

# SÉNAT

---

SECONDE SESSION ORDINAIRE 1992-1993

---

Service des Commissions

---

BULLETIN

DES COMMISSIONS

---

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

---

	Pages
	—
<b>Affaires culturelles</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Europe - Organismes de placement collectif en valeurs mobilières (O.P.C.V.M.) - Proposition de directive du Conseil présentée par la Commission des Communautés européennes (n° E-62) (Ppr n° 293)</i></li> </ul>	
- Examen du rapport.....	3735
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Projet de loi de finances rectificative pour 1993</i></li> </ul>	
- Demande de saisine pour avis .....	3739
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Audition de M. Michel Barnier, ministre de l'environnement - Rectificatif.....</i></li> </ul>	
	3739
<b>Affaires économiques</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Nomination de rapporteur.....</i></li> </ul>	
	3741
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Projet de loi de finances rectificative pour 1993</i></li> </ul>	
- Demande de saisine pour avis .....	3741
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Code de la consommation (partie législative) (Pjl n° 273)</i></li> </ul>	
- Examen du rapport.....	3741
<b>Affaires étrangères</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Nomination de rapporteurs .....</i></li> </ul>	
	3752
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Audition de M. Philippe Rouvillois, administrateur général du commissariat à l'énergie atomique, et de M. Roger Balesras, directeur des applications militaires du C.E.A. ....</i></li> </ul>	
	3749

	Pages
• <i>Projet de loi de finances rectificative pour 1993</i>	
- Demande de saisine pour avis .....	3752
 <b>Affaires sociales</b>	
• <i>Nomination de rapporteurs</i> .....	3764
• <i>Audition de Mme Simone Veil, ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville</i> .....	3753
• <i>Organisme extraparlamentaire - Conseil national de la montagne</i>	
- Désignation d'un candidat pour représenter le Sénat .....	3765
 <b>Lois</b>	
• <i>Nomination de rapporteur</i> .....	3786
• <i>Constitution - Révision de la Constitution : titres VII, VIII, IX et X (Pjl n° 231)</i>	
- Audition de M. Pierre Drai, Premier président de la Cour de cassation .....	3778
- Examen du rapport .....	3767- 3786
 <b>Programme de travail des commissions et des missions pour la semaine du 24 au 28 mai 1993</b> .....	 3817

## AFFAIRES CULTURELLES

**Mercredi 19 mai 1993 - Présidence de M. Maurice Schumann, président.**- La commission a examiné, sur le rapport de M. Jacques Legendre, rapporteur, la **proposition de résolution n° 293 (1992-1993)** présentée, **en application de l'article 73 bis du règlement**, par M. Yves Guéna sur la **proposition de directive du Conseil** modifiant la directive 85/611/CEE portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives **concernant certains organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM)** (n° E-62).

**M. Jacques Legendre, rapporteur**, a tout d'abord précisé que la proposition de résolution présentée par M. Yves Guéna ne portait que sur un aspect particulier de la proposition de directive, qui est relatif aux règles d'information des investisseurs que doivent respecter les OPCVM qui commercialisent leurs parts dans un autre Etat membre. Elle vise à préserver le droit des Etats membres à imposer l'emploi de leur langue nationale dans les documents et informations diffusés par ces organismes sur leur territoire et participe de ce fait de la politique de défense de la langue française.

Le rapporteur a indiqué que la proposition de directive tendait à remplacer l'obligation faite aux OPCVM par la directive communautaire en vigueur de diffuser les documents nécessaires à l'information des investisseurs «dans au moins une des langues nationales» de l'Etat membre sur le territoire duquel sont commercialisées leurs parts, par celle, moins précise, de diffusion «dans une langue qui est facilement compréhensible par les investisseurs concernés».

**M. Jacques Legendre** a fait observer que la notion de «langue facilement compréhensible» pouvait prêter à diverses interprétations. En toute logique, s'agissant de valeurs mobilières offertes à l'achat auprès du public d'un Etat membre, seule devrait pouvoir être reconnue comme telle la langue nationale de cet Etat. Il a néanmoins indiqué que le risque de voir en réalité la modification proposée par la Commission de Bruxelles interprétée comme permettant aux OPCVM qui opèrent sur le marché financier d'un autre Etat membre d'y diffuser leurs documents d'information dans la langue la plus couramment utilisée par le monde des affaires, c'est-à-dire l'anglais, ne pouvait être écarté.

Il a également remarqué que la proposition de la Commission ajoutait à la difficulté d'interprétation de la notion de «langue facilement compréhensible» celle de la définition, éminemment subjective, du cercle des «investisseurs concernés» et qu'elle risquait, par ailleurs, de reporter sur les entreprises gestionnaires d'OPCVM la responsabilité de déterminer l'étendue de l'obligation de traduction qui pèse sur elles.

**M. Jacques Legendre** a alors estimé que la modification proposée par la Commission de Bruxelles ne pouvait être acceptée par la France, pour trois motifs essentiellement. Elle ne paraît, tout d'abord, pas opportune sur le plan pratique puisqu'elle ne permet pas de garantir l'égalité d'accès des citoyens d'un Etat membre à l'information diffusée par les OPCVM, et risque en outre de susciter un contentieux important, tant en raison des difficultés d'interprétation de la notion de langue facilement compréhensible, que des problèmes de responsabilité qui pourraient être soulevés par des particuliers ayant été victimes de traductions orales erronées au guichet d'une banque.

Elle pourrait ensuite porter atteinte, ponctuellement, au respect du principe posé par l'article 2 de la Constitution, selon lequel «la langue de la République est le français», et faire obstacle à l'application de la loi du

31 décembre 1975 relative à l'emploi de la langue française. Le rapporteur a donc jugé particulièrement important que le Sénat fasse preuve, à ce stade de la procédure d'élaboration de la directive communautaire, de sa détermination à faire prévaloir le respect de la Constitution.

**M. Jacques Legendre, rapporteur**, a enfin indiqué que l'objectif d'harmonisation des législations applicables à certains OPCVM poursuivi par la directive communautaire ne lui paraissait pas justifier l'intervention de la Communauté européenne dans le domaine de la réglementation linguistique nationale qui, touchant à la souveraineté des Etats membres, doit rester de leur compétence exclusive.

Il a de ce fait estimé que, si la proposition de résolution présentée par M. Yves Guéna permettait de préserver le droit des Etats membres à imposer l'emploi de leur langue nationale sur leur territoire, elle comportait l'inconvénient d'entériner tacitement l'intervention réglementaire de la Commission des Communautés européennes dans le domaine de la réglementation linguistique applicable dans les différents Etats membres. C'est la raison pour laquelle il a invité la commission à adopter une proposition de résolution qui, tout en poursuivant le même objectif que la proposition de résolution présentée par M. Yves Guéna, permet de réaffirmer la compétence exclusive des Etats membres à définir les règles linguistiques applicables sur leur territoire.

Un débat a suivi.

**M. Yves Guéna**, auteur de la proposition de résolution, après avoir félicité le rapporteur pour la qualité de son rapport et remercié le président Maurice Schumann pour la célérité avec laquelle cette proposition de résolution était examinée par la commission, a indiqué que la proposition de modification de la directive communautaire relative aux OPCVM constituait une nouvelle illustration du «prurit réglementaire» auquel se livre la Commission des Communautés européennes sous le prétexte d'établir

les conditions de la libre circulation des personnes, des biens et des capitaux. Il a rejoint le rapporteur pour estimer qu'il fallait rechercher, au-delà de l'habillage de «langue facilement compréhensible», l'intention réelle qui est de permettre la diffusion, dans les pays de la Communauté, de documents rédigés simplement en anglais.

Il a alors estimé qu'entre les deux solutions offertes au Sénat pour contrer cette initiative -souhaiter le maintien des dispositions de la directive communautaire en vigueur ou dénier toute compétence à la Commission pour intervenir dans la réglementation linguistique applicable dans les différents Etats membres- la seconde était la meilleure. Il a en conséquence exprimé son entier accord sur le texte proposé par le rapporteur.

Il a enfin suggéré que l'inscription de cette proposition de résolution à l'ordre du jour de la séance publique soit demandée puisqu'elle posait le principe de la souveraineté des Etats en matière de réglementation linguistique et soulevait le délicat problème de la supériorité des directives communautaires sur la Constitution.

**M. Adrien Gouteyron** a remarqué que l'importance de la question soulevée par la proposition de résolution de M. Guéna démontrait combien le Sénat devrait à l'avenir se montrer vigilant pour déceler, jusque dans les propositions d'actes communautaires en apparence les plus techniques, les dispositions qui peuvent avoir des conséquences très graves. Il a indiqué qu'il préférerait aussi la proposition de résolution proposée par le rapporteur parce qu'elle avait le mérite de poser le principe de la compétence exclusive des Etats dans la réglementation de l'usage de leurs langues nationales ou régionales.

**Le président Maurice Schumann** a précisé que l'importance du problème soulevé par la proposition de directive communautaire, qui surgit au moment même où sont examinées les modalités de mise en oeuvre du principe de subsidiarité, le portait à souhaiter l'inscription de

la proposition de résolution à l'ordre du jour de la séance publique.

**La commission a alors adopté la proposition de résolution proposée par son rapporteur.**

Elle a fixé au jeudi 27 mai à 17 heures la date limite de dépôt des amendements sur la proposition de résolution de la commission et au jeudi 3 juin à 10 heures la date d'examen de ces amendements par la commission.

Au cours de la même réunion, la commission a décidé, sur proposition de son président M. Maurice Schumann, de demander à être **saisie pour avis**, sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission par le Gouvernement, **du projet de loi de finances rectificative pour 1993 n° 157 (A.N.)**, et elle a désigné **M. Adrien Gouteyron comme rapporteur pour avis**.

**Rectification d'erreur matérielle** - Dans la partie du bulletin des commissions daté du 15 mai 1993, consacré à l'audition de **M. Michel Barnier, ministre de l'environnement**, le 11 mai 1993, lire comme suit le début de la seconde phrase du troisième paragraphe de la page 3578 rendant compte d'une intervention de Monsieur le président Maurice Schumann : «Il s'est enquis des projets...».

## AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET PLAN

**Mercredi 19 mai 1993 - Présidence de M. Henri Revol, vice-président.** - La commission a tout d'abord décidé, sous réserve de l'adoption du texte par l'Assemblée nationale et de sa transmission par le Gouvernement, de se saisir **pour avis du projet de loi n° 157 (AN) de finances rectificative** pour 1993 et a désigné **M. Jean Huchon**, comme **rapporteur pour avis**.

Puis, la commission a procédé à l'**examen du rapport de M. Jean-Jacques Robert** sur le **projet de loi n° 273 (1992-1993)** relatif au **code de la consommation** (partie législative).

