, il permet à une personne de gagner un milliard de centimes en trente secondes. Pourquoi ne ferait-il pas en sorte qu'une seule tendance de la magistrature gagne, non pas un milliard de francs, mais le Conseil supérieur de la magistrature ? (*Sourires.*)

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Le gros lot !

M. Charles Lederman. Le gros lot, donc !

M. le président. Veuillez conclure, monsieur Lederman !

M. Charles Lederman. J'en ai terminé monsieur le président. Je n'irai pas plus loin, car les explications que j'ai données me semblent suffisantes ; elles devraient conduire le Sénat à adopter notre amendement.

M. le président. Par amendement n° 10, M. Haenel, au nom de la commission, propose de rédiger comme suit l'article 8 :

« L'article 65 de la Constitution est ainsi rédigé :

« Art. 65. – Le Président de la République préside le Conseil supérieur de la magistrature. Le ministre de la justice en est le vice-président de droit. Il peut suppléer le Président de la République.

« Le Conseil supérieur de la magistrature comprend deux formations, l'une compétente à l'égard des magistrats du siège, l'autre à l'égard des magistrats du parquet.

« La formation compétente à l'égard des magistrats du siège comprend, outre le Président de la République et le garde des sceaux, cinq magistrats du siège et un magistrat du parquet, désignés par tirage au sort au sein de collègues élus, un conseiller d'Etat, désigné par le Conseil d'Etat, et trois personnalités n'appartenant ni au Parlement ni à l'ordre judiciaire, désignées respectivement par le Président de la République, le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat.

« La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet comprend, outre le Président de la République et le garde des sceaux, cinq magistrats du parquet et un magistrat du siège, désignés par tirage au sort au sein de collègues élus, le conseiller d'Etat et les trois personnalités mentionnées à l'alinéa précédent.

« La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège fait des propositions pour les nominations des magistrats du siège à la Cour de cassation, pour celles de premier président de cour d'appel et pour celles de président de tribunal de grande instance. Les autres magistrats du siège sont nommés sur son avis conforme.

« Elle statue comme conseil de discipline des magistrats du siège. Elle est alors présidée par le premier président de la Cour de cassation.

« La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet donne son avis pour les nominations concernant les magistrats du parquet, à l'exception des emplois auxquels il est pourvu en conseil des ministres.

« Elle donne son avis sur les sanctions disciplinaires prononcées à l'égard des magistrats du parquet. Elle est alors présidée par le procureur général près la Cour de cassation.

« La formation compétente pour les magistrats du siège peut être consultée sur les grâces.

« Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article. »

Cet amendement est assorti de cinq sous-amendements.

Le sous-amendement n° 13, présenté par MM. Estier et Dreyfus-Schmidt, les membres du groupe socialiste et apparenté, tend à rédiger ainsi la deuxième phrase du premier alinéa du texte proposé par l'amendement n° 10 pour l'article 65 de la Constitution : « Le vice-président est élu en son sein par le Conseil supérieur de la magistrature. »

Le sous-amendement n° 14, présenté par MM. Estier et Dreyfus-Schmidt, les membres du groupe socialiste et apparenté, vise, après les mots : « outre le Président de la République », à rédiger comme suit la fin du troisième alinéa du texte proposé par l'amendement n° 10 pour l'article 65 de la Constitution : « et le vice-président, sept magistrats du siège élus, un conseiller d'Etat désigné par le Conseil d'Etat, cinq personnalités n'appartenant ni au Parlement ni à l'ordre judiciaire et désignées respectivement par le Président de la République, le président du Sénat, le président de l'Assemblée nationale et les présidents du groupe minoritaire le plus nombreux de chaque assemblée du Parlement ».

Le sous-amendement n° 21, présenté par le Gouvernement, tend, aux troisième et quatrième alinéas du texte proposé par l'amendement n° 10 pour l'article 65 de la Constitution, à supprimer les mots : « désignés par tirage au sort au sein de collègues élus ».

Le sous-amendement n° 15, présenté par MM. Estier et Dreyfus-Schmidt, les membres du groupe socialiste et apparenté, a pour objet, après les mots : « outre le Président de la République », de rédiger comme suit la fin du quatrième alinéa du texte proposé pour l'article 65 de la Constitution par

l'amendement n° 10 : « et le vice-président, sept magistrats du parquet élus, un conseiller d'Etat désigné par le Conseil d'Etat et les cinq personnalités mentionnées à l'alinéa précédent. »

Le sous-amendement n° 16, présenté par MM Estier et Dreyfus-Schmidt, les membres du groupe socialiste et apparenté, tend à rédiger comme suit le dernier alinéa du texte proposé par l'amendement n° 10 pour l'article 65 de la Constitution :

« Une loi organique précise les modalités d'élection et de désignation des membres du Conseil supérieur de la magistrature, le régime des incompatibilités et les modalités de fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature. »

La parole est à M. Haenel, rapporteur, pour défendre l'amendement n° 10.

M. Hubert Haenel, rapporteur. Sur proposition de la commission des lois, le Sénat a adopté, en première lecture, une nouvelle rédaction de l'article 65 de la Constitution.

Cette nouvelle rédaction avait sept objectifs.

Premier objectif : rétablir le garde des sceaux dans ses fonctions de vice-président de droit du Conseil supérieur de la magistrature.

Deuxième objectif : renforcer l'importance relative des magistrats au sein du Conseil supérieur, d'une part en portant leur effectif de cinq à six, d'autre part en supprimant le membre désigné par le Conseil constitutionnel.

Troisième objectif : instituer deux formations au sein du Conseil supérieur, l'une compétente à l'égard des magistrats du siège, l'autre à l'égard des magistrats du parquet.

Quatrième objectif : préciser que les membres magistrats sont tirés au sort au sein de collègues élus.

Cinquième objectif : donner au Conseil supérieur une compétence consultative à l'égard du parquet tant en matière de nomination qu'en matière disciplinaire.

Sixième objectif : étendre le pouvoir de proposition de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège aux nominations aux fonctions de président du tribunal.

Enfin, septième objectif : supprimer la mention du rôle consultatif facultatif du Conseil supérieur de la magistrature en matière de grâces.

L'Assemblée nationale a retenu le principe de l'extension de la compétence du Conseil supérieur de la magistrature, mais elle a souhaité que celle-ci soit exercée par un collège unique comportant non plus six mais huit magistrats, afin de permettre la représentation du parquet.

Cet accroissement sans contrepartie du nombre de magistrats leur assurerait donc une prépondérance très nette au sein du Conseil supérieur.

Par ailleurs, elle a supprimé la mention du mode de désignation de ces magistrats, estimant qu'il s'agissait d'une compétence relevant de la loi organique.

Enfin, elle a soumis l'exercice du droit de grâce présidentiel à la consultation du Conseil supérieur de la magistrature.

L'amendement qui vous est maintenant proposé a principalement cinq objets.

Premièrement, il tend à rétablir les deux formations du Conseil supérieur de la magistrature – l'une, compétente à l'égard du siège, l'autre, à l'égard du parquet –. Ces deux formations ont en effet été supprimées par l'Assemblée nationale, qui a souhaité confier toute la compétence à un Conseil supérieur de la magistrature unique, dominé par des magistrats, et, en l'occurrence, par des magistrats du siège.

Deuxièmement, il vise à assurer l'équilibre de la composition de chaque formation en conservant six membres magistrats et en donnant au Président de la République la faculté de désigner une personnalité qualifiée.

Troisièmement, il tend à rétablir dans la Constitution le mode de désignation des membres magistrats du Conseil supérieur de la magistrature : tirage au sort au sein de collègues élus.

Quatrièmement, comme le texte qui nous vient de l'Assemblée nationale, il ne soumet pas les nominations aux fonctions de procureur général près la Cour d'appel et de procureur général près la Cour de cassation à la consultation de la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet.

Enfin, cinquièmement, il vise à supprimer la consultation obligatoire du Conseil supérieur de la magistrature pour l'exercice du droit de grâce présidentiel, introduite par l'Assemblée nationale.

M. le président. La parole est à M. Dreyfus-Schmidt, pour défendre les sous-amendements n° 13 et 14.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Le texte proposé par l'article 8 pour le premier alinéa de l'article 65 de la Constitution n'a pas été voté conforme par les deux assemblées.

La commission des lois du Sénat propose qu'il soit dit : « Le Président de la République préside le Conseil supérieur de la magistrature », alors que l'Assemblée nationale préfère la rédaction suivante : « Le Conseil supérieur de la magistrature est présidé par le Président de la République. » La commission propose en fait d'en revenir au libellé du texte actuel.

Au demeurant, l'Assemblée nationale et le Sénat s'accordent à reconnaître que le garde des sceaux doit être vice-président du conseil.

Dans le projet initial, il était envisagé que le garde des sceaux « assiste » aux réunions du Conseil supérieur de la magistrature. La majorité sénatoriale et nous-mêmes avons considéré qu'il était assez curieux de vouloir faire asseoir le garde des sceaux sur un strapontin. La majorité en concluait qu'il convenait de le rasseoir dans son fauteuil de vice-président. Nous en concluons, nous, qu'il ne devait pas siéger au Conseil supérieur de la magistrature.

Nous continuons de penser que les magistrats sont les interlocuteurs privilégiés du garde des sceaux après qu'ils ont été nommés. En revanche, il ne nous paraît pas souhaitable que le garde des sceaux apparaisse comme le patron des magistrats. Dès lors, il n'était pas sain qu'il siège au Conseil supérieur de la magistrature car la réforme est précisément faite pour que chacun, notamment dans l'opinion, ait la certitude que tout est mis en œuvre pour que les magistrats soient aussi indépendants que possible. C'est la raison pour laquelle notre sous-amendement prévoit que le vice-président est élu en son sein par le Conseil supérieur de la magistrature.

Cependant, pour tenir compte de la volonté affirmée, en l'état actuel, par la majorité de l'Assemblée nationale et par celle du Sénat selon laquelle le garde des sceaux reste vice-président du Conseil supérieur de la magistrature et pour que les sous-amendements n° 14, 15 et 16, que nous modifierons en conséquence, puissent correspondre à l'amendement de la commission, nous retirons le sous-amendement n° 13.

M. le président. Le sous-amendement n° 13 est retiré.

Veuillez poursuivre, monsieur Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Comme je viens de l'indiquer, nous modifions donc notre sous-amendement n° 14. Nous souhaitons d'abord remplacer les mots : « et le vice-président » par les mots : « et le garde des sceaux ». Ce sous-amendement concerne la formation compétente à l'égard des magistrats du siège. En effet, le Sénat souhaite toujours deux formations. Nous nous plaçons, bien sûr, dans l'hypo-

thèse où cette thèse serait retenue. Nous proposons ensuite de prévoir six magistrats du siège.

L'amendement n° 10, lui, prévoit cinq magistrats du siège et un magistrat du parquet. Nous proposons, nous, six magistrats du siège. En effet, nous ne voyons pas pour quelle raison un magistrat du parquet interviendrait lorsqu'il s'agit de proposer la nomination de magistrats du siège.

Ensuite, la commission propose que ces magistrats – qu'ils appartiennent au siège ou au parquet – soient « désignés par tirage au sort au sein de collèges élus ». D'une part, nous estimons qu'une telle disposition n'a pas à figurer dans la Constitution. D'autre part, nous ne sommes pas d'accord sur le fond. Nous proposons de préciser que ces magistrats sont « élus ». La commission craint sans doute, parce qu'elle tient au tirage au sort, que cette précision n'exclue la possibilité d'indiquer dans la loi organique qu'ils sont tirés au sort parmi un collège d'élus. A cet égard, il serait bon – nous le lui avons demandé tout à l'heure dans la discussion générale – que M. le garde des sceaux précise – sans doute le fera-t-il tout à l'heure – ce qu'il a l'intention d'inscrire dans le projet de loi organique.

Si le Gouvernement considère qu'il n'y a aucun inconvénient à préciser dans ce texte que les magistrats seront tirés au sort, même si le texte de la Constitution comporte les mots : « magistrats élus », la majorité du Sénat aura satisfaction et pourra donc renoncer à sa formulation.

Dès lors, nous accepterons la formulation : « magistrats élus », nous réservant, bien entendu, lors de la discussion de la loi organique, la possibilité de ne pas accepter qu'ils soient tirés au sort.

Enfin, la majorité du Sénat souhaite que trois personnalités soient désignées par le Président de la République, le président du Sénat, et le président de l'Assemblée nationale. Dans ces conditions, nous n'insistons pas, notre thèse n'étant retenue par personne, pour que les présidents du groupe minoritaire le plus nombreux de chaque assemblée du Parlement participent à la désignation des personnalités non magistrats.

En résumé, notre sous-amendement n° 14 serait ainsi rectifié : « et le garde des sceaux, six magistrats du siège élus, un conseiller d'Etat désigné par le Conseil d'Etat, trois personnalités n'appartenant ni au Parlement ni à l'ordre judiciaire et désignées respectivement par le Président de la République, le président du Sénat et le président de l'Assemblée nationale. »

M. le président. Je suis donc saisi d'un sous-amendement n° 14 rectifié, présenté par MM. Estier et Dreyfus-Schmidt, les membres du groupe socialiste et apparenté, et tendant, après les mots : « outre le Président de la République », à rédiger comme suit la fin du troisième alinéa du texte proposé par l'amendement n° 10 pour l'article 65 de la Constitution :

« et le garde des sceaux, six magistrats du siège élus, un conseiller d'Etat désigné par le Conseil d'Etat, trois personnalités n'appartenant ni au Parlement ni à l'ordre judiciaire et désignées respectivement par le Président de la République, le président du Sénat et le président de l'Assemblée nationale. »

Veillez poursuivre, monsieur Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je voudrais faire une dernière observation. Elle concerne « l'ordre judiciaire ». De quoi s'agit-il ? Je connais l'ordre des avocats, mais pas l'ordre judiciaire. Je me demande si un avocat fait partie de l'ordre judiciaire. S'il en fait partie, alors la formulation n'est peut-être pas bonne.

Récemment, nous avons reçu des lettres de la conférence des bâtonniers dans lesquelles était proposée la présence

d'un avocat. En commission, nous avons d'ailleurs songé à cette présence, mais nous avons considéré qu'un problème d'incompatibilité se poserait. J'avais songé à un ancien grand bâtonnier, par exemple. Vous me rétorquerez que s'il s'agit d'un « ancien » grand bâtonnier, il n'appartient en tout cas plus à l'ordre judiciaire. Effectivement.

J'accepte finalement la formulation proposée. Cependant, je souligne au passage qu'il n'y aurait aucun inconvénient à ce qu'un ancien avocat expérimenté siège au Conseil supérieur de la magistrature.

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat, pour défendre le sous-amendement n° 21.

M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat. Le Gouvernement est favorable aux dispositions de l'amendement n° 10 relatives à la double formation, à la composition du Conseil supérieur avec un représentant nommé par le président de la République, et au droit de grâce.

Cependant, le Gouvernement, pour alléger la loi constitutionnelle, préférerait que les termes « désignés par tirage au sort au sein de collèges élus » soient inscrits dans une loi organique.

Le Gouvernement est sensible au fait que le Sénat et l'Assemblée nationale ont beaucoup insisté sur cette notion de tirage au sort afin de mieux affirmer l'impartialité.

Par ailleurs, le tirage au sort aurait effectivement lieu à partir d'un collège d'élus au niveau des cours d'appel. Les personnes désignées seraient donc élues dans un premier temps. Les organisations représentatives considèrent qu'il s'agit là d'une méfiance instinctive vis-à-vis des organisations les plus représentatives.

Aussi, le Gouvernement, je le répète, souhaite poursuivre la concertation avec le Parlement et avec les organisations représentatives afin, probablement, de parvenir à un système fondé à la fois sur une élection au deuxième degré et un tirage au sort. Le tirage au sort présente également l'avantage d'ouvrir l'accès au Conseil supérieur de la magistrature à des représentants indépendants.

Telle est la raison pour laquelle le Gouvernement estime qu'il faut parvenir à une synthèse, qui aurait mieux sa place dans une loi organique. C'est l'objet du sous-amendement qu'il présente.

M. Jacques Larché, président de la commission. Je demande la parole.

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

M. Jacques Larché, président de la commission. Monsieur le garde des sceaux, je ne traiterai pas, pour l'instant, du fond ; il appartiendra à M. le rapporteur de donner l'avis de la commission sur le sous-amendement. Je souhaite simplement relever une erreur d'interprétation constitutionnelle : il n'existe pas de domaine de la loi organique.

M. Etienne Dailly, rapporteur. Voilà !

M. Jacques Larché, président de la commission. Il n'y a de domaine de la loi organique que dans la mesure où la Constitution prévoit une loi organique et ce qui sera renvoyé à cette loi. En ce qui concerne la loi organique, on ne peut donc pas tenir le même raisonnement que pour la répartition des compétences entre le domaine législatif et le domaine réglementaire.

Il existe une matière législative et une matière réglementaire. On prend d'ailleurs quelques libertés, fort heureusement, avec les dispositions de la Constitution. Mais il n'existe pas de matière relevant de la loi organique. L'argument ne tient donc pas.

Par ailleurs, vous souhaitez alléger la rédaction. Pour ma part, je considère que la formulation proposée est très

simple. Vous avez noté que vous étiez non pas en conflit, mais, tout au moins, en dispute, au sens donné à ce mot au XVII^e ou au XVIII^e siècle, avec quelques organisations qui se considèrent comme représentatives. Certes ! Je reprends cette formule que j'emploie très souvent : les magistrats fussent-ils représentatifs et dans la mesure où ils se croient représentatifs ne font ni la loi organique ni la Constitution, même – j'allais dire surtout – si la loi organique s'applique à eux. Il ne leur appartient pas de l'élaborer.

Ce que je vous demande, pour envisager, le cas échéant, un renvoi à la loi organique, c'est un engagement formel, étant entendu que – ne nous y trompons pas ! – dans cette discussion qui va se poursuivre pour aboutir à la loi organique, vous serez en position de faiblesse. En effet, vous n'aurez pas posé dès à présent le principe auquel vous nous avez dit que vous teniez.

Si vous y tenez, tenez-vous y fermement et allez jusqu'au terme de la logique : acceptez de mettre dans la Constitution une formulation qui n'est pas lourde. Elle est même élégante ; elle a été beaucoup travaillée en commission ; elle est très claire ; elle dit ce que nous voulons. Il appartiendra au Sénat de décider. M. le rapporteur fera part de son jugement. Mais, encore une fois, nous devons agir dans la clarté. Nous faisons figurer dans la Constitution ce que nous entendons y mettre et nous renvoyons à la loi organique ce que nous entendons y renvoyer. Il n'y a pas d'autre vérité en la matière !

Sur le fond, quelles que soient les réticences de certains, il est de l'intérêt du bon fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature que ceux qui auront à prendre des décisions aussi importantes ne soient pas uniquement issus d'une élection qui sera inévitablement, vous le savez, le résultat d'une « campagne électorale », avec, malgré tout, des relations privilégiées entre ceux qui auront été élus et ceux qui les auront désignés.

Je ne vais pas jusqu'à souhaiter que les parlementaires soient tirés au sort, cela va de soi. Nous, nous avons une objectivité naturelle, car nous n'avons pas de mandat impératif. Pour nous, il n'existe aucun risque.

Je crains qu'il n'y ait une sorte de pseudo-mandat impératif entre les magistrats et ceux qui les éliront. En tout cas, il n'est pas possible d'inscrire dans la Constitution le principe de l'élection et dans la loi organique le principe du tirage au sort. Dans cette hypothèse, nous irions directement au-devant de la censure du Conseil constitutionnel.

En effet, mes chers collègues, n'oubliez pas que l'un des avantages ou des inconvénients majeurs de la loi organique est son contrôle par le Conseil constitutionnel.

Imaginez que vous fassiez figurer dans la loi organique le principe du tirage au sort et qu'il prenne « fantaisie » au Conseil constitutionnel (*sourires*) de déclarer que le tirage au sort est incompatible avec les principes généraux du droit, avec les principes fondamentaux de la République ou avec la Déclaration de 1789.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Ou avec l'élection !

M. Jacques Larché, *président de la commission.* Effectivement !

Par conséquent, si l'on veut le tirage au sort et l'élection, il faut le dire dans la Constitution, c'est du moins mon sentiment personnel.

M. le président. La parole est à M. Dreyfus-Schmidt, pour défendre les sous-amendements n^{os} 15 et 16.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Nous donnerons tout à l'heure notre avis sur le sous-amendement n^o 21. J'indique d'ores et déjà que le plus simple, à mon avis, serait de faire simplement mention, dans la Constitution, des magistrats et

de laisser à la loi organique le soin de déterminer ensuite la façon dont ils sont choisis, élus, désignés. Mais nous reprendrons ce débat.

S'agissant du tirage au sort, je suis étonné que l'on ne prétende pas appliquer ce système aux personnalités autres que les magistrats. En effet, on pourrait, par un tirage au sort effectué à partir d'une liste de noms proposés par différentes personnes, faire représenter indirectement les groupes minoritaires des assemblées. Cela nous donnerait satisfaction. Mais nous verrons cela à l'occasion de la navette.

J'en arrive au sous-amendement n^o 15, que je souhaite rectifier, comme je l'ai fait pour le sous-amendement n^o 14.

Nous souhaitons en effet proposer, pour la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet, la même formule que celle que nous avons défendue pour la formation compétente à l'égard des magistrats du siège.

Cette nouvelle rédaction est la suivante : « et le garde des sceaux, six magistrats du parquet élus, un conseiller d'Etat désigné par le Conseil d'Etat et les trois personnalités mentionnées à l'alinéa précédent ».

Ainsi, nous souhaitons mettre « et le garde des sceaux » à la place de « et le vice-président ».

De « sept magistrats du parquet élus », nous passons à « six magistrats du parquet élus », pour qu'il y ait parité.

Nous visons seulement les magistrats du « parquet », car il n'y a pas de raison, à notre avis, que des magistrats du siège fassent des propositions s'agissant des nominations des magistrats du parquet.

En outre, nous souhaitons que ces magistrats soient « élus », et ce contrairement à la position adoptée par M. Larché, précisément pour évacuer la question du tirage au sort.

Enfin, nous voulons que la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet comprenne « un conseiller d'Etat désigné par le Conseil d'Etat et les trois personnalités mentionnées à l'alinéa précédent ». En effet, l'alinéa précédent fait référence non pas à cinq personnalités, mais à trois, à savoir le Président de la République, le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat.

M. le président. Je suis donc saisi d'un sous-amendement n^o 15 rectifié, présenté par MM. Estier et Dreyfus-Schmidt, les membres du groupe socialiste et apparenté et tendant, après les mots : « outre le Président de la République », à rédiger comme suit la fin du quatrième alinéa du texte présenté pour l'article 65 de la Constitution par l'amendement n^o 10 : « et le garde des sceaux, six magistrats du parquet élus, un conseiller d'Etat désigné par le Conseil d'Etat et les trois personnalités mentionnées à l'alinéa précédent ».

Veillez poursuivre, monsieur Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Le sous-amendement n^o 16 se rapporte au dernier alinéa de l'amendement n^o 10, qui est ainsi rédigé :

« Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article. »

C'est un peu court ! D'ailleurs, c'est ce que soulignait M. le président de la commission des lois, voilà un instant, en disant que la Constitution doit préciser le contenu de la loi organique. Bien sûr, on n'est pas obligé d'entrer dans les moindres détails. Mais dire : « détermine les conditions d'application du présent article », alors que l'article comprend dix autres alinéas, n'est tout de même pas très précis !

Le sous-amendement n^o 16 vise donc à prévoir qu'« une loi organique précise les modalités d'élection et de désignation des membres du Conseil supérieur de la magistrature, » – élection pour les magistrats, désignation pour les

autres membres, mais, comme cela n'est pas précisé, vous pourrez aussi retenir l'élection pour les autres membres – « le régime des incompatibilités » – cela peut être nécessaire ! – « et les modalités de fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature ». On n'attend rien d'autre de la loi organique, mais on attend tout cela de la loi organique !

M. le président. A cette heure, le Sénat voudra sans doute interrompre ses travaux pour les reprendre à quinze heures. (*Assentiment.*)

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à douze heures cinquante, est reprise à quinze heures cinq, sous la présidence de M. Jean Chamant.)

PRÉSIDENTE DE M. JEAN CHAMANT vice-président

M. le président. La séance est reprise.

Nous poursuivons la discussion, en deuxième lecture, du projet de loi constitutionnelle portant révision de la Constitution du 4 octobre 1958 et modifiant ses titres VIII, IX, X et XVI.

Article 8 (*suite*)

M. le président. Dans la discussion des articles, nous en sommes parvenus à l'article 8, dont nous avons commencé l'examen.

Les amendements n^{os} 9 et 10, les sous-amendements n^{os} 13, 14 rectifié, 21, 15 rectifié et 16 ont été exposés par leurs auteurs.

Viennent maintenant, faisant également l'objet de la discussion commune, cinq amendements présentés par MM. Estier et Dreyfus-Schmidt, les membres du groupe socialiste et apparenté.

L'amendement n^o 1 rectifié vise à rédiger ainsi cet article :

« L'article 65 de la Constitution est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 65. – Le Conseil supérieur de la magistrature est présidé par le Président de la République.

« Il élit en son sein un vice-président qui peut suppléer le Président de la République.

« Le Conseil supérieur de la magistrature comprend, en outre, sept magistrats du siège élus ; un conseiller d'Etat désigné par le Conseil d'Etat ; cinq personnalités n'appartenant ni au Parlement ni à l'ordre judiciaire et désignées respectivement par le Président de la République, par le président du Sénat, le président de l'Assemblée nationale et les présidents du groupe minoritaire le plus nombreux de chaque assemblée du Parlement.

« Le Conseil supérieur de la magistrature ainsi composé :

« – fait des propositions pour les nominations des magistrats du siège à la Cour de cassation et pour celles de premier président de cour d'appel ; les autres magistrats du siège sont nommés sur son avis conforme ;

« – statue comme conseil de discipline des magistrats du siège. Il est alors présidé par le premier président de la Cour de cassation.

« Les sept magistrats du siège élus cèdent la place à sept magistrats du parquet élus, exclusivement lorsque le Conseil supérieur donne son avis pour les nominations concernant les magistrats du parquet ou sur les

sanctions disciplinaires encourues par eux. Dans ce dernier cas, il est présidé par le procureur général près la Cour de cassation.

« Une loi organique précise les modalités de désignation des membres du Conseil supérieur de la magistrature, le régime des incompatibilités et les modalités de fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature. »

L'amendement n^o 2 tend, dans le deuxième alinéa du texte proposé par l'article 8 pour l'article 65 de la Constitution, après les mots : « de l'ordre judiciaire », à insérer le mot : « élus ».

L'amendement n^o 3 a pour objet, après les mots : « Conseil d'Etat », de rédiger ainsi la fin du deuxième alinéa du texte présenté par l'article 8 pour l'article 65 de la Constitution : « et trois personnalités n'appartenant ni au Parlement ni à l'ordre judiciaire, désignées respectivement par le Président de la République, le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat. »

L'amendement n^o 4 vise à supprimer l'avant-dernier alinéa du texte proposé par l'article 8 pour l'article 65.

L'amendement n^o 5 rectifié tend, dans l'avant-dernier alinéa du texte présenté par l'article 8 pour l'article 65 de la Constitution, à remplacer le mot : « est » par les mots : « peut être ».

La parole est à M. Dreyfus-Schmidt, pour défendre ces cinq amendements.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Compte tenu des rectifications intervenues dans les sous-amendements à l'amendement n^o 10 que j'ai eu l'honneur de présenter au Sénat ce matin même, je souhaiterais rectifier une nouvelle fois l'amendement n^o 1 rectifié.

Cette modification porte sur les quatrième et huitième alinéas.

Le quatrième alinéa est, désormais, ainsi rédigé :

« Le Conseil supérieur de la magistrature comprend, en outre, six magistrats du siège élus ; un conseiller d'Etat désigné par le Conseil d'Etat ; trois personnalités n'appartenant ni au Parlement ni à l'ordre judiciaire et désignées respectivement par le Président de la République, par le président du Sénat, le président de l'Assemblée nationale. »

Quant au huitième alinéa, il se lit maintenant ainsi :

« Les six magistrats du siège élus cèdent la place à six magistrats du parquet élus, ... ».

M. le président. Je suis donc saisi d'un amendement n^o 1 rectifié *bis*, présenté par MM. Estier et Dreyfus-Schmidt, les membres du groupe socialiste et apparenté, tendant à rédiger ainsi l'article 8 :

L'article 65 de la Constitution est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 65. – Le Conseil supérieur de la magistrature est présidé par le Président de la République.

« Il élit en son sein un vice-président qui peut suppléer le Président de la République.

« Le Conseil supérieur de la magistrature comprend, en outre, six magistrats du siège élus ; un conseiller d'Etat désigné par le Conseil d'Etat ; trois personnalités n'appartenant ni au Parlement ni à l'ordre judiciaire et désignées respectivement par le Président de la République, par le président du Sénat et le président de l'Assemblée nationale.

« Le Conseil supérieur de la magistrature ainsi composé :

« – fait des propositions pour les nominations des magistrats du siège à la Cour de cassation et pour celles

de premier président de cour d'appel ; les autres magistrats du siège sont nommés sur son avis conforme ;

« – statue comme conseil de discipline des magistrats du siège. Il est alors présidé par le premier président de la Cour de cassation.

« Les six magistrats du siège élus cèdent la place à six magistrats du parquet élus, exclusivement lorsque le Conseil supérieur donne son avis pour les nominations concernant les magistrats du parquet ou sur les sanctions disciplinaires encourues par eux. Dans ce dernier cas, il est présidé par le procureur général près la Cour de cassation.

« Une loi organique précise les modalités de désignation des membres du Conseil supérieur de la magistrature, le régime des incompatibilités et les modalités de fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature. »

Veillez poursuivre, monsieur Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Par cet amendement, nous proposons que le vice-président du Conseil supérieur de la magistrature soit élu par celui-ci en son sein et, par voie de conséquence, que le garde des sceaux n'y siège plus. Nous proposons également la nomination de six magistrats de façon qu'il y ait parité, si je puis dire, avec les personnalités civiles.

Le Conseil supérieur de la magistrature se verrait, en outre, reconnaître diverses attributions. Il ferait des propositions pour les nominations des magistrats du siège à la Cour de cassation et pour celles de premier président de cour d'appel. Les autres magistrats du siège seraient nommés sur avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature, qui statuerait également en qualité de conseil de discipline pour les magistrats du siège. Il serait alors présidé par le Premier président de la Cour de cassation.

Par ailleurs – cette disposition devrait intéresser le Sénat lorsqu'il lui faudra se mettre d'accord avec l'Assemblée nationale, qui, dans un premier temps, a refusé les deux formations proposées par lui – nous précisons que les magistrats du siège élus cèdent la place aux magistrats du parquet élus, exclusivement lorsque le Conseil supérieur donne son avis pour les nominations concernant les magistrats du parquet ou sur les sanctions disciplinaires encourues par eux. Dans ce dernier cas, il est présidé par le procureur général près la Cour de cassation. Une loi organique précisera les modalités de désignation des membres du Conseil supérieur de la magistrature, le régime des incompatibilités et les modalités de fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature.

En ce qui concerne l'amendement n° 2, il ne devrait pas surprendre le Sénat, car son objet est le même que celui d'un sous-amendement que nous avons déposé à l'amendement n° 10 de la commission. Nous demandons, en fait, que soit précisé le mot « élus ».

S'agissant de l'amendement n° 3, il est satisfait dans la mesure où la commission elle-même prévoit que les trois personnalités n'appartenant ni au Parlement ni à l'ordre judiciaire seront désignées respectivement par le Président de la République, le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat.

En conséquence, si l'amendement n° 10 est adopté, je serai conduit à retirer l'amendement n° 3.

L'amendement n° 4 a trait au droit de grâce. Deux solutions s'offrent à nous ; nous en avons d'ailleurs parlé ce matin à l'occasion de la discussion générale. Il est proposé par le Sénat de ne pas faire référence au droit de grâce. En effet, s'il plaît au Président de la République de demander son avis au Conseil supérieur de la magistrature en ce qui

concerne les grâces, il peut toujours le faire. C'est, me semble-t-il, la voix de la sagesse.

Or, l'Assemblée nationale, très curieusement, comme nous l'avons souligné ce matin, a retenu la rédaction suivante : « Le Conseil supérieur de la magistrature est consulté sur les grâces ». Par conséquent, il le serait obligatoirement, ce qui est tout à fait inadmissible, le droit de grâce étant un droit régalien, conformément à la tradition en France. Il n'y a donc aucune raison de limiter, sur ce sujet en tout cas, les pouvoirs du Président de la République.

C'est pourquoi nous proposons, par notre amendement n° 4, de revenir à la rédaction initiale du Sénat.

Quant à l'amendement n° 5 rectifié, amendement de repli, il sera satisfait si l'amendement de la commission est adopté.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 9, sur les sous-amendements n°s 14 rectifié, 21, 15 rectifié et 16, ainsi que sur les amendements n°s 1 rectifié *bis*, 2, 3, 4 et 5 rectifié ?

M. Hubert Haenel, rapporteur. L'amendement n° 9 est contraire à tous les principes que nous avons admis depuis le début de cette discussion, tant en première qu'en deuxième lecture. La commission y est donc défavorable.

En ce qui concerne le sous-amendement n° 14 rectifié, je constate avec satisfaction que notre collègue M. Michel Dreyfus-Schmidt nous rejoint sur un certain nombre de points. Il admet maintenant que le garde des sceaux soit vice-président de droit du Conseil supérieur de la magistrature de même il admet l'idée, que nous avons soutenue depuis le départ, de la double formation dudit Conseil.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je n'admets pas : je ne lutte plus !

M. Hubert Haenel, rapporteur. Mais, pour le reste, nos points de vue divergent toujours.

La commission est donc défavorable au sous-amendement n° 14 rectifié.

Le sous-amendement n° 21 – M. le président de la commission l'a rappelé ce matin – est contraire à la position de principe adoptée par la commission des lois. Cependant, dans sa sagesse et dans sa sérénité, le Sénat aura sans doute à cœur de faciliter à la fois le travail gouvernemental et le travail parlementaire.

La commission s'en remet donc à la sagesse du Sénat ; à titre personnel, je précise que je voterai le sous-amendement.

La commission est défavorable au sous-amendement n° 15 rectifié, pour les raisons que j'ai indiquées tant lors de la première lecture que ce matin même.

Pour ce qui est du sous-amendement n° 16, la commission, comme le Sénat en première lecture, souhaite que la Constitution fixe le mode de désignation des membres du Conseil supérieur de la magistrature. Elle s'en remet donc à la sagesse du Sénat pour choisir entre le renvoi à la loi organique ou la précision dans la Constitution que les autres membres magistrats du Conseil sont tirés au sort au sein de collèges élus.

La commission est défavorable à l'amendement n° 1 rectifié *bis*, pour les raisons que j'ai déjà indiquées, ainsi qu'à l'amendement n° 2.

L'amendement n° 3 et l'amendement n° 5 rectifié sont satisfaits par l'amendement n° 10 ; l'amendement n° 4 quant à lui est partiellement satisfait par cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements n°s 9 et 10, sur les sous-amendements n°s 14 rectifié, 15 rectifié et 16, ainsi que sur les amendements n°s 1 rectifié *bis*, 2, 3, 4 et 5 rectifié ?

M. Pierre Méhaignerie, *ministre d'Etat*. L'avis du Gouvernement rejoint, globalement, celui de la commission.

Le Gouvernement est défavorable à l'amendement n° 9, qui traduit une rupture avec les principes de la Constitution de 1958.

Il est favorable à l'amendement n° 10, sous réserve de l'adoption du sous-amendement n° 21, sur lequel M. le rapporteur a émis, à titre personnel, un avis favorable.

Il est défavorable au sous-amendement n° 14 rectifié. Nous avons déjà discuté de la représentation au sein du Conseil supérieur de la magistrature, des groupes minoritaires des deux assemblées, en première lecture.

Le Gouvernement est défavorable au sous-amendement n° 15 rectifié, pour des raisons identiques à celles qu'à indiquée M. le rapporteur.

Le sous-amendement n° 16 nous paraît maintenant satisfait.

Le Gouvernement est défavorable à l'amendement n° 1 rectifié *bis*.

En ce qui concerne les magistrats, M. Dreyfus-Schmidt obtient à moitié satisfaction.

Quant aux amendements n°s 4 et 5 rectifié, ils me paraissent satisfaits par l'amendement n° 10.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 9, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je vais mettre aux voix le sous-amendement n° 14 rectifié.

M. Etienne Dailly. Je demande la parole, contre le sous-amendement.

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

M. Etienne Dailly. Si j'interviens à l'instant, c'est, en fait, pour poser une question à la commission et lui laisser le temps d'y réfléchir avant que ne soit mis au vote son amendement n° 10.

En effet, l'amendement n° 10 énonce, à la fin de son troisième alinéa, que les trois personnalités visées sont « désignées respectivement par le Président de la République, le président de l'Assemblée nationale et le Sénat ».

Je sais bien que c'est là l'ordre dans lequel sont cités ces trois personnages dans l'article 56 de la Constitution relatif à la désignation des membres du Conseil constitutionnel.

Mais, chaque fois que l'occasion se présente, je fais observer que ce n'est pas l'ordre des préséances, qui est le suivant : le Président de la République, le Premier ministre, deuxième personnage de l'Etat, le président du Sénat, troisième personnage parce qu'il a le droit d'intérim et, enfin, le président de l'Assemblée nationale.

En tant que membre de la commission, je n'ai pas voulu déposer de sous-amendement...

M. Michel Dreyfus-Schmidt. C'est dans le nôtre !

M. Etienne Dailly. Je le sais, mais comme le vôtre va probablement « tomber », je prends mes précautions !

Monsieur le rapporteur, je souhaite donc vivement que vous rectifiez votre amendement n° 10, de sorte qu'il puisse se lire ainsi : « ... désignées respectivement par le Président de la République, le président du Sénat et le président de l'Assemblée nationale. »

Cette question, je l'ai déjà soulevée au moment de la délibération du projet de loi sur l'audiovisuel, le Conseil supérieur de l'audiovisuel comportant des membres désignés « par le Président de la République, le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat. »

A l'époque, on m'avait précisément fait valoir qu'il fallait maintenir cet ordre parce que c'était celui qu'on avait retenu dans la Constitution.

Voilà pourquoi, souhaitant qu'on ne puisse plus m'opposer cette référence à la Constitution, je souhaite que figurent dans cette dernière les deux formulations : celle de l'article 56 – il n'est pas question d'y revenir – à savoir « le Président de la République, le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat », mais aussi celle de cet article 65, c'est-à-dire : « le Président de la République, le président du Sénat et le président de l'Assemblée nationale ». Ainsi, on ne pourrait plus m'opposer, par la suite, à l'occasion du vote de je ne sais quelle loi, le fait que la Constitution ne les énumère pas dans cet ordre.

Je ne demande qu'une chose : que la Constitution corresponde à la réalité des faits, réalité qu'elle organise, d'ailleurs, car l'intérim du président du Sénat à l'Élysée, c'est elle qui le prévoit. Ce faisant, je n'ai pas le sentiment de demander quelque chose d'extraordinaire.

Je prie M. le rapporteur de m'excuser de faire cette proposition en l'instant, mais je suis arrivé trop tard en commission pour pouvoir l'y faire. Par ailleurs, il n'était pas question, de la part d'un co-rapporteur – ce serait contraire à notre déontologie – de déposer un sous-amendement.

Cela étant dit, il est évident que, pour des raisons de fond, je voterai contre le sous-amendement n° 14 rectifié, bien qu'il place le président du Sénat avant celui de l'Assemblée nationale.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je remercie M. Dailly d'avoir remarqué – mais que ne remarque-t-il pas ? – que, dans notre sous-amendement, tenant le même raisonnement que lui, nous avons fait figurer le président du Sénat avant celui de l'Assemblée nationale.

Il est vrai qu'il pourrait paraître curieux que figurent, dans la Constitution, deux présentations différentes. Je m'étonne, en revanche – mais nul n'est infallible, finalement – que M. Dailly n'ait pas pensé à proposer un amendement pour modifier l'énumération de l'article 56, de telle manière que nous fassions d'une pierre deux coups.

M. Etienne Dailly. L'article 56 de la Constitution n'est pas visé par le présent texte !

M. le président. Vous êtes convaincu ?

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Non, pas du tout ! Il me paraît tout de même en rapport direct avec le texte.

Cela étant, il reste évidemment une possibilité ; c'est de voter notre sous-amendement que, en l'état actuel des choses, nous maintenons.

Il n'y a qu'une différence, si je comprends bien – c'est probablement ce qui gêne M. Dailly –, c'est que nous précisons que les magistrats sont du siège.

A ce sujet, je n'ai eu de réponse ni de la commission ni du Gouvernement, ni aujourd'hui, ni en première lecture, à ma question : pourquoi faudrait-il, surtout s'il y a deux formations, qu'il y ait un membre du parquet pour donner son avis sur la nomination des magistrats du siège, et vice versa d'ailleurs ? A mon avis, ce n'est pas bon.

C'était le cas jusqu'à présent parce que c'était le seul moyen de faire représenter les magistrats du parquet dans le Conseil supérieur de la magistrature.

Maintenant, le Conseil supérieur de la magistrature aura, de par ses attributions, à donner un avis sur la nomination des magistrats du parquet, et cela se fera dans une formation

spéciale. Il n'y a donc plus besoin de magistrat du parquet ailleurs, nous semble-t-il !

Nous demandons aussi qu'il soit précisé que les magistrats du siège sont élus. C'est tout de même important. Les magistrats eux-mêmes le demandent.

A moins que vous ne craigniez – mais vous nous le direz, car la commission nous a fait part de ses appréhensions, même si le Gouvernement ne nous a pas donné son avis – que cette précision n'empêche ensuite le tirage au sort. Je ne crois pas. De toute façon, vous n'envisagez un tirage au sort que parmi des collègues élus !

Lorsque la question viendra en discussion, nous demanderons qu'ils soient élus directement, car il ne serait pas digne, selon nous, que des membres de cette instance supérieure que sera le Conseil supérieur de la magistrature soient tirés au sort. On ne peut pas s'en remettre au hasard. Les magistrats doivent se voir reconnaître le droit le plus strict de choisir parmi eux ceux qui leur paraissent les plus dignes et les plus compétents pour les représenter.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix le sous-amendement n° 14 rectifié, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

M. Charles Lederman. Le groupe communiste vote contre.

(Le sous-amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je vais mettre aux voix le sous-amendement n° 21.

M. Etienne Dailly. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Etienne Dailly. Je souhaiterais que le Gouvernement en dise un peu plus. Il nous demande de supprimer – et nous tenions beaucoup à cette disposition, il faut dire ce qui est – la désignation des magistrats en question par tirage au sort au sein de collègues élus.

Implicitement, cela signifie que ce qui ne figure pas dans la Constitution, il faudra bien le trouver quelque part ; ce sera dans la loi organique. D'accord.

Ma question est donc la suivante, monsieur le garde des sceaux : que trouvera-t-on dans cette loi organique ?

M. Michel Dreyfus-Schmidt. J'ai posé cette question ce matin, et M. le ministre y a répondu !

M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat.

M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat. Effectivement, j'ai déjà répondu à cette question ce matin. Je le répète, les magistrats seront à la fois élus et tirés au sort. Il est évident que les modalités pratiques de ce dispositif relèvent de la loi organique ; il est probable, en l'état actuel des analyses du Sénat et de l'Assemblée nationale, qu'au moins une partie de ces magistrats seront tirés au sort.

M. Pierre Fauchon. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Pierre Fauchon. Je voterai le sous-amendement n° 21, dans un souci de cohésion et par discipline.

Contrairement à mon excellent collègue et ami M. Dreyfus-Schmidt, je suis tout à fait opposé à l'idée selon laquelle il revient aux magistrats, par le biais de leurs syndicats, de décider entre eux de la composition du Conseil supérieur de la magistrature.

Voilà le type même de la mauvaise idée ! Les syndicats ont pour vocation de défendre les intérêts de leurs membres, et

non de gérer les affaires, et moins encore lorsque l'instance en question a pour mission de faire respecter la dignité et l'indépendance de la magistrature.

Mes chers collègues, cessons de nous raconter des histoires ! Nous savons très bien comment les choses se passent : un tel système ouvre la voie aux négociations entre les appareils dirigeants des différents syndicats de la magistrature. Qui peut croire sérieusement et affirmer que, dans ce type de négociation, la prise en compte de la grande qualité morale de tel candidat l'emporte sur d'autres considérations ? Personne !

Ayons donc le courage de reconnaître que cette voie est dangereuse.

J'ai noté que M. le ministre d'Etat conservait une part pour le tirage au sort. Je ne comprends pas que l'on brocarde ce type de désignation. Dans la Grèce antique, mère de toutes les démocraties, on ne trouvait pas misérable d'utiliser le tirage au sort ! Dans la première des républiques, la plus ancienne, la meilleure des démocraties, celle qui a duré le plus longtemps et qui a su le mieux résister aux dominations, Venise, on en faisait de même.

Selon moi, tous les magistrats sont égaux : tirer au sort, parmi eux, ceux qui seront chargés de gérer au sein du Conseil supérieur de la magistrature leur avancement était pour moi la sagesse.

Mais ni le Gouvernement ni la majorité ne semblent partager cette sagesse. C'est pourquoi, par discipline, en espérant que le nombre de magistrats tirés au sort restera suffisant pour contrecarrer les négociations, les manipulations, les arrangements, je voterai, la mort dans l'âme, le sous-amendement n° 21.

M. Charles Lederman. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Charles Lederman. Je m'apprêtais à voter ce sous-amendement, car il répondait à nos souhaits : ne pas s'en remettre au hasard pour désigner les représentants des magistrats au Conseil supérieur de la magistrature.

Mais ayant entendu la réponse apportée par M. le garde des sceaux à la question posée par M. Dailly, aux termes de laquelle une partie des membres du Conseil supérieur de la magistrature sera élue et une autre sera tirée au sort, et ce sans aucune précision quant au contenu du projet de loi organique, devant cette situation ni blanche ni noire, nous ne prendrons pas part au vote. En effet, il n'est pas possible de demander au Sénat de voter un texte dont on ne sait pas ce qu'il adviendra !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je veux tenter de convaincre certains de nos collègues, notamment ceux qui siègent à ma droite, en fait à la gauche de cet hémicycle.

M. le ministre d'Etat, interrogé à nouveau, après que nous l'ayons fait nous-mêmes ce matin, vient de rappeler qu'en l'état actuel de sa réflexion il a l'intention de proposer, dans le projet de loi organique, qu'une partie des magistrats soient tirés au sort parmi les élus, et que d'autres, peut-être, soient élus directement.

Mais ce qui compte, c'est le texte qui résultera du projet de loi organique lorsqu'il sera définitivement adopté. Or, aujourd'hui, nous ne pouvons rien en savoir. C'est ma première observation.

J'en viens à ma seconde observation. Mon excellent collègue et ami M. Fauchon est parti en guerre contre les syndi-

cats ; il m'aurait entendu prononcer ce mot. Or, je ne l'ai pas fait. Mais je veux bien le prononcer. D'abord, la plupart des magistrats sont, à ma connaissance, syndiqués.

M. Jacques Larché, président de la commission. Mais non !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Cela ne diminue en rien leur compétence, ni leur indépendance, bien évidemment.

Il est intéressant de savoir que, dans leur très grande majorité, syndiqués ou non, ils ne demandent pas à être tirés au sort.

Par ailleurs, personne n'a dit qu'il y aura des listes. Il pourrait y avoir des scrutins uninominaux. Cela n'a pas été dit non plus, et on pourra en reparler.

Personne non plus ne prétend que les magistrats non syndiqués ne pourront être ni candidats ni élus. Bref, il s'agit d'un très mauvais procès.

Nous sommes opposés au tirage au sort qui, selon nous, n'est pas digne !

M. Fauchon invoque des précédents historiques. Certes, sous Napoléon, on tirait au sort pour savoir qui partait, ou pas, sous les drapeaux. Dieu merci, nous sommes revenus sur ce système.

Ceux qui, comme nous, pensent qu'il n'est pas digne de tirer les magistrats au sort doivent voter ce sous-amendement. Ainsi, cette disposition ne figurera pas dans le projet de loi. Faute de voter ce sous-amendement, le tirage au sort serait inscrit dans la Constitution.

C'est pourquoi nous voterons ce sous-amendement. Dans un premier temps, nous voulons éviter que cette disposition n'apparaisse dans la Constitution. Dans une seconde bataille, nous lutterons pour que le tirage au sort ne figure pas non plus dans la loi organique.

M. Jacques Larché, président de la commission. Je demande la parole.

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

M. Jacques Larché, président de la commission. Nous sommes là devant un problème important. Je ne pense pas qu'un seul membre de cette assemblée n'éprouve pas la plus grande considération pour la magistrature. Au fil des années, nous avons toujours défendu non seulement ses intérêts matériels, mais aussi le rôle qu'elle doit jouer dans l'Etat.

Je n'hésite pas à dire - je l'ai déclaré souvent et je le répète - que la magistrature a commis une erreur historique en constituant des syndicats.

Ces organismes ont peut-être compétence pour défendre les intérêts matériels de la magistrature, à l'instar des syndicats de n'importe quelle entreprise, de Renault, par exemple. Soit !

Mais ces syndicats en tant que tels n'ont aucune qualité pour participer à la désignation des membres du Conseil supérieur de la magistrature, auxquels nous entendons donner un rôle éminent. Nous leur confions une mission d'Etat : assurer l'indépendance de la magistrature.

Eh bien, il n'est pas plus question de confier à des syndicats l'indépendance de la magistrature que de confier la gestion des affaires de ce pays à tel ou tel syndicat professionnel !

M. Etienne Dailly. Très bien !

M. Jacques Larché, président de la commission. Dès lors, il faut que les magistrats choisissent : s'ils sont syndiqués, qu'ils le soient, c'est leur affaire, et je crains fort hélas ! qu'ils ne fassent pas machine arrière. On prétend qu'ils sont tous syndiqués ; chacun sait que c'est une aimable plaisanterie.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Pas tous !

M. Jacques Larché, président de la commission. On compte peut-être, au plus, 30 p. 100 de magistrats syndiqués. Et encore, je vérifierai.

J'en profite pour rendre hommage aux magistrats qui ne se syndiquent pas, qui ont parfaitement compris que syndicalisme et magistrature n'étaient pas deux comportements conciliables.

En conséquence, donnez aux magistrats, par le biais de l'élection, le droit de gérer la magistrature et d'assurer l'indépendance de la magistrature, parce que c'est bien de cela dont nous discutons, et renvoyez à plus tard une querelle que vous n'éviterez pas, monsieur le garde des sceaux.

Vous le savez bien, d'ailleurs, car vous faites l'objet - vous en êtes conscient - de pressions considérables de la part d'un certain nombre d'organismes qui, sous prétexte que les uns sont favorable au tirage au sort, n'en veulent pas.

Cette bataille, nous vous l'évitons. Vous en aurez suffisamment à mener au sein de la magistrature, notamment lors de la présentation de votre prochain projet de budget.

Personnellement, je ne voterai pas - j'y ai bien réfléchi, mais c'est bien à titre personnel et je n'engage personne - un texte dans lequel le principe de l'élection et du tirage au sort ne sera pas inscrit dans la Constitution. Je voulais faire part au Sénat de cette attitude qui n'est que personnelle.

M. Etienne Dailly. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Etienne Dailly. Je suis bien aise d'intervenir après M. le président de la commission des lois. Je partage totalement le sentiment qu'il vient d'exprimer, mais je regrette qu'il n'ait pas, en quelque sorte, posé une question préalable : si la magistrature a créé des syndicats, n'est-ce pas parce que sa condition n'est pas celle qu'elle devrait être ?

Celui qui parle a été à deux reprises un ex-futur garde des sceaux, tout le monde le sait, d'une part, en 1974 et, d'autre part, en 1986.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Jamais deux sans trois !

M. Etienne Dailly. Je vous en prie, ne parlons de ces souvenirs du passé que pour démontrer la sincérité de ma conviction !

A l'époque, je pensais, et je pense toujours, qu'il n'est pas admissible que soient payés selon les mêmes émoluments les fonctionnaires de l'Etat, et parmi eux ceux qui ont le privilège, l'honneur, mais aussi la redoutable tâche de rendre la justice au nom du peuple français.

Par conséquent, leur rémunération devrait être différente et les signes extérieurs en rapport avec celle-ci devraient forcer le respect.

J'ai dit, à l'époque, aux deux premiers ministres qui sollicitaient que je mettais tout de même à ma nomination un certain nombre de conditions.

Par exemple - mais ce ne sont que des exemples - outre la question des émoluments que j'évoquais voilà un instant, j'ai dit que je ne jugeais pas convenable que les préfets, les inspecteurs d'académie et quelques autres soient logés par les départements et que ne soient pas tenus de loger les présidents de tribunaux de grande instance. Il appartient à la loi de mettre à la charge des départements ce type d'obligation et de dépenses et à celle des conseils régionaux le logement des présidents de cour d'appel.

Nos magistrats ne devraient pas, en outre, être réduits à amener à bicyclette, comme c'est trop souvent le cas, aux chef-lieux des tribunaux, leurs dossiers sanglés sur les portebagages. Car telle est, hélas ! en définitive, la condition de la magistrature française.

J'arrête là ce débat, mais je voulais simplement vous dire qu'il ne tient qu'à nous que les syndicats perdent de l'influence dans la magistrature tant il est vrai que les magistrats français ont, à quelque syndicat qu'ils appartiennent, une haute conscience de leur mission. Voilà longtemps que je tenais à le dire. Voilà qui est fait.

Cela dit, le Gouvernement nous propose un sous-amendement assez singulier. La commission, dans sa sagesse, prévoyait un tirage au sort. Cette procédure est souhaitable, et même nécessaire. Ne pas tirer au sort reviendrait à admettre qu'il pourrait exister des magistrats de conditions différentes, de classes différentes. M. Fauchon l'a fort bien démontré. Tous les magistrats ont droit à notre respect. Tous doivent être égaux dans l'esprit de l'opinion. Donc le tirage au sort s'impose.

Il peut toutefois être souhaitable de ne pas tirer au sort parmi n'importe qui afin que la profession soit représentée dans les conditions qu'elle juge le plus convenable possible.

C'est pourquoi l'amendement n° 10 de la commission avait l'intérêt de mêler les deux systèmes : le collège était élu et, au sein de celui-ci, il était procédé à un tirage au sort.

Le Gouvernement propose de supprimer ce tirage au sort. Le troisième alinéa de l'article 65 de la Constitution se lisait ainsi : « La formation compétente à l'égard des magistrats du siège comprend, outre le Président de la République et le garde des sceaux, cinq magistrats du siège et un magistrat du parquet, un conseiller d'Etat, désigné par le Conseil d'Etat, et trois personnalités... »

La Constitution serait donc muette sur ce point.

Je me suis permis de vous interroger à ce propos, monsieur le garde des sceaux, et vous m'avez répondu – je ne crois pas trahir votre pensée, mais si je l'interprétais mal, je vous prie de m'en excuser – qu'il n'y aurait plus de tirage au sort au sein des collèges élus...

M. le président. Concluez, monsieur Dailly !

M. Etienne Dailly. ... alors que c'est précisément ce que nous souhaitons.

C'est pourquoi, à titre personnel, je rejoins tout à fait le président de la commission, ce qui ne m'empêchera pas de soutenir le Gouvernement chaque fois qu'il nous proposera des dispositions raisonnables. En l'occurrence, je ne crois pas que ce soit le cas. Je suis convaincu qu'en définitive nos collègues députés se rallieront à notre proposition.

Voilà pourquoi, comme M. le président de la commission, je ne voterai pas le sous-amendement n° 21 du Gouvernement.

M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat.

M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat. Je remercie tout d'abord MM. Larché et Dailly d'avoir souligné l'importance des conditions de travail des juges.

S'agissant du mode d'élection, j'ai beaucoup écouté les députés et les sénateurs ainsi que les magistrats, syndiqués ou non. Je n'avais pas d'avis *a priori*. J'en suis arrivé à la conclusion qu'un monopole des organisations syndicales n'est d'abord pas possible.

M. Etienne Dailly. C'est vrai !

M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat. En effet, au niveau des cours d'appel, seront souvent élus des juges indépendants n'appartenant donc à aucune liste ni à aucune organisation syndicale.

M. Hubert Haenel, rapporteur. Absolument !

M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat. La solution retenue par le Gouvernement semblait être la meilleure synthèse des positions de l'Assemblée nationale et du Sénat.

L'absence de vote, au second tour, au sein du collège des élus éliminera des personnalités des juges de très grande compétence et unanimement appréciés, syndiqués ou non.

Il ne faut pas faire de parallèle avec les entreprises, dans la mesure où le collège des élus sera certes composé de représentants d'organisations syndicales, mais aussi de représentants de juges totalement indépendants, dont l'autorité au sein d'une cour d'appel et à l'échelon national leur permettrait d'être élus au second tour.

Telle est la raison pour laquelle je tiens à répéter – je remercie M. le rapporteur de son analyse – que la meilleure synthèse possible est celle que j'ai rappelée tout à l'heure. Ainsi, nous aurons des représentants de tous horizons et nous n'éliminerons pas des personnalités de très grande qualité et unanimement reconnues par leurs pairs à l'échelon national.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix le sous-amendement n° 21, pour lequel la commission s'en remet à la sagesse du Sénat.

M. Charles Lederman. Convaincus par les explications de M. Dreyfus-Schmidt, nous voterons ce sous-amendement. *(Le sous-amendement est adopté.)*

M. le président. En conséquence, le sous-amendement n° 15 rectifié n'a plus d'objet.

Je vais mettre aux voix le sous-amendement n° 16, qui me semble partiellement satisfait par l'amendement n° 10.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. La plupart d'entre nous appartiennent à des partis politiques. Nous n'avons pas pour autant de mandats impératifs.

M. Etienne Dailly. Heureusement !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Ceux-ci sont d'ailleurs formellement interdits. Tout cela pour dire que si nous pouvons être indépendants, les magistrats peuvent l'être également, même s'ils appartiennent à une organisation syndicale.

Notre sous-amendement définit le contenu de la loi organique. Vous nous dites, monsieur le président, qu'il est satisfait. Je ne suis pas d'accord dans la mesure où il n'est plus précisé que les magistrats seront tirés au sort au sein de collèges élus. Il est, selon nous, indispensable de mentionner que la loi organique définira les modalités d'élection et de désignation des membres du Conseil supérieur de la magistrature, le régime des incompatibilités et les modalités de fonctionnement dudit conseil.

Je ne vois pas en quoi notre sous-amendement est satisfait. Je ne pense pas qu'il soit suffisant de prévoir une loi organique. Encore faut-il en connaître le contenu.

Si certains de nos collègues, la commission ou le Gouvernement estiment que nous avons oublié quoi que ce soit, qu'ils nous le disent. Nous compléterons alors notre sous-amendement. Dans l'état actuel des choses, je pense que ce dernier est bienvenu.

M. Etienne Dailly. Je demande la parole contre le sous-amendement.

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

M. Etienne Dailly. Le dernier alinéa de l'amendement n° 10 déposé par la commission dispose : « Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article ».

Je ne vois pas comment on pourrait appliquer ledit article sans qu'une loi organique précise tout ce que le sous-amendement socialiste propose, d'ailleurs, à bon droit.

Par conséquent, le sous-amendement n° 16 me semble redondant et la commission a eu raison d'émettre un avis défavorable.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix le sous-amendement n° 16, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(Le sous-amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 10.

M. Etienne Dailly. Je demande la parole.

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

M. Etienne Dailly. Je souhaiterais que M. le rapporteur réponde à la question que je lui ai posée, faute de quoi je me verrai obligé de déposer un sous-amendement, ce que je souhaiterais ne pas faire.

L'amendement n° 10 fait mention de trois personnalités « désignées respectivement par le Président de la République, le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat ». Cette énumération est contraire à l'ordre de préséance établi par la Constitution. Encore une fois, le président du Sénat vient après le Président de la République et le Premier ministre, mais avant le président de l'Assemblée nationale.

Nos collègues du groupe socialiste avaient retenu cet ordre dans le sous-amendement n° 14 rectifié qui a été repoussé. Sur ce point particulier, je leur avais donné mon accord.

Lors de l'examen par le Sénat du projet de loi sur l'audiovisuel – mon collègue M. Gouteyron doit s'en souvenir – aux termes duquel les membres du Conseil supérieur de l'audiovisuel étaient nommés par le Président de la République, le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat, j'avais demandé de rétablir l'ordre de préséance.

On m'a répondu que c'était impossible aux motifs que l'article 56 de la Constitution relatif à la nomination des membres du Conseil constitutionnel disposait : « Trois des membres sont nommés par le Président de la République, trois par le président de l'Assemblée nationale, trois par le président du Sénat. »

On ne voulait donc pas retenir une rédaction contraire à un article de la Constitution, qui n'avait d'ailleurs rien à voir avec le débat.

L'occasion nous est aujourd'hui donnée de faire figurer ces trois personnalités dans le bon ordre à l'article 65 de la Constitution, que nous sommes en train de réviser. Ainsi, par la suite, on ne se verra plus de nouveau opposer un ordre qui n'est pas celui qui a été institué par la Constitution elle-même.

En effet, c'est tout de même bien la Constitution qui a fait du président du Sénat l'intérimaire du Président de la République et, par conséquent, derrière celui-ci et le Premier ministre, le troisième personnage de l'Etat, donc avant le président de l'Assemblée nationale.

Voilà pourquoi je demande à M. le rapporteur – je n'avais pu le faire en commission – de rectifier l'amendement n° 10. S'il refuse, je déposerai alors un sous-amendement aux termes duquel les trois personnalités seront « désignées respectivement par le Président de la République, le président du Sénat et le président de l'Assemblée nationale ». Mais je souhaiterais ne pas avoir à le faire.

M. Hubert Haenel, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Hubert Haenel, rapporteur. Je crois que vous allez devoir le faire, monsieur Dailly, car je ne me vois pas, à ce point du débat, venir modifier l'ordre protocolaire.

Les articles 56 et 61 de la Constitution prévoient l'ordre suivant : « le Président de la République, le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat ». Je sais bien qu'il ne s'agit pas de l'ordre protocolaire au sens habituel du terme, mais je ne souhaite pas le voir modifié.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Il ne s'agit pas de l'ordre protocolaire !

M. Hubert Haenel, rapporteur. Oui, c'est plutôt l'ordre de préséance.

M. Etienne Dailly. Je demande la parole.

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

M. Etienne Dailly. Je comprends parfaitement la position de M. Haenel, qui est tout à fait légitime. La commission a statué – je n'avais pas pu être présent à ce moment-là – et je ne saurais donc que l'approuver.

Par égard pour lui, j'aurais préféré qu'il rectifie son amendement plutôt que d'avoir à déposer un sous-amendement. Puisqu'il ne l'a pas fait, je dépose donc un sous-amendement qui tend à substituer aux mots : « par le Président de la République, le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat » les mots : « par le Président de la République, le président du Sénat et le président de l'Assemblée nationale ».

M. le président. Je suis donc saisi d'un sous-amendement, n° 24, présenté par M. Dailly et tendant à rédiger comme suit la fin du troisième alinéa du texte proposé par l'amendement n° 10 pour l'article 65 de la Constitution :

« ... de la République, le président du Sénat et le président de l'Assemblée nationale ».

Veillez poursuivre, monsieur Dailly.

M. Etienne Dailly. Ce sous-amendement ne tend pas à modifier l'ordre de préséance.

Certes, les articles 56 et 61 de la Constitution énumèrent ces trois hautes personnalités dans un ordre qui n'est pas celui qui a pourtant été établi par la Constitution elle-même. Aussi je souhaiterais qu'un troisième article les énumère dans le bon ordre afin que, dans une future loi, on ne m'oppose pas, comme lors de l'examen de la loi sur l'audiovisuel, le libellé de la Constitution.

Je comprends très bien que, compte tenu de l'actuelle rédaction constitutionnelle, M. le rapporteur ne veuille pas prendre sur lui de rectifier son amendement n° 10. C'est tout à fait normal. Mais moi, je demande au Sénat de voter ce sous-amendement n° 24 par égard envers M. le président du Sénat.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur le sous-amendement n° 24 ?

M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat. Vous comprendrez, monsieur le président, ma très grande réserve ! *(Sourires.)* Je serais tenté de suivre la sagesse de M. le rapporteur.

M. le président. Je vais mettre aux voix le sous-amendement n° 24.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Michel Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Il est vrai que, tout à l'heure, nous avons défendu un amendement qui présentait les personnalités dont il s'agit dans l'ordre souhaité par M. Dailly. Mais nous en avons un autre – c'est l'amendement n° 3 – dans lequel l'ordre de ces personnalités est identique à celui des articles de la Constitution cités par M. le rapporteur.

En vérité, je ne pense pas que ce soit un argument péremptoire, parce qu'il est inexact de dire qu'on ne peut

pas faire figurer dans une loi ordinaire des personnalités dans tel ordre sous le prétexte que ce n'est pas celui de la Constitution !

De plus, même si vous obteniez satisfaction avec votre sous-amendement, on pourrait toujours vous répondre que cela figure effectivement dans la Constitution, une fois dans cet ordre, mais que cela y figure aussi deux fois dans un autre ordre.

M. Etienne Dailly. Bien sûr !

M. Charles Lederman. Naturellement !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Par voie de conséquence, l'argument ne tient pas.

Il y a l'ordre protocolaire, c'est vrai, mais on peut aussi considérer que ces personnalités sont, en tant que président, l'émanation de leur assemblée, moyennant quoi il est tout à fait normal, alors, de mettre en premier l'Assemblée nationale, dont les membres sont élus au suffrage universel direct.

Après avoir bien réfléchi à cette question, grâce à vous, nous ne voterons pas le sous-amendement n° 24.

M. Charles Lederman. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Charles Lederman. Au moment où nous débattons de la révision de la Constitution, je suis absolument consterné de voir que...

M. Michel Dreyfus-Schmidt. On perd du temps !

M. Charles Lederman. ... l'on s'appesantit pendant un quart d'heure sur cette histoire de préséance, qui n'en est peut-être pas ! Quand je pense qu'on nous a fait le reproche, hier ou avant-hier, de perdre trop de temps sur des amendements pourtant particulièrement importants ! Alors combien de temps encore allons-nous rester sur ce sous-amendement ?

M. Michel Dreyfus-Schmidt. C'est fini, car je demande la clôture ! (*Sourires.*)

M. Charles Lederman. Je m'étonne que M. Dailly ne dépose pas une demande de scrutin public ! Tout à l'heure, il nous rappelait qu'il avait failli, à deux reprises, être garde des sceaux, ministre de la justice. Si, un jour, j'avais été ex-futur président du Sénat, j'aurais volontiers donné satisfaction à M. Dailly. Mais comme je n'ai jamais eu cet honneur (*sourires*), je ne peux lui donner satisfaction.

Pour les motifs que je viens d'exposer, et surtout en raison de ma consternation absolue, nous voterons donc contre le sous-amendement n° 24 de M. Dailly.

M. Etienne Dailly. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Etienne Dailly. Je suis tout prêt à envoyer à M. Lederman un mouchoir pour épancher ses larmes de consternation... (*Sourires.*) Mais il n'y a vraiment pas de commune mesure entre ce que nous avons vécu ces derniers jours et ces quelques minutes que je viens d'utiliser !

Je ferai observer à M. Dreyfus-Schmidt que le fait de savoir que le président de l'Assemblée nationale est élu par les députés et que le président du Sénat est élu par les sénateurs importe peu, puisque, en l'occurrence, les décisions qu'ils seront amenés à prendre seront des décisions personnelles qu'ils prendront seuls, sans le concours de quiconque.

Par conséquent, j'insiste pour qu'ils soient cités dans l'ordre et je ne vois pas ce que le Sénat aurait à perdre en votant ce sous-amendement n° 24.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix le sous-amendement n° 24, à l'égard duquel la commission et le Gouvernement sont pour le moins réservés. (*Sourires.*)

(*Le sous-amendement est adopté.*)

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Anti-Séguin ! (*Nouveaux sourires.*)

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 10.

M. Charles Lederman. Je demande la parole contre l'amendement.

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

M. Charles Lederman. Je reste opposé à cet amendement n° 10, malgré les sous-amendements qui en modifient la teneur.

Je rappelle que nous sommes fondamentalement opposés à la présence de l'exécutif, ce pouvoir de domination sur le Conseil supérieur de la magistrature, en tout cas à ce cordon ombilical entre l'exécutif et ce Conseil, qui comprendra déjà, outre le Président de la République, en tant que président, le ministre de la justice, en tant que vice-président de droit. C'est l'un des motifs essentiels pour lesquels nous ne voterons pas l'amendement n° 10.

A cette raison s'ajoute le fait que le Président de la République pourra désigner comme membre du Conseil une personnalité qualifiée. Je souhaite que le tirage au sort, exclu de ce projet de loi constitutionnelle, ne figure pas non plus dans la loi organique. J'ai d'ailleurs indiqué tout à l'heure que nous étions convaincus de la nécessité de voter le sous-amendement n° 21 du Gouvernement, ce que nous avons fait.

Par ailleurs, le Président de la République ne sera plus tenu de consulter le Conseil supérieur de la magistrature lorsqu'il sera appelé à user de son droit de grâce. Je n'ai, jusqu'à présent, obtenu aucune explication sur le bien-fondé de cette suppression. Quand on prend une décision aussi grave que celle d'accorder ou de refuser la grâce, il est absolument indispensable d'être épaulé, renseigné et, éventuellement, conforté dans l'idée que l'on a peut-être déjà. Ce n'est pas parce que la peine capitale a été supprimée qu'il faut, s'agissant du droit de grâce, user autrement des rapports entre le Président de la République et le Conseil supérieur de la magistrature.

J'en viens à la présence des syndicats à l'occasion de l'élection des membres du Conseil supérieur de la magistrature.

Je m'étonne qu'on puisse reprocher aux membres des diverses organisations syndicales de magistrats d'être absolument dépourvus de toute impartialité à partir du moment où il va être nécessaire de statuer sur la nomination des magistrats.

Pourquoi voulez-vous, par avance, déclarer que ces magistrats qui appartiennent à une organisation syndicale ne pourront pas remplir le rôle de membre du Conseil supérieur de la magistrature ? La plupart du temps, d'ailleurs, les dirigeants des organisations syndicales et leurs membres sont parmi les magistrats qui s'intéressent le plus à leur profession dans tous les domaines.

En effet, ce sont eux qui, depuis des années, appellent notre attention sur la nécessité de l'indépendance de la magistrature. Pourquoi voulez-vous que, tout à coup, parce qu'ils seront élus, ils changent leur manière de voir les choses ? Cela permet à certaines personnes - de chez vous d'ailleurs - d'affirmer que, lorsqu'on est membre d'un syndicat, on n'est plus un citoyen à part entière. C'est absolument impossible à admettre !

Voilà les motifs essentiels pour lesquels nous voterons contre l'amendement n° 10.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix, modifié, l'amendement n° 10, accepté par le Gouvernement.

M. Charles Lederman. Le groupe communiste vote contre.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Le groupe socialiste également.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 8 est ainsi rédigé et les amendements n° 1 rectifié *bis*, 2, 3, 4 et 5 rectifié n'ont plus d'objet.

Article 11

M. le président. « Art. 11. – Il est inséré dans la Constitution un nouveau titre X et les articles 68-1 et 68-2 ainsi rédigés : « TITRE X. – De la responsabilité pénale des membres du Gouvernement. »

« Art. 68-1. – *Non modifié.*

« Art. 68-2. – La Cour de justice de la République est présidée par le premier président de la Cour de cassation. Elle comprend en outre quatorze juges : douze parlementaires élus, en leur sein et en nombre égal, par l'Assemblée nationale et par le Sénat après chaque renouvellement général ou partiel de ces assemblées et deux magistrats du siège de la Cour de cassation désignés par cette juridiction.

« Lorsqu'il apparaît, à la suite du dépôt d'une plainte ou au cours d'une procédure, qu'un membre du Gouvernement est susceptible d'être poursuivi pour un crime ou un délit commis dans l'exercice de ses fonctions, le ministère public saisit la Cour de justice de la République.

« Les arrêts rendus par la Cour de justice de la République ne sont susceptibles que de pourvoi en révision.

« Une loi organique précise les conditions de désignation des membres de la Cour de justice de la République, les règles de sa saisine et de son fonctionnement ainsi que la procédure applicable devant elle. »

Sur cet article, je suis saisi de trois amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Par amendement n° 11, M. Jolibois, au nom de la commission, propose de rédiger comme suit le texte présenté par cet article pour l'article 68-2 de la Constitution :

« Art. 68-2. – La Cour de justice de la République comprend quinze juges : douze parlementaires élus, en leur sein et en nombre égal, par l'Assemblée nationale et par le Sénat après chaque renouvellement général ou partiel de ces assemblées et trois magistrats du siège de la Cour de cassation, dont l'un préside la Cour de justice de la République.

« Toute personne physique qui se prétend lésée par un crime ou un délit commis par un membre du gouvernement dans l'exercice de ses fonctions peut porter plainte auprès d'une commission des requêtes, composée de magistrats. La commission des requêtes ordonne soit le classement de la procédure, soit sa transmission au procureur général près la Cour de cassation aux fins de saisine de la commission d'instruction de la Cour de justice de la République, composée de magistrats du siège à la Cour de cassation. Le procureur général près la Cour de cassation peut aussi saisir d'office la commission d'instruction, sur avis conforme de la commission des requêtes.

« La commission d'instruction peut également être saisie par les deux assemblées du parlement statuant par un vote identique au scrutin public et à la majorité absolue des membres les composant, lorsqu'un membre du gouvernement a commis dans l'exercice de ses fonctions un crime ou un délit contre la nation, l'Etat ou la paix publique ou tout autre crime ou délit qui, par son ampleur ou ses conséquences, met en cause le fonctionnement de l'Etat.

« Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article. »

Cet amendement est assorti de six sous-amendements.

Les trois premiers sont présentés par MM. Estier et Dreyfus-Schmidt, les membres du groupe socialiste et apparenté.

Le premier, n° 17, a pour objet, dans le premier alinéa du texte présenté pour l'article 68-2 de la Constitution par l'amendement n° 11, après les mots : « ces assemblées », d'insérer les mots : « pris sur une liste établie par le bureau de chacune de ces assemblées dans des conditions garantissant l'impartialité de la cour ».

Le deuxième, n° 18, vise à supprimer le deuxième alinéa du texte proposé par l'amendement n° 11 de la commission des lois pour l'article 68-2 de la Constitution.

Le troisième, n° 19, tend, dans la première phrase du deuxième alinéa du texte proposé par l'amendement n° 11 pour l'article 68-2 de la Constitution, après les mots : « toute personne », de supprimer le mot : « physique ».

Le quatrième, n° 22, présenté par le Gouvernement, a pour objet, dans la première phrase du deuxième alinéa du texte proposé par l'amendement n° 11 pour l'article 68-2 de la Constitution, de supprimer les mots : « composée de magistrats. »

Le cinquième, n° 20, présenté par MM. Estier et Dreyfus-Schmidt, les membres du groupe socialiste et apparenté, vise à supprimer l'avant-dernier alinéa du texte proposé par l'amendement n° 11 de la commission pour l'article 68-2 de la Constitution.

Le sixième, n° 23, présenté par le Gouvernement, tend à rédiger comme suit la fin de l'avant-dernier alinéa du texte proposé par l'amendement n° 11 : « ... un crime ou un délit portant atteinte à la nation, au fonctionnement de l'Etat ou à la paix publique. »

Les deux derniers amendements sont présentés par MM. Estier et Dreyfus-Schmidt, les membres du groupe socialiste et apparentés.

L'amendement n° 6 tend, dans la seconde phrase du premier alinéa du texte présenté par l'article 11 pour l'article 68-2 de la Constitution, après les mots : « ces assemblées », d'insérer les mots : « pris sur une liste établie par le bureau de chacune de ces assemblées dans des conditions garantissant l'impartialité de la cour. »

L'amendement n° 7 vise à rédiger comme suit l'avant-dernier alinéa du texte présenté par l'article 11 pour l'article 68-2 de la Constitution :

« Les arrêts rendus par la Cour de justice de la République sont susceptibles tant de pourvoi en cassation que de pourvoi en révision. »

La parole est à M. Jolibois, rapporteur, pour défendre l'amendement n° 11.

M. Charles Jolibois, rapporteur. Le premier paragraphe de l'amendement n° 11, qui est d'ailleurs le principal amendement relatif à la Cour de justice, fixe la composition de cette dernière. Vous savez déjà, puisque je l'ai dit dans l'exposé général, que nous avons choisi de renvoyer à la loi organique les règles relatives à la désignation de son président parmi les trois magistrats du siège de la Cour de cassation.

Le deuxième paragraphe autorise toute personne physique à saisir la commission des requêtes. Nous avons indiqué en commission des lois que cette commission serait composée de magistrats.

La commission des requêtes n'avait pas été maintenue par l'Assemblée nationale. Nous la rétablissons. Elle constituera l'indispensable « filtre », c'est-à-dire qu'elle sera chargée d'examiner les requêtes afin d'éviter ce que nous avons appelé un harcèlement procédural.

Nous avons également prévu une saisine d'office possible par le procureur général près la Cour de cassation après qu'il a sollicité l'avis de la commission des requêtes.

Entendons-nous bien : la saisine par les particuliers de la commission des requêtes reste, pour la commission des lois du Sénat, la procédure normale dans le cas où les actes d'un ministre se trouvent mis en cause.

Dans l'ancien système, quand, au cours d'un procès, cette responsabilité ministérielle était invoquée, les juridictions saisies se trouvaient dans l'impossibilité de juger. Après la révision constitutionnelle, la commission des requêtes saisie s'étant prononcée, le ministre mis en cause pourra être traduit devant la juridiction spécialisée.

Voilà pourquoi nous souhaitons marquer le caractère quasiment subsidiaire de la seconde voie ici ouverte – la voie parlementaire – en précisant qu'elle n'est possible que pour un délit ou un crime qui porte atteinte, par sa gravité et son ampleur, au fonctionnement de l'Etat ou pour un délit ou un crime contre la nation, l'Etat ou la paix publique. Autrement dit, la saisine de la commission d'instruction par le Parlement n'est ouverte que lorsque le crime ou le délit est d'une gravité toute particulière.

Pour le reste, une loi organique doit déterminer les conditions d'application de l'article 11.

Voilà, rapidement présenté, cet amendement n° 11, qui tend à rédiger un des articles essentiels du projet de loi de révision constitutionnelle.

M. le président. La parole est à M. Dreyfus-Schmidt, pour présenter les sous-amendements n°s 17, 18 et 19.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Permettez-moi, pour la clarté du propos, de relire le premier alinéa de l'article 68-2 qui nous est proposé : « La Cour de justice de la République comprend quinze juges : douze parlementaires élus, en leur sein et en nombre égal, par l'Assemblée nationale et par le Sénat après chaque renouvellement général ou partiel de ces assemblées... » – c'est ici que se situe l'ajout que nous proposons par notre sous-amendement n° 17 – « ... pris sur une liste établie par le bureau de chacune de ces assemblées dans des conditions garantissant l'impartialité de la Cour », la suite de l'alinéa restant inchangée.

En fait, nous ne faisons que revenir au texte initial. Quitte à mettre en place une juridiction particulière pour juger des ministres ayant commis des crimes ou des délits dans l'exercice de leurs fonctions, il me paraît tout à fait normal de prendre toutes les dispositions nécessaires afin que les parlementaires appelés à y siéger soient représentatifs des diverses familles politiques et, de surcroît, que ceux qui auront ainsi à assumer les lourdes responsabilités de magistrat comptent parmi les esprits les plus indépendants de leur assemblée respective.

Au reste, nous l'avons déjà souligné à plusieurs reprises, dans la pratique, si la majorité de l'Assemblée nationale est de même sensibilité politique que celle du Sénat, la désignation des parlementaires-magistrats se faisant, comme dans des cas semblables, à la proportionnelle, on peut penser que les ministres, qui ne seront pas, eux, de la même appartenance politique risquent le plus d'être poursuivis.

De toute manière, même si certains d'entre nous sont persuadés de la parfaite objectivité de tout parlementaire, il reste à en convaincre l'opinion publique, qui sera prompte à soupçonner le contraire.

C'est donc pour donner toute leur crédibilité aux décisions de la Cour de justice de la République qu'il est indispensable de faire figurer dans la Constitution les dispositions nécessaires pour garantir l'impartialité de la Cour. A tous égards, c'est l'intérêt de chacun d'entre nous que le texte d'origine figure dans la Constitution.

J'en viens au sous-amendement n° 18. La formule retenue par l'Assemblée nationale est de loin préférable au texte qui avait été adopté par le Sénat en première lecture et que la commission des lois reprend, pour l'essentiel, en seconde lecture.

Là encore, permettez-moi de rappeler le texte adopté par l'Assemblée nationale : « Lorsqu'il apparaît, à la suite du dépôt d'une plainte ou au cours d'une procédure, qu'un membre du Gouvernement est susceptible d'être poursuivi pour un crime ou un délit commis dans l'exercice de ses fonctions, le ministère public saisit la Cour de justice de la République. » C'est clair, c'est concis et c'est simple, et, me semble-t-il, d'assez bon goût, encore que, bien évidemment, il eût été bien mieux encore de confier aux juridictions ordinaires le soin de juger les ministres.

En effet, je l'avoue, j'aurais préféré que l'on impose un crible sérieux fonctionnant suivant des critères de poursuite bien défini, mais en laissant la compétence aux juridictions de droit commun, plutôt que de s'en remettre à une juridiction spécialisée. Certes, dans le texte de l'Assemblée nationale, il ne semble pas y avoir de crible, et l'on pourrait en déduire que n'importe quel procureur de la République ou substitut le remplaçant pourra saisir la Cour de justice de la République. Non !

Nous veillerons d'ailleurs, lors de la discussion de la loi organique, à préciser qui prend l'initiative de renvoyer. On peut d'ores et déjà supposer qu'une formation semblable à la commission d'instruction de la Haute Cour de justice sera prévue pour la Cour de justice de la République. Il sera alors temps de lui faire jouer, en somme, le rôle de « second crible », après le procureur de la République.

Mais permettez-moi de commenter l'amendement n° 11.

Je note, au passage, que la commission des requêtes réapparaît dans le texte de la commission. Mais pourquoi prévoir une commission des requêtes composée de magistrats, alors qu'il n'est précisé nulle part de quels magistrats il s'agit, s'ils devront venir de la Cour de cassation ou des cours d'appel ?

En outre, si toute personne peut porter plainte quand elle s'estime lésée et que le procureur peut, de son côté, agir d'office, cela revient à dire, finalement, que n'importe qui peut saisir le procureur général ; une dénonciation anonyme pourrait, à la rigueur, suffire.

« La commission des requêtes ordonne soit le classement de la procédure, soit sa transmission au procureur général près la Cour de cassation aux fins de saisine de la commission d'instruction de la Cour de justice de la République. » Il y a déjà une commission d'instruction. Est-il bien utile d'ajouter une commission des requêtes ? On voudrait, de surcroît, laisser à des magistrats la responsabilité des poursuites sans leur préciser s'ils doivent ou non s'en tenir au principe de légalité. Mais qu'en est-il, en fait ? Rien n'est dit à cet égard.

Encore une fois, il n'est pas judicieux de prévoir dans la Constitution une commission des requêtes et une commission d'instruction – qui existe d'ores et déjà mais qui ne figurerait pas, jusqu'à présent, dans la Constitution. Une Cour de justice de la République, en plus de la Haute Cour, cela suffit ! Nous ne voulons, dans la Constitution, ni de la commis-

sion des requêtes, ni de la commission d'instruction, même si nous acceptons que cette dernière perdure.

Si, mes chers collègues, vous n'adoptez pas le sous-amendement n° 18, qui tend à supprimer le deuxième alinéa de l'amendement n° 11, nous vous demandons, par le sous-amendement n° 19, qui offre une solution de repli, de supprimer le mot « physique » dans l'expression : « toute personne physique ».

Je ne reprendrai pas ici le débat de première lecture, qui reposait, évidemment, sur un malentendu. Certains d'entre vous sont allés jusqu'à proposer que seuls les citoyens français puissent porter plainte ! Or, dans le texte de l'Assemblée nationale, il est écrit : « Lorsqu'il apparaît, à la suite du dépôt d'une plainte ou au cours d'une procédure, qu'un membre du Gouvernement... », c'est-à-dire que tout le monde peut porter plainte, non seulement les personnes physiques, mais encore les personnes morales par le truchement de leurs dirigeants. Pourquoi vouloir introduire une limite ? L'expression « toute personne » étant particulièrement large, il serait un peu contradictoire de lui accoler une épithète aussi réductrice, d'autant que, me semble-t-il, vous voulez tous ici montrer que l'accès à la Cour de justice de la République doit être le plus large possible. Je vous propose donc de supprimer le mot : « physique ».

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat, pour présenter le sous-amendement n° 22.

M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat. Monsieur le président, je me propose de donner en même temps l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 11 de la commission, qui est, en fait, au cœur de ce débat sur la Cour de justice de la République.

M. le président. Je vous en prie, monsieur le ministre d'Etat.

M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat. L'amendement n° 11 marque une évolution très nette par rapport au texte adopté en première lecture par le Sénat. Les modifications principales portent sur trois points, que je voudrais rappeler, après M. le rapporteur.

En ce qui concerne, tout d'abord, la Cour de justice de la République, la commission des lois du Sénat propose que son président soit l'un des magistrats de la Cour de cassation, en laissant à la loi organique le soin de fixer les modalités de sa désignation. Je suis favorable à cette modification, que j'avais d'ailleurs soumise à l'Assemblée nationale.

En outre, comme je l'avais également suggéré à l'Assemblée nationale, la commission des lois du Sénat propose que les plaintes visant un ministre soient adressées, non pas au procureur général près la Cour de cassation, mais directement à la commission des requêtes, à charge pour celle-ci de les transmettre, ou non, au procureur général aux fins de saisine de la Cour de justice de la République.

Cette intervention initiale de la commission des requêtes, avant même la saisie des organes proprement dits de la Cour de justice de la République, doit permettre de garantir le respect de la présomption d'innocence des membres du Gouvernement mis en cause et d'éviter ainsi que l'action gouvernementale ne soit l'objet d'un harcèlement procédural. Nombre d'entre vous, lors de la première lecture, avaient fait des suggestions en ce sens, refusant une médiatisation excessive des éventuelles saisines de la Cour de justice de la République ou des saisines trop fréquentes.

Enfin, s'agissant de la saisine parlementaire de la Cour de justice de la République, la commission des lois du Sénat propose qu'elle demeure possible en cas de crime ou délit « contre la nation, l'Etat ou la paix publique, ou pour tout autre crime ou délit qui, par son ampleur ou ses conséquences, met en cause le fonctionnement de l'Etat ». Je suis

favorable à la première partie de la proposition, mais la seconde ouvre trop grand le champ de la saisine et je souhaiterais que la commission le réduise.

En conclusion, le Gouvernement fait siennes la plupart des modifications procédurales proposées pour la Cour de justice de la République dans l'amendement n° 11, sur un article qui constitue la pierre angulaire de la réforme soumise au Parlement.

C'est dans cet esprit que le Gouvernement vous propose, mesdames, messieurs les sénateurs, le sous-amendement n° 22 par lequel, en supprimant les mots : « composée de magistrats », il entend laisser, là aussi, une marge d'initiative pour la composition de cette commission des requêtes, dans laquelle pourraient siéger, par exemple, des membres du Conseil d'Etat.

M. le président. La parole est à M. Dreyfus-Schmidt, pour défendre le sous-amendement n° 20.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je serai d'autant plus bref que je me suis déjà exprimé sur ce point au cours de la discussion générale, sans avoir d'ailleurs, jusqu'à présent, obtenu de réponse aux questions que j'ai posées.

Nous approuvons le sous-amendement n° 23 du Gouvernement. Il ne faut pas donner au Parlement le droit de saisir une juridiction qui jugerait ceux qui auraient commis « tout autre crime ou délit qui, par son ampleur ou ses conséquences, met en cause le fonctionnement de l'Etat ».

En effet, quand on dit : « tout autre crime ou délit », ce peut vraiment être n'importe quel crime ou n'importe quel délit ! Cela me rappelle le « M. X... » de *L'Express* ! En l'absence de définition, chacun peut laisser aller son imagination. En tout cas, le moins que l'on puisse dire, c'est que nous sommes loin du droit pénal !

Nous ne pouvons accepter ce qu'on nous propose, c'est-à-dire de créer une juridiction particulière, spécialisée, comprenant des parlementaires qui ne sont pas désignés de la manière que nous avons souhaitée, et de la charger de juger quelqu'un pour des crimes et des délits qui ne sont pas définis par la loi.

On me dira que c'est ce qui est prévu pour le Président de la République. Certes, mais tout le monde sait très bien que ces dispositions concernant le Président de la République n'auront jamais à être appliquées.

En outre, faut-il que le Parlement puisse continuer à « décréter » quelqu'un d'accusation ? On m'objectera, là encore, que c'est ce qui se passe pour le Président de la République, dans l'hypothèse où celui-ci se serait rendu coupable de haute trahison. Cela reste vrai dans la mesure où personne ne remet en cause l'existence de la Haute Cour de justice, qui resterait compétente pour juger le Président de la République dans ce cas, mais uniquement dans ce cas.

Le groupe socialiste et moi-même ne voyons pas d'inconvénient à ce que les membres du Gouvernement qui auraient commis, dans l'exercice de leurs fonctions, un crime ou un délit contre la nation, l'Etat ou la paix publique continuent de relever, ainsi que leurs complices, de la Haute Cour de justice, comme c'est d'ailleurs le cas actuellement.

J'ai fait une suggestion ; j'ai cru comprendre qu'elle intéressait M. le garde des sceaux et peut-être même qu'il l'approuvait. Mais je me suis sans doute trompé. Si l'on supprime le dernier membre de phrase, je ne vois pas pourquoi on n'enverrait pas ces gens-là devant la Haute Cour de justice. Elle aurait ainsi un peu plus de chances de siéger !

De toute façon, il faudra élire les parlementaires qui pourraient être appelés à siéger à la Haute Cour de justice. A l'heure actuelle, puisque la Haute Cour de justice ne pourrait juger que le Président de la République coupable de haute trahison, elle n'a aucune chance de se réunir. Si elle

devient compétente pour les crimes et les délits portant atteinte à la nation, à l'Etat ou à la paix publique commis par les ministres, elle aura peut-être une chance de le faire !

En outre, il y aurait une cohérence : ce qui est politique à la Haute Cour et ce qui relève du droit commun à la Cour de justice de la République, à défaut de renvoyer, comme je l'aurais préféré à titre personnel, devant les tribunaux de droit commun.

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat, pour présenter le sous-amendement n° 23.

M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat. Je le retire, car je crois savoir que la commission va rectifier son amendement de manière que ce sous-amendement soit satisfait.

M. le président. Le sous-amendement n° 23 est retiré.

La parole est à M. Dreyfus-Schmidt, pour défendre les amendements n° 6 et 7.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. L'amendement n° 6 reprend la proposition que j'ai présentée tout à l'heure sous forme de sous-amendement.

Je rappelle qu'il s'agit de prévoir que les parlementaires membres de la Cour de justice de la République sont pris sur une liste établie par le bureau de chacune des assemblées dans des conditions garantissant l'impartialité de la Cour. Je considère que c'est une sage précaution.

J'en viens à l'amendement n° 7.

Je note que, s'agissant d'un éventuel pourvoi, la commission ne nous propose ni de reprendre ce que l'Assemblée nationale a retenu, ni ce que M. Jolibois nous avait présenté en commission.

L'Assemblée nationale a prévu : « Les arrêts rendus par la Cour de justice de la République ne sont pas susceptibles de pourvoi en révision. » En d'autres termes, ils ne sont pas susceptibles de pourvoi en cassation.

Or, selon la jurisprudence de la Cour européenne de justice – il en a déjà beaucoup été question – chacun a le droit de demander que son procès soit revu par une deuxième juridiction. Certes, une phrase donne à penser que cela ne vaut pas si le jugement a été rendu par la plus haute juridiction. Mais quelle est, en France, la plus haute juridiction ? C'est sans doute la Cour de cassation ! Ce ne sera, en tout cas, sûrement pas la Cour de justice de la République puisqu'il y aura, au-dessus d'elle, la Haute Cour de justice.

Il serait tout de même ennuyeux que la Cour européenne des droits de l'homme casse un jugement prononcé à l'encontre d'un ministre par cette Cour de justice de la République que vous êtes en train de mettre en place. C'est pourquoi il est nécessaire de prévoir la possibilité d'un pourvoi en cassation.

L'Assemblée nationale a, certes, prévu que la Cour de justice de la République serait présidée par le premier président de la Cour de cassation et que celui-ci serait assisté de deux magistrats de la Cour de cassation. Je n'oublie pas non plus que la commission nous propose que le procureur général près la Cour de cassation puisse saisir la commission d'instruction, elle-même composée de membres de la Cour de cassation.

On peut, dès lors, considérer que, si tous les magistrats de la Cour de cassation participent au procès, le pourvoi en cassation risque de se présenter dans des conditions un peu particulières ! C'est vrai ! Il faut en tenir compte. Peut-être conviendrait-il de prévoir la présence d'autres magistrats que ceux de la Cour de cassation pour participer au procès. Ainsi, la Cour de cassation serait indépendante et libre lorsqu'elle serait saisie en cassation.

En commission, M. Jolibois nous avait proposé que les décisions de la commission d'instruction puissent se voir

frappées de pourvoi en cassation. Nous n'étions pas contre. Cette mesure a disparu. On la garde peut-être pour la loi organique. C'est une solution. Quoi qu'il en soit, il ne serait pas choquant, à mes yeux, de voir ce grand principe d'une possibilité de pourvoi en cassation contre toute décision pénale inscrit dans la Constitution.