**M. Jean-Jacques Robert, rapporteur**, a tout d'abord rappelé que lors des débats sur les dispositions de la loi du 18 janvier 1992, qui avait prévu l'institution d'un code de la consommation, la commission, saisie au fond de ce texte, avait vivement souhaité qu'un tel code ne soit en aucun cas le prétexte d'une modification de la législation en vigueur.

Puis, il a indiqué que la codification était une technique ancienne puisque le code d'Hammourabi, qui regroupait un certain nombre de préceptes régissant le premier empire de Babylone a été édicté il y a environ 3.700 ans.

Le rapporteur a relevé que la France était le seul pays d'Europe à avoir entrepris, depuis 1948, une codification systématique de branches entières de son droit et il a précisé qu'actuellement une quarantaine de codes avait été publiée. La nature juridique de l'acte de codification n'avait pas, cependant, toujours été définie de manière précise. C'est ainsi que sous la Vème République, la codification, y compris des parties législatives, était confinée au

Conseil d'Etat. Peu à peu, d'autre part, l'exigence de codification était tombée en désuétude. Le processus a été relancé sur de nouvelles bases en 1989, notamment par la mise en place, auprès du Premier ministre, d'une commission supérieure de codification aux travaux de laquelle des représentants du Parlement sont associés. Il a également fait observer que la nouvelle procédure, mise en oeuvre depuis 1989, se distinguait de celle établie en 1948 par le fait que le Parlement adopte désormais -et fort légitimement- la partie législative des codes. Il a mis en évidence l'intérêt de ce procédé. Ce dernier permet, en effet, l'abrogation des dispositions de lois existantes qui se trouvent transposées dans un code et il évite ainsi que des règles identiques, figurant à la fois dans un code et dans une loi, puissent connaître des évolutions divergentes, ce qui se produisait lorsque l'approbation de la partie législative des codes était faite par décret.

Il a surtout insisté sur le fait qu'il était bien établi désormais, notamment au niveau de la commission supérieure, que la codification s'effectuait à droit constant, c'est-à-dire sans ajout ni retrait portant sur le fond du droit en vigueur.

Puis **M. Jean-Jacques Robert, rapporteur**, a signalé que le projet de code de la consommation était l'aboutissement d'une oeuvre de longue haleine, puisqu'une première proposition avait été avancée, en ce sens, par M. le Professeur Calais-Auloy en 1985. Considérant que le code de la consommation devrait rendre plus accessibles au consommateur les textes organisant sa propre défense, il a approuvé sa présentation. Il a alors fait valoir que le projet présenté par le Gouvernement respectait le principe de codification à droit constant. Il a, en conséquence, déclaré qu'il ne proposerait pas de modifier au fond les dispositions du projet de code, dans la mesure où elles reprennent le droit aujourd'hui applicable.

En revanche, il lui est apparu souhaitable :

- de renforcer la cohérence de l'ensemble du dispositif en rectifiant des erreurs ou des omissions de visas tant dans les articles 4 et 5 du texte que dans le projet de code lui-même ;

- d'améliorer la rédaction d'un certain nombre de dispositions contenues dans ce dernier ;

- et d'y introduire plusieurs parties des textes codifiés dont le maintien dans le texte d'origine ne lui avait pas semblé justifié.

Il a toutefois précisé qu'il lui avait paru nécessaire de réaffirmer sans ambiguïté la position qu'avait prise la commission à l'occasion de l'examen, en 1992, du projet de loi relatif à la partie législative du livre premier du code rural au sujet des déclassements subreptices de dispositions législatives à l'occasion du processus de codification. Cette question se trouve, en effet, posée avec une acuité particulière pour ce qui concerne la loi du 6 mai 1919 sur les appellations d'origine (AOC) car lorsque celle-ci prévoit l'intervention d'un décret, le projet de code renvoie systématiquement à la simple «voie réglementaire». Un tel changement peut avoir des conséquences fâcheuses car elle laisse supposer que la définition, la délimitation de l'aire de production et l'attribution de la qualité des AOC pourraient être faites par un simple arrêté ministériel, voire préfectoral.

Le rapporteur a jugé que cette modification était d'autant plus difficilement acceptable par le Sénat, que le Gouvernement dispose, avec l'article 37, alinéa 2 de la Constitution, d'un cadre juridique parfaitement approprié pour proposer des déclassements.

La commission a ensuite procédé à l'examen des articles.

A l'article premier, elle a adopté 37 amendements portant sur les dispositions annexées à cet article et constituant la partie législative du code de la consommation.

Elle a inséré un article additionnel (nouveau) après l'article L.113-1, tendant à insérer plus clairement dans le projet de code, l'article 53 de l'ordonnance n° 86-1243 du 1er décembre 1986, relative à la liberté des prix et de la concurrence et par voie de conséquence à modifier les articles L.121-35 et L.113-2.

A l'article L.115-3 (interdiction de nature à provoquer une confusion sur l'origine des produits), elle a rétabli, dans son intégralité, le texte de l'article 7-2 de la loi du 6 mai 1919, qui s'y trouve reproduit.

Aux articles L.115-6 et L.115-7, elle a adopté trois amendements visant à remplacer les mots «voie réglementaire» par le mot «décret» pour qualifier, en conformité avec le texte de la loi du 6 mai 1919 précitée, les actes administratifs permettant l'attribution d'une appellation d'origine contrôlée (AOC).

A l'article L.115-10 (action judiciaire de protection des appellations d'origine contrôlée), elle a approuvé une modification, proposée par le rapporteur et ayant pour objet de rectifier une erreur matérielle.

A l'article L.155-23 (certification d'une denrée alimentaire ou d'un produit agricole), elle a suivi son rapporteur qui lui présentait un amendement visant à réparer une omission rédactionnelle du projet de code.

Aux articles L.115-25 (champ d'application des dispositions 2 à 6 du titre premier du livre II) et L.115-31 (champ d'application des peines prévues à l'article L.213-1), elle a adopté deux amendements tendant à corriger une erreur de visa.

Elle a ensuite adopté un amendement prévoyant, d'une part, une nouvelle rédaction de l'article L.121-14 (sanctions des règles relatives à la publicité comparative), en vue de regrouper au sein de cet article les dispositions réparties entre cet article et le suivant et, d'autre part, de supprimer l'article L.121-15 (application des règles relatives à la publicité comparative)..

Puis, elle a introduit un article additionnel (nouveau) après l'article L.121-14, afin de corriger une incohérence du projet de loi.

L'amendement qu'elle a ensuite adopté à l'article L.121-16 (opérations de vente à distance), vise à transformer le code de la consommation en code pilote pour ce qui concerne les dispositions législatives de portée générale relatives au télé-achat.

A l'article L.121-19 (sanctions des infractions à certaines dispositions), elle a adopté un amendement ayant le même objet que le précédent et visant, en outre, à rectifier une erreur matérielle. Celle-ci conduisait à ne pas faire figurer dans le projet de code la sanction des infractions à certaines dispositions de la loi du 18 janvier 1992, qui sont reproduites à l'article L.121-18.

La commission a, par ailleurs, modifié l'intitulé de la section 1 avant l'article L.122-1.

Aux articles L.131-2 et L.131-3 (portée du chapitre premier titre III du livre I), elle a adopté deux amendements visant à présenter dans un ordre plus logique les dispositions des deux derniers articles dudit chapitre.

A l'article L.141-1 (dispositions particulières relatives au pouvoir des agents et aux actions juridictionnelles), l'amendement qu'elle a adopté a pour objet de rendre conforme au droit existant les modalités d'application des dispositions de l'ordonnance du 1er décembre 1986 précitée qui sont transposées dans le code de la consommation.

La commission a ensuite approuvé une modification de l'intitulé du livre II du code de la consommation.

A l'article L.213-5 (liste de textes fondant l'état de récidive légale), elle a adopté trois amendements. Le premier vise à remplacer la référence à une loi abrogée, par le visa des articles du code de la santé publique où elle figure désormais. Le deuxième tend à insérer dans la liste des textes établis par cet article L.213-5, la mention d'une loi n'y apparaissant pas quoiqu'elle figure dans le texte d'ori-

gine, le troisième visant à supprimer la référence à une loi abrogée.

A l'article L.214-2 (sanctions des infractions à certains décrets en Conseil d'Etat) et L. 215-10 (poursuite pour faux ou falsification), la commission a adopté deux amendements rectifiant un décompte incorrect d'alinéas.

A l'article L. 216-9 (liste des lois sanctionnées par les pénalités prévues aux chapitres 2 à 6 du titre 1er du livre II), elle a adopté trois modifications ayant pour objet d'améliorer l'ordonnancement chronologique de la liste des textes cités, de rectifier une inexactitude dans l'intitulé d'une loi, et d'insérer une disposition de la loi de 1905 maintenue par erreur dans le texte d'origine.

Aux articles L.122-3 (agents qualifiés pour procéder à la recherche et à la constatation des infractions), L.311-10 (contenu de l'offre préalable au contrat de crédit à la consommation), L.311-35 (sanctions de l'inobservation de certaines règles relatives aux opérations de crédit à la consommation), L.311-37 (procédure de règlement des litiges liés à des opérations de crédit de la consommation) et L.312-16 (condition suspensive de l'acte de vente financée par un prêt immobilier), la commission a adopté cinq amendements visant, d'une part, à rectifier des erreurs de visa et, d'autre part, à réparer l'oubli de mots et de dispositions devant figurer dans ces articles.

Elle a également adopté quatre amendements de nature rédactionnelle à l'article L.311-37, précité, ainsi qu'aux articles L.312-10 (acceptation de l'offre de prêt immobilier), L. 312-19 (suspension de l'exécution d'un contrat de prêt immobilier) et L.312-27 (acceptation de l'offre de location-vente ou de location assortie d'une promesse de vente).

A l'article L.313-5 (peines applicables en cas de prêt usuraire), elle a adopté une modification ayant pour objet de rectifier un renvoi inexact au code pénal.

A l'article L.411-1 (agrément des associations de défense des consommateurs), elle a suivi son rapporteur

qui lui présentait un amendement visant à rétablir dans sa rédaction originelle la disposition transcrite à cet article, concernant les formes de la délégation à l'autorité réglementaire.

Après l'approbation de l'ensemble de ces amendements, la commission a, en conséquence, adopté l'article premier du projet de loi.

A l'article 4 du projet de loi portant abrogation des dispositions insérées au code de la consommation, elle a adopté neuf amendements ayant pour objet tant de rectifier des erreurs matérielles, que de mettre en cohérence l'étendue de l'abrogation avec le contenu du code et d'étendre le champ des abrogations proposées lorsque celles-ci ont été abusivement limitées.

Elle a, à cette occasion, abrogé les dispositions d'origine législative du décret du 22 janvier 1919 portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 1er août 1905, en raison du fait que ces dispositions se trouvaient transposées dans le code et que ce décret avait été édicté avant l'instauration de la cinquième République.

La commission a ensuite adopté cet article 4, ainsi modifié.

Puis, elle a approuvé, à l'article 5 (procédant à une harmonisation de rédaction), un amendement de cohérence avec son amendement à l'article L. 141-1 du code de la consommation et elle a adopté cet article 5, ainsi modifié.

Elle a également adopté un article additionnel après l'article 5, afin d'assurer le maintien en vigueur des dispositions du code de la consommation actuellement applicable dans les territoires d'outre-mer et à Mayotte.

Enfin, elle a **adopté le projet de loi ainsi modifié.**

## AFFAIRES ÉTRANGERES, DÉFENSE ET FORCES ARMÉES

**Mercredi 19 mai 1993 - Présidence de M. Xavier de Villepin, président.** La commission a procédé à l'audition de **M. Philippe Rouvillois, administrateur général du Commissariat à l'énergie atomique (CEA), et de M. Roger Baléras, directeur des applications militaires du CEA.**

A l'occasion d'une présentation générale du CEA, l'administrateur général a d'abord rappelé que le CEA était un organisme public de recherche et développement, spécialisé dans les hautes technologies, notamment nucléaires, et qu'il avait un rôle d'expert et de conseil du Gouvernement. Son champ d'activité s'exerce, a précisé **M. Philippe Rouvillois**, dans trois secteurs : la recherche et le développement nucléaire, représentant les deux-tiers de l'activité totale, la recherche fondamentale dans les sciences du vivant et de la matière, et la recherche dans certaines technologies avancées (microélectronique, optronique et robotique).

Décrivant les objectifs d'action du CEA, **M. Philippe Rouvillois** a souligné trois orientations principales : la préparation de l'avenir du nucléaire ; la participation du CEA, dans les créneaux qui sont les siens, à la diffusion technologique auprès des entreprises ; et l'accroissement du champ des connaissances, en liaison avec les autres grands organismes de recherche, dans les domaines de la physique et de la biologie.

Sur le plan financier, l'administrateur général a indiqué que le budget initial du CEA pour 1993 s'élevait à 18,7 milliards de francs, dont 9 milliards pour les activités de défense. Il a souligné que la politique volontariste conduite en matière d'effectifs s'était traduite depuis 1988 par

5.000 départs pour 2.500 recrutements. Il a noté que le CEA conduisait une politique active de réorientation des programmes et d'accroissement de l'efficacité des logistiques.

Abordant ensuite les activités de défense, **M. Philippe Rouvillois** a d'abord relevé que les activités militaires dans le domaine de la dissuasion nucléaire constituaient une oeuvre commune du ministère de la défense et du CEA. Le CEA, a-t-il précisé, remplit à ce titre trois missions principales : la conception, le développement et la fabrication des armes nucléaires confiés à la Direction des applications militaires (DAM) ; l'approvisionnement et la gestion des matières stratégiques ; et la responsabilité des réacteurs nucléaires de propulsion navale. L'administrateur général a souligné la baisse très accusée des budgets de défense du CEA au cours des dernières années, de près de 30 % depuis 1988 en crédits de paiement et en francs constants. Il a précisé au président Xavier de Villepin qu'à la diminution des budgets initiaux étaient venues s'ajouter des amputations supplémentaires en cours d'année.

**M. Philippe Rouvillois** a ensuite abordé les évolutions d'avenir concernant chacune des missions du CEA dans le domaine militaire. Il a notamment mis l'accent sur la décroissance des besoins pour les matières nucléaires stratégiques, soulignant les conséquences que cette évolution entraînera en termes d'effectifs et de coût à travers l'arrêt progressif de certaines installations.

L'administrateur général a indiqué que la question du devenir des expérimentations nucléaires figurait au premier rang des préoccupations du CEA.

**M. Roger Baléras, directeur des applications militaires du CEA**, a insisté sur le caractère irremplaçable de l'expérimentation nucléaire qui constitue une véritable expérience physique de laboratoire. Il a précisé que le programme PALEN (préparation à la limitation des expérimentations nucléaires) doit permettre, à l'aide de moyens de simulation extrêmement importants, mais

d'une puissance beaucoup plus faible évidemment qu'une expérimentation nucléaire, de traiter un certain nombre de points délicats de la physique très complexe du fonctionnement des engins. Ce projet, a indiqué le directeur des applications militaires du CEA, nécessitera des moyens de simulation qui n'existent pas aujourd'hui mais qui sont envisageables : laser de grande énergie, ordinateurs de très grande puissance permettant de réduire considérablement les durées de calcul, moyens radiographiques.

**M. Philippe Rouvillois** a conclu en estimant que la décroissance actuelle des moyens financiers de la Direction des applications militaires, qui s'était déjà notamment traduite par un ralentissement du démarrage du programme PALEN, ne pouvait être poursuivie. Les moyens alloués au CEA, a-t-il souligné, doivent être en cohérence avec les objectifs qui lui sont assignés.

**MM. Philippe Rouvillois et Roger Baléras** ont ensuite répondu aux interrogations de :

- **M. Xavier de Villepin, président**, sur l'annonce d'une possible reprise des essais nucléaires américains précédant leur éventuel arrêt définitif en 1996, et sur la situation de la France au regard de cette échéance de 1996 ainsi que de celle de la prorogation du traité de non-prolifération nucléaire en 1995 ;

- **M. Michel d'Aillières** sur la possibilité d'une coopération franco-américaine dans le domaine des moyens de simulation et de limitation des expérimentations nucléaires, sur la pérennité du site de Mururoa, sur les conséquences de la quasi-suffisance atteinte dans le domaine des matières nucléaires, et sur le démantèlement des armes nucléaires russes ;

- **M. Michel Caldaguès** sur l'importance des dangers de prolifération nucléaire, sur le concept de dissuasion adapté pour répondre à cette menace et sur les contre-mesures envisagées ;

- **M. Hubert Durand-Chastel** sur la qualité des armes nucléaires dont sont susceptibles de se doter certaines puissances moyennes et sur l'éventuelle remise en cause du traité de non-prolifération nucléaire ;
- et **M. Michel Crucis** sur les répercussions d'une éventuelle reprise des expérimentations nucléaires sur le plan intérieur et sur le plan international.

La commission a ensuite procédé, sous réserve de l'adoption et de la transmission des textes en cause, à la **nomination de rapporteurs** sur des projets de loi en cours d'examen par l'Assemblée nationale. Elle a désigné :

- **M. Bernard Guyomard** sur le **projet de loi n° 122** (A.N., 10e législature) autorisant l'approbation de la **convention d'extradition** entre le Gouvernement de la **République française** et le Gouvernement de Son Altesse Sérénissime le **Prince de Monaco** ;
- **M. Jacques Golliet** sur le **projet de loi n° 123** (A.N., 10e législature) autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la **République française** et le Gouvernement de la **République de Mongolie**, relative à **l'entraide judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile.**

Sous les mêmes réserves, la commission a enfin décidé de demander à être **saisie pour avis du projet de loi de finances rectificative pour 1993** (n° 157, A.N., 10e législature) et a désigné **M. Jacques Genton** comme **rapporteur pour avis** sur ce projet de loi.

## AFFAIRES SOCIALES

**Mardi 18 novembre 1993 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président - La commission a procédé à l'audition de **Mme Simone Veil, ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville.****

Après que **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, l'a remerciée d'avoir accepté de présenter, si rapidement, devant la commission, les principales orientations de la politique sanitaire et sociale du Gouvernement, **Mme Simone Veil, ministre d'Etat**, a souligné l'urgente nécessité de sauvegarder la protection sociale, menacée par l'accumulation de déficits d'une ampleur sans précédent ; à législation inchangée, le besoin de financement cumulé du régime général de la sécurité sociale pourrait atteindre 100 milliards de francs au 31 décembre 1993.

Le plan de redressement annoncé le 10 mai 1993 par le Premier ministre, exprime la volonté d'une telle sauvegarde, qui devra être mise en oeuvre selon trois principes : travailler pour le moyen et le long terme, maintenir un haut niveau de protection sociale et répartir équitablement les efforts au sein de la population.

Evoquant l'avenir des retraites, **Mme Simone Veil, ministre d'Etat**, a affirmé que le Gouvernement entendait consolider les régimes par répartition, qui constituent un acquis essentiel de notre système de protection sociale et ne pas y substituer un régime fonctionnant selon le principe de la capitalisation.

**Mme Simone Veil, ministre d'Etat**, a indiqué les principales modalités de mise en oeuvre des mesures envi-

sagées, celles-ci devant être précisées dans le cadre d'une démarche concertée avec les partenaires sociaux.

D'une part, l'indexation des pensions sur l'évolution des prix sera assortie d'une clause de "rendez-vous" qui permettra de faire bénéficier les retraites de l'amélioration de la situation économique.

D'autre part, l'allongement de la durée de cotisations sera mis en oeuvre de manière progressive, et ne devrait concerner que 3.000 personnes en 1994.

Il n'empêchera pas les salariés entrés jeunes dans la vie active, qui sont aussi les plus modestes, de bénéficier d'une retraite à taux plein dès l'âge de 60 ans.

Enfin, un fonds spécifique sera créé afin d'apurer le passif et de prendre en charge les dépenses de solidarité.

**Mme Simone Veil, ministre d'Etat**, a ensuite affirmé que le Gouvernement entend également préserver les acquis de l'assurance maladie en proposant des mesures d'économie à effet immédiat et en engageant des réformes en profondeur.

Elle a indiqué que l'ensemble des acteurs du système de soins, en particulier les médecins, devront désormais faire preuve d'un esprit de responsabilité accru, et souhaité que la nouvelle convention entre l'assurance maladie et les médecins soit conclue avant la date, fixée par le législateur, du 30 juin prochain.

Elle a exprimé sa volonté de rationaliser l'équipement hospitalier du pays en éliminant les doubles emplois et les capacités inutilisées.

**Mme Simone Veil, ministre d'Etat**, a ensuite exposé les raisons du choix de la contribution sociale généralisée pour financer les déficits sociaux.

Cette contribution présente l'avantage de répartir, de manière équilibrée, l'effort demandé aux Français, dans la mesure où, ne pesant pas sur les seuls salariés, elle est en outre proportionnelle et épargne les Français les plus modestes. De plus, elle pénalise le moins possible l'activité

et l'emploi, puisqu'elle ne pèse pas sur le coût du travail, n'a pas d'effet inflationniste et n'affecte pas la compétitivité des entreprises.

Le ministre d'Etat a enfin rappelé l'engagement du Premier ministre à "garantir de façon incontestable le maintien des moyens de financement de la politique de la famille". Elle a précisé que la fiscalisation des recettes n'aurait pas d'incidence sur le mode de gestion de la caisse nationale d'allocations familiales, ni sur le volume des recettes dont dispose cette branche ; en particulier, l'allègement de charges pour l'emploi de salariés rémunérés jusqu'à 20 % au-dessus du SMIC sera compensé.