C'est pourquoi nous avons déposé cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur les sous-amendements n° 17, 18, 19, 22 et 20, et sur les amendements n° 6 et 7.

M. Charles Jolibois, rapporteur. Monsieur le président, j'indique d'ores et déjà que je vais rectifier l'amendement n° 11 dans un sens conforme au souhait que le Gouvernement avait exprimé dans son sous-amendement n° 23. J'y reviendrai après avoir présenté l'avis de la commission que vous m'avez demandé.

S'agissant du sous-amendement n° 17, je me permettrai de faire observer à ses auteurs qu'il n'est pas très clair. En effet, on ne sait pas comment le bureau de chaque assemblée établira la liste en question.

En tout cas, cette proposition est contraire à l'architecture admise par la commission des lois ; après une délibération au cours de laquelle chacun s'est exprimé, c'est la méthode de l'élection qui a été retenue pour les parlementaires. Elle a aussi été approuvée par l'Assemblée nationale. Nous avons exclu toute notion de juré, de tirage au sort et de recusation.

En ce qui concerne le sous-amendement n° 18, je rappelle à M. Dreyfus-Schmidt que l'institution d'une commission des requêtes était déjà, lors de la première lecture, absolument essentielle pour nous. Nous faisons un pas extrêmement important : nous introduisons un élément tout à fait nouveau dans notre appareil constitutionnel en ouvrant aux particuliers l'accès à une commission qui sera composée de magistrats.

Notre objectif est d'atteindre cet équilibre, toujours difficile à trouver, entre le droit à la justice – ce que traduit l'accès des particuliers – et les nécessités du fonctionnement de l'Etat. En effet, vu la spécificité du rôle des ministres, il ne serait ni rationnel ni matériellement possible qu'ils puissent être soumis à un harcèlement procédural, qui ne manquerait pas de nuire au bon fonctionnement de l'Etat.

La composition de la commission des requêtes sera définie par une loi organique. Nous connaissons déjà, dans notre système judiciaire, de tels mécanismes. Nous nous en remettons à la loi organique pour instituer une commission des requêtes qui remplira véritablement le rôle de filtre que l'on attend d'elle : permettre l'accès de tous à la justice et préserver les conditions du meilleur fonctionnement possible du Gouvernement.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Egalité ou opportunité ?

M. Charles Jolibois, rapporteur. Le sous-amendement n° 19 porte sur un point qui a déjà été débattu. Nous avons ouvert la saisine aux personnes physiques et en avons exclu les personnes morales.

Sur le plan du droit, on peut admettre que, si l'on en arrive à faire un procès à un ministre, le fait d'exclure les personnes morales ne risque pas de conduire à un déni de justice. En effet, si une association avait à engager un procès, on ne comprendrait pas qu'aucun de ses adhérents ne puisse le faire, dans la mesure où une association ne fait que défendre les intérêts de ses adhérents.

Compte tenu, en outre, de la nature très particulière des procès engagés contre les ministres, il est plus sage de s'en tenir à ce que la commission des lois n'a cessé de souhaiter : limiter aux personnes physiques la possibilité de saisir la commission des requêtes.

Je n'insiste pas sur le sous-amendement n° 20 : j'ai eu, tout à l'heure, l'honneur d'exposer à la tribune le point de vue de la commission des lois sur le point considéré.

J'ai le plaisir de constater que, sous réserve d'une demande que j'ai essayé de satisfaire, le Gouvernement a reconnu que la saisine parlementaire, telle que l'a conçue la commission des lois – avec une précision supplémentaire qu'apportera notre rectification – jouera si les mécanismes de saisine des particuliers n'ont pas pu fonctionner. Il s'agit en fait de donner la garantie que la Cour de justice de la République pourra toujours être saisie devant des faits aussi graves que ceux qui sont ici visés. Ainsi est-on assuré que le cri de ceux qui auraient à se plaindre pourra être porté devant la justice.

C'est la raison pour laquelle le sous-amendement n° 20 ne correspond pas à ce que nous souhaitons. En effet, vous ne demandez rien de moins, monsieur Dreyfus-Schmidt, que la suppression de la possibilité de saisine parlementaire.

En ce qui concerne l'amendement n° 6, je dirai de nouveau que nous sommes favorables à une élection. Comme je l'ai déjà fait remarquer tout à l'heure, à partir du moment où des parlementaires sont élus en tant que juges, dans cette fonction, agissant sous serment, ils quittent leur qualité de parlementaire. Dès lors, par définition, ils deviennent d'une impartialité totale.

L'amendement n° 7 traite, lui, des pourvois contre les arrêts de la Cour de justice.

Nous avons opté pour un système qui, à la fois, prene en compte la nécessité du recours et la volonté de l'Assemblée nationale, qui estime que tout ne peut pas figurer dans la Constitution ; celle-ci doit être simple.

L'usage de notre droit, ses règles fondamentales nous imposent de prévoir des voies de recours. Mais laissons à la loi organique le soin de régler la nature et les conditions de ces pourvois.

Le fait de renvoyer le problème à une loi organique ne signifie pas que nous soyons opposés aux voies de recours.

En l'état, l'amendement n° 7 est donc contraire à la décision qu'a prise la commission des lois.

Le sous-amendement n° 22 consiste à supprimer les mots « composée de magistrats ».

En effet, après avoir voulu mentionner dans la Constitution – le Gouvernement a d'ailleurs donné son accord – l'existence d'une commission des requêtes et d'une commission d'instruction, la commission a voulu aller plus loin en précisant que cette commission des requêtes serait composée de magistrats.

Bien sûr, il est évident que ce seront des magistrats qui composeront cette commission des requêtes.

Cependant, cette formulation exclut les conseillers d'Etat et non les membres de la Cour des comptes puisque, je le rappelle, les membres de la Cour des comptes sont des magistrats contrairement aux conseillers d'Etat.

Au demeurant, en tant que rapporteur de la commission des lois, je ne peux pas soutenir qu'il soit vraiment primordial de maintenir cette précision dans la Constitution. La majorité d'entre nous a estimé préférable de laisser à la loi organique le soin de préciser le nombre des magistrats, les conditions de leur élection, mais de disposer dans la Constitution que la commission était bien un organe juridictionnel composé de magistrats. C'est ce que nous avons fait. En tant que rapporteur de la commission, je suis obligé de m'en tenir à la position de cette dernière.

Monsieur le président, j'en arrive à la rectification que nous souhaitons apporter à notre amendement n° 11. Il s'agit d'un point très délicat qui a suscité une discussion

entre notre commission et le Gouvernement, puis entre notre assemblée et l'Assemblée nationale.

Vous savez que la commission était extrêmement attachée à conserver les pouvoirs traditionnels des assemblées en matière de justice. Un long chemin a été parcouru.

J'ai entendu tout à l'heure avec plaisir que le Gouvernement ne mettait plus en cause la saisine de la Cour de justice de la République par le Parlement.

Lors de l'examen de cet article en commission, une nouvelle rédaction a été adoptée. Afin de pouvoir s'y rallier, le Gouvernement a souhaité que nous y apportions un peu plus de rigueur. Je pense que cette demande était justifiée.

Nous nous sommes livrés à cette nouvelle rédaction pour bien préciser qu'une saisine par le Parlement n'était en fait envisagée que dans les cas où l'ensemble du mécanisme n'aurait pas pu fonctionner et parce que les particuliers n'auraient pas pu avoir accès, dans des cas particulièrement graves, à la Cour de justice de la République. Il est à peu près certain, je m'empresse de le dire, que de tels cas se produiront assez peu souvent.

Pour accéder à la demande du Gouvernement, nous proposons de rédiger ainsi la fin du troisième alinéa du texte proposé pour l'article 68-2 de la Constitution : « ... lorsqu'un membre du Gouvernement a commis, dans l'exercice de ses fonctions, un crime ou un délit portant atteinte à la nation, au fonctionnement de l'Etat ou à la paix publique ».

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Ah !

M. Charles Jolibois, rapporteur. Nous souhaitons marquer par là qu'il s'agit d'un véritable désordre d'ordre national qui, s'il n'était pas porté devant les tribunaux, justifierait que la voix du Parlement se fasse entendre en relais de la voix des particuliers qui seraient restés silencieux pour une raison quelconque.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Ce sera un déni de justice.

M. le président. Je suis donc saisi d'un amendement n° 11 rectifié, présenté par M. Jolibois, au nom de la commission, et tendant à rédiger comme suit le texte proposé par l'article 11 pour l'article 68-2 de la Constitution :

« Art. 68-2. – La Cour de justice de la République comprend quinze juges : douze parlementaires élus, en leur sein et en nombre égal, par l'Assemblée nationale et par le Sénat après chaque renouvellement général ou partiel de ces assemblées et trois magistrats du siège à la Cour de cassation, dont l'un préside la Cour de justice de la République.

« Toute personne physique qui se prétend lésée par un crime ou un délit commis par un membre du gouvernement dans l'exercice de ses fonctions peut porter plainte auprès d'une commission des requêtes, composée de magistrats. La commission des requêtes ordonne soit le classement de la procédure, soit sa transmission au procureur général près la Cour de cassation aux fins de saisine de la commission d'instruction de la Cour de justice de la République, composée de magistrats du siège à la Cour de cassation. Le procureur général près la Cour de cassation peut aussi saisir d'office la commission d'instruction, sur avis conforme de la commission des requêtes.

« La commission d'instruction peut également être saisie par les deux assemblées du Parlement statuant par un vote identique au scrutin public et à la majorité absolue des membres les composant, lorsqu'un membre du gouvernement a commis dans l'exercice de ses fonctions un crime ou un délit portant atteinte à la nation, au fonctionnement de l'Etat ou à la paix publique.

« Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article. »

Quel est l'avis du Gouvernement sur l'ensemble des amendements et sous-amendements qui viennent d'être présentés ?

M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat. Sur le sous-amendement n° 17, le Gouvernement émet un avis défavorable, car il estime que les modalités d'élection des juges parlementaires doivent être déterminées par la loi organique.

Il est également défavorable au sous-amendement n° 18, qui aboutit à l'abandon du mécanisme de saisine de la Cour de justice proposé par le Sénat, et dont je partage, pour l'essentiel, la philosophie.

Sur le sous-amendement n° 19, je m'en remettrai à la sagesse du Sénat car, dans notre droit, les associations jouent un rôle de plus plus en plus important pour la défense de toute une catégorie d'intérêts ; mais les arguments de M. le rapporteur ont aussi leur poids.

Quant au sous-amendement n° 20, j'y suis défavorable, comme la commission, car la judiciarisation partielle de la responsabilité pénale des ministres n'est pas incompatible avec le maintien d'une procédure de saisine parlementaire de la Cour de justice de la République.

En effet, en cas de refus de la saisine de la Cour de justice de la République par l'autorité de poursuite, les plaignants conserveront, par ce moyen, la possibilité de s'adresser à la représentation nationale, afin que celle-ci décide en dernier ressort s'il y a lieu de mettre en œuvre l'action publique, mais dans des conditions délimitées, que j'ai rappelées et qui figurent dans l'amendement n° 11 rectifié.

Bien entendu, je suis favorable à cet amendement n° 11 rectifié.

Il apparaît que l'amendement n° 6 vise à restreindre la souveraineté du Parlement, qui doit, selon nous, conserver la liberté de désignation des juges parlementaires. Le Gouvernement est donc, comme la commission, défavorable à cet amendement.

S'agissant de l'amendement n° 7, le Gouvernement estime que la détermination des décisions susceptibles d'être frappées d'un pourvoi en cassation doit relever du domaine de la loi organique. Comme la commission, il est défavorable à cet amendement.

M. le président. Je vais mettre aux voix le sous-amendement n° 17.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je prends acte de la réponse du Gouvernement : ces dispositions relèvent du domaine de la loi organique. Puisque notre souci est partagé par le Gouvernement, nous pouvons donc espérer que toute garantie d'impartialité sera recherchée, droit de récusation compris.

Je le répète, une telle précaution est importante, ne serait-ce que pour tranquilliser totalement l'opinion à cet égard.

M. Etienne Dailly. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Etienne Dailly. Je suis, bien entendu, de l'avis de la commission. Mais puisque l'occasion m'est offerte de poser une question à M. Jolibois, je la formule dès maintenant pour lui donner le temps de me répondre.

Il s'agit d'un problème que je m'étais permis de soulever à la précédente lecture et dont je constate avec regret qu'il n'a

pas été pris en compte. Je voudrais savoir pourquoi. Je m'explique.

Le deuxième alinéa de l'amendement n° 11 rectifié, auquel le sous-amendement n° 17, s'il n'est pas retiré, est relatif, est ainsi rédigé :

« Toute personne physique qui se prétend lésée par un crime ou un délit commis par un membre du Gouvernement dans l'exercice de ses fonctions porte plainte » – voilà qui est clair – « auprès d'une commission des requêtes composée de magistrats. La commission des requêtes, etc. »

A la fin de l'alinéa, il est encore fait mention d'un « avis conforme de la commission des requêtes ».

Pourtant, l'intéressé n'a jamais présenté de « requête » ; il a porté « plainte ». Pourquoi ne pas appeler cette commission, commission des plaintes ?

Pourquoi passe-t-on, tout d'un coup, de la plainte à la requête ?

Que va examiner cette commission ? Des plaintes ou des requêtes ?

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Plaintes et dénonciations.

M. Charles Jolibois, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Charles Jolibois, rapporteur. Le mot « requête » déclenche, dans notre esprit, le souvenir de la chambre des requêtes, qui, traditionnellement dans le droit français, examine l'affaire avant de l'envoyer vers le juge qui statuera en définitive.

On a bien sûr pensé au mot « requête » lorsque le président Drai et le procureur général près la Cour de cassation ont été auditionnés la commission des lois. C'est la raison pour laquelle cette expression a été retenue. Elle permet d'ailleurs une meilleure compréhension du texte.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. La preuve !

M. Charles Jolibois, rapporteur. Cette différence ne me choque pas. En effet, vous saisissez une commission qui examine la requête comportant votre plainte.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix le sous-amendement n° 17, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(Le sous-amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix le sous-amendement n° 18, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(Le sous-amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je vais mettre aux voix le sous-amendement n° 19.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je rappelle que sur ce sous-amendement, qui vise à supprimer le mot : « physique », le Gouvernement s'en est remis à la sagesse du Sénat. M. le ministre d'Etat a été sensible à nos arguments. M. le rapporteur, lui, a émis un avis défavorable, ce qui est normal car il est tenu par la décision prise en commission.

Supposons que seule une personne morale soit lésée dans ses intérêts par un crime ou un délit commis par un ministre en fonctions. Pourquoi la plainte ne pourrait-elle pas être déposée au nom de la personne morale ? D'ailleurs, si la plainte n'est pas recevable, il y aura une dénonciation. Le texte prévoit que le procureur général peut agir d'office.

Même si la commission des requêtes était intitulée : « commission des plaintes », cela ne suffirait pas. En effet, il faudrait qu'elle soit dénommée : « commission des plaintes et des dénonciations ». Mais peu importe la dénomination pourvu qu'on ait l'ivresse.

En l'occurrence, l'ivresse, nous l'avons deux fois. En effet, figureront dans la Constitution la commission des requêtes et la commission d'instruction. C'est trop ! Aucune constitution de partie civile n'étant possible, nous ne savons toujours pas si ces commissions seraient tenues par l'obligation de poursuivre dès lors qu'il leur apparaîtrait que les crimes et délits sont caractérisés – c'est le principe de l'égalité – ou si elles auraient la possibilité de classer l'affaire – c'est le principe d'opportunité. On ne nous répond pas ! C'est vraiment désagréable, car c'est le nœud du problème.

Tout à l'heure, le sous-amendement n° 23 du Gouvernement a été retiré parce qu'il a été repris par la commission. Ainsi, vous êtes parvenus à un accord sur un texte qui est honteux. Ce n'est plus du droit pénal strict. En effet, alors que l'on se référerait à des chapitres du code pénal, on se réfère désormais à des textes qui semblent être des chapitres du code pénal mais qui n'en sont pas. Nous aurons l'occasion d'y revenir.

Cela dit, je remercie M. le ministre d'Etat d'avoir bien voulu s'en remettre à la sagesse du Sénat sur ce sous-amendement n° 19, qui est une disposition de bon sens.

M. Charles Lederman. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Charles Lederman. Ce sous-amendement me paraît effectivement important. Il n'y a aucune raison de retirer aux personnes morales la possibilité de porter plainte dès lors qu'elles ont été affectées par un crime ou un délit. En effet, parfois seule la personne morale est concernée.

J'ai beaucoup bataillé lorsque nous avons examiné la responsabilité pénale des personnes morales. Dans la mesure où cette responsabilité a été instaurée dans le nouveau code pénal, les personnes morales, lorsqu'elles sont victimes, doivent avoir la possibilité de porter plainte. Autrement, il y aurait une incohérence.

M. Charles de Cuttoli. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. de Cuttoli.

M. Charles de Cuttoli. Tout à l'heure, je voterai contre l'amendement n° 11, pour des raisons qui tiennent à la présidence de la cour de justice de la République. Je tenais à le préciser parce que je vais également m'opposer au sous-amendement n° 19. Je suivrai, par conséquent, la commission, mais pas le Gouvernement dans ce qui me paraît être – qu'il m'excuse de le lui dire ! – un excès de libéralisme.

A l'évidence, si les personnes morales peuvent déposer plainte, nous assisterons à une exploitation systématique non seulement syndicale, mais aussi politique. Il se créera une véritable industrie de la plainte politique, pour un oui ou pour un non.

Les personnes morales qui ont subi un préjudice – monsieur Lederman, vous l'avez fort bien souligné voilà un instant ; comme vous, je m'étais opposé à la responsabilité pénale des personnes morales – doivent avoir la possibilité de s'exprimer. En effet, nous ne sommes pas ici en matière de droit commun. Qu'on le veuille ou non, nous sommes dans un domaine essentiellement politique, compte tenu de la personnalité de ceux contre lesquels on va déposer plainte.

Dans ces conditions, pour éviter cette exploitation systématique de la plainte et de ses incidences politiques, je ne voterai pas le sous-amendement n° 19.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix le sous-amendement n° 19, repoussé par la commission et pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(Le sous-amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je vais mettre aux voix le sous-amendement n° 22.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. « Composée de magistrats », c'est trop ou pas assez. Nous, nous avions proposé que l'on dise de quels magistrats il devait s'agir. Nous avons même proposé – c'est une idée qui pourrait être réutilisée ailleurs – que l'on précise : « composée des magistrats des cours d'appel » – pour ne pas « vider » la Cour de cassation dont les membres auront par ailleurs à connaître de l'affaire – désignés ou choisis par le Conseil supérieur de la magistrature. Ainsi, on serait certain que ne seraient pas désignées des personnes recherchant leur avancement puisque c'est le Conseil supérieur de la magistrature, qui est chargé des avancements, qui les choisirait lui-même.

C'était une solution, alors que dire « composée de magistrats » sans préciser lesquels n'a pas tellement d'intérêt.

L'argument invoqué pour supprimer cette expression consiste à dire que l'on ne pourrait plus nommer de membres du Conseil d'Etat, puisque, comme chacun le sait, ils appartiennent à un organisme qui souvent juge, mais pas toujours et c'est précisément pourquoi ils ne sont pas des magistrats.

Mais qu'est-ce qu'un magistrat peut bien avoir à faire dans une commission des requêtes où on a seulement besoin de pénalistes ?

On pourrait me répondre que c'est politique, que des problèmes compliqués peuvent se poser et que la présence de personnes connaissant le fonctionnement de l'Etat est nécessaire. Les membres du Conseil d'Etat qui seraient désignés connaîtraient-ils particulièrement le fonctionnement de l'Etat ? Ceux qui connaissent le mieux le fonctionnement de l'Etat, ce sont non pas ceux qui restent à la disposition du Conseil, mais ceux qui sont dans les cabinets ministériels. De plus, les magistrats peuvent toujours avoir recours à tous experts. L'argument ne me paraît pas péremptoire.

Comme nous considérons que la formulation employée par la commission est ou trop longue ou trop courte et comme les arguments que l'on oppose à notre sous-amendement n'emportent pas notre conviction, nous nous abstenons sur le vote du sous-amendement n° 22.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix le sous-amendement n° 22, repoussé par la commission.

(Le sous-amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix le sous-amendement n° 20, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(Le sous-amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 11 rectifié.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je demande la parole contre l'amendement.

M. le président. La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Monsieur le président, j'ai bondi. Nous savons qu'il est rectifié parce qu'il nous a été distribué et parce que M. le garde des sceaux a bien voulu indiquer qu'il retirait le sous-amendement n° 23, qui venait

aussi à peine de nous être distribué, au motif que l'amendement était rectifié. Cela veut dire que le problème n'a été exposé ni par l'un ni par l'autre.

M. le président. M. le rapporteur l'a exposé !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Alors cela ne m'aura pas frappé et on m'en excusera. Si la thèse a été exposée, l'antithèse ne l'a pas été. C'est ennuyeux, sauf à demander un vote par division, ce que je ferais volontiers en ce qui concerne l'avant-dernier alinéa de l'amendement.

Le sous-amendement du Gouvernement repris dans l'amendement, c'est un texte *Canada dry*, parce que ce n'est plus du droit pénal et je ressens un malaise...

M. Charles Lederman. Le malaise gagne beaucoup en ce moment !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Effectivement.

Quand je dis que je ressens un malaise, je pèse mes mots. Il nous était proposé jusqu'à présent la possibilité de renvoyer un membre du Gouvernement ayant commis un crime ou un délit devant la Cour de justice. Qu'il puisse y être renvoyé par le Parlement, cela me choque déjà, parce que cela signifie que les magistrats auraient commis un déni de justice ; cela me choque, parce que c'est une atteinte à la séparation des pouvoirs.

On porte plainte entre les mains des magistrats, et, si ceux-ci ne donnent pas suite, on saisit le Parlement. A la rigueur – nous l'avons dit – pourraient être renvoyés devant la Haute Cour de justice les ministres auteurs de crimes ou délits contre la nation, l'Etat ou la paix publique. Cela, on sait ce que c'est : il suffit d'ouvrir le nouveau code pénal. J'ai bien dit « le nouveau ».

Cela présente un inconvénient, que j'avais soulevé en commission : en cas de crimes ou délits commis avant la date d'entrée en vigueur du code pénal, date que la majorité vient de repousser au 1^{er} février 1994, il faudrait peut être aussi se référer, comme on le fait dans beaucoup de textes, d'abord au code pénal actuel puis au code pénal futur.

Soyons optimistes et admettons qu'aucun cas ne se présentera avant le 1^{er} mars 1994. Mais il s'agit là de droit pénal, de crimes ou de délits parfaitement caractérisés !

Il était ajouté : « ou tout autre crime ou délit qui, par son ampleur ou ses conséquences, met en cause le fonctionnement de l'Etat ».

Il a été demandé à de multiples reprises à M. le rapporteur de nous donner des exemples. Il s'y est refusé. Tout le monde pense qu'il a dans l'esprit – c'est pour lui une idée fixe depuis maintenant quelque temps – une affaire dont on parle beaucoup. Si c'est cela, qu'il le dise !

Mais quel est le critère ? Il n'y en a pas ! Cela reste politique, équivoque. Or, si nous modifions la Constitution s'agissant de la Haute Cour de justice, c'est précisément pour qu'il n'y ait plus d'équivoque et pour que les choses soient claires.

Pour les rendre plus claires encore, on nous propose maintenant de marier les deux choses et de parler non plus de « crimes ou délits contre la nation », l'Etat ou la paix publique », ce qui est du droit pénal strict, mais de « crimes ou délits portant atteinte à la nation, au fonctionnement de l'Etat ou à la paix publique ».

La notion de fonctionnement de l'Etat revient de nouveau, mais en prenant un air beaucoup plus digne, un air de titre du code pénal, alors que ce n'est pas vrai !

J'ai évoqué à cet égard le *Canada dry*, parce que cela a l'aspect du droit pénal le plus strict et que cela en a l'odeur. Mais ce n'est pas du droit pénal et l'odeur que cela dégage n'est pas celle du droit pénal ; je dirai même qu'elle n'est pas bonne !

Si le texte d'origine adopté par la commission avait été maintenu, il m'aurait suffi de proposer la suppression des derniers mots : « ou tout autre crime ou délit », et j'aurais pu demander la disjonction. Mais ces mots ne figurent plus dans l'amendement n° 11 rectifié, et je ne peux donc plus agir ainsi.

Après une longue et intéressante discussion pendant laquelle l'examen de nos amendements a permis à certains de nos collègues d'interroger la commission ou le Gouvernement sur tout autre chose, nous nous trouvons tout à coup devant une manœuvre qui compliquera sans doute la suite de la procédure...

M. le président. Veuillez conclure, monsieur Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. ... et qui est vraisemblablement de nature à condamner les efforts des uns et des autres pour arriver à une réforme de la Constitution.

M. Charles Lederman. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Charles Lederman. Le groupe communiste votera contre l'amendement n° 11 rectifié. Nous agissons ainsi tout d'abord pour une question de principe : nous pensons que les crimes et délits commis par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions doivent être justiciables des tribunaux de droit commun.

Dois-je rappeler une fois encore que si les assemblées parlementaires ont été saisies d'une demande de révision constitutionnelle sur le problème de la Haute Cour de justice, c'est essentiellement en raison de l'affaire du sang contaminé ?

Quelle est, dans l'opinion publique, la seule solution, s'agissant des poursuites contre les responsables, qui est par avance adoptée ? C'est que les ministres doivent être responsables, comme tous les citoyens, devant les tribunaux ordinaires. Dans ces conditions, il n'y a absolument aucune raison de créer et d'organiser la Cour de justice de la République.

D'ailleurs, on peut se demander quels justiciables relèveraient encore de la Haute Cour de justice si l'avant-dernier alinéa de l'amendement n° 11 rectifié était adopté ! Le Président de la République est un justiciable très hypothétique, une sorte d'ectoplasme de futur justiciable ! Mais cela ne me paraît pas très sérieux, tout au moins à l'heure actuelle, et compte tenu de l'état d'esprit qui caractérise les parlementaires en général, quelle que soit la personne du Président de la République.

Nous sommes donc contre une Cour de justice de la République. Nous sommes pour la judiciarisation complète et pour la compétence des tribunaux ordinaires. C'est la première raison pour laquelle nous voterons contre cet amendement n° 11 rectifié.

Par ailleurs, certaines raisons de notre opposition résultent du texte lui-même. Je me suis déjà expliqué sur la possibilité pour les personnes morales d'agir ou non, dans la mesure où il est précisé : « toute personne physique ». Si le qualificatif est maintenu, ce sera une raison supplémentaire pour moi de ne pas voter cet amendement n° 11 rectifié.

Je ne vois pas d'inconvénient à ce que la commission des requêtes soit composée de magistrats. Mais encore faudrait-il préciser quels sont ces magistrats. Si l'on s'en remet encore une fois à une loi organique, je me demande finalement ce qui restera des travaux parlementaires sur cette partie de la révision constitutionnelle !

La commission des requêtes est-elle infallible ? Ses décisions devront-elles être motivées ? Si oui, leurs conclusions seront-elles communiquées aux plaignants ? Par ailleurs, si

ces derniers ne sont pas satisfaits de la décision de la commission des requêtes, un recours sera-t-il possible ? Si oui, quel recours et devant quelle juridiction ?

Il importe d'apporter ces précisions car, sinon, on aura l'impression que cette commission des requêtes est absolument infallible.

Ce qui est beaucoup plus grave, c'est que vous aurez alors à répondre devant l'opinion publique du fait de savoir si tout le monde sera traité de la même façon par la commission des requêtes. S'il n'y a pas de recours possible, soyez certains que, dans l'opinion publique, l'impression prévaudra qu'un régime particulier est réservé non seulement aux parlementaires, mais aussi et surtout aux ministres.

En ce qui concerne la saisine par le procureur général de la commission des requêtes,...

M. le président. Concluez, monsieur Lederman ; votre temps de parole est épuisé !

M. Charles Lederman. J'ai pratiquement terminé, monsieur le président, puisque je me suis expliqué tout à l'heure sur l'avant-dernier alinéa de cet amendement.

J'ajoute que je suis aussi curieux que certains de mes collègues, ici, de savoir ce qu'est un crime ou un délit portant atteinte à la nation ou au fonctionnement de l'Etat. S'agissant de l'atteinte à la paix publique, le nouveau code pénal comporte un titre particulier concernant la paix publique dans lequel on peut retrouver les incriminations. Mais pour les deux premières atteintes, M. Dreyfus-Schmidt a demandé à deux ou trois reprises qu'un exemple nous soit donné. Je suis tout à fait aussi curieux que lui à cet égard !

Pour tous ces motifs, et pour beaucoup d'autres encore sur lesquels je n'ai pas le temps de m'exprimer, le groupe communiste votera contre cet amendement.

M. Etienne Dailly. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Etienne Dailly. Monsieur le rapporteur, par égard pour votre personne et par amitié, je voterai l'amendement n° 11 rectifié. Néanmoins, vos explications ne m'ont nullement convaincu. Elles m'ont vraiment laissé sur ma soif et ne me paraissent pas répondre à la question que je m'étais permis de poser.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. C'est comme le *Canada dry* ! Cela n'étanche pas la soif !

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 11 rectifié, accepté par le Gouvernement.

M. Charles Lederman. Le groupe communiste vote contre.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Le groupe socialiste également.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 11, ainsi modifié.

(L'article 11 est adopté.)

M. le président. En conséquence, les amendements n° 6 et 7 n'ont plus d'objet.

Article 11 bis

M. le président. L'article 11 bis a été supprimé par l'Assemblée nationale.

Article 14

M. le président. « Art. 14. – Le titre XVI de la Constitution est complété par un article ainsi rédigé :

« Art. 93. – Les dispositions de l'article 65 et du titre X, dans leur rédaction issue de la loi constitutionnelle n° ... du ..., entreront en vigueur à la date de publication des lois organiques prises pour leur application. »

Par amendement n° 12, M. Jolibois, au nom de la commission, propose de compléter le texte présenté par cet article pour l'article 93 de la Constitution par un second alinéa ainsi rédigé :

« Les dispositions du titre X, dans leur rédaction issue de la loi constitutionnelle n° ... du ..., sont applicables aux faits commis avant son entrée en vigueur. Les actes, formalités et décisions intervenus avant cette entrée en vigueur dans le cadre de procédures devant la Haute Cour de justice concernant des membres du Gouvernement demeurent valables. »

La parole est à M. Jolibois, rapporteur.

M. Charles Jolibois, rapporteur. Comme je l'ai déjà indiqué dans la discussion générale, cet amendement vise à retenir comme dispositions transitoires tant les mesures adoptées par l'Assemblée nationale que celles que le Sénat avait votées en première lecture.

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

M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat. Le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 12.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je dirais bien que cet amendement est du même liquide que le *Canada dry* dont je parlais tout à l'heure ... Enfin, celui-là au moins, nous est déjà connu et ne nous est pas tombé dessus au dernier moment !

Comme le précédent, cet amendement présente un caractère un peu camouflé, déguisé. La dernière phrase est ainsi rédigée : « Les actes, formalités et décisions intervenus avant cette entrée en vigueur dans le cadre de procédures devant la Haute Cour de justice concernant des membres du Gouvernement demeurent valables. »

Pourquoi mettre un "s" à "procédures" ? Y a-t-il plusieurs procédures pendantes devant la Haute Cour de justice ? Je ne crois pas ! Une procédure est totalement terminée, et il n'en reste donc plus qu'une ! Par conséquent, met-on un "s" à "procédures" pour que cela donne moins l'impression qu'il s'agit d'*intuitu personae* ?

Ecrire dans une loi constitutionnelle quelque chose qui est historiquement faux me paraît tout de même grave.

De plus, en droit, le fait que « les dispositions du titre X, dans leur rédaction issue de la loi constitutionnelle n°... du ..., sont applicables aux faits commis avant son entrée en vigueur » paraît normal. Lorsqu'il y a une loi de procédure et que, de surplus, elle est plus douce, elle est tout à fait normalement rétroactive.

Mais si la nouvelle loi s'applique, à quoi sert-il d'ajouter : « Les actes, formalités et décisions intervenus avant cette entrée en vigueur dans le cadre de procédures devant la Haute Cour de justice concernant des membres du Gouvernement demeurent valables » ? Quels actes ? Quelles formalités ? Quelles décisions ? S'agit-il de la saisine, par exemple ? Cela signifie que la saisine par le Parlement resterait valable même si la nouvelle loi entraînait la saisine par le procureur

général. Ce serait contraire à nos principes de droit les plus évidents.

Cela mériterait tout de même des explications un peu claires, franches et nettes, plutôt que de légiférer uniquement dans l'idée d'une affaire, de ne pas en parler du tout et de camoufler ses intentions derrière des amendements qui ont l'air de dire tout autre chose que ce qu'ils disent. Il y a des arrière-pensées. Or, avec des arrière-pensées, on ne fait pas de la bonne législation. On fait encore moins une bonne Constitution !

M. Pierre Fauchon. Ce n'est par sûr !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Par conséquent, nous voterons contre l'amendement n° 12.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ? ...

Je mets aux voix l'amendement n° 12, pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ? ...

Je mets aux voix l'article 14, ainsi modifié.

(L'article 14 est adopté.)

Seconde délibération

M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat.

M. Pierre Méhaignerie, ministre d'Etat. Monsieur le président, en application de l'article 43, alinéa 4, du règlement du Sénat, le Gouvernement demande qu'il soit procédé à une seconde délibération de l'article 8 du projet de loi en discussion.

En effet, il semble qu'une synthèse soit possible concernant l'article 65 de la Constitution. Le Gouvernement propose ainsi de remplacer les mots : « le président du Sénat et le président de l'Assemblée nationale » par les mots : « le président de chacune des deux assemblées ». *(Sourires.)*

M. Pierre Fauchon. C'est habile !

M. le président. Je suis donc saisi, par le Gouvernement, d'une demande de seconde délibération de l'article 8 du projet de loi constitutionnelle.

Je rappelle qu'en application de l'article 43, alinéa 4, du règlement, ont seuls droit à la parole l'auteur de la demande ou son représentant, un orateur d'opinion contraire, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond et le Gouvernement. Aucune explication de vote n'est admise.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je demande la parole contre la demande de seconde délibération.

M. le président. La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je n'étais pas *a priori* contre cette seconde délibération. D'ailleurs, nous n'avions pas voté le sous-amendement de M. Dailly.

Toutefois, j'avoue être un peu choqué par la thèse de compromis présentée par M. le ministre d'Etat, qui vise plus à rapprocher des points de vue opposés de certains collègues influents et importants qu'à améliorer le contenu même de la Constitution. J'aurais préféré que la seconde délibération fût demandée pour en revenir à la formule qui figure par deux fois, et d'ores et déjà, dans la Constitution. C'est la raison pour laquelle nous voterons contre la demande de seconde délibération.

M. Jacques Larché, président de la commission. Je demande la parole.

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

M. Jacques Larché, président de la commission. Il est évident que ce compromis est habile, puisqu'il reprend une formule employée à deux occasions au moins dans la Constitution : à l'article 16, lorsque le Président de la République doit consulter les présidents des assemblées, et à l'article 12, lorsque le Président de la République prononce la dissolution de l'Assemblée nationale. Il n'en reste pas moins que la « primauté » de l'Assemblée nationale résulte du texte de la Constitution.

Pour s'en convaincre, il suffit de se reporter à un certain nombre de ses dispositions. Ainsi les articles relatifs au Parlement traitent-ils d'abord de l'Assemblée nationale puis du Sénat ; les articles relatifs à l'élection de chacun des deux présidents traitent-ils d'abord du président de l'Assemblée nationale, ensuite du président du Sénat et lorsqu'il est question de la saisine du Conseil constitutionnel, on suit le même ordre, de même que s'agissant de la nomination des membres du Conseil constitutionnel. Cet ordre est tellement inscrit dans l'ordre constitutionnel que, dans une proposition de loi constitutionnelle absolument remarquable...

M. Etienne Dailly. Nous discutons du fond ou de la demande de seconde délibération ?

M. le président. Pour l'instant, nous examinons la demande.

M. Etienne Dailly. Qu'est-ce que cela serait sinon !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. C'est un débat restreint !

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur Larché.

M. Jacques Larché, président de la commission. Je constate donc que, dans une proposition de loi constitutionnelle absolument remarquable, qui constitue un véritable « peignage » de la Constitution, notre collègue M. Etienne Dailly, à l'article 8, proposait la modification de l'article 54 de la Constitution en remplaçant les mots : « par le président de l'une ou l'autre assemblée » par les mots : « par le président de l'Assemblée nationale ou le président du Sénat », ce qui se situe dans le droit-fil de l'équilibre institutionnel. *(M. Lederman sourit.)*

Sur ce point particulier, le compromis proposé par le Gouvernement est donc, il est vrai, habile, mais vous savez très bien, mes chers collègues...

M. Etienne Dailly. C'est à moi que vous vous adressez ?

M. Jacques Larché, président de la commission. ... qu'il faut aller plus loin dans cette affaire.

La commission des lois a cherché à se rapprocher considérablement du texte de l'Assemblée nationale, et ce tout simplement pour répondre à la demande du Gouvernement. Je ne sais pas si nous y parviendrons, mais nous souhaiterions que notre texte soit adopté conforme par l'Assemblée nationale. Les pas importants que nous avons accepté de franchir seront-ils jugés suffisants ? En tout cas, nous maintiendrons l'intégralité de notre pouvoir constituant.

Cela dit, le problème est secondaire, d'autant plus que nous examinons ce texte en deuxième lecture et je ne crois pas qu'il soit nécessaire de modifier l'ordre institutionnel, lequel a été établi – si mes souvenirs sont bons – en toute connaissance de cause, par le comité consultatif constitutionnel.

Notre système politique repose sur un certain équilibre entre les deux assemblées et ce système, comme l'équilibre entre les deux assemblées, doit résulter des interventions successives de chacune des deux assemblées, par le biais de leur président.

Certes, nous modifions la Constitution sur des points importants en essayant de parvenir à des formules aussi bonnes que possible, qui soient compréhensibles et accep-

tables par tous, mais n'allons pas trop loin dans la recherche du détail sur des points qui, en l'état actuel des choses, sont véritablement secondaires.

L'équilibre et la bonne marche des institutions ne dépendent pas de la modification de l'ordre traditionnel, qui a été fixé par la Constitution, entre le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat. Il s'agit non pas d'un problème protocolaire, mais d'un problème institutionnel. Or le protocole est tout autre chose que le fonctionnement de l'institution.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Absolument !

M. le président. Je consulte le Sénat sur la demande de seconde délibération de l'article 8, formulée par le Gouvernement. (*La seconde délibération est ordonnée.*)

M. le président. Nous allons donc procéder à la seconde délibération.

Article 8

M. le président. « Art. 8. – L'article 65 de la Constitution est ainsi rédigé :

« Art. 65. – Le Président de la République préside le Conseil supérieur de la magistrature. Le ministre de la justice en est le vice-président de droit. Il peut suppléer le Président de la République.

« Le Conseil supérieur de la magistrature comprend deux formations, l'une compétente à l'égard des magistrats du siège, l'autre à l'égard des magistrats du parquet.

« La formation compétente à l'égard des magistrats du siège comprend, outre le Président de la République et le garde des sceaux, cinq magistrats du siège et un magistrat du parquet, un conseiller d'Etat, désigné par le Conseil d'Etat, et trois personnalités n'appartenant ni au Parlement ni à l'ordre judiciaire, désignées respectivement par le Président de la République, le président du Sénat et le président de l'Assemblée nationale.

« La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet comprend, outre le Président de la République et le garde des sceaux, cinq magistrats du parquet et un magistrat du siège, le conseiller d'Etat et les trois personnalités mentionnées à l'alinéa précédent.

« La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège fait des propositions pour les nominations des magistrats du siège à la Cour de cassation, pour celles de premier président de cour d'appel et pour celles de président de tribunal de grande instance. Les autres magistrats du siège sont nommés sur son avis conforme.

« Elle statue comme conseil de discipline des magistrats du siège. Elle est alors présidée par le premier président de la Cour de cassation.

« La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet donne son avis pour les nominations concernant les magistrats du parquet, à l'exception des emplois auxquels il est pourvu en conseil des ministres.

« Elle donne son avis sur les sanctions disciplinaires prononcées à l'égard des magistrats du parquet. Elle est alors présidée par le procureur général près la Cour de cassation.

« La formation compétente pour les magistrats du siège peut être consultée sur les grâces.

« Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article. »

Par amendement n° A-1, le Gouvernement propose, à la fin du texte présenté par cet article pour l'article 65 de la Constitution, de remplacer les mots : « le président du Sénat

et le président de l'Assemblée nationale » par les mots : « et par le président de chacune des deux assemblées ».

Le Gouvernement a déjà présenté cet amendement et la commission a donné son avis.

Je vais le mettre aux voix.

M. Etienne Dailly. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Etienne Dailly. Je fais observer, monsieur le président, que la commission n'a pas rapporté, c'est le président de la commission qui s'est exprimé, ce qui est au demeurant son droit le plus strict. Il l'a fait avec l'autorité qui est la sienne, la compétence que chacun lui reconnaît et le talent que beaucoup lui envient, moi au premier chef ! J'ajoute qu'il est un juriste éminent, ce que je ne suis pas, moi qui ne suis qu'un pauvre praticien.

Il a voulu nous dire, d'abord, qu'il s'agissait d'un problème institutionnel, parce que, dans la Constitution, on parle d'abord de l'Assemblée nationale et ensuite seulement du Sénat. Mais qu'est-ce que cela a à voir ?

Il a rappelé ensuite que, dans la Constitution, on parle d'abord de l'élection du président de l'Assemblée nationale puis de celle du président du Sénat. Mais qu'est-ce que cela a aussi à voir ? Quant aux pouvoirs du président de l'Assemblée nationale, ils précèderaient aussi ceux du président du Sénat. Mais qu'est-ce que cela aussi a à voir avec le problème posé ?

Ce qui est sûr, c'est que, pour l'instant, la commission n'a pas dit clairement si elle était pour ou contre l'amendement que nous présente le Gouvernement. Cet amendement a simplement été qualifié de « compromis habile » par M. le président de la commission des lois. Pour ma part, je dirai que c'est un compromis nécessaire et je remercie le Gouvernement de l'avoir trouvé.

Je voudrais d'ailleurs faire tout de suite litte d'une argumentation employée par M. le président de la commission des lois. Voilà qu'il me fait maintenant grief d'une proposition de loi constitutionnelle que j'ai certes déposée, mais qui n'a pas été encore rapportée !

M. Jacques Larché, président de la commission. Je ne vous en fais pas grief !

M. Etienne Dailly. Elle a déjà été rectifiée deux fois et elle le sera une troisième fois sur ce point précis, dans le sens de cet amendement, je vous en donne l'assurance, de façon à partir d'une base qui soit au moins commune au Gouvernement et à moi-même...

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Pénélope !

M. Etienne Dailly. ... et, je l'espère, de pouvoir aussi aller plus loin.

Je dis simplement que si nous ne pouvons pas faire écrire aujourd'hui que le président du Sénat passe avant le président de l'Assemblée nationale, il faut au moins s'en remettre à ce que le Gouvernement nous propose et qui est d'ailleurs inscrit – M. le président Larché a eu l'honnêteté de le dire et je l'en remercie – à l'article 12 de la Constitution, relatif à la dissolution, ainsi qu'à l'article 16.

Ceux qui sont consultés dans le cadre de ces deux articles-là, ce sont les présidents des assemblées. Eh bien, disons au moins la même chose, comme le Gouvernement nous y invite. Pour ma part, je sais gré au Gouvernement, à l'occasion de cette seconde délibération...

M. Emmanuel Hamel. Et la troisième ?

M. Etienne Dailly. ... Il n'y en a pas de troisième, vous le savez bien, et c'est pour cela que le règlement l'appelle seconde ! Je suis gré au Gouvernement, disais-je, d'avoir

déposé l'amendement n° A-1 qui a le souci de mettre tout le monde d'accord. En tout cas, moi, j'invite le Sénat, par égard pour son président, à se rallier à la proposition du Gouvernement.

M. Xavier de Villepin. Très bien !

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je regrette, en vérité, que le Gouvernement ne nous propose pas deux amendements, l'un étant subsidiaire de l'autre, de manière que le Sénat puisse choisir.

M. Charles Lederman. Subsidiaire et non contradictoire ?

M. Michel Dreyfus-Schmidt. En effet, il pourrait également proposer le rétablissement de la formule modifiée, renversée, qu'a défendue M. Dailly tout à l'heure dans un sous-amendement, en remplaçant les mots : « le président du Sénat et le président de l'Assemblée nationale » par les mots : « le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat ». A ce moment-là, je n'aurais aucun doute et je voterais contre l'amendement n° A-1. ...

M. Etienne Dailly. Ce n'est pas ce que le Gouvernement propose.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Effectivement, monsieur Dailly !

Par conséquent, le Gouvernement prend le risque que le Sénat, sensible aux arguments qui ont été développés par certains, notamment par le président de la commission des lois, laisse subsister dans le projet de loi un élément qui ressemblera à une pomme de discorde avec l'Assemblée nationale et sans doute avec son président, qui y verra – peut-être pas à tort – une mauvaise manière à son égard.

Le fait de lire dans un article de la Constitution que « telles personnalités sont nommées par le Président de la République, le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat », alors que, dans un autre article, il serait écrit « telles personnalités sont désignées par le Président de la République et par le président de chacune des deux assemblées », rappelle un peu la formule bien connue : « Enlevez vos souliers, mettez vos chaussures » ! Ce n'est pas sérieux.

Je suis personnellement d'accord avec les arguments développés par M. le président de la commission, qui semble d'ailleurs favorable à un certain nombre de ceux que j'avais moi-même exposés avant lui. Nous ne sommes pas là pour trouver des compromis qui fassent plaisir à tel ou tel d'entre nous, mais pour écrire le texte de la Constitution.

M. Etienne Dailly. Comme aux articles 12 et 16 ?

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Pour ma part, je me refuse à cet argument qui n'a été dit habile que par amabilité.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?... Je mets aux voix l'amendement n° A-1.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 8, ainsi modifié.

(L'article 8 est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi constitutionnelle.

(En application de l'article 59 du règlement, le scrutin public est de droit.)

Il va être procédé au scrutin dans les conditions réglementaires.

(Le scrutin a lieu.)

M. le président. Personne ne demande plus à voter ?... Le scrutin est clos.

(Il est procédé au comptage des votes.)

M. le président. Voici le résultat du dépouillement du scrutin n° 119.

Nombre de votants	319
Nombre de suffrages exprimés	319
Majorité absolue des suffrages exprimés	160
Pour l'adoption	228
Contre	91

Le Sénat a adopté.

Mes chers collègues, nous allons interrompre nos travaux pour quelques instants.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix-sept heures cinquante, est reprise à dix-huit heures dix.)

M. le président. La séance est reprise.

5

CANDIDATURE À UNE COMMISSION

M. le président. J'informe le Sénat que le groupe du Rassemblement pour la République a fait connaître à la présidence le nom du candidat qu'il propose pour siéger à la commission des affaires sociales, à la place laissée vacante par M. Jean Faure, démissionnaire.