**Mme Simone Veil, ministre d'Etat**, a affirmé que le logement des familles devait constituer la priorité de la politique familiale, et qu'elle serait également attentive à la situation des mères qui exercent une activité professionnelle afin de faciliter la conciliation entre responsabilités familiales et professionnelles.

**M. Charles Descours** a ensuite interrogé **Mme Simone Veil, ministre d'Etat**, sur le fonctionnement de la Commission des comptes de la sécurité sociale au sein de laquelle les élus de la Nation sont insuffisamment représentés et dont les réunions dépendent du bon vouloir du Gouvernement, de telle sorte qu'elle n'a pas été convoquée avant les dernières élections. Il s'est en particulier étonné de l'écart entre les estimations données par M. René Teulade en février 1993 et les chiffres présentés dans le rapport Raynaud en mai dernier.

Ne souhaitant pas revenir sur le problème de l'augmentation de la contribution sociale généralisée, il lui a ensuite demandé si la suppression des cotisations patronales au titre des prestations familiales versées par les entreprises employant des salariés au SMIC, s'inscrivait dans le cadre de la lutte contre le chômage et de l'allègement des charges sociales des entreprises, ou dans celui de la réforme du financement de la protection sociale.

S'agissant de la maîtrise des dépenses de santé, il a rappelé que le Sénat avait adopté en décembre dernier une loi destinée à permettre une maîtrise médicalisée et que c'est à son initiative que la date-butoir pour aboutir à une nouvelle convention avait été fixée au 30 juin 1993.

**M. Charles Descours** a également interrogé le ministre d'Etat sur l'appréciation portée par le Gouvernement quant aux conditions actuelles de mise en oeuvre du revenu minimum d'insertion (RMI), en particulier dans les départements d'outre-mer où la commission a effectué depuis 1991 deux missions.

Il s'est enfin réjoui, en tant qu'élu local, que figurent à la fois, dans le champ de compétences de **Mme Simone Veil, ministre d'Etat**, les affaires sociales et la ville.

En réponse, **Mme Simone Veil, ministre d'Etat**, a apporté plusieurs précisions sur les questions abordées.

S'agissant des comptes de la sécurité sociale, elle a souligné que le Premier ministre, dans "Le Monde" daté du 18 mai 1993, a confirmé l'importance qu'il accordait à la gestion par les partenaires sociaux. Elle a indiqué que les chiffres du rapport Raynaud ont en réalité mis en relief la dégradation du déficit intervenu à la fin de l'année 1992 et au début de l'année 1993, déficit dont l'ampleur avait été sous-estimée, la Commission des comptes n'ayant pas été réunie alors qu'elle est normalement convoquée deux fois par an, en juin et novembre. S'agissant de l'assurance vieillesse, la situation a moins surpris dans la mesure où le Livre blanc sur les retraites publié en 1991 avait déjà mis en évidence l'évolution des besoins de financement de cette branche.

Elle a précisé que les mesures annoncées en matière de cotisations patronales visaient à la fois à transférer les charges des entreprises vers l'Etat et à encourager le maintien et la création d'emplois par ces dernières, tout en insistant sur le fait que la gestion de la branche famille continuerait à être assurée par la Caisse nationale des

allocations familiales et que son financement serait garanti.

Elle a indiqué qu'une concertation préalable avec les médecins serait menée pour parvenir à la signature d'une nouvelle convention avant la date-butoir fixée par la loi. En matière de ticket modérateur, elle a également souhaité parvenir à un équilibre afin d'éviter les effets pervers d'une augmentation des frais laissés à la charge des assurés sociaux.

Sur le RMI, elle a souligné la disparité des résultats constatés en matière d'insertion selon les départements et a précisé que le nombre d'allocataires pourrait atteindre 700.000 d'ici à la fin de l'année, soit une augmentation de 1 % par mois. Toutefois, elle a nuancé ces chiffres en rappelant que depuis sa création, 60 % des "RMistes" sont sortis du dispositif et que l'insertion n'est pas seulement professionnelle, mais peut être également sociale (actions relatives à la santé, lutte contre l'illettrisme, etc).

Elle a enfin rappelé que les dossiers sur la ville lui avaient été confiés à sa demande, par souci de cohérence.

Puis **M. Franck Sérusclat** est intervenu pour s'étonner des critiques portées sur l'inaction dont auraient fait preuve les précédents Gouvernements à l'égard de la dégradation des comptes sociaux, en rappelant par exemple l'opposition des praticiens à la politique de maîtrise des dépenses de santé. A ce propos, il a interrogé le ministre sur ses intentions concernant la limitation normative de la croissance des dépenses de santé et l'éventualité du dépôt d'un projet de loi sur l'épidémiologie.

**M. Roger Lise** a appelé l'attention du ministre sur la proposition qu'il avait formulée au moment de l'adoption de la loi relative au revenu minimum d'insertion visant, outre-mer, à ce qu'une priorité soit donnée aux demandes de RMI présentées par des personnes que des artisans s'engageraient à employer.

**M. Jean Chérioux** a émis le souhait que la rationalisation de l'équipement hospitalier annoncée par le

ministre concerne en particulier le secteur psychiatrique et a interrogé le ministre sur les moyens de responsabiliser les assurés sociaux face aux dépenses.

**Mme Hélène Missoffe** a interrogé le ministre sur l'efficacité relative de notre système de santé par rapport à ceux des autres pays de la CEE et lui a demandé si l'objectif de la mesure de suppression des cotisations patronales au titre des prestations familiales était d'augmenter les salaires directs, de lutter contre le chômage ou bien de permettre aux entreprises d'investir davantage dans la formation professionnelle.

**Mme Marie-Madeleine Dieulangard** a suggéré que les retraités puissent participer aux efforts demandés, non pas à travers une indexation des pensions sur les prix, mais par un alignement du niveau de leurs cotisations sociales sur celui imposé aux actifs. Elle a également interrogé le ministre sur ses intentions en matière de résorption des lits hospitaliers excédentaires et sur l'inéadéquation du régime actuel des forfaits qui tient davantage compte de la nature des établissements que de l'état des personnes.

**M. Claude Huriet** a demandé s'il était envisagé de mieux séparer, au plan financier, les différents risques sociaux et appelé l'attention sur les difficultés qu'allaient rencontrer les départements pour l'application des "accords Durafour" au secteur médico-social.

**M. José Balarello** a rappelé que les crédits départementaux d'insertion non dépensés représentaient près de 2 milliards de francs et a souhaité que ceux-ci soient affectés au logement des plus défavorisés et à la relance du bâtiment par le biais de conventions avec les offices d'HLM.

**M. Louis Souvet** a relativisé la question des lits excédentaires hospitaliers en prenant pour exemple la ville dont il est le maire. Il a indiqué qu'il avait tenté d'aborder ce problème avec M. Douste-Blazy, ministre délégué à la santé, sans y être encore parvenu.

A **M. Franck Sérusclat**, **Mme Simone Veil**, **ministre d'Etat**, a répondu qu'elle avait surtout critiqué le fait que la Commission des comptes de la sécurité sociale n'ait pas été réunie plutôt que la gestion de ses pré-décésseurs. Elle a ensuite entendu distinguer la maîtrise des dépenses d'assurance maladie, qui doit se traduire par des mesures d'économies et la maîtrise médicalisée des dépenses de santé qui requiert des instruments non encore mis en place comme une nouvelle convention médicale et la constitution d'unions professionnelles. Elle a précisé qu'un texte sur l'épidémiologie était actuellement à l'étude. A cet égard, **M. Jean-Pierre Fourcade**, **président**, a suggéré que le Sénat en soit saisi en première lecture lors de la prochaine session parlementaire.

S'adressant à **M. Roger Lise**, elle a invoqué la compétence de **M. Dominique Perben**, ministre des départements et territoires d'outre-mer, pour s'excuser de ne pas lui répondre précisément, en indiquant cependant que si la procédure proposée méritait d'être étudiée, elle ne souhaitait pas introduire trop de disparités entre la métropole et les collectivités d'outre-mer.

A **M. Jean Chérioux**, elle a rappelé que la rationalisation des équipements était un objectif affiché depuis des décennies, en décrivant les freins qui s'étaient jusqu'à présent opposés à sa réalisation. Quant à la responsabilisation par l'augmentation des forfaits soins, **Mme Simone Veil**, **ministre d'Etat**, a rappelé les effets limités d'une telle orientation sur la consommation médicale et souligné ses effets négatifs sur la santé de nos concitoyens.

Répondant à la question de **Mme Hélène Missoffe**, dont elle a souligné l'opportunité, elle a précisé que la France se situait au second rang mondial pour l'importance de ses dépenses de santé, alors qu'au plan des résultats -notamment par rapport à l'espérance de vie-, des progrès restaient à faire. Par ailleurs, elle a précisé qu'il n'y aurait pas d'augmentation de salaire direct cette année, malgré la réduction des cotisations patronales, car la priorité était donnée à l'emploi et à l'investissement.

A **Mme Marie-Madeleine Dieulangard**, elle a rappelé que, de fait, l'indexation sur les prix existait depuis plusieurs années et qu'une augmentation des cotisations sur les pensions était très difficile à faire admettre aux intéressés, comme l'ont prouvé les expériences antérieures. Elle a annoncé qu'elle s'attacherait à mieux faire respecter les directives sur l'adaptation des structures hospitalières.

En réponse à **M. Louis Souvet**, elle s'est engagée à demander à **M. Douste-Blazy** d'organiser un rendez-vous sur la situation des équipements hospitaliers à Montbéliard.

A **M. Claude Huriot**, elle a rappelé que la séparation comptable des risques sociaux était un engagement du Premier ministre. Elle a aussi indiqué que la gestion des caisses par les partenaires sociaux n'était pas une garantie d'équilibre financier comme le montre la situation de l'Union nationale des caisses de sécurité sociale (UNCANSS). Elle a annoncé qu'une réflexion serait engagée pour faciliter la prise en charge des conséquences de l'application des "accords Durafour".

A **M. José Balarello**, elle a indiqué que l'insuffisance du partenariat Etat-département, notamment en Ile-de-France et dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, lui paraissait être à l'origine de la faible consommation des crédits en matière d'insertion, et a reconnu que leur affectation vers le logement social pourrait être une mesure opportune.

A cet égard, **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a tenu à préciser que l'insertion avait été rendue particulièrement difficile en Ile-de-France, où les caisses d'allocations familiales ont eu tendance à payer l'allocation à "guichet ouvert", sans volonté réelle d'insertion de la part des bénéficiaires.

**M. Louis Boyer** a évoqué la difficulté rencontrée par de nombreux établissements de santé à pourvoir des postes vacants de praticiens hospitaliers ; en réponse,

**Mme Simone Veil, ministre d'Etat**, a indiqué que cette question devait être examinée dans le cadre de la réflexion sur les restructurations hospitalières, et souligné l'intérêt de favoriser le recours à des emplois à temps partiel qui présentent l'intérêt, pour les médecins qui les occupent, de permettre la poursuite parallèle d'une activité libérale.

**MM. Marcel Lesbros et Paul Blanc** ont souligné les difficultés du secteur du climatisme dans le sud de la France. **Mme Simone Veil, ministre d'Etat**, a indiqué qu'il ne fallait pas attendre à court terme une prise en charge accrue de ces activités par la sécurité sociale.

Répondant à **M. Charles Metzinger**, **Mme Simone Veil, ministre d'Etat**, a estimé que si les infirmières bénéficiaient désormais d'une situation matérielle améliorée, elles ressentiaient toujours un malaise lié à la perception de leur rôle au sein de l'hôpital et de l'équipe soignante. Elle a par ailleurs indiqué qu'elle entendait faire strictement respecter les textes en vigueur réglementant l'exercice libéral au sein de l'hôpital, et qu'elle était attentive à la situation du régime spécial des mines.

Répondant à **M. Jean Chérioux**, elle a affirmé qu'elle n'entendait pas modifier les règles confiant aux élus municipaux la présidence des conseils d'administration hospitaliers.

Après avoir noté, avec satisfaction, que le Premier ministre avait pris l'engagement "de garantir de façon incontestable le maintien des moyens de financement de la politique de la famille", malgré la prise en charge progressive par l'Etat du financement des prestations familiales, **M. Jean Chérioux**, a souhaité que soit préservé le libre choix des mères de famille entre l'exercice d'une activité rémunérée et le fait de rester au foyer afin de s'occuper de leurs enfants. Il s'est enquis, par ailleurs, des mesures gouvernementales qui pourraient être envisagées afin d'obtenir une forme d'imposition qui soit neutre au regard de la situation personnelle des individus, qu'ils soient mariés ou vivent en concubinage.

Ensuite, **M. Alain Vasselle**, a interrogé le ministre d'Etat sur ce qui distinguait le fonds de solidarité et de sauvegarde de la protection sociale prévu par l'actuel Gouvernement du fonds de solidarité en matière d'assurance vieillesse qui avait fait l'objet d'un projet de loi de la part de son prédécesseur.

Il a également demandé au ministre d'Etat si la situation actuelle n'offrait pas l'occasion d'engager un véritable effort d'harmonisation des différents régimes de retraite. Rappelant les récentes déclarations du Premier ministre "sur la nécessité de développer des régimes complémentaires fondés sur l'épargne longue", il a questionné **Mme Simone Veil, ministre d'Etat**, sur les modalités de mise en oeuvre de cet objectif. Soulignant la nécessité sociale et financière d'une politique de maintien à domicile des personnes âgées et l'insuffisance de l'offre par rapport à la demande, il s'est enquis des mesures prévues par le Gouvernement pour développer ces services. S'agissant des logements destinés aux personnes âgées, il a exprimé le voeu que les régimes de retraite complémentaire et le régime général participent davantage à leur financement et que les loyers réclamés aux résidents soient plus modérés.

Après avoir souligné la difficulté d'être handicapé ou parent de personne handicapée dans notre société, **M. Jacques Machet** a demandé à Mme le ministre d'Etat si le Gouvernement actuel comptait reprendre l'initiative des plans pluriannuels de création de places en établissements, initiée par les Gouvernements précédents, et quelles dispositions elle entendait prendre afin que ces structures aient les moyens financiers de poursuivre leurs activités dans des conditions convenables. Il s'est enquis également de l'évolution des ressources des personnes handicapées et notamment de celle de l'allocation aux adultes handicapés (AAH). Par ailleurs, il s'est inquiété, compte tenu de la situation dégradée de l'emploi, des possibilités d'insertion sociale et professionnelle des personnes handicapées et de l'application de la loi du

10 juillet 1987, relative à l'emploi des travailleurs handicapés.

**M. Guy Robert** a ensuite soulevé le problème de l'inexactitude des déclarations sur l'honneur des dossiers de demande de ressources. Il a souligné combien les maires étaient démunis pour prouver la fausseté de certaines assertions.

**M. André Jourdain** a interrogé le ministre d'Etat, dans le cadre de la rénovation des établissements à destination des personnes âgées et handicapées, sur les modalités financières de ces opérations, telles qu'elles étaient définies entre l'Etat et les départements.

**M. Martial Taugourdeau** a demandé au ministre d'Etat quel était l'état d'avancement des plans pluriannuels de création de places en établissements pour personnes handicapées. Il a, par ailleurs, souligné la nécessité de clarifier les compétences, en matière d'établissements, entre l'Etat et le département.

En réponse aux différents intervenants, **Mme Simone Veil, ministre d'Etat**, a tout d'abord souhaité, en matière de politique familiale, assouplir les conditions d'accès à l'allocation parentale d'éducation (APE) prévue par la loi du 4 janvier 1985 afin de faciliter le maintien d'une activité à temps partiel pour le parent bénéficiaire de cette allocation. Elle a souligné, par contre, le coût très élevé de la mesure d'extension de l'APE aux parents de deux enfants. Elle a estimé préférable de privilégier l'action en faveur du logement des familles et la mise en oeuvre de mesures visant, notamment, à permettre aux femmes de mieux concilier leur activité professionnelle et leurs responsabilités familiales.

S'agissant de la neutralité de l'impôt, elle a souligné qu'il existait, en fait, peu de cas où le concubinage s'avérerait plus favorable que le mariage.

En réponse à **M. Alain Vasselle**, elle a déclaré qu'elle avait demandé à ses services de "chiffrer" les mesures préconisées par la proposition de loi sénatoriale sur les fonds

de pension pour favoriser la constitution d'une épargne longue. Reconnaisant les inégalités entre les différents régimes de retraite, elle a souligné la difficulté d'appréhender l'ensemble du problème du fait des réticences de chacun. Elle a également admis, avec **M. Alain Vasselle**, la nécessité du développement du maintien à domicile, que celui-ci concerne les personnes âgées ou handicapées.

Elle a rappelé que les centres d'aide par le travail (CAT) se heurtaient aujourd'hui, d'une part à l'allongement de l'espérance de vie de leurs pensionnaires et, d'autre part, à la baisse des commandes de travail. Elle a déploré le fait que l'Etat et les entreprises préfèrent apporter une contribution financière plutôt que de permettre aux CAT de développer harmonieusement leurs activités.

En réponse à **M. Martial Taugourdeau**, elle a mentionné que les plans pluriannuels de création de places en établissements étaient pratiquement menés à bien. Elle a, par ailleurs, souligné les dysfonctionnements qu'entraînait l'application de l'amendement "Creton".

En réponse à **M. Guy Robert**, **Mme Simone Veil**, **ministre d'Etat**, a évoqué la difficulté de conjuguer la garantie des droits et des libertés individuelles et la possibilité de contrôler les déclarations sur l'honneur. Elle a mentionné, à cet égard, la pratique des pays anglo-saxons qui infligent des pénalités à ceux qui produisent de fausses déclarations.

Rejoignant **M. André Jourdain**, elle s'est déclarée favorable à une clarification des compétences et à une concertation accrue avec les départements. Concernant la politique d'humanisation des hospices qui concerne 14.000 lits, elle a souligné que l'Etat continuerait à contracter avec les départements et qu'une directive était en préparation, qui définirait, à la fois sur le plan global et lieu par lieu, les économies réalisables.

Puis la commission a procédé à la désignation des rapporteurs suivants :

- **M. Bernard Seillier** pour sa **proposition de loi n° 276 (1992-1993) sur la santé de la personne humaine** ;

- **M. Jean Chérioux** pour la **proposition de loi n° 295 (1992-1993) de M. Jean-Pierre Fourcade**, tendant à instituer une **allocation aux personnes âgées dépendantes**.

Elle n'a pas, en revanche, désigné de **rapporteur** pour la **proposition de loi n° 289 (1992-1993) de MM. Roland Courteau et Raymond Courrière**, visant à permettre la **propagande et la publicité en faveur du vin**.

Elle a enfin retenu la candidature de **M. André Jourdain** pour assurer la représentation du Sénat au sein du **Conseil national de la Montagne**.

**LOIS CONSTITUTIONNELLES, LÉGISLATION,  
SUFFRAGE UNIVERSEL, RÈGLEMENT  
ET ADMINISTRATION GÉNÉRALE**

**Mardi 18 mai 1993 - Présidence de M. Jacques Larché, président.**- La commission a commencé l'**examen** du **projet de loi constitutionnelle n° 231 (1992-1993)** portant **révision de la Constitution** du 4 octobre 1958 et modifiant ses titres VII, VIII, IX et X.

Sur le **rapport de M. Etienne Dailly**, elle a examiné la section I et l'article 13 de ce projet de révision constitutionnelle.

**M. Etienne Dailly, rapporteur**, a indiqué que cette section, relative au Conseil constitutionnel, proposait essentiellement trois mesures :

- la suppression de la qualité de membre de droit et à vie conférée aux anciens Présidents de la République ;
- un net renforcement des incompatibilités des membres du Conseil constitutionnel, qui se verraient notamment interdire les fonctions de président de l'assemblée d'une collectivité territoriale ;
- l'institution d'une procédure d'exception d'inconstitutionnalité à effet abrogatif, susceptible d'être soulevée par un justiciable dans un procès devant toute juridiction judiciaire ou administrative.

Le rapporteur a constaté qu'à quelques aménagements près cette section reprenait les dispositions d'un projet de loi constitutionnelle présenté au Parlement en 1990, sur lequel le Sénat avait déjà longuement délibéré lors de deux lectures successives. Il a indiqué qu'à son sens, les solutions auxquelles le Sénat était parvenu à l'époque,

demeuraient des références essentielles pour l'examen du présent projet de révision.

**M. Etienne Dailly, rapporteur**, a toutefois noté que contrairement à 1990, le projet de révision comportait également deux autres volets respectivement relatifs au Conseil Supérieur de la Magistrature et à la Haute cour de justice. Il a par ailleurs fait part à la commission d'informations selon lesquelles le Gouvernement ne souhaiterait pas l'examen des dispositions relatives au Conseil constitutionnel. Dans ces conditions, il a d'emblée estimé que le Sénat était confronté à une alternative entre la suppression pure et simple de la section I ou son examen au fond, assorti le cas échéant des modifications nécessaires.

Avant de solliciter l'opinion de la commission sur l'option à suivre, le rapporteur a fait part des réflexions que lui inspirait la section I.

Il s'est ainsi déclaré favorable à la suppression prévue par l'article premier de la qualité de membre de droit et à vie du Conseil constitutionnel conférée aux anciens Présidents de la République, d'autant que le Sénat et l'Assemblée nationale avaient tous deux voté cette mesure en 1990.