Cette candidature va être affichée et la nomination aura lieu conformément à l'article 8 du règlement.

6

DÉPÔT D'UN RAPPORT DU GOUVERNEMENT

M. le président. M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre le rapport bisannuel sur l'évolution des loyers des locaux à usage d'habitation, en application de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.

Acte est donné du dépôt de ce rapport.

7

STATUT DE LA BANQUE DE FRANCE

Discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi (n° 356, 1992-1993), adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif au statut de la Banque de France et à l'activité et au contrôle des établissements de crédit. [Rapport n° 388 (1992-1993) et avis n° 382 (1992-1993)].

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

M. Edmond Alphandéry, ministre de l'économie. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, le projet de loi que je sou mets aujourd'hui à votre réflexion et à votre vote s'assigne pour objectif de modifier la répartition des pouvoirs de la politique monétaire entre l'Etat et la Banque de France. C'est là une tâche législative importante, qui suffit largement à nos ambitions.

Je tiens d'ores et déjà à préciser que le projet de loi n'envisage aucunement de remettre en cause les activités qui sont exercées par notre institut d'émission. Il n'est pas dans l'intention du Gouvernement de toucher aux dix-sept métiers de la Banque de France. Nous allons donc limiter notre réflexion à ce débat à la fois très difficile et important, qui concerne la répartition des pouvoirs dans le domaine de la politique monétaire.

Le débat entre les partisans de l'indépendance de la Banque de France et les tenants d'un contrôle accru de l'Etat, débat aussi ancien que la Banque de France elle-même, a jalonné durant deux siècles, toujours avec passion, notre vie parlementaire.

Depuis le Consulat, les rapports entre la Banque de France et l'Etat sont marqués par un appel récurrent à notre institut d'émission pour financer, par la monnaie, des dépenses que le Gouvernement ne parvient plus à couvrir par l'emprunt ou l'impôt.

La trame de fond de la discussion se résume à une opposition entre deux logiques, celle de la nécessité et celle de la confiance : nécessité pour l'Etat de trouver des ressources par appel à l'institut d'émission, qu'on se doit donc de mieux contrôler ; confiance qu'il devient impérieux de rétablir par une plus grande indépendance, lorsque la défiance du public envers notre monnaie fait courir des risques à notre économie.

Le fondateur même de la Banque de France a vécu ce dilemme.

L'échec de l'expérience de Law sous le régent, encore vivace dans les esprits à la fin du XVIII^e siècle, la désastreuse émission des assignats durant la Révolution, dont les conséquences politiques et sociales furent catastrophiques, avaient suscité une profonde désaffection du public à l'égard du papier-monnaie et de sa gestion par la puissance publique.

Aussi, lorsqu'en 1800 Bonaparte, premier consul, accorde sa bénédiction à la création de la Banque de France en étant l'un de ses premiers actionnaires, il tint à ce que celle-ci fût une société commerciale anonyme privée, qui ne se distinguait pratiquement pas des autres banques commerciales émettant du papier-monnaie. En effet, à cette époque, la Banque de France n'était pas le seul institut d'émission.

Mais le coût exorbitant des guerres napoléoniennes modifia progressivement l'état d'esprit du premier consul et conduisit, peu à peu, la Banque de France à octroyer des prêts à l'Etat.

L'année 1803 représente une étape décisive dans les relations entre la Banque et l'Etat, non seulement parce que la loi du 14 avril 1803 constitue la première charte officielle de la Banque de France, qui obtient le privilège d'émission de billets de banque à Paris, mais aussi parce qu'est créé, cette année-là, le franc germinal.

La convertibilité du franc contre du métal précieux, qui durera, à quelques intervalles près, pendant plus d'un siècle, a en définitive dominé la politique conduite par la Banque de France jusqu'à la Première Guerre mondiale.

En effet, le respect de la loi de Germinal imposait en permanence des contraintes d'émission à notre banque centrale qui, même privée car, à l'époque, elle l'était ne pouvait se permettre de déroger à des normes prudentielles indispensables au maintien de la convertibilité du franc.

Si j'attire votre attention, mesdames et messieurs les sénateurs, sur le rapport entre le statut de notre institut d'émission durant cette longue période de notre histoire et le franc germinal, ce n'est pas sans raison. Chacun y verra une illustration de la soumission de la politique monétaire au choix du régime de change.

L'apparente contradiction entre les deux paragraphes de l'article 1^{er} du projet de loi qui a souvent été évoquée à l'Assemblée nationale et dans la presse disparaît lorsqu'on sait que le pouvoir politique a, de tout temps et dans tous les pays, assumé la responsabilité du change et donc, en dernier ressort, les fondements mêmes de la gestion de la politique monétaire, et ce quelle que soit l'indépendance de l'institut d'émission à l'égard du Gouvernement.

Pendant plus d'un siècle, la France, gérée par un institut d'émission très autonome - nous renouons en quelque sorte avec notre passé - a bénéficié, grâce à la loi de Germinal, d'une monnaie très stable qui a été un outil de prospérité économique.

La formidable force de rappel qu'a été la nécessité de respecter la convertibilité du franc a imposé à nos autorités monétaires une discipline dont, pendant plus d'un siècle, les Français ont été les bénéficiaires.

Si, au cours de ses premières années d'existence, la Banque de France est passée d'un régime d'indépendance assorti d'une simple protection de l'Etat à une sorte de tutelle de celui-ci, si le gouverneur et les deux sous-gouverneurs furent notamment nommés par le Gouvernement, si, à plusieurs reprises, en particulier en 1848, les prérogatives de l'Etat furent étendues, la véritable loi qui s'imposait à la Banque de France et qui assurait à la fois son indépendance à l'égard de l'extérieur et sa soumission aux règles de la vie financière, était bien la loi de 1803 créant le franc germinal.

Mesdames, messieurs les sénateurs, si j'ai tenu à évoquer ces rappels historiques, ce n'est point, croyez-le bien, pour faire un quelconque étalage d'érudition. C'est tout simplement parce que le cœur même du débat qui nous réunit aujourd'hui se trouve dans l'origine même de notre institut d'émission ainsi que dans les mécanismes historiques qui ont présidé à son fonctionnement.

La Première Guerre mondiale, compte tenu des besoins considérables de financement des dépenses militaires, a imposé de nouveau le cours forcé de notre monnaie.

Une nouvelle étape de notre histoire monétaire s'ouvre alors, marquée notamment, sous l'autorité de Raymond Poincaré, par le retour éphémère à la convertibilité.

L'année 1936 constitue une date charnière.

M. Paul Loridant. C'est une belle année !

M. Edmond Alphandéry, ministre de l'économie. Avec le Front populaire, la question des rapports entre les pouvoirs publics et la Banque de France prend un tour passionnel.

Au nom du fameux combat contre le pouvoir des « 200 familles », la loi du 24 juillet 1936 remplace les quinze régents par vingt conseillers désignés, pour la plupart, par l'Etat.

La réforme s'achève à la Libération, avec la nationalisation de la Banque de France. La loi du 2 décembre 1945 transfère la propriété du capital à l'Etat.

Le Gouvernement assume désormais, directement et sans entrave, la politique monétaire.

Le projet de loi qui vous est soumis, mesdames, messieurs les sénateurs, établit de nouvelles relations entre l'Etat et la Banque de France.

A l'image des instituts d'émission de nombre de nos partenaires, et comme cela a d'ailleurs été le cas dans le passé durant la plus longue période de son histoire, avec votre sou-

tien, notre institut d'émission va retrouver l'indépendance dans la gestion de sa politique monétaire.

Notre pays va se doter d'une banque centrale capable de répondre aux défis de cette fin de siècle.

Stabilité, décentralisation et ouverture, tels sont les trois idées clés qui caractérisent le projet de loi et résumant toute sa modernité.

Stabilité d'abord, car, toutes les études le confirment, sur une longue période, plus un pays dispose d'un institut d'émission assurant de façon indépendante la gestion de sa politique monétaire, plus il obtient de bons résultats en matière de stabilité des prix.

Ceux qui condamnent la politique de stabilité des prix au motif qu'elle serait source d'une aggravation du chômage font erreur. Là encore, de nombreux travaux récents ont montré de façon irréfutable qu'aucune corrélation n'existait sur une longue période entre la stabilité des prix et le chômage.

Bien au contraire, on n'insiste jamais assez sur les méfaits de la hausse des prix pour les salariés et les retraités, qui voient leur pouvoir d'achat et leurs économies amputés.

L'inflation au cours des dernières décennies a été une cause d'inégalité sociale croissante entre les Français. La hausse des prix finit toujours par la mise en place de politiques de stabilisation, sources de chômage.

La Banque de France puisera dans l'indépendance de son action un surcroît de crédibilité dans notre lutte contre l'inflation. Or, dans un monde où les capitaux circulent librement, où les marchés sont à l'affût des moindres messages ou des informations, la crédibilité est un atout déterminant.

Stabilité donc, mais aussi décentralisation. Les modes modernes de gestion de nos sociétés complexes sont à l'évidence décentralisés.

Les hommes qui partagent notre inspiration philosophique le savent, depuis Montesquieu et Tocqueville. Les autres ont dû s'en convaincre avec l'effondrement désastreux des régimes les plus centralisés qu'on n'ait jamais connus, à savoir les régimes d'inspiration soviétique.

La concentration en une seule main d'un grand nombre de pouvoirs a pu apparaître, par le passé, comme une source d'efficacité. Nous savons aujourd'hui de façon irréfutable – nous en avons la preuve depuis l'effondrement du mur de Berlin – qu'elle ne conduit qu'à l'irrationalité et au gaspillage.

Stabilité, décentralisation et, enfin, ouverture. Tel est le troisième maître mot du projet de loi. Il est évident que celui-ci s'inscrit dans le cadre de la construction européenne. Avec la ratification du traité sur l'Union économique et monétaire, nous avons accepté la constitution d'un système européen de banques centrales composé d'instituts d'émission, tous indépendants dans la détermination de la politique monétaire de chacun des pays membres.

Conformément au traité, nous nous devons de modifier le statut de la Banque de France avant le passage à la troisième phase de l'Union économique et monétaire. Qu'en est-il maintenant du contenu de la réforme ? Cinq impératifs ont guidé notre réflexion et notre travail.

Nous avons voulu, tout d'abord, définir un modèle de banque centrale qui corresponde à la culture et au mode de gouvernement de la France.

A aucun moment, il n'a été question de calquer notre dispositif sur celui des deux modèles les plus fréquemment montrés en exemple, à savoir le modèle américain et, surtout, le modèle allemand.

Ces deux pays ont des institutions politiques fédérales qui font reposer le fonctionnement de leur banque centrale sur un système décentralisé. La France, elle, est un pays unitaire.

Si l'on compare notre projet à la situation qui prévaut, par exemple, en Allemagne, les différences avec la Bundesbank paraissent, en effet, importantes.

J'en veux pour preuve que le Conseil de la politique monétaire, appelé à devenir l'organe central chargé de conduire la politique monétaire en France, n'a pas d'équivalent en Allemagne.

De même, le gouverneur de la Banque de France conserve la totalité de ses fonctions dans le domaine du contrôle prudentiel, alors qu'en Allemagne la responsabilité en incombe à un établissement public fédéral spécifique, l'Office fédéral de surveillance des banques.

Le Gouvernement, j'insiste sur ce point, s'est assigné un objectif clair : il s'agit de définir un concept original, un « modèle français » de banque centrale qui soit parfaitement adapté à nos institutions et à nos habitudes.

Nous avons, ensuite, recherché un équilibre entre, d'une part, la conduite de la politique monétaire et, d'autre part, la détermination de la politique de change.

La clé de la réforme consiste à transférer à la Banque de France la responsabilité de la fixation et de la mise en œuvre de la politique monétaire, c'est-à-dire la définition des objectifs de croissance de la masse monétaire et la surveillance de ses évolutions, le contrôle de la liquidité bancaire au travers des interventions sur le marché monétaire sous toutes les formes possibles, notamment la gestion des taux d'intérêt et la définition des obligations qui pèsent sur les établissements de crédit, telles les réserves obligatoires.

La Banque de France définira et mettra en œuvre demain la politique monétaire, mais avec un objectif clair, celui d'assurer la stabilité des prix. Tel est le cœur même du projet de loi, qui apparaît d'ailleurs dès l'article 1^{er}.

C'est à cet effet que, conformément aux autres banques centrales, le système des prêts-avances de la Banque de France, et donc le financement monétaire du déficit du budget de l'Etat, est interdit par le projet de loi.

Ce texte crée, au sein de la Banque de France, un Conseil de la politique monétaire, qui est distinct du conseil général et qui sera précisément en charge de la définition de la politique monétaire, que le gouverneur mettra ensuite en œuvre.

En revanche, comme dans la quasi-totalité des autres pays, les décisions en matière de change continuent de relever du Gouvernement.

Naturellement, l'Etat confie à la Banque de France, dans le cadre des orientations générales de la politique de change formulées par le ministre de l'économie, le soin d'intervenir pour son compte sur les marchés des changes, pour régulariser la parité du franc à l'égard des autres devises. A cet effet, la Banque de France détient et gère les réserves de change de l'Etat.

A ce point de la présentation du projet de loi, je voudrais répondre par avance aux interrogations qui, je le sais, se sont manifestées à propos de la conformité à la Constitution de ce dispositif qui confie à la Banque de France le soin de déterminer la politique monétaire.

Je voudrais également répondre à ceux qui pensent qu'il existerait une contradiction dans l'article 1^{er} de la présente loi.

Selon certains, on commence par dire que la Banque de France détermine la politique monétaire, et ce de façon indépendante puisqu'elle ne peut recevoir d'instruction, mais que, cependant, elle doit le faire dans le cadre de la politique économique générale du Gouvernement.

En réalité, mesdames, messieurs les sénateurs, il n'existe ni problème constitutionnel ni contradiction. En effet, si la Banque de France est indépendante dans la détermination de la politique monétaire, cette dernière est évidemment

conditionnée par les grands choix de la politique générale du Gouvernement.

C'est pourquoi, dans tous les statuts des banques centrales, il est fait référence à cette politique économique du Gouvernement.

Pour illustrer ce propos, le meilleur exemple est sans doute celui de la politique de change, qui constitue l'un des piliers de la politique économique.

C'est ce que traduit l'article 2 du projet de loi, aux termes duquel, comme il est de règle dans tous les pays, le Gouvernement détermine le régime de change et la parité du franc.

Il est clair que les choix faits en matière de change dressent un cadre à la politique monétaire, qui doit s'adapter aux grands choix opérés sans pour autant, naturellement, être trop contrainte.

Je prendrai des exemples concrets pour bien vous l'expliquer.

Quels sont les grands choix en matière de politique de change ? Le premier est de savoir si l'on adhère à un régime de changes fixes, tel le système monétaire européen.

Le deuxième est celui de la largeur des bandes de fluctuation à l'égard des monnaies tierces.

Le troisième est le maintien ou la modification du taux de change central à l'égard de chacune des monnaies du système à un instant donné. Cette décision n'est d'ailleurs pas unilatérale dans le cas du système monétaire européen. Elle est prise conjointement par les participants.

Il est clair que chacun de ces choix impose à la banque centrale un cadre incontournable, mais cela ne signifie nullement que sa politique sera totalement déterminée par les objectifs de change.

Pour autant, il serait faux de prétendre que serait annihilée toute indépendance de la Banque de France dans la détermination de la politique monétaire.

Il suffit de rappeler l'exemple des pays voisins, où la banque centrale est indépendante et où l'on trouve exactement le même type de rapport que celui que je viens de vous décrire.

Chacun sait que le Trésor américain intervient régulièrement sur le marché des changes, comme c'est son droit. La banque fédérale de réserve doit tenir compte de ses interventions dans la gestion de sa politique monétaire.

Quant à l'Allemagne, nous gardons tous en mémoire les modalités de la réunification monétaire entre les deux Allemagnes, qui s'est effectuée contre le gré de la Bundesbank. Cette dernière a été tenue d'adapter sa politique monétaire à ces nouvelles données.

J'ajouterai – et c'est essentiel pour la crédibilité de notre politique – qu'il ne nous a pas paru opportun d'envisager de procédure d'arbitrage pour régler d'éventuels conflits entre le Gouvernement et la Banque de France. A l'étranger, il n'en existe pas et cela s'explique.

Introduire dans le texte un moyen de résolution des conflits reviendrait à « décrédibiliser » le système qu'on met en place.

En fait, le succès d'une telle réforme repose, qu'on le veuille ou non, sur un consensus national.

C'est vrai en Allemagne, où un consensus s'est dégagé pour la priorité conférée à la lutte contre l'inflation. Tel est également le cas en France.

J'aurais, en effet, tendance à croire que le rejet du flottement des monnaies, et donc le maintien de la parité du franc, est une idée largement partagée sur l'échiquier politique national. C'est elle qui forme le socle d'une politique de crédibilité qui assure, j'en suis convaincu, le succès du projet de loi.

Notre travail a également été guidé par la nécessité de créer les conditions d'une indépendance effective de la Banque de France en matière de gestion de la politique monétaire proprement dite. C'est pourquoi nous avons institué un conseil de la politique monétaire, chargé de définir et de mettre en œuvre la politique monétaire de façon indépendante.

Son indépendance sera pleinement garantie, comme en attestent les cinq dispositions que je souhaiterais maintenant vous présenter.

En premier lieu, les modalités de la nomination des membres du Conseil de la politique monétaire contribuent à l'indépendance de celui-ci.

En effet, une liste de candidats sera établie par des personnalités indépendantes. Les candidats retenus le seront à la fois en fonction de leur « compétence » et de leur « expérience professionnelle dans le domaine économique et monétaire ».

Le gouverneur et les deux sous-gouverneurs seront, comme aujourd'hui, nommés par décret en conseil des ministres.

Les six autres membres du Conseil de la politique monétaire seront également nommés en conseil des ministres, à partir d'une liste de douze personnes établie par les présidents du Sénat, de l'Assemblée nationale, du Conseil économique et social et par le vice-président du Conseil d'Etat. Ils seront ensuite renouvelés par tiers tous les trois ans.

L'élaboration de ce mécanisme a été, je le reconnais volontiers, difficile. Notre souci majeur a été de concilier deux préoccupations : d'une part, éviter toute politisation des nominations au Conseil de la politique monétaire ; d'autre part, permettre au Parlement de jouer un rôle important. La proposition qui en découle et qui vous est soumise constitue, je le crois, un bon équilibre entre ces deux préoccupations.

En second lieu, les membres du Conseil de la politique monétaire ne pourront ni recevoir ni solliciter d'instructions du Gouvernement ou de toute autre personne. C'est une marque fondamentale de son indépendance.

L'irrévocabilité des membres du Conseil de la politique monétaire et la longue durée de leur mandat – six ans pour le gouverneur et les sous-gouverneurs, neuf ans pour les autres membres – représentent le troisième élément constitutif de cette indépendance.

Celle-ci résultera également du fait que ces membres se consacreront exclusivement à leur mission et qu'ils ne pourront exercer de mandats électifs majeurs ou, à de très rares exceptions près, d'activités extérieures à la Banque de France.

Enfin, le souci de favoriser un dialogue responsable entre le Gouvernement et la Banque de France ne nuira pas à l'indépendance de cette dernière. En effet, si le Premier ministre et le ministre chargé de l'économie et des finances pourront assister aux réunions du Conseil de la politique monétaire, ils n'auront cependant pas voix délibérative.

Nous avons enfin voulu nous en tenir à l'objectif principal de la réforme. Nous nous sommes en effet refusés à remettre en cause tant les autres activités de la Banque de France que les modalités actuelles de contrôle prudentiel des banques.

Le texte confirme – j'insiste sur ce point – que la Banque de France continuera à exercer ses dix-sept métiers actuels, notamment la gestion de la circulation fiduciaire, la gestion des moyens de paiement, la fabrication des billets, la gestion des fichiers ou encore la réalisation d'études économiques à propos desquelles, vous le savez, des interrogations avaient été émises quant à leur maintien.

Toutes les activités de service public et d'intérêt collectif que la Banque de France a d'ailleurs développées avec succès au cours de ces dernières années sont maintenues. J'y ai personnellement veillé.

Je confirme également que l'activité « banque commerciale », c'est-à-dire les comptes de clientèle, sera conservée en l'état, bien que de nombreuses banques centrales à l'étranger aient ou soient en train de supprimer leur clientèle directe.

J'insiste, en outre, sur le fait que le projet ne remet nullement en cause le statut du personnel. Aucun changement n'y est apporté. Les 17 000 personnes qui travaillent à la Banque de France n'ont donc aucune inquiétude à avoir.

La réforme n'a pas non plus pour objet de modifier en profondeur le mode de financement de la Banque de France.

Ainsi, elle continuera à tirer ses ressources, pour l'essentiel, des intérêts sur les réserves de change, des intérêts que lui procure le refinancement du système bancaire et de l'émission de billets.

Elle bénéficiera également des ressources issues des prestations qu'elle réalisera pour le compte de l'Etat ou de tiers. Le projet de loi prévoit en effet – c'est naturel sur le plan économique – que ces prestations devront désormais être rémunérées afin de couvrir les coûts engagés par la Banque de France.

Pour ses autres activités, les changements sont d'ampleur limitée. Le conseil général, qui comprend les membres du Conseil de la politique monétaire, un représentant élu par le personnel, un censeur représentant l'Etat et ayant un droit de veto, continue à gérer l'emploi des fonds propres de la Banque de France et les questions relatives à la gestion des activités autres que fondamentales.

C'est parce que nous avons voulu distinguer la conduite de la politique monétaire des autres activités et éviter que n'interfèrent dans ces décisions des problèmes de gestion de la Banque de France que nous avons confié l'administration de la Banque à un autre organe, le conseil général.

J'en viens maintenant à la fonction de contrôle prudentiel.

Le dispositif français a fait ses preuves pour assurer la stabilité du système financier. Il n'y a donc pas de raison de modifier l'organisation actuelle au-delà d'une simple clarification des responsabilités de chacun.

Ainsi, mesdames et messieurs les sénateurs, la réglementation bancaire continuera à être directement de la responsabilité de l'Etat.

A cet effet, le comité de la réglementation bancaire restera présidé par le ministre de l'économie ; le gouverneur de la Banque de France, s'il n'en assumera plus la vice-présidence, restera membre de ce comité en tant que président de la commission bancaire. Enfin, le ministre chargé de l'économie et des finances ou son représentant continuera de siéger à la commission bancaire et au comité des établissements de crédit.

De plus, le gouverneur de la Banque de France restera président de la commission bancaire ; c'est en cette qualité, ce qui est nouveau, qu'il continuera de présider le comité des établissements de crédit, qu'il siègera au comité de la réglementation bancaire et qu'il mettra en œuvre l'article 52 de la loi bancaire relatif à la solidarité de place.

Enfin, mesdames et messieurs les sénateurs, l'indépendance de la Banque de France dans la conduite de la politique monétaire doit aller de pair avec une meilleure transparence de ses actions. C'est là la cinquième considération qui a guidé notre travail.

C'est pourquoi le projet de loi prévoit que le gouverneur de la Banque de France devra adresser au Président de la République et au Parlement, au moins une fois par an, un

rapport sur les opérations de l'Institut d'émission et sur la politique monétaire de l'année précédente et de l'année en cours.

En outre, il est prévu qu'il se rende aux convocations des commissions des finances du Sénat et de l'Assemblée nationale lorsque celles-ci en émettront le souhait.

Loin d'affaiblir notre démocratie, ce projet de loi la renforce car l'autonomie de la Banque de France accroîtra, j'en suis convaincu, la transparence des orientations et des décisions prises en matière de politique monétaire.

Cette réforme, mesdames et messieurs les sénateurs, est un élément clé du dispositif de redressement économique national entrepris par le Gouvernement.

Je connais votre engagement au service du relèvement du pays et je ne doute pas du soutien que vous apporterez au projet de loi que je vous soumets. Par avance, je vous en remercie. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants, de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

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

M. Jean Arthuis, rapporteur de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, les débats qu'on a vu surgir au cours de ces dernières semaines à propos de la Banque de France vont bien au-delà de son indépendance. La filiation éventuelle des activités de la Banque, le niveau de son « point mort », l'arrêt de ses activités commerciales sont quelques-unes des questions qui ont été évoquées.

En fait, le projet de loi qui nous est soumis est ambitieux, puisqu'il réécrit entièrement le statut de la Banque, qui date du 3 janvier 1973, et qu'il modifie également, comme l'indique son titre, certaines dispositions de la loi « bancaire » de 1984.

Avant de présenter notre vision de ce texte et les propositions de la commission des finances, je voudrais rappeler que la Banque de France est une institution forte, sous contrôle de l'Etat.

Le cadre de son action est, en effet, celui d'une tutelle étroite : le gouverneur et les sous-gouverneurs sont nommés par décret en conseil des ministres et sont révocables pour des motifs d'opportunité ; le conseil général de la Banque délègue ses pouvoirs au gouverneur pour la mise en œuvre de ses opérations et un censeur représente l'Etat aux séances du conseil, avec un droit de veto.

Fonctionnellement, la Banque de France agit par et pour l'Etat : c'est l'Etat qui lui confie sa mission générale de « veiller sur la monnaie et le crédit », c'est « pour le compte de l'Etat et dans le cadre des instructions générales du ministère de l'économie et des finances » que la Banque gère la politique de changes. Enfin, la Banque de France ne fait que contribuer, aux termes de son statut, à la participation et à la mise en œuvre de la politique monétaire arrêtée par le Gouvernement.

Toutefois, la pratique est faite d'osmose plus que de tutelle : ainsi, le veto n'a été utilisé qu'à titre exceptionnel et, surtout, c'est un véritable consensus entre l'Etat et la Banque de France qui a permis de réussir la politique de lutte contre l'inflation engagée depuis près de dix ans.

C'est dans le cadre de ses relations très étroites avec l'Etat que la Banque de France a développé ses missions, qui font d'elle, aujourd'hui, une institution forte, plutôt plus puissante que ses consœurs européennes.

On parle beaucoup des « dix-sept métiers » de la Banque de France. Pour ma part, je verrais volontiers quatre types de missions, rangées en cercles concentriques autour du noyau dur des activités de la Banque.

En premier lieu, il y a des fonctions classiques de banque centrale, avec le monopole d'émission des billets, la participation à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique monétaire, la gestion de la politique de changes pour le compte de l'Etat et la surveillance des moyens de paiement.

En deuxième lieu, il y a les missions d'intérêt général que sont les services gratuits rendus à l'Etat : tenue du compte du Trésor, participation à la gestion de la dette, établissement de la balance des paiements.

En troisième lieu, il y a des activités d'utilité collective accessibles au public, telles que les études économiques ou les banques de données sur les entreprises.

Enfin, en quatrième lieu, il y a des activités commerciales, qui sont la fabrication de billets ou la tenue des comptes de clientèle.

A côté de ces missions, la Banque de France joue un rôle tout à fait particulier dans le contrôle des établissements de crédit : en effet, ce n'est pas elle qui exerce directement ce contrôle, mais elle est présente au cœur des institutions de régulation créées par la loi bancaire de 1984 et c'est elle qui fournit les moyens du contrôle bancaire.

C'est à cette institution contrôlée, mais puissante, que le projet de loi qui nous est présenté aujourd'hui veut donner l'indépendance des fonctions monétaires.

Pourquoi l'indépendance ? C'est la question que beaucoup d'entre nous se posent, partant de la constatation que la Banque de France marche bien et, surtout, qu'elle marche du même pas que l'Etat.

Ce projet de loi a en fait une double justification.

L'objectif premier est de renforcer la crédibilité de la politique monétaire. Il est incontestable que l'indépendance conférée à celle-ci est un gage de stabilité donné aux marchés, qui ne s'y tromperont pas, et aussi à nos partenaires, pour qui la France affirmera ainsi sa volonté d'entrer dans le cercle des pays vertueux.

L'autre justification du texte, c'est bien aussi le respect de nos engagements européens. S'il est vrai que le traité de Maastricht n'impose qu'une obligation de résultat, c'est-à-dire l'indépendance des banques centrales à l'issue de la deuxième phase, il n'en reste pas moins que cette indépendance est un gage de respect de la stabilité des prix – objectif expressément inscrit dans le traité parmi les critères de convergence des économies – et vers lequel il nous faut tendre dès à présent.

Cette double justification du texte a reçu l'approbation de la commission des finances.

Je voudrais maintenant présenter sa perception du projet de loi ainsi que les modifications qu'elle propose de lui apporter.

Le projet de loi qui nous est présenté est au point de rencontre d'une institution et d'un accord international. Toutefois, son objet est sensiblement plus large, puisque certaines dispositions offrent un cadre à un recentrage possible des missions et des activités exercées par la Banque de France.

Je présenterai donc le texte en deux temps : d'abord, l'adaptation aux exigences européennes – dont je rappelle qu'elle représente dix articles seulement sur les trente-six du projet de loi – et, ensuite, le sort réservé à la Banque de France dans le système financier français.

Il faut distinguer les deux types de missions fondamentales de la Banque de France.

La première mission fondamentale est celle de la politique monétaire. C'est pour celle-ci, et celle-ci seulement, que l'on parle de l'indépendance de la Banque de France. On peut la définir par son objectif et son cadre.

Son objectif est celui de la stabilité des prix, dont j'ai rappelé qu'il figurait expressément dans le traité de Maastricht.

Son cadre obéit à deux considérations.

La politique monétaire est assurée de façon indépendante, au sein d'un conseil présidé par le gouverneur de la Banque de France, mais aussi composé de deux sous-gouverneurs et de six « sages » désignés par des autorités indépendantes. Par ailleurs, l'article 1^{er} du projet de loi pose l'interdiction, pour ce conseil, d'accepter aucune instruction extérieure.

Toutefois, en raison de l'impossibilité institutionnelle de transférer une partie de la souveraineté nationale à un organisme indépendant, avant l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, il est précisé que la politique monétaire s'exerce « dans le cadre de la politique économique générale du Gouvernement ».

Nous aurons à reparler, au cours du débat, de la constitutionnalité de l'article 1^{er}. La commission des finances, pour sa part, a décidé de s'en remettre sur ce point à l'avis de la commission des lois, qui a estimé – elle nous le dira dans quelques instants – que le texte proposé avait été purgé de ses éléments anticonstitutionnels par cette formule.

Les autres missions fondamentales sont celles qui sont énumérées par le traité de Maastricht.

La politique de change s'exerce dans le cadre des orientations du Gouvernement, ce qui a pu amener à parler de contradictions potentielles entre les missions indépendantes de la Banque et ses autres missions.

Le bon fonctionnement des systèmes de paiement, pour lequel la responsabilité de la Banque de France est affirmée, s'exercera non pas dans le cadre indépendant du Conseil de la politique monétaire, mais dans le cadre « normal » du conseil général de la Banque où l'Etat est représenté.

La commission des finances approuve pleinement ce qui constitue le noyau dur du présent texte, c'est-à-dire le principe de l'indépendance de la Banque de France en matière de définition et de mise en œuvre de la politique monétaire. Ce projet de loi, même s'il anticipe quelque peu les échéances fixées par le traité de Maastricht, présente l'intérêt évident d'affirmer la volonté de la France d'appartenir au cercle des nations à monnaie stable.

Telle est d'ailleurs la signification que lui ont donnée nos partenaires et les marchés financiers internationaux.

Ainsi, avec éclat, la détermination dont a fait preuve le Gouvernement en cette matière depuis trois mois est reconnue et consacrée par la baisse appréciable des taux d'intérêt.

Ce texte devait-il s'en tenir à ce seul objectif et à la dizaine d'articles qui lui correspondent ? Certes, la question de l'avenir des activités exercées par la Banque de France méritait d'être posée à l'occasion de la discussion d'un projet de loi qui modifie substantiellement la nature de ses relations avec l'Etat.

Toutefois, la commission des finances estime que la véritable échéance sera la mise en œuvre, à la fin de la décennie, peut-être plus tôt, du système européen de banques centrales. Il reviendra, alors, à la Banque centrale européenne d'exercer les missions fondamentales assurées aujourd'hui par la Banque de France.

De ce point de vue, les activités « connexes » que pourront exercer les banques centrales ne sont aucunement remises en cause par le traité. Bien au contraire, le principe de subsidiarité devrait conserver à la Banque de France un rôle central dans un champ de compétences aussi essentiel que le contrôle des établissements de crédit.

Tout Maastricht, mais rien que Maastricht. En effet, Maastricht ne doit pas être le prétexte d'un nivellement par le bas des banques centrales, nivellement qui nous serait

opposé pour justifier une *diminutio capitis* de la Banque de France.

Vous déclariez devant la commission des finances, monsieur le ministre, que vous aviez souhaité, « créer les conditions d'une indépendance effective de la Banque de France pour ce qui concerne la gestion de la politique monétaire proprement dite », mais que, afin de vous en tenir à l'objectif principal de la réforme, vous vous étiez refusé « à remettre en cause tant les autres activités de la Banque que les modalités actuelles de contrôle prudentiel des banques ». Vous l'avez d'ailleurs rappelé à l'instant.

La commission des finances proposera donc à la Haute Assemblée de vous suivre très exactement.

Tout d'abord, il n'est pas satisfaisant de voir que la Banque de France ne se définit plus par l'exercice d'une mission centrale qui fonde son action. Je vous rappelle, en effet, que, aux termes de l'article 1^{er} du statut de 1973, « la Banque de France est l'institution qui, dans le cadre de la politique économique et financière de la nation, reçoit de l'Etat la mission générale de veiller sur la monnaie et le crédit. A ce titre, elle veille au bon fonctionnement du système bancaire ».

Certes, l'actuel article 1^{er} de la loi de 1973 doit être modifié afin de tenir compte de l'objectif d'indépendance. En ce sens, notre premier amendement sera – nous en discuterons – pour inscrire, en quelque sorte au fronton de la présente loi, un article générique précisant que « la Banque de France est l'institution chargée de veiller sur la monnaie et le crédit ».

Vous verrez, tout à l'heure, que ce principe posé d'emblée aura, en outre, le mérite d'interdire certaines dérives qui paraissent à l'œuvre dans le texte proposé et qui pourraient aboutir à ne laisser, un jour, à la Banque de France, que le noyau dur de la politique monétaire.

J'en viens au deuxième point : les compétences dévolues au conseil général de la Banque.

L'article 11 du projet de loi ne prévoit pas de modification majeure du fonctionnement du conseil général de la Banque. Le champ d'action de ce dernier est même défini en des termes plus satisfaisants que ceux qui ont été utilisés dans le statut de 1973, puisqu'il est clairement dit que le conseil général, seul, administre la Banque et qu'il délibère sur toutes les questions relatives à la gestion des activités autres que celles qui se rattachent directement aux missions de définition et de mise en œuvre de la politique monétaire. De ce point de vue, d'ailleurs, les pouvoirs du censeur nommé par le Gouvernement n'ont pas été renforcés.

Toutefois, l'article 31 du projet de loi, sous le titre III « Dispositions diverses et abrogations », prévoit que c'est un décret en Conseil d'Etat qui fixera, à l'avenir, les modalités d'organisation et de fonctionnement de la Banque de France. Or, l'ensemble de ces compétences est aujourd'hui dévolu, dans le cadre du statut de 1973, au conseil général lui-même.

Là encore, je vous proposerai, mes chers collègues, au nom de la commission des finances, un amendement tendant à mettre fin à l'opposition entre les articles 11 et 31 du projet de loi.

J'en viens au troisième point, l'article 15, c'est-à-dire la possibilité donnée à la Banque de France d'exercer des activités autres que celles qui se rattachent directement à la définition et à la mise en œuvre de la politique monétaire.

Ainsi que je vous l'indiquais, l'article 14, paragraphe 4, du protocole sur les statuts du système européen de banques centrales précise que les banques centrales nationales peuvent exercer d'autres fonctions que les trois missions fondamentales énumérées par le traité de Maastricht, à moins

que le conseil des gouverneurs ne décide, à la majorité des deux tiers, que ces fonctions interfèrent avec les objectifs et les missions du système européen de banques centrales.

L'article 15 du présent projet de loi ne prévoit explicitement aucune suppression d'activité, sous réserve toutefois, des dispositions de l'article 17 relatives aux comptes de clientèle. Vous avez vous-même souhaité, monsieur le ministre, devant la commission des finances, qu'il ne soit procédé à aucun démembrement de la Banque par voie de filialisation.

A cet égard, le texte du Gouvernement n'est pas satisfaisant en la forme : il est écrit, en effet, que « la Banque de France peut continuer à exercer d'autres activités. » Autrement dit, la Banque ne pourra pas, d'elle-même, décider de créer d'autres activités ; seul l'Etat pourrait, à l'avenir, lui demander de fournir des prestations pour son compte ou pour le compte de tiers.

Là encore, la commission des finances estime qu'il serait opportun de s'en tenir au principe : « Tout Maastricht et rien que Maastricht ». Je vous proposerai ainsi, en son nom, un amendement tendant à réécrire l'article 15 dans un sens conforme à l'esprit du traité et hors de toute tentative de contrôle unilatéral de l'Etat sur les activités de la Banque.

La configuration des activités exercées par l'établissement devrait ainsi continuer à faire l'objet d'accords bipartites, sans que l'une des parties puisse imposer ses choix à l'autre.

A cet égard, monsieur le ministre, bien qu'il s'agisse de dispositions d'ordre réglementaire, nous souhaiterions connaître votre opinion et vos intentions : ne serait-il pas opportun d'éclairer les partenaires de la Banque de France en renforçant le rôle de la comptabilité analytique, dont nous attendons qu'elle rattache les coûts et les produits de chacun des métiers exercés par la Banque ? La publication et la certification de telles informations sont de nature, selon nous, à apaiser certains débats en cours.

Qu'en est-il maintenant de la clientèle ? ce sera mon quatrième point.

L'article 17 du projet de loi prévoit l'extinction progressive des comptes de clientèle, seuls, à l'avenir, les agents et les personnes déjà titulaires d'un compte à la date de publication de la loi étant autorisés à en conserver un auprès de la Banque de France.

On peut juger dérisoire cette mesure, qui ne porte que sur une fraction infime des comptes bancaires ouverts en France. Les autres établissements de crédit ne considèrent pas, en effet, que la Banque de France leur porte ombrage dans leur activité commerciale, compte tenu des 0,16 p. 100 de part de marché revendiqués par l'institution.

On peut aussi considérer qu'il s'agit d'une question de principe. Mais alors, il ne nous semble pas de bonne politique de traiter séparément la Banque de France et les deux autres réseaux privilégiés de collecte des dépôts des particuliers : le Trésor et La Poste

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Eh oui !

M., Jean Arthuis, rapporteur. Nous ne souhaitons pas que la Banque de France connaisse un sort particulier. Peut-être certaines opérations commerciales ont-elles suscité critiques et interrogations ces derniers temps ; elles étaient certainement fâcheuses. J'espère que la publication de la comptabilité analytique permettra de lever toute suspicion et de combattre l'idée que la Banque de France pourrait, en quelque sorte, vendre à perte ses prestations.

La commission des finances vous proposera donc de maintenir le gel de l'activité commerciale exercée par la Banque en direction des entreprises, et ce afin de clairement

marquer son opposition à l'égard de certaines pratiques dont vous avez tous entendu parler.

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. Très bien !

M. Jean Arthuis, rapporteur. Pour ce qui est, en revanche, de la clientèle des personnes physiques, nous vous suggérons de maintenir l'activité, y compris pour les flux futurs, jusqu'à ce que l'Etat soit en mesure ou bien de proposer un plan global d'extinction des activités de clientèle des réseaux respectifs de la Banque de France, du Trésor et de La Poste, ou bien de placer ces réseaux dans des conditions conformes à la concurrence, avec les mêmes contraintes et les mêmes obligations.

Dernier point d'achoppement : la réalité du contrôle prudentiel exercé sur les établissements de crédit.

Pendant tout le mois d'avril, nous avons entendu que la réforme des statuts de la Banque de France ne serait pas l'occasion d'une modification du régime institué par la loi bancaire du 24 janvier 1984, qui confère un rôle central à la Banque dans la surveillance des établissements de crédit.

Pourtant, le présent projet de loi comprend un titre II uniquement consacré à l'insertion de retouches dans la loi bancaire. La portée de certaines d'entre elles est, ainsi, loin d'être négligeable – mais, peut-être, moyennant quelques explications complémentaires, pourrions-nous rapprocher nos points de vue – et aboutit à un premier pas dans la dissociation de la Banque de France du contrôle des établissements de crédit.

Or, la commission des finances estime essentiel de réaffirmer la force de notre banque centrale à la veille des échéances de l'Union économique et monétaire.

Au surplus, l'actualité met en évidence la nécessité, pour la Banque de France, de détecter sans retard, en temps réel, la montée des risques. La situation du marché immobilier en porte témoignage. A cet égard, le contrôle prudentiel exercé par la Banque n'a peut-être pas eu toute la pertinence, toute l'acuité...

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. Toute la sévérité !

M. Jean Arthuis, rapporteur. ... qu'il aurait dû avoir. De même, un certain nombre de pays n'ont malheureusement pas été en mesure de faire face aux créances qu'avaient sur eux des banques françaises. Là encore, on peut dire que le contrôle prudentiel n'a pas été tout à fait à la hauteur de ce que l'on pouvait attendre de l'institution, sans parler de la situation du Comptoir des entrepreneurs.

On le voit bien, le véritable rendez-vous pour la Banque de France, c'est la mise en place du système européen de banques centrales. Le principe de subsidiarité voudra, alors, que les banques centrales nationales continuent d'exercer les missions non remplies par la Banque centrale européenne. Pourquoi vouloir les remettre en cause aujourd'hui ?

C'est donc dans un souci de cohérence avec nos engagements européens, mais aussi de consolidation de l'institution Banque de France, dans le souci également de prévenir le risque d'un nivellement par le bas, que la commission des finances vous proposera, mes chers collègues, des amendements au présent projet de loi. (*Applaudissements sur les traverses de l'Union centriste, des Républicains et Indépendants, du RPR, ainsi que sur certaines traverses du RDE.*)

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

M. Pierre Fauchon, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous

venons d'entendre M. le rapporteur général procéder, avec la technicité et le talent auxquels il nous a habitués, à un examen de ce texte important, non seulement dans son ensemble, mais également dans le détail, en annonçant les points qui paraissent à la commission des finances présenter des aspérités.

Sans être plus modeste, le rôle de la commission des lois a été plus ponctuel.

La commission des lois s'est donc interrogée sur la cohérence du texte qui nous est proposé avec notre système législatif, plus spécialement avec la Constitution.

Avant d'aborder le fond de la question, il convient peut-être de rappeler dans quel contexte elle est aujourd'hui posée. Ce contexte, ce sont d'abord les propositions qui ont été formulées dans le passé ; ce sont, ensuite, les exemples que nous offrent d'autres pays ; c'est, enfin, la perspective ouverte par le traité de Maastricht.

L'idée d'une indépendance de la Banque de France a déjà été défendue. Nous en avons été porteurs les uns et les autres, en particulier les membres de la majorité sénatoriale, mais aussi, plus récemment, ceux du groupe socialiste.

Nous avons été nombreux à considérer que, dans l'intérêt de la monnaie, au regard de cette question essentielle de la crédibilité de la monnaie, il convenait de conférer à la Banque de France une indépendance de nature à inspirer confiance aux opérateurs internationaux, qui ne sont ni les membres ni les amis du Gouvernement ; ce sont tout simplement, de par le monde, des opérateurs, souvent « apatrides », pour qui la crédibilité de la Banque de France est un élément très important.

Dans cet esprit, des propositions de loi avaient été déposées, au Sénat par M. Pasqua et ses collègues du groupe Rassemblement pour la République, à l'Assemblée nationale par M. Millon et ses propres collègues, voilà déjà un certain temps – *in tempore non suspecto*, dirai-je – en faveur d'un statut d'indépendance de la Banque de France.

Plus récemment, nos collègues socialistes, se situant alors davantage dans la perspective du traité de Maastricht, ont pris des positions qui, si je les ai bien comprises à l'époque – mais peut-être avais-je mal lu la presse – tendaient à placer la Banque de France dans une situation d'indépendance. Il me semble même, monsieur le ministre, que des projets de cette nature se trouvaient déjà dans les cartons du ministère lorsqu'il était occupé par votre prédécesseur : vous n'êtes donc pas vraiment parti de zéro dans cette affaire.

Seul le parti communiste, compte tenu de l'idiosyncrasie que chacun connaît, n'est jamais entré dans cette voie, mais c'est son affaire !

M. Robert Vizet. On en reparlera !

M. Pierre Fauchon, rapporteur pour avis. En tout état de cause, le problème de l'indépendance de la Banque de France a donc bien été déjà soulevé, avant même que le traité de Maastricht n'intervienne.

L'indépendance de la Banque de France est une question essentielle, particulièrement en un temps où nous mesurons chaque jour le rôle crucial que jouent les taux d'intérêt et où nous percevons clairement l'avantage que représente un franc fort. Or, précisément, la force de notre monnaie suppose que notre institut d'émission et de gestion interne de la masse monétaire soit à l'abri de tout soupçon de politisation. La confiance des opérateurs en dépend.

S'agissant du contexte international, il convient de souligner que, d'une manière générale, les monnaies les plus fortes sont liées non seulement à des économies fortes mais aussi à des banques centrales qui, même si ce n'est pas une règle absolue, jouissent de l'indépendance.

L'exemple du mark et de la Bundesbank est trop évident pour qu'il soit nécessaire d'y insister. Le cas des États-Unis est également bien connu. Quant au Japon, si la banque centrale n'y est pas juridiquement indépendante, il est patent qu'elle ne reçoit pas, en fait, d'instructions du Gouvernement et qu'elle jouit d'une très grande indépendance.

La seule exception est peut-être fournie par la Grande-Bretagne. Mais la livre est-elle encore une monnaie forte ? C'est une question qu'il est permis de poser.

M. Christian Poncelet, *président de la commission des finances*. En effet !

M. Pierre Fauchon, *rapporteur pour avis*. Quoi qu'il en soit, il apparaît clairement que, dans les grandes démocraties, on a affaire à des gens qui n'ont pas l'habitude de jouer avec leur monnaie, avec leur institut d'émission, avec la politique monétaire, les banques centrales sont indépendantes.

Enfin, la perspective ouverte par Maastricht est venue conférer à cette question un renouveau d'intérêt, sans en changer, au demeurant, substantiellement la nature, du moins pour ce qui fait aujourd'hui l'objet de notre réflexion.

En effet, avec ce projet, il s'agit non de transférer les responsabilités monétaires à un niveau international, mais bien de les conserver. Il ne s'agit pas de les « dénationaliser », pour reprendre un terme que j'ai découvert avec surprise dans la presse – nous y reviendrons tout à l'heure. Ce n'est pas cela qui est en cause.

Nous sommes dans la perspective de la seconde phase du traité de Maastricht, qui nous oblige à doter notre banque centrale de l'indépendance.

On ne manquera pas de nous rappeler que, si le traité de Maastricht est signé, il n'est pas encore complètement ratifié. Mais nous avons de bonnes raisons de croire qu'il le sera : c'est tout de même l'hypothèse la plus vraisemblable. Je suis persuadé que les Britanniques, sinon par conviction, du moins par astuce, préféreront le ratifier.

Pour ce qui nous concerne, il y a eu un référendum qui a placé la France dans cette perspective, c'est-à-dire sur une voie qui doit conduire notre pays bien au-delà de ce qui est en question aujourd'hui, à savoir l'indépendance de la banque centrale dans un cadre national.

M. Emmanuel Hamel. N'oubliez pas que 49 p. 100 de nos compatriotes ont voté contre cette perspective !

M. Pierre Fauchon, *rapporteur pour avis*. Monsieur Hamel, puis-je me permettre de vous rappeler, avec toute la considération que je vous porte, que la République elle-même n'a été votée qu'à une voix de majorité ? Elle a quand même tenu le coup !

M. Emmanuel Hamel. Tenez compte aussi de ce qu'a exprimé la minorité lors du référendum !

M. Pierre Fauchon, *rapporteur pour avis*. Sur les travées où vous siégez, on sait bien ce qu'est la loi de la majorité !

M. Emmanuel Hamel. Au référendum, ce fut une majorité d'un cheveu !

M. Pierre Fauchon, *rapporteur pour avis*. Je le répète, souvenez-vous de l'institution de la République. Ce cheveu est important dans notre histoire !

M. Emmanuel Hamel. Il y a aussi des morts à une voix près !

M. Pierre Fauchon, *rapporteur pour avis*. Je ne vois pas bien le rapport !

Mais, je vous en prie, mon cher collègue, ne donnons pas une tournure wagnérienne à ce débat ! Il ne s'agit tout de même pas de l'or des Nibelungen ! (*Sourires.*)

M. le président. Veuillez reprendre votre propos, mon cher collègue.

M. Pierre Fauchon, *rapporteur pour avis*. Je veux bien le reprendre à condition que M. Hamel veuille bien, lui, me laisser en paix et n'abuse pas de ma fragilité naturelle pour me « houspiller » à tous les détours. Sinon, je finirai par me décourager et par abandonner la partie. (*Nouveaux sourires.*)

M. Ernest Cartigny. Mais non !

M. Pierre Fauchon, *rapporteur pour avis*. Dans le contexte que je viens de décrire, la solution qui est proposée, et que nous jugeons opérationnelle, consiste à dire qu'il faut en quelque sorte isoler la fonction ainsi redéfinie de la Banque pour la confier à un organisme particulier, qui prendra le nom de « Conseil de la politique monétaire ».

Il faut néanmoins veiller à ce que le nouveau dispositif assure à cet organisme une bien plus large autonomie que ce qui résulte des textes actuels. Lorsqu'il est dit que la Banque de France définit et met en œuvre la politique monétaire dans le but d'assurer la stabilité des prix, cela signifie que la Banque de France passe du rôle de conseiller et d'exécutant à celui de décideur.

Par ailleurs, un certain nombre de dispositions sont prises pour garantir cette indépendance ; je pense en particulier aux modalités de désignation des membres de ce conseil et aux conditions dans lesquelles ceux-ci exerceront leurs fonctions.

Bien entendu, cette mission sera remplie dans le cadre de la politique économique générale du Gouvernement, étant entendu que le Gouvernement conserve la prérogative de la définition du régime de change et de la parité du franc, sans parler de la réglementation bancaire.

La commission des lois a considéré que ce dispositif était conforme à l'objectif visé.

Qu'en est-il, maintenant, de la constitutionnalité de ce dispositif ? Et, d'abord, se pose-t-il véritablement un problème de constitutionnalité ?

J'ai tendance à appréhender cette question de deux manières.

La première est en quelque sorte formelle : elle consiste à prendre les articles de la Constitution et à se demander s'il y a conformité avec la lettre de ces articles.

La seconde est une approche de fond, en ce sens qu'elle vise des aspects plus fondamentaux, touchant en particulier – certains propos qui ont été tenus en commission des finances à ce sujet, notamment ceux de M. Hamel, m'ont impressionné – l'idée que nous nous faisons de la souveraineté nationale. Il s'agit de savoir si cette mise en situation d'indépendance de l'institut d'émission heurte ou non, viole ou non cette idée.

S'agissant de la forme, la ligne d'attaque, si j'ose dire, de ceux qui contestent la constitutionnalité du projet de loi, c'est l'article 20 de la Constitution, qui confie au Gouvernement le soin de définir et de mettre en œuvre la politique de la nation.

L'article 20 se prête à bien des commentaires. Chacun sait que c'est un article avant tout politique, qui est bien loin, en vérité, de rendre compte de la réalité, notamment parce qu'il ignore complètement le rôle du Président de la République – excusez du peu ! Cet article n'est donc pas, par lui-même, générateur d'automatismes juridiques, comme on voudrait parfois le faire croire.

Mais, surtout, l'article 20 de la Constitution ne doit pas faire oublier l'article 34, qui confie au Parlement le soin de définir « le régime d'émission de la monnaie ». J'ai appris à la faculté qu'il y avait une hiérarchie dans les normes et on me permettra de penser que la norme législative est supérieure à la norme réglementaire. C'est donc à partir des pouvoirs du Parlement qu'il faut apprécier la constitutionnalité de ce qui nous est proposé. Or nous sommes bien dans

l'exercice des pouvoirs du Parlement lorsque nous délibérons sur l'indépendance de l'institution d'émission.

Dans ces conditions, je ne vois pas en quoi, sur un plan formel, nous portons atteinte à la Constitution, à moins de faire passer le pouvoir réglementaire avant le pouvoir législatif, ce qui serait, pour le coup, tout à fait anticonstitutionnel.

Le Conseil constitutionnel, vous le savez, a été consulté à plusieurs reprises sur cette affaire.

Au mois d'avril de l'année dernière, quand on lui a demandé si le traité de Maastricht lui paraissait conforme à la Constitution, il a effectivement considéré que certains articles ne l'étaient pas. Cependant, dans l'énumération des dispositions inconstitutionnelles, le chapitre IV du traité, qui concerne la deuxième phase, n'était pas visé, bien que le Conseil constitutionnel en ait fait mention dans ses considérants.

Lorsque le Conseil constitutionnel déclare que certaines parties du traité ne sont pas conformes à la Constitution et qu'elles appellent, par conséquent, une réforme de cette dernière, il ne vise pas le chapitre IV, exception faite pour les dispositions de ce chapitre qui sont indissociables des dispositions qui, par ailleurs, sont déclarées contraires à la Constitution.

Ainsi, s'agissant de l'indépendance de la banque centrale, le Conseil constitutionnel, procédant à une analyse formelle, n'a pas considéré qu'il était en présence d'un cas d'inconstitutionnalité.

Monsieur Hamel, je sais que la question vous intéresse et que vous attendez surtout de moi que j'aborde le fond du problème. J'y viens.

Je me rappelle vous avoir entendu demander, en commission des finances, si nous pouvions considérer, en conscience, que nous ne portions pas la main sur un élément sacré de notre souveraineté nationale, si nous avions moralement le droit de le faire.

Je reconnais que la question mérite d'être examinée. J'ai essayé de le faire de mon mieux et sans esprit préconçu. Je me suis référé d'abord à nos auteurs les plus anciens : j'ai cherché ce que disaient Laferrière, Esmein et quelques autres dont les noms sont illustres, au moins pour les plus âgés d'entre nous, au sujet de la relation entre l'institut d'émission et la souveraineté nationale. Je n'ai rien trouvé ! Ils n'en parlent pas ! Il ne leur apparaît pas que le statut de l'institut d'émission de la monnaie soit un élément important de droit constitutionnel.

Probablement se trouvaient-ils dans un autre contexte.

Mais cela montre qu'on ne doit pas, dans cette affaire, se référer à des prétendus principes immémoriaux et fondamentaux : les auteurs que j'ai évoqués ne s'étaient même pas avisés d'aborder la question dans leurs traités !

M. Emmanuel Hamel. A l'époque, on ne pouvait pas envisager que c'était possible !

M. Pierre Fauchon, rapporteur pour avis. A cette époque, comme l'a rappelé tout à l'heure M. le ministre, la Banque de France était probablement plus indépendante qu'elle ne l'est devenue au cours des dernières années, à la suite des guerres et des crises. En réalité, M. Laferrière et M. Esmein connaissaient très bien le problème. Ils ont simplement choisi de ne pas l'évoquer.

Ainsi, l'idée selon laquelle le statut de l'institut d'émission de la monnaie fait partie du bloc de constitutionnalité est en elle-même tout à fait contestable. C'est une idée récente, qui me semble inventée pour les besoins de la cause et probablement liée au débat un peu passionnel qu'a provoqué Maastricht, même si Maastricht n'a pas fait naître le problème.

Cependant, admettons pour la démonstration que la gestion de la monnaie fasse effectivement partie du bloc de constitutionnalité, du cœur des pouvoirs de la République.

Mais de quoi s'agit-il ?

Il s'agit de procéder par une technique interne nationale, et de confier cette gestion à un organisme en situation d'indépendance, ce qui paraît plus opérationnel par rapport à l'objectif poursuivi.

En effet, il ne faut pas que les débats constitutionnels, juridiques et, *a fortiori*, politiques nous fassent perdre de vue que l'objectif, c'est d'avoir une monnaie forte.

L'objectif, c'est de pouvoir baisser les taux d'intérêt, ce qui suppose une monnaie forte.

L'objectif, c'est de convaincre les opérateurs qui, dans le monde entier, s'intéressent au franc, de la crédibilité de cette monnaie.

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. Absolument.

M. Pierre Fauchon, rapporteur pour avis. Voilà ce que nous devons défendre.

Agissant de la sorte, je ne vois pas en quoi on irait à l'encontre de l'intérêt national. L'intérêt national, n'est-ce pas d'avoir une économie forte, prospère et de contribuer à la relance grâce à la baisse des taux d'intérêt, à une monnaie forte et crédible ?

M. Emmanuel Hamel. Dans ces conditions, pourquoi la Banque de France a-t-elle conservé son statut actuel au cours des trois derniers mois ?

M. Pierre Fauchon, rapporteur pour avis. Parce que des engagements avaient déjà été pris en ce sens en 1986 – j'ai peut-être oublié de le rappeler tout à l'heure – et qu'ils ont été repris cette année. Or ce Gouvernement nous apporte tous les jours, ce dont nous nous réjouissons – vous vous souvenez sans doute de la nuit que nous venons de passer – la preuve de sa capacité à remplir ses engagements.

M. de Larosière a déclaré – cela figure au compte rendu de son audition par la commission des finances de l'Assemblée nationale – que, d'ores et déjà, pour les opérateurs mondiaux, qui sont très attentifs à ces choses, la mise en route de ce projet et la certitude que le chef du Gouvernement tiendra cet engagement là comme les autres – et celui-là avant beaucoup d'autres – contribuent certainement au regain de confiance.

Il suffit de constater la différence qui existe entre la position de notre actuel Premier ministre et celle de son prédécesseur. Cela n'a d'ailleurs sans doute pas été l'un des moindres « malheurs » de M. Bérégoz qui, malgré des efforts auxquels on peut rendre hommage,...

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. Oui, tout à fait.

M. Pierre Fauchon, rapporteur pour avis. ... n'a pu parvenir à rétablir la confiance, justement parce que les éléments psychologiques étaient moins favorables, de même que l'environnement,...

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. En effet !

M. Pierre Fauchon, rapporteur pour avis. ... et qu'il n'avait pas la même latitude que la majorité à laquelle nous appartenons de prendre des engagements – engagements qu'il s'agit maintenant pour nous d'honorer.

Ayant dit cela, j'ai presque tout dit, mais je souhaite tout de même ajouter qu'il ne faut pas dramatiser. Il ne s'agit que d'une technique de gestion interne de la monnaie, qu'il nous faut décider de confier à un organisme indépendant.

Est-ce à dire que cet organisme indépendant fera la pluie et le beau temps ? Non.

Je rappelle qu'il existe en effet des éléments d'équilibre. Sa mission s'exercera dans le cadre de la politique économique générale du Gouvernement. C'est très important, et nous savons que nombre de décisions – le vote du budget, par exemple, – ne dépendent pas de la Banque de France et l'empêchent de faire tout à fait ce qu'elle veut.

En outre, le Gouvernement conserve ses attributions relatives à la politique monétaire externe.

Il s'agit donc, en définitive, d'un secteur d'autonomie assez limité. Sans doute dira-t-on tout à l'heure qu'une certaine contradiction apparaît entre cette indépendance reconnue et ce cadre plus ou moins contraignant. Mais c'est la souplesse de l'articulation entre ces deux pôles qui rendra possible une bonne politique.

Il ne faut pas chercher, comme le disait M. le ministre tout à l'heure, à établir une hiérarchie entre la politique générale du Gouvernement et la liberté de la Banque de France. Il faut que des compromis soient trouvés. En effet, y a-t-il d'autres moyens de faire avancer les choses dans les démocraties ? Ils seront trouvés comme ils sont trouvés dans tous les pays modernes.

La commission des lois a déposé un amendement qui, semble-t-il, et je le regrette, a peu de chances d'être adopté. Nous proposons de préciser que la Banque de France agit dans le cadre des instructions du Gouvernement « et des engagements internationaux de la France ». C'est un élément – nous en sommes convaincus – de nature à inspirer confiance aux opérateurs internationaux. C'est cela qui compte.

Je crois avoir suffisamment développé les raisons pour lesquelles la commission des lois, à la quasi-unanimité, a considéré que ce projet était bon et qu'il convenait donc de le voter. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR, des Républicains et Indépendants, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

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

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le traité sur l'Union européenne, que le peuple français a ratifié le 20 septembre dernier, fait obligation à chaque Etat membre de la Communauté européenne d'« entamer, au cours de la deuxième phase de l'union économique et monétaire, le processus conduisant à l'indépendance de sa banque centrale ».

Tel est l'objet du présent projet de loi, qui tend à conférer à la Banque de France une autonomie accrue dans l'exercice de ses responsabilités monétaires afin d'« assurer la stabilité des prix ».

C'est avec une attention encore plus vigilante qu'à l'accoutumée, et un soin tout particulier – j'en appelle au témoignage de tous ses membres – que la commission des finances a étudié ce texte qui a fait couler beaucoup d'encre, suscité une certaine polémique et inspiré des réactions parfois contradictoires.

La réforme de la Banque de France a, en effet, été ressentie par certains comme une atteinte insupportable à la souveraineté nationale et une dépossession inadmissible de l'autorité politique élue au profit d'un aréopage de technocrates irresponsables.

Pour d'autres, au contraire, le projet de loi se résume à un petit pas, timide et timoré, sur le chemin qui devrait conduire à une véritable indépendance de la Banque de France. J'ai même lu dans un projet de rapport du Parlement européen que ce projet de loi suscitait de « vives

inquiétudes » au regard de l'objectif d'indépendance de notre banque centrale.

La commission des finances a donc décidé, pour forger son opinion et former son « intime conviction », de procéder à de nombreuses auditions. C'est ainsi qu'elle vous a entendu, monsieur le ministre, avant de procéder à l'audition de M. le gouverneur de la Banque de France. Je vous remercie très sincèrement de l'exposé franc et sincère que vous avez fait devant nous et des réponses que vous avez apportées à toutes les questions qui vous furent alors posées.

Par ailleurs, nous avons reçu M. Helmut Schlesinger, président de la Bundesbank, institution qui apparaît, à maints égards, pour certains tout au moins, comme le parangon des banques centrales indépendantes.

Enfin, nous avons entendu l'intersyndicale des personnels de la Banque de France, puis les représentants de la Confédération française des travailleurs chrétiens, la CFTC, le conseiller général élu par le personnel de la Banque de France.

Au terme de cet examen particulièrement approfondi, il me semble, monsieur le ministre, que votre texte, austère, technique et provisoire, puisqu'il devra disparaître lorsque le dernier étage du traité de Maastricht sera appliqué, ne mérite ni cet excès d'honneur ni cette indignité.

Aujourd'hui, la Banque de France, en vertu de la loi de 1973, « contribue à la préparation et participe à la mise en œuvre de la politique monétaire arrêtée par le Gouvernement ».

Demain, le projet de loi étant voté, la Banque de France définira, elle-même, la politique monétaire et la mettra en œuvre, avec un objectif clair : assurer la stabilité des prix.

Tel est le cœur de la réforme que nous a excellemment exposée notre rapporteur.

Autrement dit, monsieur le ministre, la réforme que vous nous soumettez consiste à transférer la responsabilité de la détermination et de la conduite de la politique monétaire des mains du Gouvernement à celles de la Banque de France.

Cette responsabilité sera confiée à une nouvelle instance, le Conseil de la politique monétaire, institué aux côtés du conseil général de la Banque de France et composé du gouverneur, des deux sous-gouverneurs et de six membres, dont le mandat est irrévocable et non renouvelable.

Ce conseil aura pour mission de définir les objectifs de croissance de la masse monétaire et de surveiller l'évolution de la masse monétaire et de ses contreparties. Par ailleurs, le conseil déterminera les obligations que la politique monétaire peut conduire à imposer aux établissements de crédit, notamment l'assiette et les taux des réserves obligatoires.

En définitive, le champ de l'indépendance accordée à la Banque de France reste circonscrit et limité au domaine de la politique monétaire interne.

Pourtant, certains considèrent que cette autonomie conférée à la seule fonction monétaire consacre un abandon de souveraineté. Ils font valoir que le pouvoir de battre monnaie constitue un attribut de la souveraineté nationale que le peuple exerce par ses représentants et dont aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'attribuer l'exercice.

Le texte opérerait, en quelque sorte, une « dénationalisation » de la Banque de France.

Pour ma part, je ne peux souscrire à cette argumentation. En effet, elle rendrait impossible tout accroissement, au niveau national, de l'autonomie de la fonction monétaire, alors même que le traité sur l'Union européenne, ratifié, je le rappelle, par le peuple français, nous fait obligation d'entamer le processus conduisant à l'indépendance de notre banque centrale.

Par ailleurs, la définition et la conduite de la politique monétaire par la Banque de France s'exerceront dans le cadre de la politique économique générale du Gouvernement, composante de la politique de la nation, que le Gouvernement conduit et détermine. De plus, le Gouvernement continuera de déterminer le régime de change et la parité du franc.

Naturellement, la Banque de France interviendra, comme maintenant, sur les marchés des changes afin de régulariser, pour le compte de l'Etat, la parité du franc par rapport aux autres devises. Il n'y a donc aucun changement en ce domaine.

A cet effet, la Banque de France continuera de détenir et de gérer les réserves de change de l'Etat en or et en devises. Une convention conclue entre l'Etat et la Banque de France, qui vient d'être adoptée par l'Assemblée nationale et qui sera prochainement soumise à l'approbation du Sénat, précise les modalités de gestion des réserves de change.

Par ailleurs, le capital de la Banque de France demeure directement détenu par l'Etat. Il n'y a donc pas de privatisation de la Banque de France ni de retour – fort heureusement – aux « 200 familles ».

Rejoignant l'avis de la commission des lois, que vient d'exprimer notre collègue Pierre Fauchon, je pense que ces garde-fous purgent le projet de loi de tout risque de non-conformité à la Constitution.

Par ailleurs, l'activité de la Banque n'échappera pas au contrôle démocratique exercé par les représentants du peuple. C'est ainsi que le gouverneur de la Banque de France adressera, au moins une fois par an, un rapport au Parlement sur les opérations de la Banque de France et sur la politique monétaire de l'année précédente et de l'année en cours. M. le rapporteur a insisté, voilà un instant, pour que la présentation de ce rapport puisse éventuellement donner lieu à un débat. De plus, le gouverneur présentera ce rapport au Parlement. En outre, le gouverneur sera tenu de se rendre aux convocations des commissions des finances du Parlement et il pourra demander à être entendu par celles-ci.

A cet égard, j'observe que la commission des finances du Sénat a fait œuvre de pionnier en appliquant, par anticipation, ces dispositions. Je vous remercie, monsieur le ministre, d'avoir bien voulu autoriser le gouverneur à être auditionné par notre commission. Désormais, le Parlement lui-même pourra demander, sans solliciter au préalable l'autorisation du ministre, au gouverneur de venir s'exprimer devant la commission des finances. En l'occurrence, le Parlement conserve la plénitude de ses pouvoirs de contrôle. Nous avons donc entendu M. le gouverneur de la Banque de France à trois reprises en l'espace d'un an.

D'une manière générale, le débat sur l'indépendance des banques centrales doit être relativisé. Aucune banque centrale, aussi indépendante soit-elle, ne peut vivre dans sa « tour d'ivoire », coupée du monde extérieur, indifférente à la conjoncture économique et sociale et insensible aux nécessités politiques.

Un exemple récent en témoigne, celui de la Bundesbank qui, en 1991, s'est résignée, contre son gré, à se ranger aux arguments du Chancelier fédéral : elle a sacrifié sa rigueur traditionnelle sur l'autel de la réunification allemande, en acceptant qu'un mark de l'Est s'échange contre un mark de l'Ouest. Or, chacun sait que le gouverneur de la Bundesbank souhaitait une parité de deux marks de l'Ouest contre un mark de l'Est.

En l'occurrence, l'aspect politique l'a emporté, au nom de l'intérêt général exprimé par le Chancelier. Pourtant, la Bundesbank apparaît comme le modèle le plus achevé des banques centrales indépendantes.

D'aucuns ont même ironisé sur votre absence d'imagination, monsieur le ministre. A leurs yeux, la Banque de France nouvelle version ne serait qu'une pâle copie de la Bundesbank, une petite Buba, bref une « Bubette ».

Pour ma part, je considère que la nouvelle Banque de France ne sera ni une reproduction du modèle allemand ni une miniature de l'exemple américain.

D'abord, parce que ces deux modèles, conçus pour des Etats fédéraux, ne sont pas transportables à un pays unitaire comme la France.

Ensuite et surtout, parce que la Banque de France, contrairement à ses consœurs, conservera un rôle important dans le contrôle prudentiel du système bancaire. Ce contrôle, comme l'a regretté tout à l'heure M. le rapporteur, ne s'est pas exercé avec suffisamment de rigueur, ce qui a permis certains dérapages, notamment dans le domaine des investissements immobiliers.

A cet égard, monsieur le ministre, la commission des finances a jugé essentiel de préserver la symbiose existant entre la Banque de France et la commission bancaire, tout en permettant une indispensable ouverture de celle-ci sur des compétences extérieures.

En effet, si le paysage institutionnel du contrôle prudentiel n'est pas bouleversé, il est loisible de discerner dans certaines des dispositions du projet de loi l'amorce éventuelle d'une dissociation entre la Banque de France et le contrôle des établissements de crédit.

Or je considère que la politique monétaire et la politique du crédit sont intimement mêlées : il est donc indispensable que la Banque de France continue de jouer un rôle central dans le dispositif de contrôle de l'activité du système bancaire, au besoin en améliorant son volet préventif.

D'une manière générale, monsieur le ministre, la commission des finances a été sensible, et je dirai même à l'unanimité, à la nécessité de sauvegarder les dix-sept métiers de la Banque de France, qui sont le fruit d'une expérience française particulièrement originale.

N'oublions pas qu'en vertu du principe de subsidiarité à la Banque de France pourra continuer à assumer ces missions d'intérêt général, même lors de la troisième phase de l'Union économique et monétaire qui se caractérisera par un transfert de la fonction monétaire à la Banque centrale européenne. Mais nous n'en sommes pas encore là.

M. Emmanuel Hamel. Heureusement ! Espérons que nous n'en serons jamais là !

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. Cette allusion au calendrier de l'Union économique et monétaire européenne me conduit, monsieur le ministre, à aborder une question que se posent nombre de mes collègues : y avait-il urgence à promouvoir cette réforme dont la justification n'apparaît pas clairement aux yeux des Françaises et des Français...

Mme Paulette Fost. C'est le moins que l'on puisse dire !

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. ... qui sont minés par une préoccupation majeure, par ce cancer qui nous ronge c'est-à-dire la progression du chômage ? Là, est la véritable urgence.

Certains répondent par la négative à cette question. Ils font valoir, en outre, que le traité de Maastricht n'a pas encore été ratifié par tous les Etats membres de la Communauté et que, quand bien même il le serait rapidement, la marche vers l'indépendance ne doit pas commencer avant le 1^{er} janvier 1994.

A ceux-là, je rappellerai que si le traité de Maastricht fait obligation aux Etats membres de commencer, dès le 1^{er} janvier 1994, le processus conduisant à l'indépendance des

banques centrales, il ne leur interdit pas pour autant d'enclencher cette démarche avant le début de l'année prochaine.

Par ailleurs, pourquoi reporter ce texte à la session d'automne, qui sera largement hypothéquée par la discussion du projet de loi de finances pour 1994 et, surtout, par les débats de caractère économique qui s'imposeront ?

Le Président de la République lui-même semble avoir été sensible à ces arguments puisqu'il a accepté de signer le décret portant convocation du Parlement en session extraordinaire, avec un ordre du jour dont il est le seul maître et dans lequel figure, contrairement à d'autres textes, projet de loi relatif au statut de la Banque de France.

Je rappellerai également que l'autonomie de la Banque de France figurait, dès 1986, c'est-à-dire bien avant le traité de Maastricht, cher collègue Hamel, dans la plate-forme de gouvernement du Rassemblement pour la République et de l'Union pour la démocratie française.

Mais, surtout, je considère que cette réforme est nécessaire et urgente.

Pourquoi ? Parce que je crois que cette autonomie accrue de la fonction monétaire contribuera à ancrer notre pays dans une culture de stabilité des prix et de solidité de la monnaie.

En Allemagne, l'inflation est plus forte qu'en France. En Allemagne, le déficit budgétaire est plus important que chez nous. En Allemagne, la balance commerciale est plus déficitaire que la nôtre. Pourtant, le Mark se tient.

Malgré un meilleur taux d'inflation, un meilleur équilibre commercial et un déficit budgétaire certes très fort mais qui n'atteint toutefois pas celui de l'Allemagne, il suffit de quelques propos prononcés ici et là pour que le franc soit fragilisé, et ce parce que nous sommes qualifiés d'inflationnistes, de « dévaluationnistes ». Par conséquent, il est nécessaire d'ancrer notre pays dans une nouvelle culture de stabilité des prix et de solidité de la monnaie.

La réforme de la Banque de France est, en quelque sorte, l'acte de reconnaissance de notre appartenance au cercle des monnaies internationales à stabilité reconnue.

Par l'octroi d'une plus grande indépendance à sa banque centrale, pour la détermination de la politique monétaire, la France proclame ainsi, haut et fort, son attachement – il remonte à dix ans – à la maîtrise de l'inflation et à la défense de sa monnaie.

Ce signal important – en l'occurrence, il s'agit bien, selon moi, d'un signal – adressé au reste du monde devrait favoriser la décrue de nos taux d'intérêt. D'ailleurs, le mouvement est déjà engagé, avant même le vote du présent projet de loi. Cela devrait permettre d'effacer la prime de risque que nous avons connue – plus de quatre points, monsieur le ministre – imputable à nos facilités passées, mais aussi aux déclarations parfois intempestives de certains hommes politiques qui ont prôné soit un flottement, soit une dévaluation du franc.

Comme vous l'avez compris, le gaulliste que je suis n'est pas partisan d'une monnaie fondante. Je n'oublie pas que l'histoire économique de la France est jalonnée de dévaluations, génératrices d'inflation importée, de plans d'austérité et, en définitive, d'affaiblissement de la puissance de notre pays.

Ne cédon pas à la tentation de la facilité car il n'existe malheureusement pas de corrélation démontrée entre la hausse des prix et le niveau de l'emploi.

En revanche, ce processus d'indépendance de la politique monétaire devrait créer les conditions propices à une croissance durable, qui serait créatrice d'emplois ; et non génératrice d'inflation, donc respectueuse du pouvoir d'achat.

M. Robert Vizet. On n'en prend pas le chemin !

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. Comme vous l'avez compris, le gaulliste que je suis place si haut son pays qu'il ne peut concevoir que l'indépendance nationale serve d'alibi à un nivellement par le bas. La France est une nation riche d'un passé prestigieux et de son exemplarité historique : elle doit relever le défi des nations fortes et entrer, sans complexe, dans le club des pays vertueux. (*Applaudissements sur les travées du RPR, de l'Union centriste, des Républicains et Indépendants, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

8

NOMINATION D'UN MEMBRE D'UNE COMMISSION

M. le président. Je rappelle au Sénat que le groupe du Rassemblement pour la République a présenté une candidature pour la commission des affaires sociales.

Le délai prévu par l'article 8 du règlement est expiré.

La présidence n'a reçu aucune opposition.

En conséquence, je déclare cette candidature ratifiée et je proclame M. François Collet, membre de la commission des affaires sociales, à la place laissée vacante par M. Jean Faure, démissionnaire.

Mes chers collègues, nous allons interrompre maintenant nos travaux. Ils seront repris à vingt-deux heures.

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à dix-neuf heures quarante, est reprise à vingt-deux heures, sous la présidence de M. Roger Chinaud.*)

PRÉSIDENT DE M. ROGER CHINAUD vice-président

M. le président. La séance est reprise.

9

STATUT DE LA BANQUE DE FRANCE

Suite de la discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence

M. le président. Nous reprenons la discussion du projet de loi relatif au statut de la Banque de France et à l'activité et au contrôle des établissements de crédit.

J'informe le Sénat que la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation m'a fait connaître qu'elle a d'ores et déjà procédé à la désignation des candidats qu'elle présentera si le Gouvernement demande la réunion d'une commission mixte paritaire en vue de proposer un texte sur le projet de loi actuellement en discussion.

Ces candidatures ont été affichées pour permettre le respect du délai réglementaire.

La nomination des représentants du Sénat à la commission mixte paritaire pourrait ainsi avoir lieu aussitôt après le vote sur l'ensemble du projet de loi, si le Gouvernement formulait effectivement sa demande.

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 : 53 minutes ;

Groupe socialiste : 45 minutes ;

Groupe de l'Union centriste : 42 minutes ;

Groupe du Rassemblement démocratique et européen : 25 minutes ;

Groupe communiste : 21 minutes.

M. Edmond Alphandéry, *ministre de l'économie*. Je demande la parole.

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

M. Edmond Alphandéry, *ministre de l'économie*. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je voudrais répondre aux trois orateurs qui se sont exprimés en leur disant naturellement toute ma satisfaction de constater leur adhésion à la réforme du statut de la Banque de France que propose le Gouvernement. Ils ont su en saisir tous les enjeux et présenter cette réforme sous ses diverses facettes.

M. le rapporteur, tout d'abord, a souligné avec une particulière clarté l'ambition qui est la nôtre, à savoir affirmer la volonté de la France d'appartenir au cercle des monnaies stables. Je constate avec plaisir que M. Poncelet l'a rejoint, précisant que l'autonomie donnée à la Banque de France permettrait d'ancrer notre pays dans une culture, finalement récente, de stabilité des prix et de franc stable.

Il faut, en effet, rappeler qu'il existe une corrélation entre le degré d'indépendance des banques centrales et le niveau de l'inflation ; vous avez eu raison de le souligner, monsieur Poncelet, car c'est le fond du débat. L'indépendance de la Banque de France dans la conduite de la politique monétaire viendra conforter la baisse des taux d'intérêt en France, comme la seule annonce de cette réforme a déjà participé à leur très sensible diminution depuis le 29 mars dernier.

M. Fauchon, intervenant après M. le président de la commission des finances et M. le rapporteur s'est interrogé sur le moment choisi pour présenter cette réforme. Pourquoi une telle hâte apparente ? Il a rappelé, avec justesse, qu'il s'agit finalement « d'une réforme ancienne », puisque l'indépendance de la Banque de France figurait dans le programme UDF-RPR de 1986 et a été intégrée au programme adopté par nos concitoyens lorsqu'ils ont élu la nouvelle majorité.

Une telle réforme est aujourd'hui nécessaire, compte tenu de la situation économique de la France, car elle conditionne une baisse des taux qui facilitera la relance de notre économie. S'agissant des autres points du texte, M. le rapporteur a souligné que l'objectif n'était pas de bouleverser un système qui fonctionne de façon satisfaisante. Il ne s'agit effectivement pas de remettre en cause de quelque façon que ce soit les dix-sept métiers de la Banque de France ; il faut tout au plus, comme l'a dit M. Arthuis, clarifier les responsabilités dans le domaine de la surveillance prudentielle des établissements de crédit.

M. Arthuis a également évoqué l'instauration d'une comptabilité analytique rattachant les coûts et les recettes à chacune des activités, comptabilité qui serait certifiée et publiée. Je lui donne d'ores et déjà mon accord de principe sur ce point. Ces dispositions pourraient prendre place dans le décret d'application de la loi, si cela se révèle immédiatement praticable.

De la même façon, je partage pleinement la démonstration brillante et étayée de M. Fauchon, rapporteur pour avis de la commission des lois, sur la constitutionnalité de ce texte. J'ajoute que, comme pour les autres banques centrales indépendantes, la politique monétaire de la Banque de France devra s'inscrire dans la politique économique générale du Gouvernement.

Enfin, je tiens à marquer mon plein accord avec M. Poncelet sur le « plus » pour la démocratie que représentera la mise en œuvre de cette réforme. Ayant été parlementaire pendant quinze ans, j'ai pu constater, pour le déplorer, à quel point le débat monétaire était absent, en particulier au Parlement. Ce texte devrait créer les conditions d'une plus grande démocratie dans ce domaine, ce dont je me réjouis.

Telles sont les réflexions que m'ont inspirées les trois discours que nous avons entendus. D'avance, je remercie leurs auteurs du soutien qu'ils apportent à ce texte important pour le retour de la confiance et qui s'inscrit pleinement dans l'ensemble de la politique économique du Gouvernement. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste et du RPR ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

M. le président. Dans la suite de la discussion générale, la parole est à Mme Fost.

Mme Paulette Fost. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je ferai tout d'abord quelques remarques sur les conditions de discussion de ce texte.

Le projet de loi relatif au statut de la Banque de France et à l'activité et au contrôle des établissements de crédit, dont nous débattons ce 1^{er} juillet, aurait dû être examiné au cours de la session ordinaire qui s'est achevée hier soir à minuit. C'est, en tout cas, ce qui nous avait été annoncé lors de la présentation de ce projet de loi, voilà plus d'un mois.

Or l'organisation à « haute dose » des travaux du Parlement, avec une multitude de textes plus lourds de conséquences les uns que les autres, ne l'a pas permis, et nous ne pouvons que le déplorer, car ce texte, qui traite en fait de la politique monétaire de la France et de multiples autres aspects, est d'une extrême importance pour l'avenir économique et social de notre pays.

Une fois de plus, le Gouvernement ne sortira pas grandi d'un débat qui, à la veille des vacances des personnels, s'apparente à une marche forcée destinée à faire passer autoritairement, dans la précipitation, un texte qui modifie profondément les équilibres institutionnels en matière de politique monétaire.

Si nous en discutons aujourd'hui – nous nous devons de le rappeler afin que l'ensemble des Français et des salariés de l'institution le sachent – c'est à la décision du Président de la République que nous le devons, puisque lui seul avait le pouvoir d'inscrire ce projet de loi à l'ordre du jour de la session extraordinaire ouverte aujourd'hui.

L'examen de ce texte en séance publique est, en fait, le fruit d'un consensus regrettable entre MM. Balladur et Mitterrand, partisans du traité de Maastricht qui, bien que rejeté par un Français sur deux, impose une indépendance quasi totale des banques centrales européennes à l'égard du pouvoir politique national. Dès lors, chacun pourra juger de la qualité et de la sincérité des arguments que les uns et les autres s'apprennent à développer dans leurs interventions et par le biais des amendements qui seront examinés.

Chacun pourra remarquer, notamment, que les sénateurs communistes et apparentés ne développent pas des arguments à géométrie variable selon le moment ou le rapport de forces politiques existant. De la même façon qu'ils ont toujours condamné les atteintes à la souveraineté nationale et leurs conséquences sur la vie du peuple français, ils condamnent résolument et fermement ce texte, qui a pour principal objet de soustraire la politique monétaire au contrôle de la nation, alors qu'elle est décisive pour le développement économique et social du pays.

Ce projet de loi, qui entraîne, de l'avis même de nombreuses personnes venues d'horizons divers, des conséquences lourdement préjudiciables à la vie économique régionale, locale et nationale, est marqué de l'empreinte de

Maastricht. A ce titre, il n'est pas permis de douter que la réforme de la Banque de France, dont l'activité est pourtant multiple et les missions de service public très diversifiées, soit de nature, par Bundesbank interposée – elle-même appelée à être hissée au rang de banque centrale européenne unique – à imposer à plus de 200 millions de travailleurs européens et à leurs familles la plus rétrograde des politiques d'austérité.

Comment les élus du peuple français, soucieux de l'intérêt national et du développement des coopérations en Europe, peuvent-ils accepter de mettre le doigt dans cet engrenage fatal à notre économie, qui conduit à terme, au nom de la lutte contre l'inflation, à rendre le chômage structurel que nous connaissons encore plus massif ?

Le message des urnes de septembre dernier, en France, comme celui de tous ceux qui, dans les douze pays de la Communauté, ont fait savoir leur vif mécontentement face à une construction européenne qui oublie les hommes pour ne considérer que la fructification des capitaux, n'a manifestement pas été entendu. Au contraire, sous la pression du capitalisme international, les chefs d'Etat et de gouvernement des Douze, avec la complicité active et coupable des différents organismes technocratiques de la Communauté, continuent avec la même obstination à vouloir imposer un modèle de construction européenne dont les Européens ne veulent pas.

Tout le monde – bien au-delà des rangs de ceux qui sont allés jusqu'à voter contre – sait que le traité de Maastricht est vivement critiqué. Dès lors, pourquoi s'acharner à vouloir mettre en place à tout prix, et avant l'heure, le dispositif d'un traité de l'union européenne qui est encore loin d'être ratifié correctement par les Etats signataires et qui favorise la construction d'une Europe à deux vitesses, imposant des critères de convergence économique qui asphyxient littéralement l'activité économique et détruisent massivement l'emploi ?

Pourquoi faudrait-il continuer à laisser toute latitude à ceux qui bradent l'intérêt de notre pays et celui des Européens dans toutes les négociations internationales, en vertu des théories d'un libre-échange international outrancier ?

Au moment où s'ouvre le débat sur la Banque de France, dans le cadre d'un dispositif maastrichtien aggravé, où sont donc aujourd'hui ceux qui à droite se présentaient l'été dernier comme les plus farouches opposants à Maastricht ?

L'un est ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire d'un gouvernement qui attaque le statut de la Banque de France ; l'autre est président d'une Assemblée nationale dont l'écrasante majorité de droite a voté voilà quelques jours le projet attaquant le statut de la Banque de France !

Le projet de loi qui nous est présenté, même si d'aucuns ont fait semblant de le trouver relativement modéré, réussit le tour de force, en un peu plus de trente articles, de s'attaquer à la maîtrise de l'Etat sur sa monnaie et de saper la cohérence des différentes missions de service public et d'utilité collective traditionnellement assurées par la Banque de France.

Face aux difficultés d'application du traité de Maastricht, la volonté du Gouvernement de mettre en cause les activités de la Banque de France prend des chemins détournés. Ainsi le débat d'aujourd'hui semble-t-il s'articuler autour de l'axe suivant : indépendance, d'une part, et autonomie, d'autre part. On joue sur les mots, car il s'agit d'une indépendance plus ou moins totale, d'une autonomie plus ou moins complète.

On essaie ainsi de tranquilliser ceux qui s'inquiètent, y compris en promettant la croissance, pour demain. Mais

demain on rase gratis ! C'est dire l'embarras des partisans du traité et de ce projet de loi !

Fait remarquable, pour justifier le projet, on se fonde exclusivement sur l'exigence de la monnaie stable, de la crédibilité de la politique monétaire, et jamais sur le rôle que la Banque de France a à jouer vis-à-vis des intérêts populaires, de l'emploi notamment, au point que des cadres de la Banque de France se posent la question, à propos de la future Banque de France : autonomie ou démantèlement ?

Le vrai problème, c'est bien de déterminer de qui la Banque de France doit être dépendante ou indépendante.

La Banque de France doit-elle être indépendante de l'Etat et, par conséquent, à travers lui, de la nation, ou du monde des affairistes et de la finance nationale et internationale. C'est là, en vérité, toute la question que pose le texte de M. Balladur, défendu par M. Alphanhéry.

L'économie et, à plus forte raison, la politique monétaire qui la conditionne ne sont pas neutres. Enfermées dans le carcan de Maastricht, qui fait que seules la lutte contre l'inflation et la libre circulation des biens et des capitaux comptent vraiment, elles sont contraintes de jouer le même rôle.

Les promoteurs de ce texte ont coutume de l'appeler : « texte relatif à l'indépendance de la Banque de France ». « Texte relatif à l'organisation de la dépendance de la Banque de France vis-à-vis des multinationales françaises et étrangères » conviendrait bien mieux !

S'ils avaient le courage de l'appeler ainsi, ils auraient au moins la franchise d'annoncer la couleur – comme on dit – à la population et aux salariés de l'institution quant à leurs intentions.

Pourquoi, monsieur le ministre, mesdames, messieurs de la majorité de droite, vouloir dissimuler les motivations, les objectifs, la réalité, les conséquences de votre texte, alors que vous prétendez que votre victoire du mois de mars dernier vous autorise à faire ce que bon vous semble ?

Les 42 p. 100 de suffrages que vous avez obtenus, et qui font de votre victoire une victoire par défaut, ne vous autorisent pas à livrer la politique monétaire de notre pays aux appétits sans fin des profiteurs de tout acabit, à brader de force, au moyen de l'article 49-3, le patrimoine de la nation, comme vous tentez de le faire, à l'Assemblée nationale, avec votre projet de loi visant à privatiser vingt et une des plus importantes entreprises publiques, banques et compagnies d'assurances nationalisées françaises.

Comment oser prétendre qu'il n'y a pas de risque que le contrôle de la Banque de France échappe à l'Etat, alors que la privatisation peut s'effectuer au travers des activités filiales de la Banque de France.

D'ailleurs, s'inscrivant dans une logique de financiarisation de l'économie, axée depuis des années sur la réalisation du profit maximal à court terme, ce projet, comme bien d'autres, s'attaque du même coup, frontalement, au secteur public.

Il est de la même veine et il traduit les mêmes intentions que les textes qui s'en sont pris et qui s'en prennent au service public des postes et télécommunications, au service public hospitalier, au service public de l'enseignement, à la protection sociale ou au secteur public et nationalisé, comme le projet de loi de privatisation, que le Gouvernement s'acharne à faire passer en force alors qu'il peut compter sur plus de quatre cent cinquante députés et près de deux cent trente sénateurs.

Le Gouvernement craint plus que tout le débat public, la réflexion démocratique, l'intervention des salariés, voire de l'ensemble de la population, dans les affaires qui les concernent.

Cette hostilité envers le service public va à l'encontre de l'intérêt général, au profit particulier des privilégiés de la fortune.

Ce projet de loi a pour ambition de faire de la Banque de France l'outil destiné à enliser notre pays, sans espoir de retour, dans des politiques d'austérité, qui se traduisent tout à la fois par le creusement des inégalités, la récession économique et l'accession à la fortune de quelques-uns au détriment du plus grand nombre.

Vous voulez étouffer dans l'œuf ce qui commence à faire événement, quand il est reconnu que 60 p. 100 des Français pensent qu'il est possible de faire une autre politique.

Pour aller à la rencontre de cette majorité de nos concitoyens, la vraie question qu'il conviendrait de poser aujourd'hui, par un tout autre projet de loi, est incontestablement la suivante : « Comment la Banque de France peut-elle contribuer, en améliorant son fonctionnement au service de la nation, à la mise en œuvre d'une politique gouvernementale qui, s'appuyant sur des critères de rentabilité sociale, peut permettre de relancer l'activité et favoriser la coopération avec nos voisins de la Communauté européenne et d'ailleurs ? »

Pour atteindre ces objectifs, la Banque de France doit être réellement indépendante des puissances d'argent. Les organes de direction doivent inscrire leur action dans une politique de croissance de la France, et non aller à son encontre, sous la tutelle de je ne sais quel aréopage de technocrates de Bruxelles ou de Francfort, au service des marchés financiers.

Ils doivent rendre des comptes aux autorités qui émanent démocratiquement de la volonté populaire, sous peine de retour aux fameux régents, mandataires des non moins fameuses « deux cents familles » qui, voilà plus de soixante ans, dressèrent le « mur d'argent » contre lequel se brisèrent bien des tentatives de réformes sociales.

La Banque de France doit mener les politiques monétaire et de crédit de concert, sous l'autorité et en collaboration avec le Gouvernement, qui représente les intérêts de la nation et qui a des comptes à lui rendre.

Elle doit veiller à la qualité de la monnaie dans toutes ses dimensions, de la qualité de la monnaie fiduciaire jusqu'à l'efficacité des choix financiers qui sont à l'origine de la création monétaire dans les opérations de crédit aux ménages et aux entreprises.

La Banque de France doit obtenir les moyens de développer ses activités d'analyse, de statistique et d'information au service de l'Etat et des agents économiques.

Elle doit pouvoir, avec à la fois souplesse et fermeté sur les principes, contrôler toujours mieux l'activité des banques et des organismes de crédit, en toute légalité et en toute impartialité.

Elle doit, enfin, pouvoir maintenir et développer sa clientèle directe et son réseau de succursales, qui contribue positivement aux impératifs d'aménagement du territoire.

Elle doit conserver l'exclusivité du droit d'émettre les billets de banque nationaux ; pour cela, son potentiel de production doit être préservé et développé.

Le développement de ses activités de service public doit aller de pair avec la modernisation de ses méthodes et de ses outils.

Maintenir les 19 000 emplois que compte la Banque de France, c'est possible, réaliste et nécessaire, dans la mesure où l'on a pour objectif de faire jouer son rôle plein et entier à l'institution au service de l'économie nationale et des particuliers.

L'objectif étant tout autre, les sénateurs communistes et apparenté combattront résolument ce texte, en démontrant

concrètement et précisément sa nocivité tout au long du débat. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées communistes.*)

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

M. Ernest Cartigny. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, dès son premier conseil des ministres, l'actuel Gouvernement mettait en chantier le projet de réforme du statut de la Banque de France, qui devait accorder à cette illustre institution « une très large autonomie », pour reprendre la formule de M. Edouard Balladur, formule qui est le fondement même, monsieur le ministre, du projet de réforme clair et cohérent que vous avez bâti.

Inscrite dans le traité de Maastricht, l'indépendance des banques centrales des Douze figure au titre IV, qui traite de la politique économique et monétaire.

L'article 108 énonce d'ailleurs que « chaque Etat membre veille à la compatibilité de sa législation nationale, y compris les statuts de sa banque centrale nationale, avec le présent traité et les statuts du système européen des banques centrales ».

L'article 109-E fixe l'échéance de cette modification et indique : « au cours de la deuxième phase », c'est-à-dire à compter du 1^{er} janvier 1994. A cette date, « chaque Etat membre entame, le cas échéant, le processus conduisant à l'indépendance de sa banque centrale... ».