Pareillement, le rapporteur a estimé préférable que le président du Conseil constitutionnel, doté d'une voix prépondérante en cas de partage, ne soit plus nommé par le Président de la République mais élu par ses pairs. Il a ajouté que cette mesure, si elle était adoptée, permettrait de surcroît de préciser expressément que le président du Conseil constitutionnel n'est désigné que pour trois ans, quitte à être tacitement reconduit à chaque renouvellement triennal jusqu'à l'expiration de ses fonctions de conseiller constitutionnel. Du fait que, conformément à la loi organique, le président du Conseil constitutionnel peut être désigné parmi les membres de droit et à vie, le rapporteur a logiquement exclu que la durée des fonctions de président du Conseil constitutionnel puisse juridiquement

coïncider avec la durée des fonctions du conseiller constitutionnel qui les exerce.

**M. Etienne Dailly, rapporteur**, a estimé qu'en matière d'incompatibilité, il conviendrait de s'en tenir à la distinction simple entre ceux qui concourent à un titre ou à un autre à la confection de la loi et ceux qui la subissent. Dans cette optique, il lui a paru logique de confirmer l'incompatibilité avec les fonctions de membre du Gouvernement ou du Parlement, mais aussi d'inscrire dans la Constitution une incompatibilité avec les fonctions de membre du Conseil économique et social, dans la mesure où ce Conseil exerce des compétences consultatives pour la confection de certaines lois. En revanche, il n'a trouvé aucun motif pour écarter les membres du Conseil constitutionnel des mandats locaux.

Le rapporteur s'est par ailleurs interrogé sur le rôle normatif croissant d'instances telles que le Parlement européen, la Commission de Bruxelles ou la Cour européenne des droits de l'homme. Il s'est déclaré convaincu qu'à terme la loi organique sur le Conseil constitutionnel devrait instituer des incompatibilités spécifiques avec ces fonctions.

**M. Etienne Dailly, rapporteur**, a admis qu'en 1990 le Sénat avait souhaité étendre les incompatibilités des membres du Conseil constitutionnel, mais a jugé que cette position mériterait aujourd'hui d'être reconsidérée.

Le rapporteur a noté qu'en 1990, le Sénat avait décidé d'étendre le contrôle de constitutionnalité a priori aux ordonnances de l'article 38 de la Constitution. Il a approuvé cette initiative et a souhaité qu'un contrôle identique s'exerce également sur les projets de loi devant être soumis au référendum dans les conditions prévues à l'article 11 de la Constitution. De cette sorte, le rapporteur a considéré qu'aucune disposition législative n'échapperait désormais au contrôle de constitutionnalité.

Si ces orientations étaient retenues, le rapporteur a d'autre part jugé utile de préciser dans la Constitution que

le Président de la République serait tenu de signer les ordonnances reconnues conformes à la Constitution.

**M. Etienne Dailly, rapporteur**, a ensuite examiné les dispositions relatives à l'exception d'inconstitutionnalité proprement dite. Il a rappelé qu'en 1990, le Sénat s'était attaché à prévenir deux risques graves :

- la précarité de la loi, liée pour une large part au double contrôle de constitutionnalité dont elle serait désormais passible aussi bien avant qu'après sa promulgation ;

- le vide juridique résultant de la suppression inopinée d'une disposition législative en vigueur.

Le rapporteur a indiqué que pour limiter la précarité de la loi, le Sénat avait en 1990 cantonné dans le temps les lois susceptibles d'être contestées par voie d'exception. La date retenue à cette époque -soit le 1er novembre 1974- lui a toutefois paru peu justifiée dans la mesure où, dès 1958, les Présidents des Assemblées et le Premier ministre s'étaient vu attribuer le droit de saisir le Conseil constitutionnel. Le rapporteur a d'ailleurs rappelé que c'était sur une saisine du Président du Sénat que le Conseil constitutionnel avait été conduit en 1971 à rendre une décision sur le droit d'association qui constituait le point de départ d'une longue jurisprudence constitutionnelle en matière de libertés et de droits fondamentaux. En cas de carence, **M. Etienne Dailly, rapporteur**, a souligné que les Présidents de la République, gardiens de la Constitution, auraient pu saisir sans contresens le Conseil constitutionnel avant de promulguer une loi dont la constitutionnalité leur aurait paru douteuse.

Dans ces conditions, le rapporteur a estimé que le principe du cantonnement dans le temps de l'exception d'inconstitutionnalité devrait être ramené aux seules dispositions législatives antérieures au 20 février 1959, date d'installation effective du Conseil constitutionnel.

Le rapporteur a ensuite relevé que pour prévenir tout vide juridique, le Sénat avait conçu en 1990 un dispositif de renvoi automatique devant le Parlement des disposi-

tions déclarées inconstitutionnelles par voie d'exception. Il ne s'est pas déclaré convaincu de la pleine efficacité de ce mécanisme et a jugé plus simple de différer d'un an l'effet abrogatif de l'exception. Dans ce délai, il appartiendrait au Gouvernement ou aux parlementaires de prendre toutes les initiatives adéquates pour modifier les dispositions déclarées inconstitutionnelles.

Pour éviter que l'abstention du Gouvernement ne paralyse la procédure, **M. Etienne Dailly, rapporteur**, a préconisé que par dérogation à l'article 48 de la Constitution, les Présidents de chaque Assemblée soient habilités à inscrire eux-mêmes à l'ordre du jour prioritaire les propositions de loi correspondantes.

Le rapporteur a insisté sur le caractère indispensable d'un mécanisme de prévention des vides juridiques, en soulignant que nombre de lois anciennes pouvaient sembler aujourd'hui contraires aux conceptions actuelles en matière de constitutionnalité. Il a cité comme exemple le régime des visites domiciliaires prévues par le code des douanes, les restrictions temporaires aux libertés dans le cadre de l'état d'urgence, etc... Pour le rapporteur, l'abrogation de ces dispositions par voie d'exception créerait une brèche juridique où ne tarderaient pas à s'engouffrer les trafiquants de toute espèce et les fauteurs de troubles.

En conclusion, le rapporteur a de nouveau insisté sur l'importance que les débats du Sénat en 1990 revêtaient pour l'examen de la section I du projet de loi constitutionnelle. Il a préconisé que la commission ne supprime pas l'ensemble des articles de cette section, de façon à pouvoir discuter au moins certaines de ses propositions. Il lui a toutefois semblé que la suppression de l'exception d'inconstitutionnalité n'appelait pas en soi d'objection particulière.

**M. Jacques Larché, président**, a tenu à saluer la clarté et l'exhaustivité de la présentation du rapporteur. Il a toutefois souligné que toute révision constitutionnelle s'inscrit dans un contexte politique précis et qu'à cet

égard, la situation en 1993 n'était guère comparable à celle de 1990.

Un large débat s'est ensuite engagé auquel ont participé **M. Jacques Larché, président, M. Etienne Dailly, rapporteur, et MM. Michel Dreyfus-Schmidt, Christian Bonnet, Robert Pagès, Alex Türk, Bernard Laurent, Pierre Fauchon et Charles de Cuttoli.**

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a déclaré qu'à son sens, une révision constitutionnelle fournissait l'occasion de réformer tout ce qui, dans la Constitution, paraissait devoir l'être. Bien que n'étant pas lui-même favorable à une telle initiative, il s'est ainsi interrogé sur les raisons pour lesquelles le rapporteur ne proposait pas à la commission d'adopter, comme elle l'avait fait en 1990, un amendement tendant à subordonner l'adoption des lois organiques à un vote des deux Assemblées en termes identiques. Il a cru déceler dans cette attitude la reconnaissance rétrospective que cette proposition constituait à l'époque une initiative dont le Sénat savait qu'elle ne pourrait être acceptée par l'Assemblée nationale. Il a d'autre part évoqué la suggestion émise de longue date par le rapporteur de conférer aux anciens Présidents de la République la qualité de membres de droit du Sénat.

S'agissant des incompatibilités, il a estimé que les élus locaux ne devaient pas siéger au sein du Conseil constitutionnel. Il a précisé que, sur ce point, la solution retenue par le Sénat en 1990 lui paraissait satisfaisante. Il a en revanche considéré que le renvoi à une loi organique revenait en fait à maintenir le statu quo, du fait que l'expérience démontrait qu'une telle loi organique, pourtant prévue par la Constitution de 1958, n'avait jamais été élaborée.

Il s'est en revanche déclaré ouvert aux propositions du rapporteur sur les ordonnances de l'article 38, sous réserve que l'obligation faite au Président de la République de les signer ne constitue pas une mesure «ad hominem».

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a ensuite fait part de ses réserves sur les suggestions du rapporteur tendant à ne limiter l'exception d'inconstitutionnalité qu'aux seules dispositions législatives antérieures au 20 février 1959 et non modifiées après cette date. Il a estimé plus opportune la date du 1er novembre 1975 retenue par le Sénat en 1990 puisqu'elle permettait d'envisager un contrôle du constitutionnalité sur des lois adoptées à une époque où la minorité ne pouvait saisir le Conseil constitutionnel. Il s'est en outre interrogé sur la signification de la notion de «dispositions non modifiées», craignant qu'un amendement ultérieur de modification suffise à paralyser le contrôle. Il s'est donc en définitive prononcé en faveur du système proposé par le projet de loi initial. L'existence simultanée d'un contrôle de constitutionnalité des lois a priori puis d'un contrôle exercé a posteriori ne lui a pas paru critiquable dans la mesure où, d'une part, la jurisprudence du Conseil constitutionnel est sujette à évolution et où, d'autre part, certains arguments peuvent échapper aux juges constitutionnels lorsqu'ils examinent une loi avant sa promulgation.

**M. Etienne Dailly, rapporteur**, a objecté que, dans la mesure où les lois organiques précisent des dispositions contenues dans la Constitution et en conditionnent la mise en oeuvre effective, il serait logique que le Sénat dispose sur ces textes, comme sur les textes constitutionnels eux-mêmes, de pouvoirs identiques à ceux de l'Assemblée nationale. S'agissant d'une possible participation des anciens Présidents de la République aux travaux du Sénat, il a déclaré que sa position sur ce point avait évolué au point que sa propre proposition de loi constitutionnelle n° 31 rectifiée ne proposait plus cette mesure.

Pour la détermination de fonctions incompatibles avec celles de membres du Conseil constitutionnel, le rapporteur a estimé qu'elle devait reposer sur la distinction entre les personnes qui votent la loi ou coopèrent à son élaboration et celles qui ne participent pas à sa confection. Dans la mesure où l'exercice d'un mandat local ne fait pas, en

tant que tel, participer à l'élaboration de la loi, le rapporteur n'a pas jugé logique de rendre ce mandat incompatible avec la fonction de membre du Conseil constitutionnel.

Il a ensuite précisé que l'obligation pour le Président de la République de signer les ordonnances ne constituerait pas une mesure «ad hominem» mais permettrait d'éviter que se reproduise un précédent regrettable.