La réforme du statut de la Banque de France s'inscrit ainsi dans la logique économique et politique de la construction de la Communauté européenne.

De plus, elle constitue une nécessité pour le marché des changes, notamment depuis la crise monétaire de septembre 1992.

Défense du franc et de sa parité avec le mark, adoption à terme d'une monnaie unique européenne, stabilité des prix et équilibre des échanges extérieurs, voilà quelques-uns des enjeux de la réforme dont nous devons débattre aujourd'hui.

Mes chers collègues, remarquons que la réforme du statut de la Banque de France s'insère dans le cadre de la réforme constitutionnelle de juin 1992, qui prévoit, dans son titre XIV, « Des Communautés européennes et de l'Union européenne », à l'article 88-2, que la France « consent aux transferts de compétences nécessaires à l'établissement de l'union économique et monétaire européenne ».

Si l'indépendance de la Banque de France est, de fait, garantie par les textes du traité de Maastricht, ratifié par le peuple français le 20 septembre dernier, la forme que ce projet doit prendre reste à l'appréciation des Etats.

Cela soulève plusieurs questions essentielles quant aux configurations envisageables pour une Banque de France dotée d'une indépendance sinon totale, tout au moins accrue.

Nous sommes également enclins à nous demander s'il est souhaitable de tenir compte de l'exemple que nous donnent nos partenaires des pays industrialisés disposant d'une telle institution, c'est-à-dire l'Allemagne ou la Suisse, pour n'en citer que deux.

Un fait doit néanmoins guider notre réflexion. Nous savons mieux que personne, mes chers collègues, que les institutions d'un pays sont l'émanation de leur patrimoine culturel, historique, sociologique et politique, qu'elles s'insèrent dans un équilibre qui doit être restitué, quel que soit le changement à opérer.

A titre d'exemple, je rappelle que les Etats dont les modes d'organisation politique sont unitaires, comme la France, l'Italie et le Royaume-Uni, ont des banques centrales dépendantes du pouvoir politique, à l'opposé d'Etats fédéraux, tels que l'Allemagne ou la Suisse.

A ces deux formes de statut antinomiques s'ajoute une troisième conception de type intermédiaire, qui associe pouvoirs centralisés et indépendants, comme c'est le cas aux Pays-Bas et aux États-Unis.

Notons, mes chers collègues, qu'à ce jour la plupart des pays de la Communauté dont la législation nécessitait une adaptation ont entrepris leur processus de modification. Ainsi la Belgique a-t-elle mis, dès le 22 mars dernier, sa législation en conformité avec le traité de l'Union européenne et les statuts du système européen de banque centrale. L'Espagne et l'Italie ont transmis le projet de loi à leur Parlement. Des projets de réforme sont en cours de réalisation aux Pays-Bas, en Irlande, au Portugal et en Grèce.

Venons-en au projet de loi que nous propose le Gouvernement.

Il fixe à la Banque de France l'objectif de réaliser et de maintenir la stabilité des prix et lui accorde l'indépendance nécessaire pour mener à bien sa mission. Le projet modifie, à cet effet, la loi de 1973 relative à son statut, ainsi que son décret d'application.

Les modifications portent, d'abord, sur les missions fondamentales confiées à la Banque de France : premièrement, la définition et la mise en œuvre de la politique monétaire ; deuxièmement, la gestion, pour le compte de l'État, de la politique des changes ; troisièmement, l'interdiction du financement par la Banque de France des déficits publics ; quatrièmement, le fonctionnement des systèmes de paiement ; cinquièmement, le droit de communication des informations fournies à la Banque de France pour l'accomplissement de ses missions.

Les modifications visent, ensuite, à substituer une nouvelle structure, distincte de la Banque de France, le Conseil de la politique monétaire, aux fonctions d'administration et de direction de la Banque assurées actuellement par le conseil général, le gouverneur et les deux sous-gouverneurs.

Les dispositions que je viens d'énumérer brièvement correspondent, dans leur esprit, à l'évolution de la construction européenne, puisqu'elles confient à la Banque de France la mission de réguler la masse monétaire, en veillant à sa stabilité, et celle d'appuyer le Gouvernement dans sa politique économique, missions qui sont inscrites dans les principes de la politique économique et monétaire du traité de Maastricht.

Mes chers collègues, il me faut maintenant évoquer un point qui me semble essentiel. Force nous est de constater que la réflexion sur cette réforme se déroule, comme la plupart des débats européens, à l'écart de nos concitoyens.

C'est, à mon sens, tout à fait regrettable. Je crois qu'il nous faut exercer notre vigilance pour que les opinions publiques soient tenues informées des véritables enjeux de la réforme. Faute de cela, nous risquons d'assister à des remises en cause *a posteriori* de l'indépendance de la Banque de France et de son application de droit et de fait.

La répartition des pouvoirs entre institutions monétaires et politiques – car c'est bien de cela qu'il s'agit – est aujourd'hui une évolution positive, nécessaire, opportune.

Nous constatons que l'Allemagne, championne de l'indépendance monétaire, qui céda aux pressions politiques en acceptant la parité monétaire entre l'Allemagne de l'Est et l'Allemagne de l'Ouest, paie le prix fort pour son unique manquement au sacro-saint principe d'indépendance de la Bundesbank, sacrifié cette fois à une nécessité nationale.

Mes chers collègues, l'histoire nous indique que nous avons maintenant un double devoir : celui de choisir librement l'indépendance de nos institutions monétaires, et celui d'expliquer à nos concitoyens les raisons de notre choix.

L'énorme travail – je pèse mes mots – accompli par la commission des finances du Sénat sur ce projet de loi bien construit, ainsi qu'il ressort du rapport de notre éminent collègue Jean Arthuis et de l'intervention courageuse, lucide et forte de M. Poncelet, l'indispensable apport de la commission des lois que nous a présenté son excellent rapporteur pour avis, M. Fauchon, les amendements que nous serons amenés à discuter et à adopter, permettront, je n'en doute pas, de mener à bien cette réforme nécessaire, et ce avec l'appui sans faille de la quasi-unanimité de mes collègues du groupe du Rassemblement démocratique et européen. (*Applaudissements.*)

M. Xavier de Villepin. Très bien !

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

M. Jean Chérioux. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, trois mois après que nos compatriotes ont accordé une large confiance à l'union RPR-UDF – car les calculs se font sur le second tour, mes chers collègues, et non pas sur le premier ! – le Gouvernement de M. Edouard Balladur continue son travail avec courage et détermination, un travail marqué par son ampleur rendue nécessaire par l'état de délabrement des grands équilibres de notre pays.

M. Emmanuel Hamel. Hélas !

M. Jean Chérioux. Le projet de loi relatif au statut de la Banque de France et à l'activité et au contrôle des établissements de crédit, qui est aujourd'hui soumis par le Gouvernement à notre Haute Assemblée, va nous permettre de franchir une nouvelle étape déterminante dans la politique de redressement économique que les Français réclament et attendent.

La situation présente imposait non seulement d'établir dans tous les domaines de nouvelles relations avec l'État et la Banque de France, mais aussi de modifier un certain nombre de dispositions de la loi bancaire de 1984.

C'est pour cette raison que le Gouvernement nous propose un modèle de banque centrale qui est parvenu à un équilibre entre la détermination de la politique monétaire, qui est du ressort de la Banque de France, et la définition de la politique des changes, qui doit rester de la compétence gouvernementale.

De plus, le projet de loi met en place les conditions d'une indépendance effective de la Banque de France pour la gestion de la politique monétaire sans remettre en cause les autres activités de la Banque ni les modalités actuelles de contrôle prudentiel des banques.

Les grandes orientations de ce texte s'inscrivent résolument dans la construction européenne. Par la ratification du traité sur l'Union économique et monétaire, nous avons accepté la constitution d'un système européen de banques centrales, composé d'instituts d'émission tous indépendants dans la détermination de la politique monétaire de chacun des pays membres.

Comme vous l'avez rappelé devant l'Assemblée nationale, monsieur M. le ministre, nous ne pouvons que nous réjouir que ces obligations en matière européenne convergent avec nos intérêts nationaux.

Revenons un instant au mois de septembre dernier. Le Gouvernement et le parti socialiste n'avaient-ils pas fait de la ratification du traité de Maastricht un véritable credo ? Quelle curieuse position que celle qu'ont défendue à l'Assemblée nationale vos collègues, mesdames, messieurs du groupe socialiste : une opposition unanime à ce projet de loi qui est pourtant la conséquence inévitable du traité que vous souteniez avec tant de force !

L'épouvantable laxisme dont vous avez fait preuve en matière de politique économique et budgétaire vous condui-

sait, encore au début de cette année, à recourir à des taux d'intérêt insupportables pour maintenir artificiellement les cours de notre monnaie.

Vous vous félicitez de la stabilité du franc, mais votre politique monétaire a provoqué la défiance des opérateurs internationaux envers la France. C'est contre ce type de manipulation facile, mettant gravement en péril notre économie, que s'inscrit ce projet de loi.

Avant d'en venir au contenu de la réforme, je veux dire à ceux qui, immanquablement, sur ce texte relatif à la Banque de France, voudront, une fois de plus, nous donner de grandes leçons de gaullisme, que, non seulement ils n'ont jamais rien compris au gaullisme, mais surtout qu'ils s'y sont toujours opposés farouchement. Quelle dérision !

Le Gouvernement va donc transférer sa compétence de définition et de mise en œuvre de la politique monétaire de la Banque de France.

Le Conseil de la politique monétaire va s'acquitter de ses missions avec un objectif constant, celui de la stabilité des prix. C'est pour cette raison, d'ailleurs, que le texte interdit le financement monétaire du déficit du budget de l'Etat par la Banque de France.

Certains esprits chagrins ont déjà remis en cause la conformité à la Constitution de l'article 1^{er} du projet de loi, qui est le fondement même de l'ensemble du dispositif. Cette inquiétude est bien inutile ; en effet, la détermination de la politique monétaire par la Banque de France se fait de façon indépendante, mais elle exercera cette mission dans le cadre de la politique économique générale du Gouvernement.

En conséquence, c'est cette politique qui conditionnera les actions de la Banque de France ; le Gouvernement, pour sa part, déterminera le régime des changes et la parité du franc. Les dérapages sont donc impossibles.

La garantie de l'indépendance de la Banque de France s'illustre également dans la désignation des membres et la composition du Conseil de la politique monétaire.

Notre commission des finances a tenu à aller plus loin que le texte adopté par l'Assemblée nationale en retirant tout représentant d'autorités juridictionnelles de la liste des autorités de désignation des membres du Conseil de la politique monétaire.

Cette proposition va dans le bon sens (*M. le président de la commission des finances manifeste son approbation*) ces autorités étant compétentes, à un titre ou à un autre, pour connaître des litiges impliquant la Banque de France ou exerçant un contrôle sur ses activités.

La commission des finances du Sénat a tenu, par ailleurs, à préciser que les candidats devront être compétents en matière économique, monétaire et financière. Cette précision méritait à l'évidence d'être apportée.

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. Ah oui !

M. Jean Chérioux. Le Gouvernement nous propose donc une banque centrale indépendante, moderne et efficace, mais, pour autant, il ne remet pas en cause les autres activités de la Banque de France, qui sont des activités de service public et d'intérêt général.

Vous avez voulu maintenir, monsieur le ministre, la gestion de la circulation fiduciaire et des moyens de paiement, la fabrication et l'émission des billets, la gestion des fichiers, la réalisation d'études économiques et toutes ces activités que la Banque de France a développées avec succès. Nous ne pouvons que nous en féliciter.

La seule activité de la Banque de France pour laquelle le texte prévoit un changement est celle de banque commerciale.

Nous sommes favorables une fois de plus aux propositions de la commission des finances visant à développer les comptes de clientèle à partir de la situation actuelle. C'est à notre sens, une mission traditionnelle de toute banque centrale.

Notre assemblée, si attachée à la vie locale, ne peut que soutenir des propositions qui permettront un dialogue fructueux dans les succursales de la Banque de France entre ses agents, les banques commerciales et sa clientèle.

Nous souhaitons vivement que le Gouvernement participe, dans un esprit ouvert, à la discussion qui se déroulera sur ces points fondamentaux du projet de loi.

Dans un souci de clarté, vous avez souhaité que les activités autres, que la conduite de la politique monétaire soient confiées au conseil général de la Banque de France. Ce conseil général, comprenant les membres du Conseil de la politique monétaire, un représentant élu par le personnel et un censeur doté d'un droit de veto, représentant l'Etat, conservera la gestion de l'emploi des fonds propres.

Cette volonté gouvernementale ne peut avoir que notre total soutien.

Le rôle du Parlement en matière bancaire relève, pour nous, de la plus haute importance. Nous ne pouvons que nous féliciter que le Gouvernement ait accepté de modifier son texte, à la demande des députés, dans le sens d'un contrôle parlementaire vigilant et permanent.

Ainsi, l'obligation faite au gouverneur d'adresser un rapport au Président de la République et au Parlement, portant sur l'ensemble des opérations de la Banque de France, était indispensable.

M. Paul Loridant. Il existe déjà !

M. Jean Chérioux. Nous tenons également à ce que le gouverneur de la Banque de France participe à un débat annuel en séance publique sur la politique monétaire.

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. Ça, c'est positif !

M. Jean Chérioux. L'information régulière du Parlement pourra également être assurée par le pouvoir qu'ont les commissions des finances des deux chambres de convoquer le gouverneur devant elles.

Ces dispositions du texte nous semblent être un progrès pour notre démocratie.

L'indépendance de la politique monétaire doit se fonder sur une légitimité démocratique. C'est pourquoi le Parlement doit exercer pleinement son action de contrôle.

Le retour à la confiance, que nous observons notamment dans la baisse des taux d'intérêt, doit être la pierre angulaire de la politique économique et bancaire du Gouvernement.

Ce texte a une portée historique qui ne peut échapper à personne. C'est une réforme profonde et nécessaire, secouant les idées reçues et les archaïsmes d'un autre temps que certains de nos collègues, sur certaines de ces traversées, essaieront de développer en pure perte.

M. Paul Loridant. Par avance, merci !

M. Jean Chérioux. C'est l'intérêt que la France doit porter à la stabilité des prix et à la valeur de sa monnaie qui doit l'emporter.

M. Xavier de Villepin. Très bien !

M. Jean Chérioux. Cette réforme jouera un rôle déterminant dans le bon fonctionnement de notre économie, dont l'objectif est le progrès et la justice sociale. Nous en sommes convaincus.

C'est donc en pleine confiance qu'une fois de plus le groupe du Rassemblement pour la République apportera

son soutien au texte du Gouvernement. Nous voterons cette réforme du statut de la banque centrale par adhésion à notre projet pour la France. (*Applaudissements sur les travées du RPR et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

M. le président. La parole est à M. de Villepin.

M. Xavier de Villepin. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, voilà près de dix semaines que le Gouvernement a engagé, non sans courage, et avec une grande détermination, l'indispensable action de redressement économique et social de notre pays.

Ainsi, après la loi de finances rectificative, après la loi sur les privatisations, nous examinons aujourd'hui un projet de loi relatif au statut de la Banque de France, dont le caractère hautement symbolique en fait un élément majeur de la politique menée par le Gouvernement et soutenue par sa majorité.

Le ministre de l'économie, le président de la commission des finances ainsi que nos excellents collègues rapporteurs, auxquels je tiens à rendre hommage pour les très grande qualité de leurs travaux, ont détaillé le projet de loi. Je me contenterai donc, au nom de notre groupe parlementaire, de souligner toute l'importance que nous attachons à ce projet de loi et les raisons qui nous amènent à lui apporter notre soutien.

Le statut actuel de la Banque de France, qui se caractérise par une très forte dépendance du pouvoir politique, doit être modifié.

L'indépendance ou l'autonomie de la Banque de France est, en effet, une exigence du traité sur l'Union européenne, ratifié par le peuple français : elle constitue un élément très favorable à la bonne gestion de notre monnaie.

Il convient de rappeler que l'Union économique et monétaire doit se traduire, à terme, par l'introduction d'une monnaie unique en régime de croisière.

Ce choix implique nécessairement une politique monétaire unique pour l'ensemble des pays de l'Union qui doit être définie et mise en œuvre par un système européen de banques centrales indépendant composé de la Banque centrale européenne et des banques centrales nationales.

Le processus conduisant à l'indépendance des banques centrales nationales, et donc de la Banque de France, devrait, de son côté, se dérouler pendant une période de transition commençant le 1^{er} janvier 1994.

A cet effet, les lois relatives aux banques centrales des Etats membres doivent être modifiées afin de les rendre compatibles avec le traité.

L'indépendance du système européen des banques centrales peut aider à rétablir la crédibilité du système monétaire européen, qui a connu bien des turbulences au cours des derniers mois.

Il faut organiser un renforcement de la coopération monétaire entre les pays européens, élément essentiel pour stabiliser les anticipations des marchés.

A cet égard, l'Institut monétaire européen pourrait, dès 1994, fournir le cadre institutionnel d'une telle coopération. Mais, là encore, des préalables institutionnels sont requis, en particulier l'accès à l'indépendance des banques centrales des pays concernés, et donc de la Banque de France.

L'indépendance ou l'autonomie de la Banque de France permettrait également de mieux protéger notre pays contre l'inflation. Même si celle-ci est actuellement maîtrisée, nous ne sommes jamais à l'abri d'une rechute.

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. C'est vrai !

M. Xavier de Villepin. Des nombreux travaux et analyses entrepris sur ce sujet, il ressort que l'inflation est d'autant plus faible que la banque centrale est plus indépendante et qu'il n'y a pas, à long terme, de compensation entre l'inflation et la croissance, ce qui signifie que la modération de l'inflation ne se paie pas par une croissance plus faible.

Force est toutefois de reconnaître que ce constat ne constitue pas une loi générale...

M. Paul Loridant. Très bien !

M. Xavier de Villepin. ... puisque, sans banque centrale indépendante, le Japon a connu des périodes de faible inflation.

M. Paul Loridant. Ça c'est vrai !

M. Xavier de Villepin. Je vous remercie, monsieur Loridant !

De même, la France a réussi, depuis 1983, à améliorer considérablement sa performance.

Toutes les études confirment néanmoins la coïncidence fréquente de l'indépendance de la banque centrale et d'une inflation modérée.

Dans un monde où les capitaux circulent librement, où les marchés financiers sont à l'affût des messages délivrés par les autorités, où tous les acteurs, y compris les salariés, déterminent leurs choix en fonction de leurs anticipations, la crédibilité dans la lutte contre l'inflation constitue, il faut le savoir, un atout considérable.

Cette crédibilité ne peut s'acquérir que dans la durée, grâce à la clarté des messages et à la continuité des décisions. Mais elle peut également se perdre très rapidement, et pour longtemps, à la suite d'incidents qui laisseraient au secteur privé le sentiment d'avoir été trompé.

Une banque centrale indépendante est naturellement plus apte qu'un gouvernement, quelles que soient ses qualités, à maintenir la clarté et la continuité.

Les acteurs économiques et financiers lui attribueront spontanément une certaine indifférence à l'égard des échéances électorales alors qu'ils soupçonneraient volontiers toute majorité gouvernementale de privilégier, à leur approche, l'objectif de sa reconduction.

Un autre avantage est souvent avancé, fondé sur le constat que les membres des organes de décision des banques centrales sont souvent conservateurs en ce sens qu'ils donnent plus d'importance à la stabilité des prix qu'à d'autres critères, tels la croissance et l'emploi.

Si le traité sur l'Union économique et monétaire ne fait obligation aux Etats membres d'accorder l'indépendance à leur banque centrale qu'au cours de la phase II, qui commence le 1^{er} janvier 1994, nous approuvons la démarche du Gouvernement qui consiste à anticiper cette période dans la mesure où elle permet d'afficher très clairement l'objectif de stabilité assigné à la politique monétaire et de contrer ainsi les anticipations négatives qui pourraient être faites par les marchés sur l'évolution du franc et qui se traduisaient, auparavant, par ce qu'on appelait communément « la prime de risque ».

Cette prime de risque s'est traduite, durant de trop longs mois par des taux d'intérêt trop élevés, qui ont littéralement asphyxié l'économie française.

Donner l'indépendance à la Banque de France constituera un signal fort en direction des marchés internationaux, de nos partenaires européens, notamment de l'Allemagne, tant il est vrai que, dans notre système d'économie ouverte, l'image d'un pays dépend souvent de quelques symboles. Confier à sa banque centrale la détermination de la politique monétaire en est un qui compte énormément.

A cet égard, nous ne pouvons qu'approuver la position de la commission des finances, qui souhaite réaffirmer le rôle de la Banque de France à l'égard de la monnaie et du crédit.

Nous observons d'ailleurs, non sans plaisir, que l'arrivée de la nouvelle majorité et du nouveau gouvernement, les décisions importantes prises en matière économique, l'annonce du dépôt de ce projet de loi ont suffi pour jouer un rôle décisif et positif sur les taux d'intérêt, qui sont actuellement inférieurs, il faut le souligner – et vous avez beaucoup de mérite, monsieur le ministre – à ceux qui sont pratiqués en Allemagne.

L'indépendance de la Banque de France se traduira essentiellement par la création d'un Conseil de la politique monétaire qui comportera, outre le gouverneur et les deux sous-gouverneurs nommés par décret en conseil des ministres, un certain nombre de membres qui seront chargés de la définition et de la mise en œuvre de la politique monétaire.

Nous approuvons les modifications apportées par l'Assemblée nationale au dispositif initial du Gouvernement, notamment le fait que, désormais, les membres du Conseil de la politique monétaire seront nommés en conseil des ministres pour neuf ans. Leur mandat ne sera ni renouvelables ni révocable.

Nous sommes également favorables à toute mesure visant à conforter le rôle du Parlement, notamment l'information de celui-ci.

A cet égard, il est souhaitable que les missions de la Banque de France fassent l'objet d'une certaine publicité.

L'Assemblée nationale a prévu que le gouverneur de la Banque de France adresserait au Président de la République et au Parlement, au moins une fois par an, un rapport sur les opérations de la Banque de France et sur la politique monétaire de l'année précédente et de l'année en cours.

Le gouverneur est tenu de se rendre aux convocations des commissions des finances du Parlement et peut même demander à être entendu par celles-ci. Il est, en effet, souhaitable que l'indépendance de la politique monétaire se fonde sur une réelle légitimité démocratique.

Telle est la raison pour laquelle le Parlement doit immanquablement exercer son action de contrôle.

La Banque de France exerce également un certain nombre d'activités d'intérêt général que la commission des finances souhaite, à juste titre, conforter. Ce sont des tâches auxquelles les représentants du personnel, et le personnel lui-même, attachent une très grande importance.

A cet égard, le gel des comptes existants a soulevé une légitime émotion, mais l'Assemblée nationale, sur proposition du président de la commission des finances, a fait adopter un amendement qui assouplit le dispositif visant à restreindre la liste des titulaires de comptes. Nous ne pouvons qu'y souscrire. Nous approuvons de même la proposition de notre commission des finances tendant à permettre à la Banque de France de maintenir sa clientèle de particuliers.

Même si l'indépendance de la Banque de France n'est qu'une condition, certes nécessaire mais insuffisante, pour une bonne politique économique et monétaire, et au-delà de la simple application du traité sur l'Union économique et monétaire, il paraît indispensable de s'engager, dans les meilleurs délais, dans cette réforme pour que notre pays bénéficie de cet effet, même s'il n'est que psychologique, et dispose ainsi du meilleur environnement économique et financier possible.

La réforme constitutionnelle de juin 1992 a introduit dans la Constitution un titre : « Des Communautés européennes et de l'Union européenne » au sein duquel l'article 88-2 dispose que la France consent au transfert de

compétences nécessaire à l'établissement de l'Union économique et monétaire européenne.

La réforme du statut de la Banque de France, que nous approuvons, s'inscrit bien dans cette optique, même si elle est mise en œuvre avant le 1^{er} janvier 1994, c'est-à-dire quelques mois avant la date prévue par le traité.

Telles sont les raisons pour lesquelles le groupe de l'Union centriste votera ce projet de loi, car il nous semble tout à fait conforme aux intérêts supérieurs de notre pays. *(Applaudissements sur les travées de l'Union centriste et du RPR, ainsi que sur certaines travées du RDE.)*

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

M. Paul Loridant. Monsieur le ministre, je tiens d'abord à vous faire part de mon étonnement. J'ai écouté avec beaucoup d'attention votre exposé. Pas une seule fois, et cela ne peut être un hasard, vous n'avez évoqué le traité de Maastricht.

M. Etienne Dailly. Evidemment !

M. Paul Loridant. Or M. Arthuis qui vous a succédé à la tribune y a, dès les premiers propos de son rapport, fait systématiquement référence.

Je suis donc en droit de me demander si vous parliez tous les deux du même projet de loi.

Vous nous avez déclaré en commission, monsieur le ministre, que vous présentiez ce texte indépendamment du traité de Maastricht.

M. Etienne Dailly. Comment faire autrement ?

M. Paul Loridant. Or les membres de la majorité sénatoriale s'y sont systématiquement référés. Parlons-nous vraiment du même projet de loi ?

Permettez-moi, pour ma part, de parler du traité de Maastricht. La réforme de la Banque de France, la création de l'Union économique et monétaire et celle du système européen de banques centrales ont été au cœur des débats qui ont précédé le référendum relatif à la ratification de ce traité. Après la réunion du congrès à Versailles destinée à modifier notre Constitution, les Français ont, à une courte majorité, approuvé le traité tel qu'il leur était soumis.

Nous abordons maintenant les modalités destinées à rendre autonome ou indépendante la Banque de France que votre Gouvernement, monsieur le ministre, idéologie oblige, a fait figurer parmi ses toutes premières priorités.

Lors de l'examen des articles, j'interviendrai certes au nom du groupe socialiste, mais aussi parfois à titre personnel, pour tenter, avec raison, de démontrer les carences du corpus idéologique qui vous a conduit à croire, notamment, que la stabilité des prix, que vous parez de toutes les vertus, irait de pair avec l'indépendance de la banque centrale, laquelle contribuerait elle-même à donner une excellente image de notre monnaie à l'étranger. C'est la loi du dieu « marché ».

Je veillerai tout aussi spécialement à démentir un autre de vos dogmes destiné à accréditer l'idée que la stabilité des prix favoriserait toujours la croissance et l'emploi, ce qui est loin d'être une constante de la réalité économique.

Ces deux dogmes sont au cœur d'un dispositif qui vous fait précipiter, alors que rien ne le justifiait, une réforme qui, à terme, aura des effets néfastes sur la conduite des affaires du pays comme sur l'Union européenne, cette union que vous placez délibérément sous le signe du libéralisme le plus débridé et le plus contraire à l'intérêt même de nos compatriotes.

C'est le 18 janvier 1800, à l'instigation de Bonaparte, Premier consul, que fut créée la Banque de France. Cette initiative répondait à une nécessité puisqu'il s'agissait, déjà à

l'époque, de favoriser la reprise d'une activité économique qui avait subi une assez forte décroissance au cours de la période révolutionnaire. Et vous, en pleine récession, vous lâchez la bride !

La Banque de France fut donc organisée sous la forme d'une société par actions, dont une partie fut souscrite immédiatement par le Premier consul lui-même et par plusieurs membres de son entourage. Seuls, alors, les deux cents plus gros actionnaires constituaient l'assemblée générale, qui désignait, d'une part, les quinze régents composant le conseil général, lui-même chargé d'administrer la Banque, et, d'autre part, les trois censeurs ayant mission d'en surveiller la gestion.

Les premières années de la Banque de France n'allèrent pas sans difficultés, au point que Napoléon suscita une réforme destinée à attribuer au gouvernement une certaine autorité sur la direction de l'établissement.

Le 16 janvier 1808, un décret impérial promulgua le statut fondamental qui devait régir jusqu'en 1936 les opérations de la Banque et autorisa également l'établissement de succursales dans certaines villes de province où le développement du commerce en faisait sentir la nécessité.

Tout au long du XIX^e siècle et jusqu'en 1936, la Banque de France va ainsi connaître un accroissement sensible du volume de ses opérations, qui se diversifièrent : politique des taux, escompte, avances sur titres, ouvertures de comptes, maintien de la valeur de la monnaie et politique des changes.

Enfin, la Banque fut amenée, en contrepartie de son privilège d'émission, à assurer gratuitement le service de caisse des comptables du Trésor et à consentir à l'Etat des avances lorsque la situation des finances publiques l'exigeait.

A la suite de la victoire du Front populaire – belle année que 1936 ! – le Gouvernement estima nécessaire de mettre fin aux privilèges acquis de ceux que l'on appelait « les 200 familles », parce qu'ils étaient contraires à l'intérêt général.

C'est ainsi que fut votée la loi du 24 juillet 1936, présentée par M. Vincent Auriol, et qui, ensuite, fut modifiée par la loi du 2 décembre 1945.

Les évolutions qu'a connues depuis 1945 la Banque de France ont porté sur l'organisation et le contrôle du crédit ainsi que sur les rapports entre l'établissement et l'Etat. La loi du 3 janvier 1973 et le décret du 30 janvier 1973, tout en maintenant des relations entre la Banque de France et la puissance publique, n'ont apporté, au regard du régime antérieur, aucune modification véritable au statut particulier de la Banque.

Depuis, l'institution dispose d'une charte moderne, qui ne laisse de côté aucun des aspects de son rôle et qui est suffisamment souple pour lui permettre, dans le cadre de la politique économique et financière définie par le Gouvernement, d'adapter son action aux circonstances, en tenant compte de l'évolution des procédés de financement, des techniques bancaires et des nouvelles missions que lui confie l'Etat. Il en est ainsi, par exemple, de la gestion de fichiers, notamment celui qui a été tout dernièrement créé : le fichier du surendettement.

Ce statut, disons-le, était plutôt bon, mais voilà qu'une nouvelle étape est prévue par le traité de Maastricht, qui fixe les différentes phases du processus d'union économique et monétaire de l'Europe, en vue de la constitution du futur système européen de banques centrales, c'est-à-dire, au plus tôt, en 1997 et, au plus tard, en 1999.

Il n'y avait donc pas urgence. Le moins que l'on puisse dire, c'est que vous vous y prenez avec une bonne longueur d'avance, monsieur le ministre, pour satisfaire je ne sais quelle envie ; peut-être vous fallait-il répondre aux exigences

de vos dogmes libéraux ; peut-être vous fallait-il faire vivre notamment cette idée que l'indépendance d'une banque centrale est la meilleure protection contre l'inflation.

Certes, un certain nombre de travaux empiriques – mais sont-ils vraiment scientifiques ? – ont cherché à apprécier, en comparant les performances de différents pays, l'efficacité des deux modèles d'organisation monétaire au regard des critères de l'inflation et de la croissance. Ces travaux conduiraient à une double conclusion : l'inflation serait d'autant plus faible que la banque centrale serait indépendante. Il n'y aurait pas, à long terme, de compensation entre inflation et croissance, ce qui signifie que la modération de l'inflation ne se fait pas par une croissance plus faible.

Chacun aura compris que je fais explicitement référence à une étude publiée dans *la Lettre de conjoncture* de la BNP, qui se réfère elle-même à des travaux d'universitaires étrangers. Cependant, les auteurs de l'étude s'empressent d'ajouter, en contrepoint aux travaux qu'ils citent, que les corrélations exposées « sont loin d'établir une loi générale ». Je veux rendre d'ailleurs hommage à M. de Villepin, qui a, de lui-même, mis un bémol à son affirmation.

La même *Lettre de conjoncture* cite, avec raison, le cas du Japon, dont la banque centrale est loin d'être indépendante et qui connaît des périodes de faible inflation, ainsi que la France – pourquoi ne pas le dire ? – qui, depuis 1983, a considérablement amélioré ses performances en la matière.

Monsieur le ministre, si Socrate est un homme et si tous les chats s'appellent Socrate, n'en tirons pas la conclusion – hâtive – que tous les chats sont des hommes ! (*Sourires.*)

A mélanger ainsi les causes et les effets, à établir des corrélations sans en déterminer la véritable origine, on finit par accrédi-ter les propos de tous les charlatans. M. Alphandéry, ministre, aurait-il oublié M. Alphandéry, professeur d'économie monétaire ?

Corrélation ne signifie pas causalité. Mes chers collègues, c'est une des toutes premières leçons que l'on apprend en économétrie. Etes-vous simplement assuré, monsieur le ministre, que l'inflation serait un phénomène purement monétaire ? Permettez-moi de contester, avec l'économiste Henri Sterdygnac, cette conception purement théorique, et ce en mettant en relation des événements qui ne doivent pas leur origine à un laxisme excessif des politiques monétaires mais à des chocs spécifiques ; je pense à la hausse des salaires en 1958, à la hausse des prix de l'énergie dans les années soixante-dix et à la réunification allemande depuis 1990.

La vérité, monsieur le ministre, c'est que la stabilité des prix n'est pas strictement subordonnée à l'indépendance d'une banque centrale. En revanche, l'indépendance, ou non, de l'institut d'émission est bien plus une conséquence de l'histoire d'un Etat, qui l'amène à être fédéral ou centralisé.

C'est ainsi que dans les pays à structure fédérale, dont les gouvernements sont formés de coalitions susceptibles d'évolutions fréquentes, la banque centrale, pôle de stabilité et de compétence, bénéficie d'une plus grande autonomie ; c'est le cas aux Etats-Unis, en Allemagne et en Suisse. En revanche, dans les pays de tradition centralisatrice, dotés donc d'un pouvoir central fort, la banque centrale a généralement une moindre indépendance juridique à l'égard du pouvoir exécutif ; c'est le cas du Japon, de la Grande-Bretagne et, jusqu'à ce jour, de la France.

Or, qu'on en juge, dans les pays que je viens de citer, nulle trace de collectivisme rampant ou avéré, nulle trace d'un Etat sacrifiant sa monnaie au profit des lendemains qui chantent. Le Japon et la Grande-Bretagne, deux chantres du libéralisme mondial, ont chacun une banque centrale largement régie par le pouvoir exécutif. Et pourtant, quelle différence en matière de stabilité des prix : le Japon a connu

une augmentation des prix respectivement de 1 p. 100, de 2,3 p. 100 et de 3,1 p. 100 en 1988, 1989 et 1990 ; la Grande-Bretagne, elle, et pour les mêmes années, enregistre des augmentations de 6,8 p. 100, 8,7 p. 100 et 9,4 p. 100. Il est vrai que la Grande-Bretagne réalise une meilleure performance ces deux dernières années du fait d'une certaine remise en cause du dogme monétariste de Mme Thatcher.

Où est la marque indélébile qui identifierait l'indépendance d'une banque centrale comme le remède miracle contre la dérive des prix ? Nulle part ! Où se situe le Rubicon qui séparerait deux nations, pourtant toutes deux libérales et fidèles servantes de l'économie de marché ? Nulle part ?

A ce jeu-là, cherchez l'erreur, mes chers collègues !

S'agissant des taux d'intérêt, vous nous dites, en substance, monsieur le ministre, que favoriser l'indépendance de la Banque de France, c'est favoriser la détente sur les marchés financiers, et donc la baisse des taux. Mais, que je sache, la Banque de France n'a pas attendu que vous lui accordiez généreusement cette indépendance pour baisser ses taux directeurs : précisément, elle l'a fait à neuf reprises depuis le 13 avril.

Le taux des appels d'offres, qui avait atteint 9,35 p. 100 l'an dernier, a été ramené à 7,25 p. 100, puis à 7 p. 100 ; il est donc désormais inférieur au taux d'escompte allemand, qui est de 7,25 p. 100. Le taux de pension est passé de 8,25 p. 100 à 8 p. 100. « Le geste français s'est ainsi répercuté dans plusieurs pays européens, signe qu'en cette période délicate pour l'économie allemande ses partenaires entendent mener une politique monétaire plus autonome » soulignait récemment Françoise Lazare, journaliste au *Monde*.

C'est à se demander, finalement, si vous ne devriez pas porter la stabilité monétaire au passif des égoïsmes nationaux au lieu de vouloir nous faire croire que, sans indépendance de la banque centrale, il n'y a point de salut.

A regarder les Etats-Unis comme le Japon, qui ferment l'un et l'autre leurs frontières à la moindre alerte sur leurs marchés intérieurs, à constater combien l'Allemagne a pesé, et pendant si longtemps, sur les taux d'intérêt, pour faire participer ses partenaires européens, singulièrement la France, à sa réunification, il me semble que, là, nous serions plus près de la vérité, qui trouve sa source dans des pratiques nationales – purement conjoncturelles – d'adaptation à la crise économique mondiale.

Vous devriez également vous interroger, chers collègues de la majorité, sur l'impact qu'ont vos propos, quand d'aucuns, et dans votre propre camp, s'acharnent, au cours d'une campagne électorale, à casser la dynamique de la reprise en multipliant les déclarations contradictoires. Oui, chers collègues, vous devriez vous interroger sur le coût pour la nation de vos incohérences et de vos contradictions !

A parler, comme certains d'entre vous l'ont fait pendant toute la période pré-électorale, de ce que feraient les uns, et de ce que ne feraient pas les autres, vous avez provoqué la crainte des marchés. Il s'agit, encore une fois, de ce « dieu marché », qu'il a bien fallu rassurer par une sorte de « prime de risque » en augmentant, effectivement, monsieur de Villepin, les taux d'intérêt.

Toutefois, à bien y réfléchir, je crois que le vrai risque, c'était vous ! Vous nous en donnez encore une fois la preuve avec le projet de loi que vous nous soumettez aujourd'hui et qui, loin de gagner la confiance des marchés, risque plutôt de les perturber, si vous continuez de faire entendre tant d'incohérences, tant de contradictions dans vos propres rangs, par vos propres amis, qu'il m'arrive d'écouter, ici ou là. Je pense – vous l'aurez compris – au président de l'Assemblée nationale.

A ce rythme-là, je ne donne pas cher de l'image que vous voulez conférer à notre monnaie à l'étranger !

Toujours dans votre logique, vous prétendez que la stabilité des prix, dont la recherche est la mission fondamentale que vous assignez à la Banque de France, favoriserait toujours la croissance et l'emploi. Je reviendrai au cours de la discussion des articles sur cette mission fondamentale. En théorie, le discours est plaisant, mais que se passe-t-il dans la réalité ?

Depuis 1983, la politique monétaire de la France est celle du franc fort ; elle consiste à défendre bec et ongles la parité franc-mark. La France aurait pu choisir le flottement du franc et sortir du SME ; elle ne l'a pas fait. Au reste, depuis votre arrivée au pouvoir, vous-même n'avez pas changé de politique.

S'agissant du PIB, les experts aujourd'hui parlent de récession, la baisse pouvant aller jusqu'à 2 p. 100. S'agissant de l'emploi, ces mêmes experts n'hésitent plus à évoquer le spectre de 4 millions de chômeurs pour la fin de l'année 1994. Notre monnaie se porterait donc très bien – merci pour elle ! – mais nous sommes en sous-emploi. Tant pis pour les chômeurs !

La vérité m'oblige à dire une fois de plus que votre assertion est sans fondement théorique. J'ai même le très net sentiment que si nous avions eu affaire à un conseil monétaire indépendant, la politique économique n'en aurait été que plus désastreuse.

Vous êtes, je le crois, monsieur le ministre, à contretemps dans vos analyses économiques : à l'heure où, à mon sens, les théories monétaristes sont en recul dans la pensée économique, vous prétendez les appliquer à notre pays. Selon votre logique, une baisse des coûts devrait induire une hausse des profits des entreprises et, partant, celles-ci seraient ainsi à même d'investir, ce qui aurait un effet d'entraînement sur la croissance et, finalement, sur l'emploi.

Là encore, le théorème est beau en apparence mais, précisément, le grain de sable qui vient gripper la mécanique, c'est l'investissement, tant matériel qu'humain. Le choix des taux d'intérêt élevés qu'a fait l'Allemagne, nous aspirant ainsi dans sa propre logique, a complètement détourné, au cours des dix dernières années, les entreprises de leur vocation : elles ont préféré consacrer leurs excédents à des placements financiers, au lieu de les réinjecter dans leurs activités propres ou de les dédier à la formation des hommes.

Ce choix fut précisément celui des dirigeants de la « Buba », contre l'avis même du chancelier Kohl, qui avait beau dire mais ne pouvait rien faire.

Dans ce domaine, monsieur le ministre, vous avez fait mieux : au moment même où vous saisissez le Parlement d'un projet de loi prévoyant l'indépendance de la banque centrale, à la veille d'une rencontre avec votre homologue allemand, mû par je ne sais quelle mystérieuse inspiration, vous avez demandé à la banque centrale allemande de baisser ses taux d'intérêt ! Je vois là une de ces contradictions qui traversent la majorité. On veut conférer l'indépendance à la Banque de France mais, en même temps, on demande à une banque centrale étrangère de baisser ses taux !

M. Xavier de Villepin. Et elle l'a fait !

M. Paul Loridant. Cela vous a valu, malheureusement, une petite déconvenue concernant la rencontre franco-allemande qui devrait avoir lieu ces jours derniers...

Cette parenthèse étant refermée, je reviens à la « Buba ».

Les conseillers monétaires allemands ont fait le choix de précipiter l'Europe dans la récession plutôt que d'accepter une légère perte d'influence pour un mark déjà tout-puissant. En manière de solidarité communautaire, on peut toujours mieux faire.

En attendant, nous continuons de payer les conséquences de cette politique des hauts taux d'intérêts, véritable cancer qui ronge notre économie et dissuade nos entreprises d'investir, d'innover et d'embaucher, comme le soulignait mon ami Jean-Pierre Chevènement à la tribune du Palais-Bourbon.

En 1992, les entreprises ont accru leur taux de marge. Elles disposent ainsi d'une capacité d'autofinancement de 70 milliards de francs. Pour autant, loin d'investir, elles continuent à placer cet argent sur les marchés financiers, où près de 900 milliards de dollars peuvent s'échanger chaque jour.

Ce qui gangrène aujourd'hui notre économie, c'est beaucoup moins l'inflation, monsieur le ministre, que l'appétence spéculative de certains, qui mettent en péril le fondement de nos institutions. C'est à eux qu'il faut s'attaquer, et à ceux qui leur permettent de s'exprimer, protégés par je ne sais quelle irrévocabilité, par je ne sais quelle inamovibilité.

Quand tout commande que la puissance publique détienne entre ses mains, outre la politique budgétaire, la politique monétaire, voilà que vous voulez priver la République de l'un de ses plus puissants leviers d'action, en le livrant à des hommes – ceux qui formeront le conseil monétaire – qui n'auront de comptes à rendre à personne, reléguant ainsi le suffrage universel au musée de l'histoire.

M. Emmanuel Hamel. C'est hélas vrai !

M. Paul Loridant. Au-delà des aspects constitutionnels, sur lesquels je reviendrai tout à l'heure en défendant l'exception d'irrecevabilité, je voudrais m'attarder quelques instants sur la nécessité pour un gouvernement de détenir en grande partie les clés du pouvoir monétaire.

C'est Vincent Auriol, alors ministre des finances du Front populaire, qui défendit le projet de loi réformant le statut de la Banque de France. Le 16 juillet 1936, à la tribune de la Chambre des députés, il citait le pape Pie XI...

M. Emmanuel Hamel. Grande référence !

M. Paul Loridant. ... dont l'encyclique *Quadragesimo anno* conserve une extraordinaire actualité. Après tout, au lendemain de notre débat sur la loi Falloux, je peux bien, moi aussi, citer une encyclique ! Je sais, mes chers collègues, que vous y serez sensibles.

« Ce qui, à notre époque, frappe tout d'abord le regard, ce n'est pas seulement la concentration des richesses, mais encore l'accumulation d'une énorme puissance, d'un pouvoir économique discrétionnaire aux mains d'un petit nombre d'hommes qui, d'ordinaire, ne sont pas les propriétaires mais les simples dépositaires et les simples gérants du capital qu'ils administrent à leur gré.

« Ce pouvoir est surtout considérable chez ceux qui, détenteurs et maîtres absolus de l'argent, gouvernent le crédit et le distribuent selon leur bon plaisir. Par là, ils distribuent en quelque sorte le sang à l'organisme économique dont ils détiennent la vie entre leurs mains. Si bien que, sans leur consentement, nul ne peut plus respirer. »

Presque tout est dit !

M. Emmanuel Hamel. Très bonne citation ! Cela reste vrai aujourd'hui !

M. Jean-Jacques Robert. On pensait comme cela il y a cent cinquante ans, monsieur Loridant !

M. Paul Loridant. Non, ces phrases sont de Pie XI, monsieur Robert !

Presque tout est dit ici de la critique essentielle que je formule, monsieur le ministre, à l'encontre de votre projet de loi, qui vise expressément à subordonner les intérêts vitaux de la nation aux décisions de quelques hauts fonctionnaires

ou grands banquiers, tout à fait compétents, nécessairement et évidemment intègres, mais trop souvent étrangers à la cause et aux besoins de nos concitoyens.

Ce sont les mêmes que M. René Pleven, ministre des finances en 1945, fustigeait en disant d'eux : « Ils peuvent s'engager dans n'importe quelles entreprises, à l'intérieur comme au dehors, et dont la politique peut souvent être en opposition avec la politique et les intérêts permanents du pays. »

Que ferez-vous, monsieur le ministre, à l'occasion d'une crise financière, d'un krach boursier ou d'une crise politique ou sociale majeure, une fois dépossédé de vos principaux instruments de régulation économique ? Vous en serez réduit au triste sort du spectateur béat !

Vous vous apprêtez à privatiser les plus grandes banques et les plus grands groupes d'assurance français ; vous vous apprêtez à « dénationaliser » la Banque de France et à permettre la filialisation d'un certain nombre de ses activités sous la pression des banques privées.

De quelles armes disposerez-vous alors, monsieur le ministre, pour combattre ceux qui, à tout moment, cherchent à saper les fondements de notre économie nationale ?

Dépassé par les dogmes qui vous aveuglent, vous continuez de prétendre que c'est précisément l'indépendance de la banque centrale qui nous prémunit contre tous les malheurs. C'est oublier un peu vite que l'histoire des Etats-Unis montre à quel point la Federal Reserve Bank, institut d'émission indépendant, a été capable du meilleur comme du pire. C'est oublier aussi l'immense responsabilité qui est celle des conseillers allemands de la « Buba » dans la gestion des taux d'intérêt et dans le désastre économique qui s'est ensuivi.

A prêcher le libéralisme comme vous le faites, par excès, vous allez plonger la France dans une crise aussi noire que celle qu'ont connue nos aïeux avant la guerre, alors que seule une relance « puissante » conviendrait à la conjoncture économique actuelle.

Rien ne justifie votre précipitation à faire adopter ce projet de loi et à vouloir ainsi accélérer le mouvement de l'indépendance de la Banque de France. Les faits devraient vous inciter à être beaucoup plus prudent.

Vous seriez sans doute mieux inspiré de suivre les conseils que prodiguent bon nombre d'acteurs de la sphère industrielle et quelques-uns de vos amis, certes minoritaires dans la majorité, quand ils vous invitent fermement à reconsidérer vos choix économiques et financiers.

En France, aujourd'hui, la reprise ne peut procéder que d'une relance ciblée de la consommation.

Avec vos choix récents – augmentation de la contribution sociale généralisée, augmentation des cotisations de retraite ou de sécurité sociale, blocage des salaires – nous sommes bien loin du compte.

A vouloir accrocher la France à la toute-puissance dominante du mark, vous surévaluez notre monnaie au détriment des capacités exportatrices de nos entreprises, et donc au détriment de la croissance et de l'emploi.

Depuis que la Grande-Bretagne, l'Espagne et l'Italie se sont arrogé le droit de dévaluer leur monnaie, les entreprises françaises ont perdu jusqu'à 20 p. 100 de leurs parts de marché dans ces pays, pourtant membres de la Communauté européenne.

De quelle union parlons-nous, monsieur le ministre ? De celle où tous les coups sont permis, comme c'est la règle dans les économies libérales, ou de celle où les peuples forment ensemble une véritable et durable communauté de destin, pour le bonheur des générations futures.

C'est « un *a priori* idéologique qui pousse certains à croire que plus un régime est libéral, plus il est efficace... Un régime qui conduit à libérer totalement les mouvements des capitaux, lesquels se déplacent désormais, à la vitesse des ouragans, d'un continent à l'autre pour un hypothétique profit à court terme. » Ainsi s'exprime Jean-Michel Naudot, un banquier qui se dit proche du RPR. Et il ajoute : « N'oublions pas que c'est cet excès de libéralisme qui a ruiné les économies occidentales au début des années trente. »

Non, monsieur le ministre, le chômage n'est pas une fatalité ! A condition que vous vous décidiez enfin à rompre radicalement avec une politique de l'argent cher qui ne pourra que s'aggraver si vous confiez la gestion à des hommes dont la mission essentielle consistera à veiller, au nom d'un monétarisme strict, à la stabilité des prix.

« Les nations qui n'ont jamais pratiqué cette politique – le Japon et un certain nombre de petits pays européens – celles qui l'ont abandonné depuis longtemps – les Etats-Unis – ou sont en train de le faire – la Grande-Bretagne, l'Espagne, le Portugal, l'Italie – ont vu ou voient leur taux de chômage évoluer favorablement ou se maintenir bas. Si la reprise économique mondiale reste actuellement douteuse, c'est que le poids des pays jouant le rôle de freins – l'Allemagne et la France par leur politique économique, le Japon et les « dragons » par le dumping qu'ils exercent – est prépondérant par rapport aux pays en faible relance. »

Ces propos, que j'ai extraits d'un article publié récemment par *Le Monde*, sont de M. Jean-Pierre Mockers, professeur à l'université de Nice. Voilà un homme plein de bons sens !

Ce qu'il faut aujourd'hui à la France, j'en suis profondément convaincu, c'est une relance de type néo-keynésien. Cela, je l'ai affirmé à maintes reprises avec mes amis, notamment à l'occasion des débats sur les lois de finances de ces dernières années, m'adressant à ceux qui, à l'époque, dirigeaient les affaires de l'Etat. Hélas ! je n'ai pas été entendu. Je ne désespère pas de me faire entendre de vous !

Mais le puis-je vraiment quand je constate que vous vous privez chaque jour un peu plus des instruments indispensables à une telle relance ? En décidant de privatiser l'UAP, le GAN ou les AGF, qui détiennent d'énormes participations industrielles, et en les livrant à la concurrence internationale sans garde-fou à moyen terme – un garde-fou a été institué hier, je vous le concède, sous la forme d'une limitation de 20 p. 100 – vous avez condamné la France à subir le diktat de l'establishment financier.

A vouloir ainsi consacrer l'indépendance de la Banque de France, vous enfoncez un peu plus le clou dans le corps meurtri et bientôt de la nation exsangue et vous contraignez l'Europe à faire pâle figure vis-à-vis du reste du monde.

L'idée européenne s'était pourtant fondée sur d'excellents et généreux principes. Cinq années de guerre atroce entre les pays du vieux continent avaient fait germer des sentiments nouveaux chez des esprits éclairés, épris de justice, de fraternité et de paix.

Quoi de plus beau, en effet, que des peuples aux traditions multiséculaires cherchant enfin à transcender leurs frontières en fondant comme idéal une réconciliation pouvant aller jusqu'à la fusion des nations, entre elle ?

Mais cet idéal – cette utopie, diront certains – s'est fracassé sur l'autel de l'argent, au nom du « toujours plus monétaire », et du « toujours plus libéral ».

Ce n'est pas à cette Europe-là que j'ai rêvé. Ce n'est pas à cette Europe-là que rêvent les socialistes. Je l'ai clairement fait savoir au moment opportun.

Dans le choix européen des socialistes, il y a, avant tout, cette volonté de rendre au politique la puissance que la modernisation lui a fait perdre.

C'est à l'échelon européen que doit maintenant s'établir la régulation des excès nés du marché et que doivent se situer les nouveaux rapports de force entre les adeptes du marché pur et dur et les tenants d'une recomposition de l'espace économique au profit de l'intérêt général.

Il serait inacceptable que, en vertu d'une interprétation contestable du traité de Maastricht, l'union européenne ne se conçoive que sous l'angle de la contrainte monétariste.

Cette conception réductrice est totalement contraire aux réalités géopolitiques nouvelles, qui imposent aux Etats membres de s'ouvrir un peu plus en direction des pays de l'Est comme des pays du Sud.

Là est en tout cas la tradition universelle de la France, et pas dans cette petite Europe qu'on voudrait repliée à l'intérieur d'un triangle Paris-Bonn-Bruxelles.

Le problème à l'ordre du jour n'est donc pas de précipiter un mouvement amorcé dès la signature du traité et qui, dans l'immédiat, n'aurait pour effet que d'accroître la phase de récession dans laquelle nous sommes plongés.

Non ! Le problème qui se pose aujourd'hui est bien de retrouver, avec nos partenaires européens, le chemin de la croissance, qui passe immanquablement par la relance ciblée de type néo-keynésien.

L'Europe doit également se donner les moyens nécessaires pour lutter contre toutes les formes de « dumping social », comme elle doit trouver les réponses appropriées à l'attitude de tous ceux qui ne jouent pas sincèrement l'ouverture des frontières, en protégeant leur marché intérieur.

Cependant, rien ne se fera sans une volonté politique clairement affichée et surtout pas en laissant les armes de la puissance publique « au vestiaire », ou en abandonnant, comme vous le faites, des pans entiers d'éléments de souveraineté nationale entre les mains de technocrates, certes compétents et intègres, ou entre des mains étrangères que nul ne pourra plus contrôler.

C'est donc fondamentalement parce que le texte que vous nous présentez va à l'encontre d'un projet européen véritablement humaniste, où l'argent est au service de l'homme et non pas l'inverse, que nous allons nous prononcer contre.

Les choses sont pourtant ainsi faites que, malgré notre opposition, il sera probablement adopté. Mais j'en appelle à tous ceux qui vibrent encore au nom de la République : en votant ce texte, vous devez savoir que vous allez précipiter un peu plus la France dans le chaos.

Assurer l'indépendance de la Banque de France, c'est non seulement nier tout pouvoir de décision à la représentation nationale, ce qui est une négation de la démocratie, mais c'est aussi, assurément, conforter les théories monétaires comme règle absolue de notre économie. C'est donc préférer une monnaie forte qui ne règle rien tout en renforçant le chômage, qui enfonce le pays dans la crise et prive la jeunesse de l'avenir auquel elle a droit.

Ce vote sera historique, autant que l'ont été la création puis la nationalisation de la Banque de France.

Le 2 novembre 1972, ici même devant cette assemblée, le ministre de l'économie et des finances de l'époque, M. Giscard d'Estaing, présentait le projet de réforme de la Banque de France qui devait conduire à l'adoption de la loi de 1973.

Il déclarait alors : « L'organisation de la Banque de France lui a permis de se développer dans l'exacte mesure des besoins généraux du pays. L'ambition de la réforme qui vous est proposée aujourd'hui est de permettre à notre institut

d'émission de poursuivre, avec le même bonheur, jusqu'à son deuxième centenaire, sa mission éclairée au service des intérêts économiques de la nation. »

M'adressant aux amis de l'ancien Président de la République présents dans cet hémicycle, je leur pose la question suivante : puisque la banque centrale a mené, avec le même bonheur constant, la politique monétaire conformément aux intérêts économiques de la nation, pourquoi allez-vous aujourd'hui déjuger votre auguste collègue qui, à l'époque, ne trouvait rien à redire aux qualités méritoires de notre institut d'émission ?

Mes chers collègues, il vous appartient de reconsidérer votre soutien à un projet de loi qui va trop loin et qui ne réglera pas pour autant les problèmes auxquels nous sommes confrontés. Je vous le demande solennellement, ne cédez pas aux puissances de l'argent, mais pensez plutôt, lors de chaque étape de la discussion, à ce qui fonde en toute légitimité les intérêts supérieurs de la nation.

L'histoire vous observe. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. le président. Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

M. Edmond Alphandéry, ministre de l'économie. Je demande la parole.

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

M. Edmond Alphandéry, ministre de l'économie. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, comme il est d'usage, je vais répondre, brièvement, aux divers orateurs qui se sont exprimés dans la discussion générale.

Je tiens à remercier Mme Paulette Fost, qui a dit combien elle attachait d'importance à ce texte. Je partage tout à fait son sentiment.

Je tiens à la rassurer sur la qualité de nos débats, tant ici qu'à l'Assemblée nationale. Nous aurons tout le temps d'échanger nos points de vue. Elle a d'ailleurs pu exposer, dans le détail, les raisons de son opposition au texte.

Elle a fait référence au traité de Maastricht, mais je dois lui rappeler que ce traité n'a pas encore été ratifié par les douze pays de la Communauté européenne et n'a donc pas encore, en France, valeur juridique.

Le projet de loi s'inspire d'une autre volonté, plus ancienne, qui puise sa source dans la plate-forme que nous avons présentée aux électeurs en 1986. Il nous a été impossible de la mettre en œuvre par manque de temps. Bien que fondamentale, la réforme envisagée était, bien entendu, tout à fait indépendante du traité de Maastricht, puisque, à l'époque, il n'en était pas même question.

Ce projet de loi, qui s'assigne pour objectif la stabilité des prix, a pour finalité ultime de défendre l'emploi, tant il est vrai qu'une des conditions premières de la baisse du chômage est d'éviter le retour à l'inflation.

Enfin, madame, je tiens à vous le rappeler, il n'est pas question de remettre en cause, d'une quelconque façon, les missions de service public actuellement remplies par notre institut d'émission.

M. Cartigny a relevé la clarté et la cohérence de notre projet de loi, et je l'en remercie. Il a parfaitement décrit les enjeux, à la fois intérieurs et européens, de notre réforme.

La France s'inscrit dans un mouvement général qui a déjà touché la Belgique, l'Espagne, l'Italie, les Pays-Bas, l'Irlande, le Portugal et la Grèce. Vous le voyez, nous ne sommes pas seuls à promouvoir des réformes du type de celle que je vous propose ce soir.

M. Cartigny a regretté que l'opinion ne se sente pas davantage concernée par ce texte. En effet, nous pouvons

déplorer qu'en dépit de nos efforts nous n'arrivions pas à mobiliser l'intérêt des médias et de l'opinion sur un texte qui a pourtant une véritable portée historique.

M. Jean Chérioux a noté que ce projet de loi va permettre de franchir une nouvelle étape dans le redressement de la France. Il a souligné l'équilibre du texte dans la répartition des pouvoirs entre la Banque de France et l'Etat.

Quant aux obligations européennes que nous impose le traité de Maastricht, elles convergent avec nos intérêts nationaux. Il a cité cette formule que j'avais utilisée à l'Assemblée nationale. Il a bien fait d'insister sur ce point, et je l'en remercie.

Il a souhaité que l'on ne retienne pas le Conseil d'Etat parmi les instances chargées de proposer des candidats au Conseil de la politique monétaire.

Il a ensuite évoqué un certain nombre d'autres dispositions, notamment celle qui concerne l'arrêt du développement des comptes de clientèle de la Banque de France. J'aurai l'occasion d'exposer la position du Gouvernement sur ces différents points... lors de l'examen des articles.

Je suis d'accord avec vous, monsieur Chérioux, pour reconnaître l'importance que peuvent avoir les auditions du gouverneur par le Parlement.

Je tiens naturellement à vous exprimer ma reconnaissance, monsieur le sénateur, ainsi que celle du Gouvernement, pour le soutien du groupe du RPR.

M. de Villepin a évoqué le caractère hautement symbolique du texte. Il a raison, car c'est important. Je voudrais lui dire également combien j'attache de prix à son soutien et à celui de son groupe.

Venant de lui, dont l'engagement européen est connu, son appel en faveur du renforcement de la coopération monétaire européenne ne m'a pas surpris. Ce projet de loi y contribuera évidemment, tout comme il contribuera à éviter toute rechute de l'inflation.

Comme M. de Villepin l'a souligné, tout message en faveur de la stabilité des prix est capital, dans un monde aussi incertain et aléatoire que le nôtre.

Lorsqu'il est relayé par une banque centrale indépendante, ce message est d'autant plus fort et clair.

L'indépendance de la politique monétaire doit se fonder sur une réelle légitimité démocratique ; c'est votre formule, monsieur de Villepin, et j'y souscris.

C'est la raison pour laquelle j'attache une grande importance, je le répète, aux rapports qui seront présentés par le gouverneur de la Banque de France devant l'Assemblée nationale et le Sénat.

Monsieur Loridant, vous vous êtes étonné de ne pas me voir faire référence au traité de Maastricht. Il est vrai que je ne l'ai pas évoqué dans mon discours liminaire. Mais j'y ai fait allusion à tout propos, notamment en commission des finances - vous assistiez à cette réunion - et à l'Assemblée nationale. Si je ne l'ai pas évoqué devant vous, c'est parce qu'il n'est pas encore ratifié par les douze pays de la Communauté. Il manque la ratification de la Grande-Bretagne. Au demeurant, même en dehors de tout traité de Maastricht, nous aurions présenté le texte qui vous est soumis aujourd'hui.

La stabilité des prix ne serait pas liée, dites-vous, monsieur Loridant, à la croissance et à l'emploi. Je vous citerai deux chiffres qui permettent, me semble-t-il, de bien clarifier le débat : en 1950, un mark valait un franc ; aujourd'hui, c'est-à-dire un peu plus de quarante ans plus tard, un deutschemark équivaut à environ 3,37 francs. La France connaît une récession nettement moins prononcée que nos

amis d'outre-Rhin et pourtant le chômage, en tout cas dans la partie occidentale de l'Allemagne, y est de 50 p. 100 inférieur au nôtre.

M. Robert Vizet. Vous faites toujours comme si la partie orientale n'existait pas !

M. Edmond Alphandéry, ministre de l'économie. Oui, les chiffres sont là, je suis désolé de vous le dire.

Le chômage est de 50 p. 100 inférieur chez eux et pourtant la récession y fait rage.

Elle fait rage chez nous, je le sais, mais elle est beaucoup plus prononcée en Allemagne. Ces comparaisons se passent de commentaires.

L'Allemagne, dotée d'une banque centrale indépendante, a choisi comme priorité la stabilité des prix. Aujourd'hui, elle en recueille les dividendes sur le front de l'emploi. C'est ce chemin que le Gouvernement souhaite voir prendre à la France.

C'est vrai, monsieur Loridant, nous nous y prenons avec une longueur d'avance par rapport au calendrier de Maastricht et par rapport à un certain nombre de nos voisins. Pourquoi ? La réponse est donnée par nos prédécesseurs, vos amis socialistes.

Nos prédécesseurs, que vous souteniez, avaient envisagé la même chose. Il faut tout de même le rappeler et, ce faisant, je ne dévoile pas de secret d'Etat puisque cela a fait l'objet de très longs commentaires dans la presse.

MM. Bérégovoy et Sapin avaient eu l'intention de présenter au Parlement un texte du même ordre que celui que je vous soumetts. Ils avaient même envisagé – je parle sous le contrôle du président de la commission des finances et d'un vice-président du Sénat – de convoquer une session extraordinaire au mois de janvier pour examiner un texte de ce type.

M. Xavier de Villepin. Ah !

M. Edmond Alphandéry, ministre de l'économie. Pour quelle raison ?

On peut s'interroger. Tout simplement pour rétablir la confiance sur les marchés, la perte de confiance ayant généré une prime désastreuse sur les taux d'intérêt, bloquant le redémarrage de l'économie.

M. Xavier de Villepin. Très bien !

M. Edmond Alphandéry, ministre de l'économie. Le projet de loi a pour objet non pas de permettre la baisse des taux – elle a eu lieu lorsque la confiance est revenue – mais d'éviter que de telles situations ne se reproduisent. On n'est pas à l'abri d'un retour d'une telle situation désastreuse.

S'agissant de la corrélation entre la modération de l'inflation et le degré d'autonomie de l'institut d'émission, vous avez fait état, monsieur Loridant, d'une étude que je connais bien. La BNP n'a fait qu'en reproduire certains extraits. A sa lecture, vous avez pu constater – je sais que ce sont des questions que vous suivez de près, et en vous écoutant, j'ai vu que vous connaissiez très bien ce dossier – ...

M. Xavier de Villepin. C'est normal !

M. Edmond Alphandéry, ministre de l'économie. ... qu'elle présente un graphique très éloquent qui montre une extraordinaire corrélation entre le degré de stabilité des prix, le taux d'inflation et le degré d'indépendance de l'institut d'émission.

Au demeurant, lorsqu'il y a corrélation, il y a toujours une exception qui confirme la règle : en l'occurrence, il s'agit du Japon.

M. Paul Loridant. Corrélation ne veut pas dire causalité.

M. Edmond Alphandéry, ministre de l'économie. Quoi qu'il en soit, monsieur Loridant, nous avons trop de diver-

gences de fond – je pense notamment à votre conception de l'Europe, qui n'est d'ailleurs pas tout à fait identique à celle de tous vos amis ; mais je ne vous en fais pas reproche,...

M. Paul Loridant. Cela arrive à tout le monde.

M. Edmond Alphandéry, ministre de l'économie. ... c'est une preuve de la diversité de votre groupe – pour que nous puissions nous retrouver sur ce projet de loi.

Telles sont, mesdames, messieurs les sénateurs, les quelques réflexions que m'ont inspirées les excellents propos que je viens d'entendre au cours de cette discussion générale, et dont je vous remercie. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR, et des Républicains et Indépendants, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

Exception d'irrecevabilité

M. le président. Je suis saisi par MM. Estier, Charasse, Masseret et Loridant, Mme Bergé-Lavigne, M. Régnauld, les membres du groupe socialiste et apparenté d'une motion n° 2, tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité.

Cette motion est ainsi rédigée :

« En application de l'article 44, alinéa 2, du règlement, le Sénat déclare irrecevable le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif au statut de la Banque de France et à l'activité et au contrôle des établissements de crédit (n° 356, 1992-1993). »

Je rappelle qu'en application du dernier alinéa de l'article 44 du règlement ont seuls droit à la parole sur cette motion l'auteur de l'initiative ou son représentant, un orateur d'opinion contraire, le président ou le rapporteur de commission saisie au fond et le Gouvernement.

En outre, la parole peut être accordée pour explication de vote et pour cinq minutes à un représentant de chaque groupe.

La parole est à M. Loridant, auteur de la motion.

M. Paul Loridant. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, au nom du groupe socialiste, je vais demander au Sénat d'opposer l'exception d'irrecevabilité au projet de loi relatif au statut de la Banque de France et à l'activité et au contrôle des établissements de crédit.

En votant personnellement contre la réforme constitutionnelle du 25 juin 1992 visant, notamment, à autoriser les transferts de compétences nécessaires à l'établissement de l'Union économique et monétaire, je signifiais solennellement mon attachement à défendre la maîtrise, par la puissance publique, de principes essentiels à la souveraineté de l'Etat, et singulièrement celui de mener sa propre politique monétaire.

Le 20 septembre 1992, le peuple français a tranché, certes à une faible majorité, mais dans un sens favorable au traité de Maastricht signé le 7 février 1992.

Dont acte, encore que l'on pourrait se demander s'il en serait encore de même à l'heure actuelle. Aujourd'hui, vous nous présentez cette suite d'articles qui, bien qu'elle ne fasse pas explicitement référence au traité, en est cependant implicitement l'expression directe, conformément au chapitre 2 du traité, relatif à la politique monétaire.

Pourtant, rien ne vous obligeait à précipiter ainsi le mouvement, puisque la deuxième phase de l'Union économique et monétaire ne commence que le 1^{er} janvier 1994.

M. Pierre Fauchon, rapporteur pour avis. C'est dans six mois ! Il n'y a plus qu'une session !

M. Paul Loridant. Cette phase, selon l'article 109 E, doit amener les Etats membres à mettre en place le processus conduisant à l'indépendance de chaque banque centrale. Or

la mise en conformité des statuts de la Banque de France avec le traité ne s'imposait, aux termes de l'article 108, qu'à partir de la troisième phase, avec la création du système européen de banques centrales, c'est-à-dire au plus tôt en 1997 et au plus tard en 1999.

Comme vous le voyez, rien ne vous obligeait à accélérer le déroulement des événements au risque de nous présenter, comme c'est le cas aujourd'hui, une copie qui ne tient pas la route, et ce pour un certain nombre de raisons que je vais m'efforcer de vous expliquer le plus méthodiquement possible.

En anticipant l'indépendance de la Banque de France, vous saviez que vous preniez un risque d'inconstitutionnalité, compte tenu de l'article 55 de notre Constitution comme du quinzième alinéa du préambule de la Constitution de 1946. L'un comme l'autre, en effet, prévoient expressément que si la République consent à des limitations de souveraineté dans le cadre de traités internationaux, elle ne le fait que sous réserve de réciprocité.

La révision constitutionnelle du 25 juin 1992 relative à l'Union européenne l'a rappelé en disposant que « sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le traité sur l'Union européenne signé le 27 février 1992, la France consent aux transferts de compétence nécessaires à l'établissement de l'Union économique et monétaire ». Il s'agit du nouvel article 88-2 de la Constitution.

L'article R du traité de Maastricht lui-même ne prévoit pas autre chose dès lors que l'ensemble des États membres n'a pas expressément ratifié l'accord communautaire.

Or, à ce jour, un État membre, la Grande-Bretagne, ne l'a toujours pas fait. Le Danemark a ratifié un traité différent de celui qui a été approuvé par nos concitoyens.

Bref, sachant cela, vos experts ont préparé un texte qui, en apparence, exclu toute référence au traité – vous l'avez confirmé voilà un instant à la tribune – pour se situer essentiellement et momentanément dans le cadre de notre Constitution. Vous pensez donc échapper au reproche d'inconstitutionnalité pour manquement au principe de réciprocité. Je vous en donne acte.

Etes-vous sauvés pour autant ? Comme nous allons le voir, c'est loin d'être le cas, et ce pour au moins deux raisons essentielles. D'une part, ce texte porte atteinte au principe de souveraineté nationale. D'autre part, il outrepassé le degré d'indépendance généralement accordé à une autorité autonome vis-à-vis du pouvoir exécutif.

Puisque nous nous situons exclusivement dans le cadre de notre Constitution – c'est bien le sens du projet de loi qui nous est soumis – c'est à l'aune de la loi fondamentale que je vais développer les arguments suivants.

« Considérant qu'il résulte des dispositions applicables à compter du début de la troisième phase de l'Union économique et monétaire que la réalisation d'un semblable objectif se traduira par la mise en œuvre d'une politique monétaire et d'une politique de change uniques suivant des modalités propres telles qu'un État membre se trouvera privé de ses compétences propres dans un domaine où sont en cause les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale », le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 2 avril 1992, a estimé qu'une révision de la Constitution s'imposait pour autoriser un tel transfert de souveraineté. C'est sa décision qui a débouché, après la réunion du Congrès à Versailles, à la révision que l'on connaît.

Mais l'essentiel réside surtout dans le fait que le Conseil constitutionnel a expressément reconnu la politique monétaire comme un principe inaliénable de la souveraineté nationale.

Or, si le premier alinéa de l'article 1^{er} du texte qui nous est soumis semble conforme à ce principe puisqu'il dispose que « la Banque de France définit et met en œuvre la politique monétaire dans le cadre de la politique économique générale du Gouvernement », il n'en va pas de même pour le deuxième alinéa de l'article 1^{er}, de l'article 3-1 et, plus encore, des articles 7, 8, 9 et 10 relatifs au conseil de la politique monétaire.

Tous ces articles, en parfaite contradiction avec le premier alinéa de l'article 1^{er}, sont la reprise des dispositions contenues dans le chapitre monétaire du traité. Ils transfèrent la détermination de la politique monétaire à une autorité indépendante qui ne peut « ni solliciter, ni accepter des instructions du Gouvernement ou de toute personne ».

Il est interdit à la Banque de France d'autoriser des découverts ou d'accorder tout autre type de crédit au Trésor public ou à tout autre organisme ou entreprise publics.

Enfin, un Conseil de la politique monétaire est institué, à qui revient la tâche de conduire et de surveiller la politique monétaire de la France en toute indépendance, puisque ses membres sont irrévocables et inamovibles. Bref, c'est une entité dans l'État où le gouverneur et ses adjoints règnent en maîtres absolus et où le ministre de l'économie se contente d'un strapontin sans voix délibérative.

Toutes ces dispositions sont parfaitement contraires à la décision du Conseil constitutionnel qui reconnaît la politique monétaire comme un principe essentiel de la souveraineté nationale.

De fait, les articles du projet de loi mentionnés plus haut sont contraires à l'article III de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui proclame que « Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément. » Jusqu'à preuve du contraire, le conseil de la politique monétaire n'émanera pas directement de la nation.

Les mêmes articles sont également contraires aux articles 2, 3, 20 et 34 de la Constitution.

Si « le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation, dispose de l'administration et est responsable devant le Parlement » – article 20 de la Constitution – je ne vois pas très bien comment le conseil de la politique monétaire ne pourrait ni solliciter ni accepter d'instructions du Gouvernement. Il y a manifestement là une contradiction qui m'échappe.

Par ailleurs, c'est le Parlement qui, en votant la loi, fixe les règles, notamment pour ce qui concerne « le régime d'émission de la monnaie » – article 34, alinéa 6, de la Constitution. Comment, dans les conditions posées par le projet de loi modifiant le statut de la Banque de France, le Parlement peut-il émettre un avis quelconque en matière de politique monétaire si, par ailleurs, le conseil de la politique monétaire n'obéit plus à l'exécutif qui, lui-même, est responsable devant les représentants de la nation ?

Aucune procédure liée à un vote du Parlement et capable de sanctionner le conseil de la politique monétaire n'est prévue dans le dispositif du projet de loi. La simple audition du gouverneur de la Banque de France devant les commissions des finances ne saurait suffire.

La nation est bel et bien dessaisie de l'une de ses toutes premières attributions alors que l'article 2 de la Constitution dispose que « La France est une République indivisible » et que « son principe est : Gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple ».

L'intérêt de la nation est violé dans le dispositif du projet de loi dès lors que « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants » – article 3 de la

Constitution – et que ces derniers ne peuvent plus exprimer des orientations politiques comme les y invitent les articles 34, 39, 44 et suivants de la Constitution.

Ainsi, en l'état actuel du processus de ratification du traité de Maastricht, et compte tenu du fait que la discussion de ce texte se fait essentiellement au seul regard de notre Constitution, oui, il est parfaitement clair que le dispositif retenu pour mener la Banque de France à son indépendance est indéniablement contraire à la loi fondamentale française.

A ce qui précède, un second motif d'inconstitutionnalité vient s'ajouter. Celui-ci fait explicitement référence à la décision n° 88-248 DC du Conseil constitutionnel relative au Conseil supérieur de l'audiovisuel d'où il ressort que si le législateur peut confier à une autorité autre que le Premier ministre le soin de fixer les normes permettant de mettre en œuvre une loi, c'est à la condition que cette habilitation ne concerne que des mesures de portée limitée, tant par leur champ d'application que par leur contenu.

Ce principe, rappelons-le, a été renouvelé par les sages de la rue Montpensier à propos d'une décision concernant le conseil des bourses de valeurs et la dévolution du pouvoir réglementaire à une autorité publique autre que le Premier ministre dans le cadre d'un texte de loi relatif à la Commission des opérations de bourse.

Or, sans vouloir engager un débat sémantique, je constate que les termes constamment évoqués au cours des débats à l'Assemblée nationale et dans la presse font référence soit à l'autonomie, soit à l'indépendance de la Banque de France, même si le projet de loi, lui, ne mentionne ces mots nulle part.

S'il s'agit d'autonomie, je lis dans le *Robert* qu'il s'agit du « droit de se gouverner par ses propres lois » ; s'il s'agit d'indépendance, le même dictionnaire indique : « situation d'un organe ou d'une collectivité qui n'est pas soumis à un autre organe ou à une autre collectivité ».

Dans un cas comme dans l'autre et par rapport au présent projet de loi, cela revient à permettre au conseil de la politique monétaire non seulement de s'approprier un élément de la souveraineté nationale, comme nous l'avons déjà dit, mais également d'échapper entièrement à un pouvoir qui, du fait de notre Constitution, demeure, en principe, de l'entière responsabilité du chef du gouvernement.

Le projet de loi relatif au statut de la Banque de France est donc, à cet égard, contraire à l'article 21 de la Constitution. Celui-ci dispose que « Le Premier ministre dirige l'action du gouvernement, assure l'exécution des lois et nomme aux emplois civils ».

Pour nous, la cause est donc entendue : d'un principe essentiel de la souveraineté nationale vous faites un élément échappant à tout contrôle du Parlement et du Gouvernement en le livrant à une autorité à qui personne ne pourra demander de comptes.

Une fois encore, sous la pression de vos amis ultralibéraux, et conformément à vos convictions, vous péchez par excès d'idéologie en activant un projet de loi qui ne méritait pas tant de précipitation.

La Banque de France, même assujettie à l'exécutif, est parfaitement capable de réaliser d'excellentes performances. Elle tend à le prouver en ce moment avec la baisse des taux d'intérêt, qui induit un mouvement de même nature auprès des autres banques centrales européennes. Elle réalise une performance remarquable en devant la Bundesbank dans ses propres intentions.

Cette précipitation excessive ne se justifiait pas non plus au-delà du 1^{er} janvier 1994. Tout d'abord, parce que la Grande-Bretagne n'a toujours pas ratifié le traité de l'Union économique et monétaire. Ensuite, parce que, comme de

nombreux parlementaires, je m'interroge encore sur la signification et la portée de l'accord d'Edimbourg. Ce dernier permet en effet à la Grande-Bretagne et surtout au Danemark d'échapper à certaines des contraintes du traité.

De mon point de vue, les Français n'ont pas adopté le même traité que les Danois, pas plus que ne l'ont fait nos voisins d'outre-Manche. Cela me laisse pour le moins perplexe quant à la validité future du traité en matière de réciprocité, mais nous en reparlerons dans un proche avenir.

Pour l'heure, je maintiens que le texte soumis à notre discussion contient un certain nombre d'articles contraires à notre loi fondamentale en tant qu'ils dérogent gravement au principe de souveraineté nationale et à celui de limitation du domaine d'attribution d'une compétence réglementaire à une autorité administrative indépendante.

C'est la raison pour laquelle j'invite le Sénat, au nom du groupe socialiste, à voter l'exception d'irrecevabilité du projet de loi portant réforme du statut de la Banque de France. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

M. le président. La parole est à M. Dailly, contre la motion.

M. Etienne Dailly. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la partie est un peu inégale. En effet, il est d'usage lorsqu'on doit assurer la défense d'un texte – et c'est ce que j'entends faire en invitant le Sénat à repousser la question préalable – il est d'usage, dis-je, d'avoir communication des pièces de celui qui l'attaque. Mais les choses sont ainsi faites et ne voyez pas le moindre reproche dans mon propos, monsieur Loridant.

M. Paul Loridant. Vous êtes modeste, monsieur le président !

M. Etienne Dailly. J'ai donc écouté M. Loridant qui, pressé par le règlement, n'a pas parlé lentement, il est vrai,...

M. Xavier de Villepin. Oh non !

M. Etienne Dailly. ... et, n'étant pas sténographe, j'ai eu beaucoup de mal à noter, au fil de la plume, les arguments dont il a excipé.

M. Robert Vizet. C'est plus facile que l'autre nuit pour les sténographes !

M. Etienne Dailly. Ce que je puis dire globalement, c'est qu'aucun d'entre eux ne m'a convaincu, car j'ai trouvé M. Loridant sans cesse en contradiction avec lui-même !

M. Xavier de Villepin. Tout le temps !

M. Etienne Dailly. Vous vous êtes d'abord acharné contre le traité de Maastricht. Mais, monsieur Loridant, il n'y a pas le moindre lien juridique entre ce projet de loi, d'une part, et le traité de Maastricht, d'autre part. Pourquoi ? D'abord parce que ce projet de loi, M. le ministre a bien fait de le rappeler, découle d'une plate-forme UDF-RPR que nous avons rédigée en 1986 je m'en souviens très bien, puisque j'ai participé à sa rédaction.

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. C'est exact !

M. Etienne Dailly. Je vous remercie de le confirmer, monsieur le président Poncelet.

Par conséquent, cela démontre bien, au contraire, qu'il y a de notre part une continuité politique, car en 1986 il n'était pas question de Maastricht ni d'un traité.

M. Paul Loridant. Cela n'a rien à voir !

M. Etienne Dailly. Mais si, cela a à voir ! Je vous ferai d'ailleurs remarquer que, moi, je ne vous ai pas interrompu, monsieur Loridant !

Cela a même tellement à voir que vous avez vous-même rappelé que ce traité n'est pas encore ratifié. C'est vrai !

Quand bien même on voudrait que ce projet de loi ait un lien avec le traité, cela ne serait donc pas possible, puisqu'il aurait un lien avec le néant. De surcroît, vous l'avez dit vous-même en conclusion, le traité, s'il devait être ratifié, ne sera plus celui que le peuple français a autorisé sur sa demande le Président à ratifier, car ce n'est plus celui qui a été signé à Maastricht. En effet, si, avant d'en autoriser la ratification, les Français ont bien eu connaissance des dérogations exigées par les Anglais, en novembre, ils ne savaient toujours rien des dérogations exigées et obtenues par les Danois et qui rendent le traité, finalement, complètement différent.

M. Paul Loridant. Maastricht est mort !

M. Etienne Dailly. Vous vous servez donc d'arguments pour en faire une sorte d'amalgame.

Ainsi, selon vous, il y aurait inconstitutionnalité à cause du traité, lequel ne serait pourtant pas applicable. Je vous en prie, redonnons à ce débat sa vraie portée. Le problème n'est pas de savoir si ce texte est conforme aux articles 88-1 et 88-2, qui ont été votés pour permettre la ratification du traité de Maastricht, mais qui ne sont pas encore en vigueur, qui ne le seront que lorsque l'Union européenne sera en place, qui constituent un chapitre spécial de la Constitution, lequel n'entrera en vigueur que si ce traité, et celui-là seulement – puisque c'est celui-là qui a été examiné par le Conseil constitutionnel et a rendu nécessaire ce chapitre pour ne pas être contraire à la Constitution – est ratifié !

Le problème, le seul, est de savoir si le projet de loi est conforme ou non à l'article 20 de la Constitution. C'est lui qui précise que « le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation ». Alors ce projet de loi porte-t-il atteinte à ce principe ? La réponse est non. En effet, il définit, il reconnaît, il précise, il affirme, il confirme que c'est le Gouvernement qui définit la politique économique générale du pays. C'est écrit en toutes lettres, relisez-le M. Loridant ! Il confirme également que c'est bien le Gouvernement qui détermine les orientations générales de la politique de change et du régime de parité du franc. Cet article précise, enfin, que ce n'est que dans le cadre de cette politique générale et économique et dans le respect de ces orientations concernant la politique de change et le régime de parité du franc que la Banque de France exercera les pouvoirs que nous allons lui conférer en dépit de votre obstruction et de votre opposition qui, elle, est bien votre droit le plus strict.

J'ajouterai même qu'en matière d'orientation de la politique générale de change et du régime de parité du franc, il est précisé dans le texte que c'est « pour le compte de l'Etat » que la Banque de France agira. Par conséquent, le gouverneur et les sous-gouverneurs, qui n'ont aucune espèce d'instruction ni à solliciter ni à recevoir, n'en sont pas moins tenus par le respect de la loi. Vous qui avez longtemps travaillé à la Banque de France, vous n'allez tout de même pas, monsieur Loridant, tenter de nous faire croire que dans votre « maison », on va délibérément contrevenir à la loi ! Or la loi précise bien que c'est dans le cadre de cette politique générale économique et dans le respect des orientations de la politique de change et du régime de parité du franc, que la Banque de France doit accomplir sa mission.

Je ne vois donc vraiment pas où est le danger ou alors, il s'agit d'une mauvaise querelle. D'ailleurs, je ne fais que répéter ce qu'a dit tout à l'heure notre excellent collègue M. Chérioux, dans son intervention ; je l'ai écouté avec intérêt.

Dans le deuxième alinéa de l'article 1^{er}, il est interdit, précisément, aux dirigeants de la Banque de France ou à un membre quelconque du Conseil de la politique monétaire, de solliciter ou d'accepter des instructions du Gouvernement ou de tout autre personne. Or on a prétendu que ces dispositions n'assuraient pas formellement le respect par les intéressés des orientations définies par le Gouvernement.

Il s'agit là, manifestement, d'une erreur d'interprétation du texte. Certes, elle aurait pu être évitée, – et je m'adresse à M. le rapporteur qui, seul, peut maintenant déposer un amendement – si la rédaction avait été mieux ordonnée, si l'ordre des choses avait été différent.

En effet, on commence par lire à l'article 1^{er} : « La Banque de France définit et met en œuvre la politique monétaire dans le but d'assurer la stabilité des prix. Elle accomplit sa mission dans le cadre de la politique économique générale du Gouvernement. »

Pour que tout soit parfaitement clair, mais cela veut dire la même chose, car je n'ajouterai rien, ni un mot ni une virgule – j'inverserai les termes de cette phrase.

Ainsi, si celle-ci était rédigée de la manière suivante : « Dans le cadre de la politique économique générale du Gouvernement, et dans le but d'assurer la stabilité des prix, la Banque de France définit et met en œuvre la politique monétaire. » Ah ! de cette façon, à la simple lecture, on ne pourrait pas ne pas constater qu'il n'y a place pour aucune irrecevabilité constitutionnelle dans cette affaire, puisque tout se passe dans le cadre de la politique économique générale du Gouvernement.

Si l'on peut regretter que le premier alinéa de cet article 1^{er} ne soit pas rédigé comme je viens de le faire, on ne peut prétendre, pour autant, qu'il y a là une inconstitutionnalité quelconque.

De même, j'aurais souhaité que vienne, tout de suite après, la phrase : « Dans l'exercice des attributions définies à l'alinéa précédent, la Banque de France, en la personne de son gouverneur, de ses sous-gouverneurs ou d'un membre quelconque du Conseil de la politique monétaire, ne peut ni solliciter ni accepter des instructions du Gouvernement et de toute personne ». Si cette phrase avait immédiatement suivi la première, alors tout aurait été parfaitement clair ; personne de bonne foi n'aurait pu soutenir sérieusement le moindre soupçon d'inconstitutionnalité et aucun de nos collègues n'aurait pu avoir le moindre doute dans l'esprit.

J'aurais aimé, enfin, que, dans cet article 1^{er}, figure un dernier alinéa ainsi rédigé : « Dans le cadre des orientations générales de la politique de change du Gouvernement et du régime de parité du franc que celui-ci détermine, la Banque de France régularise les rapports entre le franc et les devises étrangères ». Mais c'est le début de l'article 2. Mal ordonné, peut-être, mais tout y est bien.

Dans l'article 2, nous n'aurions donc plus trouvé que les deux derniers alinéas qui restent, à savoir que c'est la Banque de France qui détient et gère les réserves de change en or et en devises – nous le savons, je ne lis donc pas la suite de l'alinéa – et le dernier : « la Banque de France peut participer, avec l'autorisation du ministre..., » – n'oubliez pas cela non plus ! – « peut participer », dis-je, « avec l'autorisation du ministre chargé de l'économie et des finances, à des accords monétaires internationaux. »

Oui, si l'on peut regretter qu'il n'y ait pas eu une rédaction mieux coordonnée qui aurait rendu presque inutile mon intervention, il est impossible de soutenir sérieusement, même dans l'ordre contestable où il est rédigé, qu'il y a place pour une violation quelconque de l'article 20 de la Constitution, qu'il y a place pour un abandon de souveraineté.

Pour achever la confusion, vous nous avez sans cesse parlé des décisions du Conseil constitutionnel et, d'abord, de celle du traité de Maastricht. Excusez-moi de vous dire qu'il s'agissait là d'un abandon éventuel de compétences au profit d'organismes étrangers à la France. La France allait-elle ou n'allait-elle pas abandonner des compétences ? Voilà ce dont

il s'agissait. C'est pour cela que l'on a consulté le Conseil constitutionnel afin de lui demander comment rectifier la Constitution pour pouvoir ratifier le traité.

Aujourd'hui, il ne s'agit pas de cela. Nous nous organisons dans le cadre de la Constitution, non pas pour transférer des compétences à qui que ce soit, mais pour organiser, en fonction des compétences de l'Etat, les concours de la Banque de France, pour les organiser en vue de l'exécution des compétences de l'Etat.

Vous nous avez dit que la place du ministre serait sur un strapontin, qu'il serait sans pouvoir. Je viens de rappeler que, même pour participer aux négociations internationales, il faudra l'accord du ministre. C'est écrit dans le dernier alinéa de l'article 2. Je vous ai aussi rappelé que c'était dans le cadre de la politique économique générale du Gouvernement – or qui la conduit sinon le ministre de l'économie ? – que la Banque de France pourrait exécuter ses missions. Je vous ai enfin rappelé que c'était également en exécution des orientations générales de la politique de change et du régime de la parité du franc que la banque pourrait agir.

Vous voyez bien que la souveraineté nationale n'est entamée en rien dans cette affaire, et que rien dans ce texte ne contrevient par conséquent à l'article 20 de la Constitution.

Vous avez évoqué – c'est la raison pour laquelle j'ai regretté en montant à cette tribune de ne pas avoir eu le temps d'avoir communication de vos pièces – les décisions du Conseil constitutionnel sur l'audiovisuel. Je les connais quand même un peu, mais, de crainte de me tromper, je vais vous répondre par écrit comme disent souvent les ministres, pour vous démontrer que ce que vous avez affirmé concernant la décision du Conseil constitutionnel sur l'audiovisuel et la décision sur les bourses de valeur ne peut en aucun cas s'appliquer au cas qui nous occupe.

Voilà, mes chers collègues, je voudrais vous avoir rassurés. Vous pouvez voter, sans aucune espèce d'inquiétude, contre cette motion d'irrecevabilité constitutionnelle, parce qu'elle n'est en rien fondée. Je suis convaincu que si recours il doit y avoir, ce qui paraît probable dans le cadre de la politique d'obstruction que nous subissons actuellement quels que soient les textes en cause, le Conseil constitutionnel dans sa sagesse saura reconnaître que le texte qui nous est soumis n'est en rien contraire à la Constitution. De ce fait, cette motion d'irrecevabilité ne peut pas et ne doit pas être adoptée par la Haute Assemblée. (*Très bien ! et applaudissements sur certaines travées du RDE ainsi que sur les travées de l'Union centriste, des Républicains et Indépendants et du RPR.*)

M. Jean Arthuis, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Jean Arthuis, rapporteur. Monsieur Dailly, si vous n'avez pas rassuré la majorité de la commission des finances en cette matière, vous avez conforté sa conviction que la motion d'irrecevabilité devait être rejetée, grâce à une argumentation très convaincante à laquelle je rends hommage.

Cet après-midi, notre collègue M. Fauchon a fait, au nom de la commission des lois, saisie pour avis, un exposé très convaincant...

M. Louis de Catuelan. Il est bon ! (*Rires.*)

M. Jean Arthuis, rapporteur. ... sur la constitutionnalité de ces dispositions.

C'est pourquoi, avec votre autorisation, monsieur le président, je souhaite qu'il intervienne à ma place en l'instant.

M. Etienne Dailly. Très bien !

M. le président. Monsieur le rapporteur, je suis tenu de faire respecter le règlement, qui, en son article 44, m'interdit de donner la parole à M. le rapporteur pour avis – je suis sûr qu'il le comprendra.

En revanche, M. Fauchon a toujours la possibilité, en tant que représentant de son groupe, d'intervenir pour explication de vote.

M. Xavier de Villepin. Très bien !

M. le président. Le Gouvernement souhaite-t-il s'exprimer ?

M. Edmond Alphandéry, ministre de l'économie. Non, monsieur le président.

M. le président. Je vais donc mettre aux voix la motion n° 2.

M. Pierre Fauchon. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Pierre Fauchon. Je tiens, d'abord, à remercier M. le rapporteur et M. le président de la commission des finances de l'intention qu'ils ont manifestée de me laisser intervenir à leur place. C'est une gentillesse à laquelle la commission des lois est tout à fait sensible.

Je n'entrerai pas dans le détail de votre argumentation, monsieur Loridant, car – vous voudrez bien m'excuser de vous le dire à la suite de M. Dailly – ce n'en était pas vraiment une. Une argumentation, c'est plus clair, c'est mieux articulé.

En réalité, vous avez énuméré pêle-mêle des textes, allant de ceux de 1789 ou 1790 jusqu'aux plus récents. Vous avez cousu tout cela d'un fil assez lâche, vous avez bâti vaguement, mais ce n'était pas réellement articulé.

Dans mon exposé, je vous ai répondu, par avance, cet après-midi, monsieur Loridant, et j'ai argumenté. Si vous nous aviez fait l'honneur d'être présent, peut-être auriez-vous pu y répondre !

M. Etienne Dailly. Eh oui !

M. Pierre Fauchon. Vous avez cru plus intéressant d'aller ailleurs, si bien que vous êtes décalé dans le débat.

Vous avez cité l'article III de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen – c'est le seul point sur lequel je dirai un mot puisque M. Dailly a répondu à ce qui semblait être votre deuxième argument.

J'en rappelle les termes : « Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation. Nul corps, nul individu ne peut en exercer d'autorité qui n'en émane expressément. » Si le texte est ancien, il a tout de même une valeur, en tout cas morale.

Mais le Parlement émane de la souveraineté nationale et la Constitution lui confère expressément, en son article 34, le soin de définir le statut de l'institut d'émission ! Nous sommes donc dans une parfaite cohérence à l'égard tant de la Constitution que de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Votre argumentation ne peut pas prévaloir contre cette évidence. Il ne suffit pas d'incantations nationales ou nationalistes pour résoudre des problèmes de nature juridique.

En ce qui concerne le caractère limité de la délégation, nous ne sommes pas dans l'hypothèse que vous avez visée, celle des délégations données par le Gouvernement – c'est l'article 21 de la Constitution – puisque nous sommes dans le domaine de l'exercice direct du pouvoir législatif par le Parlement.