Enfin, **M. Etienne Dailly, rapporteur**, a précisé que, dans son optique, l'exception d'inconstitutionnalité porterait sur les «dispositions» non modifiées depuis 1959, et non les lois, de façon à permettre au Conseil constitutionnel de connaître des autres dispositions de lois dont certains articles seulement auraient été modifiés entre temps.

**M. Christian Bonnet** a émis deux réserves de principe sur les propositions du rapporteur : d'une part, il a estimé peu souhaitable d'élever à travers le régime des incompatibilités le Conseil économique et social au même rang que les deux Assemblées du Parlement ; d'autre part, il a jugé qu'il serait inopportun d'accroître les pouvoirs du Conseil constitutionnel non seulement en permettant sa saisine par voie d'exception mais également en étendant sa compétence aux référendums et aux ordonnances, alors que cette instance est déjà fort sollicitée.

**M. Jacques Larché, président**, a fait observer que, pour sa part, il n'avait jamais critiqué l'étendue des pouvoirs du Conseil constitutionnel mais le fait que les lois lui soient soumises de plus en plus systématiquement : il a ainsi constaté que c'étaient les parlementaires eux-mêmes qui avaient contribué à l'extension du rôle du Conseil constitutionnel.

**M. Robert Pagès** a rappelé que les membres du groupe communiste et apparenté, hostiles à l'existence même d'un Conseil constitutionnel en raison de leur attachement aux pouvoirs du Parlement, préféreraient confier le contrôle de constitutionnalité des lois à une commission

composée de parlementaires. Pour cette raison de principe, il s'est déclaré opposé à toute extension des compétences du Conseil constitutionnel.

**M. Alex Türk** s'est déclaré sceptique sur la possibilité de concilier une vie politique active avec les fonctions de juge. Il a ainsi estimé que les fonctions de membre du Conseil constitutionnel impliquaient une certaine réserve sur le plan politique.

Il s'est par ailleurs déclaré gêné par le fait de reconnaître à neuf personnes la possibilité d'empêcher que le peuple souverain soit appelé à se prononcer par la voie du référendum sur des questions d'intérêt national.

S'agissant des ordonnances, s'il a considéré que le Président de la République avait une véritable compétence liée pour leur signature, il a, en revanche, fait part de ses réserves sur la faculté de saisir le Conseil constitutionnel de leur conformité à la Constitution. Soulignant le caractère évolutif des ordonnances, susceptibles, selon le cas, de demeurer réglementaires, de devenir caduques ou d'acquiescer valeur législative, il a évoqué la possibilité d'une divergence de jurisprudence entre le Conseil d'Etat et le Conseil constitutionnel sur la constitutionnalité d'un même texte. Il a conclu que l'adoption d'une telle disposition ne devrait être décidée, en raison des problèmes techniques posés, qu'à l'issue d'une longue réflexion.

**M. Bernard Laurent** s'est interrogé sur l'urgence de ce volet de la révision constitutionnelle. Il a cependant souligné que le rapporteur proposait des modifications judicieuses telles que l'obligation pour le Président de la République de signer les ordonnances. Il a en revanche fait part de ses réserves sur l'extension du mode de saisine du Conseil constitutionnel.

Estimant que les révisions de la Constitution devaient être progressives, **M. Pierre Fauchon** a partagé son point de vue. Il a approuvé la position de M. Alex Türk sur les fonctions incompatibles avec la qualité de membre du Conseil constitutionnel et a jugé que le texte adopté par le

Sénat en 1990 représentait une solution plus satisfaisante.

Evoquant la faculté ouverte à une minorité de parlementaires de saisir le Conseil constitutionnel, il a considéré que l'institution d'un contrôle par voie d'exception serait d'autant plus contestable qu'elle risquerait de porter atteinte à la stabilité des lois, à laquelle il s'est déclaré attaché en qualité de praticien.

Enfin, il a approuvé la proposition du rapporteur sur l'obligation imposée au Président de la République de signer les ordonnances.

**M. Jacques Larché, président,** a rappelé que, depuis 1990, la Constitution avait été révisée en 1992 et qu'à cette occasion, le Sénat s'était strictement tenu au cadre du texte qui lui était proposé. Il a attiré l'attention des membres de la commission sur le fait que le Président de la République est maître de la présentation au Congrès d'un projet de loi constitutionnelle adopté dans les mêmes termes par les deux Assemblées. Il a fait observer que, sous couvert d'étendre le contrôle de constitutionnalité, les propositions du rapporteur revenaient en définitive à limiter les prérogatives du Président de la République qui, en outre, ne pourrait plus nommer le Président du Conseil constitutionnel, ni devenir membre à vie de ce Conseil. Il s'est donc interrogé sur l'opportunité de modifier, surtout en période de «cohabitation», un équilibre institutionnel qui paraît relativement satisfaisant.

**M. Etienne Dailly, rapporteur,** s'est déclaré convaincu par les arguments avancés par M. Alex Türk sur le référendum et sur les ordonnances de l'article 38.

S'agissant des incompatibilités, il a reconnu que les membres du Conseil constitutionnel devaient avoir un certain recul par rapport à la vie politique.

Il a estimé que M. Bernard Laurent, en considérant qu'une révision constitutionnelle ne présentait aucun caractère d'urgence, avait soulevé le véritable problème de la réforme soumise à l'examen du Parlement. Il a en effet

jugé que les Français avaient des préoccupations plus urgentes qu'une réforme du Conseil constitutionnel, précisant toutefois que cette remarque pouvait tout autant s'appliquer au Conseil supérieur de la magistrature et à la Haute Cour de justice.

Il a fait observer que, compte tenu de l'importance de toute modification de la Constitution, un projet de loi constitutionnelle devrait devenir caduc dès lors que le Premier ministre qui l'a proposé au Président de la République n'est plus en fonction.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a objecté qu'un Premier ministre n'est aucunement obligé d'inscrire à l'ordre du jour un projet de loi déposé par un de ses prédécesseurs.

**M. Etienne Dailly, rapporteur**, a souhaité que la commission définisse une position de principe. Il s'est déclaré partisan de l'adoption des articles premier (supprimant la qualité de membre de droit du Conseil constitutionnel des anciens Présidents de la République) et 2 (relatif aux incompatibilités), assortie du rejet des autres dispositions.

**M. Jacques Larché, président**, a estimé que les articles relatifs au Conseil constitutionnel formaient un tout et que, en particulier, le renforcement des incompatibilités se présentait comme la conséquence de l'extension des pouvoirs du Conseil constitutionnel.

**M. Charles de Cuttoli** a partagé ce point de vue et a en conséquence préconisé que la commission se prononce globalement sur l'ensemble des dispositions relatives au Conseil constitutionnel.

Consultée sur cette proposition par **M. Jacques Larché, président**, la commission a décidé de proposer au Sénat de supprimer l'ensemble des articles de la section I ainsi que l'article 13 du projet de loi constitutionnelle.

A l'issue de ce vote, la commission a renvoyé la suite de l'examen du projet de loi constitutionnelle à sa prochaine séance.

**Mercredi 19 mai 1993 - Présidence de M. Jacques Larché, président.**- La commission a tout d'abord entendu **M. Pierre Drai, Premier Président de la Cour de cassation**, sur le **projet de loi constitutionnelle n° 231 (1992-1993) portant révision de la Constitution du 4 octobre 1958 et modifiant ses titres VII, VIII, IX et X.**

**M. Pierre Drai, Premier Président de la Cour de cassation**, a d'abord fait part de ses observations sur les dispositions du projet de loi relatives à la responsabilité pénale des membres du Gouvernement. Il a indiqué que de longues délibérations avaient été consacrées, au sein du comité consultatif pour la révision de la Constitution, à la Haute Cour de justice et qu'un accord général s'était dégagé entre ses membres pour soustraire aux juridictions de droit commun le cas de haute trahison commise par le Président de la République.

Il a également estimé que la volonté de consacrer l'Etat de droit en France et la nécessité de tenir compte des spécificités de la fonction de ministre justifiaient l'existence d'une Cour de justice spécifique pour connaître des crimes ou délits commis par les membres du Gouvernement dans l'exercice de leurs fonctions.

**M. Pierre Drai, Premier Président de la Cour de cassation**, a considéré que, la société française devenant une société de plus en plus contentieuse, il convenait de prévoir un mécanisme de nature à garantir les ministres contre les actions intentées par des «fous de la procédure», faute de quoi le pays risquerait de devenir ingouvernable.

Il a souligné que le comité consultatif s'était prononcé en faveur d'une certaine «judiciarisation» de la procédure devant la nouvelle Cour de justice, mais avait conclu, à l'unanimité de ses membres, à la nécessité d'écarter les constitutions de partie civile.

Rappelant que la réception de la plainte, l'instruction et le jugement devaient relever de trois autorités différentes conformément aux principes fondamentaux de la procédure pénale, il a estimé que le procureur général près

la Cour de cassation était le mieux à même, en raison de la place qu'il occupe au sein de la hiérarchie judiciaire et de son indépendance reconnue vis-à-vis du pouvoir exécutif, de recevoir les plaintes et décider de la saisine de la commission d'instruction.

Afin d'éviter que le moindre soupçon ne pèse sur le procureur général près la Cour de cassation, il a considéré que celui-ci devrait fonder sa décision de saisir cette commission non sur le principe de l'opportunité des poursuites mais sur celui de leur légalité. Il ne devrait, par conséquent, pouvoir écarter que les seules plaintes manifestement dépourvues de tout moyen sérieux.

**M. Pierre Drai, Premier Président de la Cour de cassation**, a également insisté sur la nécessité de permettre à ce haut magistrat, qui a effectué toute sa carrière au sein de l'ordre judiciaire, d'être informé des conditions dans lesquelles fonctionnent les ministères et les grands services publics. A cette fin, il s'est déclaré fermement partisan de la possibilité pour le procureur général près la Cour de cassation de consulter une «commission de tri», dans laquelle pourraient figurer des membres de la Cour de cassation, du Conseil d'Etat, de la Cour des comptes et le Secrétaire général du Gouvernement ainsi que, le cas échéant, des membres du Parlement.

Abordant ensuite le fonctionnement de la commission d'instruction, il a jugé que celui-ci ne donnait pas lieu à des difficultés. Il a néanmoins fait observer que, compte tenu de leur nature juridictionnelle, les décisions de non-lieu ou de renvoi devraient, conformément à l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'homme et des libertés fondamentales, être susceptibles de recours devant l'assemblée plénière de la Cour de cassation.

S'agissant de la formation de jugement, **M. Pierre Drai, Premier Président de la Cour de cassation**, a estimé que le système retenu par le Comité consultatif -trois magistrats et huit parlementaires- se situait bien

dans la ligne de la «judiciarisation» de l'instance compétente pour les ministres. Il a insisté sur le fait que tous les membres de cette juridiction, qu'ils soient magistrats professionnels ou parlementaires, devaient participer aux travaux de la Cour de justice sur un pied d'égalité.