Mais, serions-nous dans cette hypothèse que – M. Dailly l'a fort bien rappelé – le transfert de responsabilité à la Banque de France comporterait des limites qui correspondent aux définitions données.

Enfin, je rappelle que le Conseil constitutionnel a tranché la question que vous posez ; voilà un an, il a rendu un avis.

Volontairement ou non, vous avez brouillé les pistes. En effet, au début de votre exposé, vous avez déclaré que l'on était dans la troisième phase, sur laquelle vous vous êtes expliqué après quoi vous avez dit que l'on n'était pas dans la troisième phase et que votre explication n'avait donc pas d'intérêt. Pourquoi, dans ces conditions, l'avoir produite, sinon pour brouiller les pistes et introduire un peu de flou et d'obscurité dans le débat ?

En réalité, le Conseil constitutionnel, je l'ai indiqué, a expressément considéré que le passage à la deuxième phase ou une opération du type du passage à la deuxième phase ne nécessitait pas une modification de la Constitution et qu'il était donc constitutionnel. Cela fait partie de notre droit positif depuis maintenant plus d'un an.

Je conclurai en évoquant votre allusion à l'encyclique *Quadragesimo anno*. Décidément, hier, déjà, vous aviez cité un certain nombre de pères illustres de l'Eglise, mais aussi quelques autres pères qui, eux, n'appartenaient pas à l'Eglise. (*M. Xavier de Villepin rit.*)

Vous avez également cité des déclarations de M. Giscard d'Estaing faites voilà vingt-cinq ou quarante ans, en oubliant celles qu'il a faites la semaine dernière sur ce texte dans lesquelles il nous reprochait, à vous et à vos amis, votre parfaite incohérence.

Peut-être n'êtes-vous pas, à titre personnel, incohérent.

Mais il n'y a pas que vous qui ayez signé cette motion. M. Estier, on aimerait bien qu'il soit présent pour l'entendre s'expliquer ; M. Charasse, qui était membre du Gouvernement, qui, l'année dernière, a présenté ce traité et qui avait commencé à préparer le texte qu'on nous soumet aujourd'hui, on aimerait savoir ce qu'il en pense.

Puisque vous êtes dans les encycliques, je vous conseille de vous reporter non pas quarante ans en arrière, mais, plus récemment, à une autre encyclique, plus intéressante : *Rerum novarum*. Souciez-vous des choses nouvelles, s'il vous plaît ; c'est la grâce que je vous souhaite. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste et du RPR, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

M. Paul Loridant. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Paul Loridant. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je crains que, par leurs interventions conjuguées, MM. Dailly et Fauchon ne cherchent délibérément à troubler un message qui, je le maintiens, était parfaitement clair.

Le texte qui nous est proposé – c'est évident – ne fait en rien référence au traité de Maastricht. Moyennant quoi, je vous renvoie à l'intervention de M. le rapporteur et à celles qu'ont faites tous les représentants des groupes de la majorité sénatoriale dans la discussion générale : tous se sont situés délibérément dans le cadre du traité de Maastricht.

Si, donc, il y a contradiction, monsieur Dailly, monsieur Fauchon – veuillez m'excuser de vous le dire – elle est plutôt dans votre camp que dans le mien, car, je l'ai dit à la tribune, en aucun cas l'exception d'irrecevabilité ne fait référence à l'application du traité de Maastricht.

Je fonde mon argumentation sur le préambule de la Constitution ainsi que sur les articles 2, 3, 20 et 34 de l'actuelle Constitution. Vous constaterez, à la lecture du compte rendu intégral, monsieur Dailly, que mon argumentation est parfaitement justifiée et qu'en aucun cas, je ne me réfère à la politique des changes, car il est clair, dans mon esprit, qu'elle est de la compétence exclusive du pouvoir exécutif, dans ses décisions et dans ses orientations, et non pas de la Banque de France.

A M. Fauchon qui, cédant à la mode sénatoriale, tendait à dire que mon argumentation n'était pas très fondée juridiquement, je répondrai ceci : depuis sept années que je suis sénateur, j'ai participé activement à la rédaction de deux recours devant le Conseil constitutionnel.

Le premier – il s'agissait du projet sur la mutualisation du Crédit agricole – je l'ai gagné, et je suis non pas juriste mais cadre de la Banque de France, monsieur Fauchon, veuillez m'en excuser !

Le second, voilà une dizaine de jours, qui portait sur le projet de loi de finances rectificative, je l'ai perdu.

Monsieur Fauchon, nullement impressionné par la qualité de votre exposé et de votre rapport, fait au nom de la commission des lois, je maintiens que ce texte est inconstitutionnel. Nous nous apprêtons donc à saisir le Conseil constitutionnel : il tranchera ! (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix la motion n° 2, repoussée par la commission et dont l'adoption aurait pour effet d'entraîner le rejet du projet de loi.

(*La motion n'est pas adoptée.*)

Question préalable

M. le président. Je suis saisi par Mme Luc, M. Vizet, Mme Fost, M. Lederman, les membres du groupe communiste et apparenté d'une motion n° 1 tendant à opposer la question préalable.

Cette motion est ainsi rédigée :

« En application de l'article 44, alinéa 3, du règlement, le Sénat décide qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif au statut de la Banque de France et à l'activité et au contrôle des établissements de crédit (n° 356, 1992-1993). »

Je rappelle qu'en application du dernier alinéa de l'article 44 du règlement du Sénat ont seuls droit à la parole sur cette motion l'auteur de l'initiative ou son représentant, un orateur d'opinion contraire, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond et le Gouvernement.

La parole peut être accordée pour explication de vote pour une durée n'excédant pas cinq minutes à un représentant de chaque groupe.

La parole est à M. Vizet, auteur de la motion.

M. Robert Vizet. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, si le projet de loi relatif au statut de la Banque de France et à l'activité et au contrôle des établissements de crédit n'est pas celui dont la presse, actuellement, parle le plus, il n'en demeure pas moins qu'il est sans doute l'un des plus lourds de conséquences pour l'avenir de notre pays.

Il anticipe dangereusement sur la mise en œuvre d'un traité de Maastricht qu'un Français sur deux a rejeté, en septembre dernier, et qui, c'est le moins qu'on puisse dire, est très loin de faire l'unanimité en sa faveur dans la plupart des pays de la Communauté.

Avec le présent texte, que le Gouvernement tente de faire adopter au moyen de la procédure d'urgence et sans consultation préalable du personnel, c'est, en fait, la maîtrise de la nation sur sa politique économique et monétaire qui est gravement mise en cause.

Avec ce dispositif, MM. Balladur et Alphanhéry cherchent à inscrire dans la loi les préceptes maastrichtiens, selon lesquels la banque centrale doit être indépendante du pouvoir politique et avoir pour seul objectif d'assurer la sta-

bilité des prix dans le cadre d'une politique économique entièrement soumise aux desiderata des acteurs des marchés financiers et boursiers.

Nulle part dans le texte qui nous est proposé, pas plus que dans les déclarations d'intention du ministre, ni dans celles des parlementaires de la majorité, il n'est question que la politique monétaire concoure à la politique industrielle du pays, à la relance de l'activité et à la lutte contre le chômage.

Bien au contraire, le projet de loi dont nous discutons, grâce à la bienveillance coupable du Président de la République, qui avait tout pouvoir pour refuser de l'inscrire à l'ordre du jour de la session extraordinaire, aura pour effet de contenir le pouvoir d'achat et de porter atteinte aux missions de service public imparties à la Banque de France.

Il est prévu que la politique monétaire sera confiée à un conseil qui ne pourra accepter aucune instruction, pas même du Gouvernement, de la politique duquel il devra pourtant s'inspirer, comme le prévoit l'article 1^{er}.

Ce conseil serait composé du gouverneur, des deux sous-gouverneurs et de six membres désignés pour neuf ans par le Gouvernement en raison de leur compétence non pas dans le domaine social, par exemple, mais uniquement dans le domaine économique et monétaire.

Nous voici donc en présence des parfaits ingrédients nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie de financiarisation de l'économie et de spéculation, chère aux milieux d'affaires et patronaux.

Le conseil de la politique monétaire, désigné, malgré les apparences, de manière antidémocratique, un peu sur le modèle du Conseil constitutionnel, sera ainsi chargé de verrouiller, afin d'interdire, comme son illustre prédécesseur, toute intervention de la volonté populaire dans ses petites et grandes affaires. Les membres de ce conseil seront nommés pour neuf ans, non renouvelables, et ce afin de lui permettre de rester sourd aux revendications du monde du travail, du peuple, donc de la nation.

On se croirait revenu soixante ans en arrière, au temps béni pour le monde de la finance, quand le fameux « conseil des régents » régnait sur la politique économique nationale, au point de dicter ses quatre volontés au Gouvernement issu de la volonté populaire.

Au lieu d'un « modèle français d'organisation du pouvoir monétaire au service d'une économie moderne », comme on voudrait le faire croire, monsieur le ministre, nous sommes bien en présence d'un modèle vieillot et dépassé d'organisation du pouvoir monétaire, au service d'une politique d'un ultralibéralisme sauvage, qui tient plus du célèbre « enrichissez-vous » adressé par Guizot aux industriels du siècle dernier que des théories des économistes du XX^e siècle.

L'essentiel de ce projet de loi nous semble résider dans la division qu'il introduit entre une politique monétaire définie de façon extrêmement étroite et les autres missions que la Banque de France serait autorisée à poursuivre, mais à ses risques et périls.

Cette séparation arbitraire satisfait en vérité divers groupes de pression qui ont profité du débat ouvert sur l'autonomie de l'institution pour revendiquer une réduction de ses activités au profit du secteur bancaire privé, qui voudrait bien faire main-basse sur la clientèle directe, sur la gestion de certains services collectifs de différents systèmes de paiement interbancaires et sur différents fichiers dont la Banque de France assure la tenue.

Certains se sont même empressés de réclamer la dissociation de la conduite monétaire et du contrôle prudentiel exercé par la Banque de France sur les banques et les organismes de crédit, ce qui reviendrait à établir une sorte d'au-

togestion, d'autorégulation de la profession qui ne serait en fait qu'une déréglementation totale de secteur.

Certes, sous la pression des syndicats, le Gouvernement a dû reculer. Mais il n'en reste pas moins que le projet de loi porte en germe cette libération totale du secteur bancaire et du crédit en prévoyant d'introduire le dangereux système qui consiste à faire payer à l'usager les missions de service public.

Ce texte prépare un véritable démantèlement du service public et contribuerait à saper la cohérence d'ensemble de toutes les activités de la Banque de France.

Enfin, et c'est le principal reproche que nous ferons à votre texte, monsieur le ministre, il impose une politique monétaire exclusivement fondée sur l'obligation d'assurer la stabilité des prix, comme si cet unique critère devait être élevé au rang de dogme économique absolu au détriment de la nécessité d'impulser l'activité économique et de combattre le chômage.

En faisant sienne la seule obligation de maîtriser l'inflation, et plus particulièrement la hausse des prix, le projet de loi s'inspire d'une conception économique contestable et d'ailleurs contestée par bon nombre d'économistes.

Comme l'indiquait, par exemple, et à juste titre, M. Henri Sterdyniak, de l'Observatoire français des conjonctures économiques : « Les poussées inflationnistes ont résulté de chocs spécifiques : hausse des salaires après 1968, chocs pétroliers ou réunification allemande. » Leur origine n'est donc pas dans le laxisme excessif des politiques monétaires.

Lutter contre l'inflation en jouant sur les taux d'intérêt n'est pas une bonne stratégie. C'est une stratégie suicidaire pour l'activité économique. Il suffit pour s'en rendre compte de constater la dramatique situation de récession dans laquelle s'enfonce notre pays, avec tout son cortège d'abandons de productions, de licenciements et de misères, de destruction de la société française.

Pourquoi vouloir imposer à tout prix et inscrire cette politique désastreuse dans « les tables de la loi », alors qu'elle mène notre pays au désastre du chômage ?

Pourquoi continuer ainsi, alors que le taux de chômage atteint 12 p. 100 de la population active et que l'inflation annuelle flirte avec les 2,5 p. 100 ?

Nous ne pouvons pas accepter l'économie d'un texte qui vise, en fait, à faire de la Banque de France le gardien d'une politique économique dont le seul intérêt est de faire fructifier les capitaux de quelques-uns au détriment de l'intérêt général de la nation.

Nous refusons que la politique monétaire de la France soit décidée par un comité de personnalités politiquement irresponsables et désignées de manière antidémocratique pour un mandat dont la durée peut leur permettre de s'opposer à la volonté du peuple, si celui-ci décide de changer de majorité, donc de politique.

Nous refusons que soit mise en cause la cohérence des missions de la Banque de France, alors qu'il faudrait plutôt travailler sans cesse à les moderniser et à les développer.

Nous refusons que la Banque de France perde son monopole d'émission des billets, car il en va de la qualité de la monnaie, d'un outil technologique des plus performants et des plus efficaces contre la contrefaçon, et de l'avenir de milliers de salariés très qualifiés.

Les 19 000 salariés de la Banque de France, dont les représentants n'auraient même pas été entendus par la commission des finances du Sénat sans notre initiative, doivent savoir qu'ils peuvent compter sur les sénateurs communistes et apparentés pour s'opposer avec eux au nouveau statut que le Gouvernement propose pour la Banque de France.

En opposant la question préalable à ce projet de loi, nous demandons au Sénat de refuser de poursuivre ses travaux et de rejeter le texte du Gouvernement, sans même procéder à l'examen des articles.

Aussi, et afin que chacun prenne ses responsabilités dans cette affaire très grave pour l'avenir économique et social de notre pays, nous demanderons au Sénat de se prononcer par scrutin public. (*Applaudissements sur les travées communistes.*)

M. le président. La parole est à M. le rapporteur, contre la motion.

M. Jean Arthuis, rapporteur. Les membres du groupe communiste et apparenté ont déposé une motion tendant à opposer la question préalable, aux motifs que le projet de loi porterait gravement atteinte à la souveraineté nationale et à l'indépendance de la France en matière financière et que, au surplus, il remettrait en cause les métiers qu'exerce aujourd'hui la Banque de France.

Je ferai tout d'abord observer à M. Vizet et aux membres du groupe communiste et apparenté que, s'agissant d'indépendance et de souveraineté, ces dernières années, il nous est arrivé de penser que l'institution telle que nous la vivons aujourd'hui ne conférerait pas *ipso facto* une pleine indépendance à la France en matière monétaire.

Nous avons pu constater à quel point nous pouvions dépendre de facteurs internationaux, et émettre l'avis que nous étions en souveraineté partagée.

J'ai la conviction que l'autonomie qui va être conférée à la Banque de France vise à lui donner un poids décisif dans les choix de politique monétaire effectués à l'échelon national bien sûr, mais aussi à l'échelon européen et sur le plan mondial.

A terme, l'émergence de banques centrales indépendantes permettra de garantir une cogestion de la politique monétaire européenne par l'ensemble des partenaires de la Communauté européenne, alors qu'aujourd'hui nous risquerions de rester, parfois, totalement dépendants de décisions qui sont prises ailleurs, et vous le savez bien.

Je rappellerai, ensuite, que ce projet de loi s'inscrit dans une démarche politique par deux fois déjà ratifiée par les Français, majoritairement, aussi bien en mars 1986 qu'en mars 1993.

Enfin, j'ajouterai que les métiers de la Banque ne sont pas menacés.

Je regrette que vous ayez cru devoir préciser, monsieur Vizet, que c'est sur votre demande que nous avons rencontré les représentants des salariés de la Banque de France. En effet, en votre nom, en ma qualité de rapporteur, avec le président de la commission, j'avais eu l'occasion de recevoir aussi bien l'intersyndicale de la Banque de France que certaines formations isolées. Je réaffirme à quel point nous avons été désireux de nouer cette concertation.

Pour conclure, y a-t-il lieu de délibérer ? Lorsque le Président de la République a signé le décret portant convocation du Parlement en session extraordinaire et comportant l'ordre du jour de celle-ci, sans doute a-t-il estimé qu'il y avait bien matière à délibérer.

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. Très bien !

M. le président. Le Gouvernement souhaite-t-il s'exprimer ?

M. Edmond Alphandéry, ministre de l'économie. Non, monsieur le président.

M. le président. Je vais donc mettre aux voix la motion n° 1.

M. Paul Loridant. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Paul Loridant. Monsieur le président, s'agissant du vote précédent sur l'exception d'irrecevabilité, je tiens à exprimer mon mécontentement : vous n'avez pas entendu la demande de scrutin public que j'ai pourtant formulée. Peut-être ne me suis-je pas exprimé suffisamment fort... Dont acte !

Je crois comprendre que les rangs de la majorité, s'agissant de l'autonomie de la banque centrale, ne sont pas aussi homogènes qu'on veut bien le prétendre. J'en veux pour preuve les interventions régulières de M. le président de l'Assemblée nationale quant à la conception qui est la sienne du rôle de la banque centrale.

Si le Sénat s'était exprimé par scrutin public sur l'exception d'irrecevabilité, peut-être ce dernier aurait-il traduit un manque d'unanimité de la part de la majorité du Sénat. Mais je resterai sur ma faim, en regrettant que ce scrutin public n'ait pas eu lieu.

S'agissant de la motion n° 1 tendant à opposer la question préalable, le groupe socialiste la votera parce qu'il est convaincu que le débat n'est pas encore tranché sur le fond, surtout au sein de la majorité gouvernementale.

Dans la mesure où, comme je l'ai indiqué dans la discussion générale, tout à l'heure, la décréte des taux d'intérêt est déjà amorcée, indépendamment du statut de la Banque de France,...

M. Emmanuel Hamel. C'est vrai !

M. Paul Loridant. ... il n'est pas vraiment urgent de voter ce texte.

M. le ministre de l'économie, tout à l'heure, a prétendu à la tribune que le gouvernement précédent avait dans ses cartons un projet de loi allant dans le même sens que celui-ci. Je souhaiterais qu'il m'en apporte la preuve !

En effet, appartenant à l'ancienne majorité, j'ai participé à des réunions de travail à Matignon, en présence de M. Bérégozov, précisément sur la Banque de France. Or je n'ai jamais eu le sentiment que le Premier ministre de l'époque était disposé à venir sur ce terrain, parce qu'il n'avait pas tout à fait l'assurance d'avoir le plein appui de sa majorité sur ce point, monsieur le ministre. Que des fonctionnaires aient peut-être écrit des choses, dont acte. Mais ce ne sont que des fonctionnaires. En l'occurrence, nous ne reconnaissons en politique que ce qui est exprimé par les politiques. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. le président. Monsieur Loridant, s'agissant de votre demande de scrutin public, votre vitesse de réaction n'a pas été suffisante, et c'est bien excusable, car vous êtes un peu isolé ce soir, vos collègues ayant d'autres activités, comme chacun sait. N'en tirez pas cependant de conclusion trop hâtive.

M. Robert Vizet. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Robert Vizet. La motion que nous avons déposée se justifie pleinement.

Je tiens à préciser à M. Arthuis que, si les syndicats ont été reçus par la commission des finances, c'est bien à ma demande. Vous vous rappelez sans doute que j'avais formulé celle-ci lors de l'audition du gouverneur général de la Banque de France. J'avais lors précisé que, si la commission des finances avait intérêt à entendre le principal responsable de la Banque de France, il était aussi important qu'elle connaisse l'avis de ceux qui travaillent au sein de cette institution.

Je dois reconnaître que M. le président de la commission avait accepté cette proposition.

Je ferai néanmoins observer qu'il fallait vraiment mettre de la bonne volonté pour assister à la réunion de la commission. En effet, je n'ai appris sa convocation qu'à vingt-deux heures, une fois rentré à mon domicile. Les représentants des organisations syndicales ont sans doute été informés de la même façon. En tout cas, je me félicite de la tenue de cette réunion.

Je n'y ai pas parlé que des personnels. J'ai également insisté sur le fait que la réforme d'une institution comme la Banque de France avait été engagée sans discussion, sans concertation préalable avec les personnels concernés. Certes, ce fait relève non pas de la responsabilité de la majorité du Sénat, mais de celle du Gouvernement. En effet, la Banque de France est encore dépendante du pouvoir, encore que les notions d'indépendance et d'autonomie aient leurs propres limites.

Il est certain que l'indépendance de la Banque de France sera relative. M. Dailly avait bien cerné toute la complexité du problème. En tout cas, comme ma collègue, Mme Paulette Fost, l'a souligné tout à l'heure dans son intervention, si la Banque de France devient indépendante dans ces conditions, elle sera subordonnée au marché financier. Il est d'ailleurs toujours question de « signes » dans les projets de loi relatifs aux questions financières : il faut faire un signe en direction non pas du marché des consommateurs mais du marché financier.

Un réel problème se pose à propos du développement économique de notre pays et de la réponse aux exigences sociales des Français. Les choses doivent être claires à ce sujet.

Donner l'indépendance à la Banque de France dans les conditions où vous l'entendez revient en fait à la soustraire totalement au contrôle de la nation, au mépris du développement économique et des besoins sociaux de notre pays.

Mme Paulette Fost. Absolument.

M. Robert Vizet. C'est grave. Pis, c'est écrit et, même si cela figure dans des textes antérieurs au traité de Maastricht, cela s'inscrit dans le même cadre. Aussi, ne nous dites pas qu'on dépend de ceci ou de cela. Vous avez vous-même créé la dépendance de notre pays par le biais de l'Acte unique. Vous avez évoqué l'année 1986. Mais qui, en 1986, a voté l'Acte unique et approuvé la libre circulation des capitaux ?

Ce projet d'indépendance de la Banque de France résulte donc de toutes ces décisions. Par conséquent, vous agissez en conformité avec les principes du traité de Maastricht. C'est écrit noir sur blanc dans tous les documents ! C'est d'ailleurs en ces termes que le gouverneur de la Banque de France a expliqué au personnel les raisons qui motivaient la réforme de cette institution.

Ne soyez donc pas hypocrites : c'est bien en fonction du traité de Maastricht que vous avez conçu ce projet de loi « d'indépendance » de la Banque de France. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées communistes.*)

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. Je demande la parole.

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

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances. Je tiens simplement à indiquer à M. Vizet, qui a fait référence au début de son exposé à nos travaux, que M. Arthuis a reçu, avant la réunion de la commission des finances, des délégués de l'intersyndicale et de la CFTC. Pour ma part, j'ai reçu le représentant des salariés de la Banque de France au conseil général.

Il est exact que M. Vizet, en commission, est intervenu pour demander l'audition des représentants du personnel.

M. Loridant a soutenu cette démarche. J'ai tout de suite fait savoir que j'y souscrivais et que nous allions joindre immédiatement les représentants du personnel. Un délai de huit heures s'est écoulé. Il était suffisant puisque tous les intéressés ont accepté cette invitation.

Je rappelle à M. Vizet que, après avoir formulé sa demande, il a dû quitter la commission des finances pour les raisons impératives qu'il m'a signalées. Il n'a donc pas eu connaissance immédiatement de la suite donnée à sa demande.

Mais je tiens à faire savoir que c'est de son plein gré que la commission des finances a invité les représentants du personnel à venir avant la réunion de la commission des finances et pendant celle-ci. avant traduit bien notre souci de nous entourer de tous les avis nécessaires pour former notre jugement avant de nous prononcer sur cet important projet de loi.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix la motion n° 1, qui est repoussée par la commission et dont l'adoption aurait pour effet d'entraîner le rejet du projet de loi.

Je suis saisi d'une demande de scrutin public émanant du groupe communiste.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions réglementaires.

(*Le scrutin a lieu.*)

M. le président. Personne ne demande plus à voter ?...

Le scrutin est clos.

(*Il est procédé au comptage des votes.*)

M. le président. Voici le résultat du dépouillement du scrutin n° 120 :

Nombre de votants	319
Nombre de suffrages exprimés	316
Majorité absolue des suffrages exprimés	159
Pour l'adoption	89
Contre	227

Le Sénat n'a pas adopté.

A cette heure, le Sénat voudra sans doute renvoyer la suite de la discussion de ce projet de loi à la prochaine séance. (*Assentiment.*)

10

DÉPÔT DE RAPPORTS

M. le président. J'ai reçu de M. Paul Masson 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 adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France (n° 374, 1992-1993).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 399 et distribué.

J'ai reçu de M. Jean-Pierre Camoin un rapport fait au nom de la commission des affaires culturelles sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, relative aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (n° 391, 1992-1993).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 400 et distribué.

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, fixée à aujourd'hui, vendredi 2 juillet 1993, à dix heures, à quinze heures et le soir :

Suite de la discussion du projet de loi (n° 356, 1992-1993), adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif au statut de la Banque de France et à l'activité et au contrôle des établissements de crédit.

Rapport n° 388 (1992-1993) de M. Jean Arthuis, fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.

Avis n° 382 (1992-1993) de M. Pierre Fauchon, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

Délai limite pour les inscriptions de parole dans trois débats

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'alinéa 3 de l'article 29 bis du règlement, les inscriptions de parole dans la discussion générale.

1^o du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif au développement de l'emploi et de l'apprentissage (n° 375, 1992-1993), devront être faites au service de la séance avant le samedi 3 juillet 1993, à dix-sept heures.

2^o de la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, relative aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (n° 391, 1992-1993) devront être faites au service de la séance avant le samedi 3 juillet 1993, à dix-sept heures.

3^o du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France (n° 374, 1992-1993) devront être faites au service de la séance avant le lundi 5 juillet 1993, à dix-sept heures.

Délai limite général pour le dépôt des amendements

Conformément à la décision prise le jeudi 1^{er} juillet 1993 par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, le délai limite pour le dépôt des amendements à tous les textes inscrits à l'ordre du jour de la session extraordinaire, à l'exception des textes de commissions mixtes paritaires et de ceux pour lesquels est déterminé un délai limite spécifique, est fixé, dans chaque cas, à dix-sept heures, la veille du jour où commence la discussion.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée le vendredi 2 juillet 1993, à zéro heure cinquante-cinq.)

*Le Directeur
du service du compte rendu intégral,
DOMINIQUE PLANCHON*

NOMINATION DE RAPPORTEURS

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis a été nommée rapporteur de la proposition de loi n° 373 (1992-1993) tendant à l'adoption de mesures urgentes en matière de santé et de protection sociale.

NOMINATION D'UN MEMBRE DE COMMISSION PERMANENTE

Dans sa séance du jeudi 1^{er} juillet 1993, le Sénat a nommé :

M. François Collet membre de la commission des affaires sociales à la place laissée vacante par M. Jean Faure, démissionnaire.

ORDRE DU JOUR DES PROCHAINES SÉANCES DU SÉNAT

établi par le Sénat dans sa séance du jeudi 1^{er} juillet 1993 à la suite des conclusions de la conférence des présidents et compte tenu de l'application de l'article 32, alinéa 4, du règlement.

A. – Vendredi 12 juillet 1993, à neuf heures trente, à quinze heures et le soir :

Suite du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif au statut de la Banque de France (et à l'activité et au contrôle des établissements de crédit (n° 356, 1992-1993).

B. – Lundi 5 juillet 1993, à neuf heures trente, à quinze heures et le soir :

1. Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif au développement de l'emploi et de l'apprentissage (n° 375, 1992-1993).

(La conférence des présidents a fixé à trois heures la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale, les orateurs des divers groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe. Il sera attribué à chaque groupe ainsi qu'à la réunion administrative des sénateurs n'appartenant à aucun groupe un temps minimum identique de dix minutes ; les cent dix minutes demeurant disponibles seront réparties à la proportionnelle.

L'ordre des interventions sera déterminé en fonction du tirage au sort auquel il a été procédé au début de la session et les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant dix-sept heures, le samedi 3 juillet.)

2. Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, relative aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (n° 391, 1992-1993).

(La conférence des présidents a fixé à trois heures la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale, les orateurs des divers groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe. Il sera attribué à chaque groupe ainsi qu'à la réunion administrative des sénateurs n'appartenant à aucun groupe un temps minimum identique de dix minutes ; les cent dix minutes demeurant disponibles seront réparties à la proportionnelle.

L'ordre des interventions sera déterminé en fonction du tirage au sort auquel il a été procédé au début de la session et les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant dix-sept heures, le samedi 3 juillet.)

C. – Mardi 6 juillet 1993, à neuf heures trente, à seize heures et le soir :

1. Suite de l'ordre du jour de la veille ;

2. Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France (n° 374, 1992-1993).

(La conférence des présidents a fixé à trois heures la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale, les orateurs des divers groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe. Il sera attribué à chaque groupe ainsi qu'à la réunion administrative des sénateurs n'appartenant à aucun groupe un temps minimum identique de dix minutes ; les cent dix minutes demeurant disponibles seront réparties à la proportionnelle.

L'ordre des interventions sera déterminé en fonction du tirage au sort auquel il a été procédé au début de la session et les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant dix-sept heures, le lundi 5 juillet.)

D. – Mercredi 7 juillet 1993, à neuf heures trente et à quinze heures :

1. Suite de l'ordre du jour de la veille ;

Le soir :

2. Eventuellement, conclusions de la commission mixte paritaire sur le projet de loi de privatisation ;

3. Suite de l'ordre du jour de l'après-midi.

E. – **Jeudi 8 juillet 1993**, à dix heures trente, à quinze heures et le soir :

Suite du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France (n° 374, 1992-1993).

F. – **Vendredi 9 juillet 1993**, à neuf heures trente, à quinze heures et, éventuellement, le soir :

Suite de l'ordre du jour de la veille.

La conférence des présidents a fixé un délai limite général pour le dépôt des amendements expirant, dans chaque cas, la veille du jour où commence la discussion, à dix-sept heures, pour tous les textes inscrits à l'ordre du jour de la session extraordinaire, à l'exception des textes de commissions mixtes paritaires et de ceux pour lesquels est déterminé un délai limite spécifique.

Par ailleurs, la conférence des présidents a d'ores et déjà retenu les dates des jeudis 7 octobre, 18 novembre et 16 décembre 1993 pour les séances de questions d'actualité au Gouvernement de la session d'automne.

ANNEXES AU PROCÈS-VERBAL

de la séance

du jeudi 1^{er} juillet 1993

SCRUTIN (N° 119)

sur l'ensemble du projet de loi constitutionnelle, modifié par l'Assemblée nationale, portant révision de la Constitution du 4 octobre 1958 et modifiant ses titres VIII, IX, X et XVI.

Nombre de votants : 318

Nombre de suffrages exprimés : 318

Pour : 227

Contre : 91

Le Sénat a adopté.

ANALYSE DU SCRUTIN

Communistes (15) :

Contre : 15.

Rassemblement démocratique et européen (24) :

Pour : 21.

Contre : 3. - MM. François Abadie, André Boyer et Yvon Collin.

R.P.R. (91) :

Pour : 88.

Contre : 2. - MM. Charles de Cuttoli et Yves Guéna.

N'a pas pris part au vote : 1. - M. Jean Chamant, qui présidait la séance.

Socialistes (71) :

Contre : 71.

Union centriste (64) :

Pour : 63.

N'a pas pris part au vote : 1. - M. René Monory, président du Sénat.

Républicains et indépendants (47) :

Pour : 46.

N'a pas pris part au vote : 1. - M. Jean-Marie Girault.

Sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe (9) :

Pour : 9.

Ont voté pour

Philippe Adnot
Michel d'Aillières
Michel Alloncle
Louis Althapé
Maurice Arreckx
Jean Arthuis
Alphonse Arzel
Honoré Baillet
José Ballarelo
René Ballayer
Bernard Barbier
Bernard Barraux
Jacques Baudot
Henri Belcour
Claude Belot
Jacques Bérard
Jean Bernadaux

Jean Bernard
Daniel Bernardet
Roger Besse
André Bettencourt
Jacques Bimbenet
François Blaizot
Jean-Pierre Blanc
Paul Blanc
Maurice Blin
André Bohl
Christian Bonnet
James Bordas
Didier Borotra
Joël Bourdin
Yvon Bourges
Philippe
de Bourgoing

Raymond Bouvier
Eric Boyer
Jean Boyer
Louis Boyer
Jacques Braconnier
Paulette Brisepierre
Camille Cabana
Guy Cabanel
Michel Caldaguès
Robert Calmejane
Jean-Pierre Camoin
Jean-Pierre Cantegrit
Paul Caron
Ernest Cartigny
Louis de Catuelan
Joseph Caupert
Auguste Cazalet

Raymond Cayrel
Gérard César
Jean Chamant
Jean-Paul Chambriard
Jacques Chaumont
Jean Chérioux
Roger Chinaud
Jean Clouet
Jean Cluzel
Henri Collard
François Collet
Francisque Collomb
Charles-Henri
de Cossé-Brissac
Maurice
Couve de Murville
Pierre Croze
Michel Crucis
Charles de Cuttoli
Marcel Daunay
Désiré Debavelaere
Luc Dejoie
Jean Delaneau
Jean-Paul Delevoye
François Delga
Jacques Delong
Charles Descours
André Diligent
Michel Doublet
Alain Dufaut
Pierre Dumas
Jean Dumont
Ambroise Dupont
Hubert
Durand-Chastel
André Egu
Jean-Paul Emin
Pierre Fauchon
Jean Faure
Roger Fossé
André Fosset
Jean-Pierre Fourcade
Alfred Foy
Philippe François
Jean François-Poncet
Jean-Claude Gaudin
Philippe de Gaulle
Jacques Genton
Alain Gérard
François Gerbaud
François Giacobbi
Charles Ginésy
Jean-Marie Girault
Paul Girod
Henri Goetschy
Jacques Golliet
Daniel Goulet
Adrien Gouteyron
Jean Grandon
Paul Graziani
Georges Gruillot
Yves Guéna

Bernard Guyomard
Jacques Habert
Hubert Haenel
Emmanuel Hamel
Jean-Paul Hammann
Anne Heinis
Marcel Henry
Rémi Herment
Jean Huchon
Bernard Hugo
Jean-Paul Hugot
Claude Huriet
Roger Husson
André Jarrot
Pierre Jeambrun
Charles Jolibois
André Jourdain
Louis Jung
Pierre Lacour
Pierre Laffitte
Pierre Lagourgue
Christian
de La Malène
Alain Lambert
Lucien Lanier
Jacques Larché
Gérard Larcher
Bernard Laurent
René-Georges Laurin
Marc Lauriol
Henri Le Breton
Dominique Leclerc
Jacques Legendre
Jean-François
Le Grand
Edouard Le Jeune
Max Lejeune
Guy Lemaire
Charles-Edmond
Lenglet
Marcel Lesbros
Roger Lise
Maurice Lombard
Simon Loueckhote
Pierre Louvot
Roland du Luart
Marcel Lucotte
Jacques Machet
Jean Madelain
Kléber Malécot
André Maman
Philippe Marini
René Marqués
André Martin
Paul Masson
François Mathieu
Serge Mathieu
Michel
Maurice-Bokanowski
Jacques de Menou
Louis Mercier
Daniel Millaud

Michel Miroudot
Hélène Missoffe
Louis Moineard
Paul Moreau
Jacques Mossion
Georges Mouly
Philippe Nachbar
Lucien Neuwirth
Charles Ornano
Paul d'Ornano
Joseph Ostermann
Georges Othily
Jacques Oudin
Sosefo
Makapé Papilio
Bernard Pellarin
Jean Pépin
Robert Piat
Alain Pluchet
Alain Poher
Guy Poirieux
Christian Poncelet
Michel Poniatowski
Jean Pourchet
André Pourmy
Henri de Raincourt
Jean-Marie Rausch
Henri Revol
Philippe Richert
Roger Rigaudière
Guy Robert
Jean-Jacques Robert
Nelly Rodi
Josselin de Rohan
Michel Rufin
Pierre Schiélé
Jean-Pierre Schosteck
Maurice Schumann
Bernard Seillier
Jean Simonin
Raymond Soucaret
Michel Souplet
Jacques Sourdille
Louis Souvet
Pierre-Christian
Taittinger
Martial Taugourdeau
Jean-Pierre Tizon
Henri Torre
René Tréguët
Georges Treille
François Trucy
Alex Turk
Maurice Ulrich
Jacques Valade
Pierre Vallon
Philippe Vasselle
Albert Vecten
Xavier de Villepin
Serge Vinçon
Albert Voilquin

Ont voté contre

Jean-Luc Bécart
Jacques Bellanger
Monique Ben Guiga
Maryse Bergé-Lavigne
Roland Bernard
Jean Besson
Jacques Bialski

Pierre Biarnès
Danielle
Bidard-Reydet
Marc Bœuf
Marcel Bony
André Boyer
Jacques Carat

Jean-Louis Carrère
Robert Castaing
Francis
Cavalier-Benezet
Michel Charasse
Marcel Charmant
William Chery
Yvon Collin
Claude Cornac
Raymond Courrière
Roland Courteau
Gérard Delfau
Jean-Pierre Demerliat
Michelle Demessine
Rodolphe Désiré
Marie-Madeleine
Dieulangard
Michel
Dreyfus-Schmidt
Josette Durrieu
Bernard Dussaut
Claude Estier
Léon Fatous
Paulette Fost

Jacqueline
Frayssé-Cazalis
Claude Fuzier
Aubert Garcia
Jean Garcia
Gérard Gaud
Roland Huguet
Philippe Labeyrie
Tony Larue
Robert Laucournet
Charles Lederman
Félix Leyzour
Paul Loridant
François Louisy
Hélène Luc
Philippe Madrelle
Michel Manet
Jean-Pierre Masseret
Jean-Luc Mélenchon
Pierre Mauroy
Charles Metzinger
Louis Minetti
Gérard Miquel
Michel Moreigne
Robert Pagès

Albert Pen
Guy Penne
Daniel Percheron
Louis Perrein
Jean Peyrafitte
Louis Philibert
Claude Pradille
Roger Quilliot
Paul Raoult
René Regnault
Ivan Renar
Jacques Rocca Serra
Gérard Roujas
André Rouvière
Claude Saunier
Françoise Seligmann
Franck Sérusclat
Michel Sergent
René-Pierre Signé
Fernand Tardy
André Vallet
André Vezinhet
Marcel Vidal
Robert-Paul Vigouroux
Robert Vizet

N'a pas pris part au vote

M. Jean-Marie Girault.

N'ont pas pris part au vote

MM. René Monory, président du Sénat, et Jean Chamant, qui présidait la séance.

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

Nombre de votants : 319
Nombre de suffrages exprimés : 319
Majorité absolue des suffrages exprimés : 160

Pour l'adoption : 228
Contre : 91

Mais, après vérification, ces nombres ont été rectifiés conformément à la liste ci-dessus.

SCRUTIN (N° 120)

sur la motion n° 1 présentée par Mme Hélène Luc et les membres du groupe communiste et apparenté tendant à opposer la question préalable au projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif au statut de la Banque de France et à l'activité et au contrôle des établissements de crédit.

Nombre de votants : 319
Nombre de suffrages exprimés : 316

Pour : 89
Contre : 227

Le Sénat n'a pas adopté.

ANALYSE DU SCRUTIN

Communistes (15) :

Pour : 15.

Rassemblement démocratique et européen (24) :

Pour : 3. - MM. François Abadie, André Boyer et Yvon Collin.

Contre : 21.

R.P.R. (91) :

Contre : 88.

Abstentions : 3. - MM. Charles de Cuttoli, Emmanuel Hamel et Maurice Schumann.

Socialistes (71) :

Pour : 71.

Union centriste (64) :

Contre : 63.

N'a pas pris part au vote : 1. - M. René Monory, président du Sénat.

Républicains et indépendants (47) :

Contre : 46.

N'a pas pris part au vote : 1. - M. Roger Chinaud, qui présidait la séance.

Sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe (9) :

Contre : 9.

Ont voté pour

François Abadie
Guy Allouche
François Autain
Germain Authié
Henri Bangou
Marie-Claude
Beauveau
Jean-Luc Bécart
Jacques Bellanger
Monique Ben Guiga
Maryse Bergé-Lavigne
Roland Bernard
Jean Besson
Jacques Bialski
Pierre Biarnès
Danielle
Bidard-Reydet
Marc Bœuf
Marcel Bony
André Boyer
Jacques Carat
Jean-Louis Carrère
Robert Castaing
Francis
Cavalier-Benezet
Michel Charasse
Marcel Charmant
William Chery
Yvon Collin
Claude Cornac
Raymond Courrière
Roland Courteau

Gérard Delfau
Jean-Pierre Demerliat
Michelle Demessine
Rodolphe Désiré
Marie-Madeleine
Dieulangard
Michel
Dreyfus-Schmidt
Josette Durrieu
Bernard Dussaut
Claude Estier
Léon Fatous
Paulette Fost
Jacqueline
Frayssé-Cazalis
Claude Fuzier
Aubert Garcia
Jean Garcia
Gérard Gaud
Roland Huguet
Philippe Labeyrie
Tony Larue
Robert Laucournet
Charles Lederman
Félix Leyzour
Paul Loridant
François Louisy
Hélène Luc
Philippe Madrelle
Michel Manet
Jean-Pierre Masseret
Jean-Luc Mélenchon

Pierre Mauroy
Charles Metzinger
Louis Minetti
Gérard Miquel
Michel Moreigne
Robert Pagès
Albert Pen
Guy Penne
Daniel Percheron
Louis Perrein
Jean Peyrafitte
Louis Philibert
Claude Pradille
Roger Quilliot
Paul Raoult
René Regnault
Ivan Renar
Jacques Rocca Serra
Gérard Roujas
André Rouvière
Claude Saunier
Françoise Seligmann
Franck Sérusclat
Michel Sergent
René-Pierre Signé
Fernand Tardy
André Vallet
André Vezinhet
Marcel Vidal
Robert-Paul Vigouroux
Robert Vizet

Ont voté contre

Philippe Adnot
Michel d'Aillières
Michel Alloncle
Louis Althapé
Maurice Arreckx
Jean Arthuis
Alphonse Arzel
Honoré Baillet
José Ballarello
René Ballayer
Bernard Barbier
Bernard Barraux
Jacques Baudot
Henri Belcour
Claude Belot
Jacques Bérard
Georges Berchet
Jean Bernadaux
Jean Bernard
Daniel Bernardet
Roger Besse
André Bettencourt
Jacques Bimbenet
François Blazot
Jean-Pierre Blanc
Paul Blanc
Maurice Blin
André Bohl
Christian Bonnet
James Bordas
Didier Borotra
Joël Bourdin
Yvon Bourges
Philippe
de Bourgoing
Raymond Bouvier
Eric Boyer
Jean Boyer

Louis Boyer
Jacques Braconnier
Paulette Brispépierre
Louis Brives
Camille Cabana
Guy Cabanel
Michel Caldaguès
Robert Calmejane
Jean-Pierre Camoin
Jean-Pierre Cantegrit
Paul Caron
Ernest Cartigny
Louis de Catuelan
Joseph Caupert
Auguste Cazalet
Raymond Cayrel
Gérard César
Jean Chamant
Jean-Paul Chambriard
Jacques Chaumont
Jean Chérioux
Jean Clouet
Jean Cluzel
Henri Collard
François Collet
Francisque Collomb
Charles-Henri
de Cossé-Brissac
Maurice
Couve de Murville
Pierre Croze
Michel Crucis
Etienne Dailly
Marcel Daunay
Désiré Debavelaere
Luc Dejoie
Jean Delanau
Jean-Paul Delevoye

François Delga
Jacques Delong
Charles Descours
André Diligent
Michel Doublet
Alain Dufaut
Pierre Dumas
Jean Dumont
Ambroise Dupont
Hubert
Durand-Chastel
André Egu
Jean-Paul Emin
Pierre Fauchon
Jean Faure
Roger Fossé
André Fosset
Jean-Pierre Fourcade
Alfred Foy
Philippe François
Jean François-Poncet
Jean-Claude Gaudin
Philippe de Gaulle
Jacques Genton
Alain Gérard
François Gerbaud
François Giacobbi
Charles Ginésy
Jean-Marie Girault
Paul Girod
Henri Goetschy
Jacques Golliet
Daniel Goulet
Adrien Gouteyron
Jean Grandon
Paul Graziani
Georges Gruillot
Yves Guéna

Bernard Guyomard
 Jacques Habert
 Hubert Haenel
 Jean-Paul Hammann
 Anne Heinis
 Marcel Henry
 Rémi Herment
 Jean Huchon
 Bernard Hugo
 Jean-Paul Hugot
 Claude Huriet
 Roger Husson
 André Jarrot
 Pierre Jeambrun
 Charles Jolibois
 André Jourdain
 Louis Jung
 Pierre Lacour
 Pierre Laffitte
 Pierre Lagourgue
 Christian
 de La Malène
 Alain Lambert
 Lucien Lanier
 Jacques Larché
 Gérard Larcher
 Bernard Laurent

René-Georges Laurin
 Marc Lauriol
 Henri Le Breton
 Dominique Leclerc
 Jacques Legendre
 Jean-François
 Le Grand
 Edouard Le Jeune
 Max Lejeune
 Guy Lemaire
 Charles-Edmond
 Lenglet
 Marcel Lesbros
 François Lesein
 Roger Lise
 Maurice Lombard
 Simon Loueckhote
 Pierre Louvot
 Roland du Quart
 Marcel Lucotte
 Jacques Machet
 Jean Madelain
 Kléber Malécot
 André Maman
 Philippe Marini
 René Marqués
 André Martin

Paul Masson
 François Mathieu
 Serge Mathieu
 Michel
 Maurice-Bokanowski
 Jacques de Menou
 Louis Mercier
 Daniel Millaud
 Michel Miroudot
 Hélène Missoffe
 Louis Moinard
 Paul Moreau
 Jacques Mossion
 Georges Mouly
 Philippe Nachbar
 Lucien Neuwirth
 Charles Ornano
 Paul d'Ornano
 Joseph Ostermann
 Georges Othily
 Jacques Oudin
 Sosefo
 Makapé Papilio
 Bernard Pellarin
 Jean Pépin
 Robert Piat
 Alain Pluchet

Alain Pöher
 Guy Poirieux
 Christian Poncelet
 Michel Poniatowski
 Jean Pourchet
 André Pourny
 Henri de Raincourt
 Jean-Marie Rausch
 Henri Revol
 Philippe Richert
 Roger Rigaudière
 Guy Robert
 Jean-Jacques Robert
 Nelly Rodi

Jean Roger
 Josselin de Rohan
 Michel Rufin
 Pierre Schiélé
 Jean-Pierre Schosteck
 Bernard Seillier
 Jean Simonin
 Raymond Soucaret
 Michel Souplet
 Jacques Sourdille
 Louis Souvet
 Pierre-Christian
 Taittinger
 Martial Taugourdeau

Jean-Pierre Tizon
 Henri Torre
 René Trégouët
 Georges Treille
 François Trucy
 Alex Turk
 Maurice Ulrich
 Jacques Valade
 Pierre Vallon
 Philippe Vasselle
 Albert Vecten
 Xavier de Villepin
 Serge Vinçon
 Albert Voilquin

Se sont abstenus

MM. Charles de Cuttoli, Emmanuel Hamel et Maurice Schumann.

N'ont pas pris part au vote

MM. René Monory, président du Sénat, et Roger Chenaud, qui présidait la séance.

Les nombres annoncés en séance ont été reconnus, après vérification, conformes à la liste de scrutin ci-dessus.