En ce qui concerne le mode de désignation des parlementaires membres de la Cour de justice, le Premier président de la Cour de cassation, tout en rappelant que le Comité consultatif avait envisagé le système de l'élection, a fait observer qu'un recours au tirage au sort rapprocherait le fonctionnement de cette juridiction de celui des cours d'assises et permettrait d'assurer le respect du principe d'impartialité.

Enfin, il a mis en avant la nécessité de prévoir, conformément à la convention européenne des droits de l'homme, une voie de recours contre les arrêts de la Cour, qui pourrait prendre la forme d'un pourvoi en cassation devant l'assemblée plénière de la Cour de cassation. Il a noté qu'un tel système, qui fonctionne en matière de discipline des magistrats consulaires, donnait pleine satisfaction. Il a ajouté que si la Cour de Justice devait être présidée par le Premier Président de la Cour de cassation, il serait nécessaire, en cas de pourvoi en cassation, de déléguer la présidence de la Cour de cassation au Président doyen.

A l'issue de l'exposé du Premier Président de la Cour de cassation, **M. Charles Jolibois, rapporteur**, a fait observer que plusieurs des suggestions émises par M. Pierre Drai rejoignaient celles qu'il s'apprêtait à présenter à la commission. Il a souhaité obtenir de la part du Premier Président de la Cour de cassation des compléments d'information sur le mode de saisine de la Commission d'instruction, en particulier sur le rôle exact qui serait dévolu au Procureur Général près la Cour de cassation.

**M. Pierre Drai, Premier Président de la Cour de cassation**, a précisé que la saisine de la Cour de Justice devrait relever du seul procureur général près la Cour de

cassation qui prendrait sa décision sur le seul fondement du principe de légalité des poursuites. Il serait ainsi dans l'obligation de poursuivre les auteurs d'infractions pénales. Il a toutefois insisté sur la nécessité de réserver au procureur général près la Cour de cassation la double possibilité d'écarter les plaintes manifestement irrecevables ou infondées et de consulter une commission qui ne jouerait aucun rôle juridictionnel, afin de s'informer du fonctionnement des grands services publics.

**M. Luc Dejoie** a estimé que la décision du procureur général relative à la saisine de la Commission d'instruction, dans la mesure où elle n'aurait pas un caractère juridictionnel, ne serait susceptible d'aucun recours.

**M. Pierre Drai, Premier Président de la Cour de cassation**, a confirmé cette interprétation.

**M. Jacques Larché, président**, a souligné que la saisine de la Commission d'instruction était au coeur des difficultés relatives à la mise en jeu de la responsabilité pénale des ministres. Il a évoqué à cet égard le risque que certains avocats ne soient tentés par un usage systématique des «plaidoiries de rupture» qui viseraient à obtenir qu'un procès engagé à l'occasion d'un dysfonctionnement des services publics contre des agents d'exécution, débouche sur la mise en jeu de la responsabilité pénale des responsables administratifs puis des ministres. Il s'est demandé si la vérification du Procureur Général du principe de légalité des poursuites constituerait un barrage suffisant contre la multiplication des plaintes abusives.

**M. Pierre Drai** lui a répondu que la possibilité pour le procureur général près la Cour de cassation de s'informer sur les conditions de fonctionnement des administrations permettrait d'éviter une telle dérive.

**M. Charles Jolibois, rapporteur**, a désiré savoir si le souhait exprimé par le premier président d'un «pouvoir égal» pour les magistrats et les parlementaires conduisait à une égalité numérique entre ces deux catégories de membres de la Cour de Justice. Il s'est également inter-

rogé sur la possibilité de prévoir un seul recours en cassation après la décision de jugement, dans le but d'éviter une cascade de pourvois qui interviendraient à chaque stade de la procédure.

**M. Pierre Drai, Premier Président de la Cour de cassation**, a rappelé que le comité consultatif pour la révision de la Constitution avait, pour la composition de la Cour de justice, retenu un système donnant une large majorité aux parlementaires. Il a en outre répondu à M. Charles Jolibois que toute décision juridictionnelle, y compris celle d'une juridiction d'instruction, devait pouvoir faire l'objet d'une voie de recours.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a contesté l'opportunité de prévoir à la fois un système de filtre et un recours à une juridiction d'exception. Il a considéré qu'à partir du moment où un crible insoupçonnable pourrait être mis en place avant l'engagement des poursuites, aucune considération ne pouvait justifier d'écarter la compétence des juridictions ordinaires.

Il s'est d'autre part interrogé sur l'utilité d'une « commission de tri » investie d'un simple rôle consultatif et sur la présence de conseillers à la Cour de comptes. Il s'est également déclaré choqué par le fait que des membres de la Cour de cassation soient appelés à intervenir à tous les stades de la procédure, de la saisine de la commission d'instruction à l'éventuel recours en cassation contre l'arrêt de la Cour de Justice alors que cette Cour était présidée par le Premier Président de la Cour de cassation. Il a rappelé que le Procureur général près la Cour de cassation avait émis l'idée de donner compétence à la Cour d'appel de Paris.

Enfin, il a fait observer qu'il serait peut être souhaitable de ne prévoir une procédure exorbitante du droit commun que pour les crimes et délits les plus graves commis par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions.

**M. Charles Lederman** a lui aussi estimé que la mise en place d'un système de crible efficace permettrait d'évi-

ter de recourir à une juridiction d'exception. Il a également rappelé qu'il convenait de ne pas oublier le principe du contradictoire. A cet égard, il s'est interrogé sur la nécessaire représentation des victimes devant la juridiction de jugement afin d'éviter une décision rendue par défaut contre le plaignant. Enfin, s'agissant des recours contre les arrêts de la Cour de Justice, il lui est apparu insuffisant de prévoir uniquement des pourvois en cassation compte tenu de la nécessité de procéder à un réexamen au fond des faits.

**M. Pierre Fauchon** s'est inquiété de la prolifération de procédures qui ne manquerait pas de résulter de la judiciarisation de la mise en cause de la responsabilité pénale des ministres. Afin de remédier à cet inconvénient, il s'est interrogé sur l'opportunité de définir précisément les crimes et délits susceptibles d'être reprochés aux ministres.

**M. Guy Allouche** a considéré que, la société française étant de plus en plus contentieuse, le pays risquerait de devenir ingouvernable si des poursuites pouvaient être engagées contre les ministres dans les conditions du droit commun. Il a ainsi jugé qu'un système de crible efficace répondait à la nécessité d'éviter des harcèlements procéduriers. Après avoir évoqué le risque de faire juger pénalement l'action politique des ministres par des magistrats, il a demandé au Premier Président de la Cour de cassation si le procureur général aurait la possibilité de décider qu'il n'y a pas lieu à poursuivre.

Répondant aux différents intervenants, **M. Pierre Drai** a estimé que l'action des ministres ne saurait pouvoir être à tout moment mise à l'épreuve devant les cours d'assises ou les tribunaux correctionnels. Il a notamment déclaré qu'il fallait assurer le respect des droits de la défense et du principe du contradictoire et a indiqué que rien n'empêcherait le ministère public, la commission d'instruction ou la juridiction de jugement de procéder à l'audition de la victime. Tout en récusant l'idée d'un «Gouvernement des juges», il a souligné que la possibilité de

poursuites contre un ministre permettrait d'écartier une nouvelle fois la notion d'acte du Gouvernement et constituait à cet égard un progrès de l'Etat de droit.

Puis **M. Pierre Drai** a abordé les dispositions du projet de loi relatives au Conseil supérieur de la magistrature.

Il a critiqué l'intitulé prévu pour le Titre VIII de la Constitution, préférant à l'expression «De l'indépendance de la magistrature» l'expression «De l'indépendance de la justice». Il a rappelé qu'un intitulé plus sobre («De la justice») avait été envisagé en 1958 et a considéré qu'il serait également satisfaisant.

Il a ensuite considéré que le Président de la République devait conserver son rôle de garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

S'agissant de la composition du Conseil supérieur de la magistrature, il n'a pas estimé souhaitable que le garde des sceaux, membre du Gouvernement, en soit le vice-président de droit. Il s'est en revanche déclaré partisan d'une représentation du Parquet au Conseil supérieur de la magistrature, rappelant que l'unité de la magistrature est un principe fondamental du droit français. Il a en conséquence fait observer que la création, en 1992, d'une commission consultative du Parquet opérerait un clivage regrettable entre le Siègne et le Parquet.

Il a enfin souhaité que le Conseil supérieur de la magistrature apparaisse au yeux de tous les magistrats comme le garant de l'indépendance de la justice, le protecteur des magistrats afin que tout juge, qui estimerait rencontrer des obstacles ou des difficultés dans l'exercice de ses fonctions, ait le réflexe de s'adresser à cette institution plutôt qu'à une organisation syndicale ou aux médias.

Il a enfin estimé souhaitable que le Premier président de la Cour de cassation soit considéré comme le porte parole de la magistrature. Il pourrait ainsi, le cas échéant, jouer un rôle d'alerte sur les gênes ou les entraves apportées au fonctionnement régulier de la justice.

**M. Hubert Haenel, rapporteur**, a interrogé **M. Pierre Drai** sur le mode de désignation des magistrats membres du Conseil supérieur de la magistrature et sur l'opportunité de prévoir que, parmi ceux-ci, il y aurait nécessairement un président de cour d'appel et un président de tribunal de grande instance.

**M. Bernard Laurent** a demandé à **M. Pierre Drai** s'il était indispensable d'écrire dans les textes que le Conseil supérieur de la magistrature devait être l'autorité tutélaire de la magistrature.

**M. Charles Lederman** a cru relever une contradiction dans les propos du Premier Président de la Cour de cassation qui avait affirmé, d'une part, que le Président de la République devait assurer l'indépendance de la magistrature et, d'autre part, que le Conseil supérieur de la magistrature serait appelé à garantir l'indépendance des magistrats. Il a en outre interrogé **M. Pierre Drai** sur le rôle du Conseil supérieur de la magistrature en matière de nomination des magistrats.

**M. Guy Allouche** a demandé si le Conseil supérieur de la magistrature aurait la possibilité de faire respecter le secret de l'instruction.

**M. Pierre Drai, Premier Président de la Cour de cassation**, s'est déclaré favorable, pour la désignation des membres du Conseil supérieur de la magistrature, au système de l'élection. Il a précisé que ce système, qui existe pour la commission d'avancement des magistrats, donne d'excellents résultats et n'empêche aucunement les débats de se dérouler dans un climat de parfaite objectivité. Le tirage au sort lui est en revanche apparu peu compatible avec la dignité de la fonction de membre du Conseil supérieur de la magistrature.

Il a précisé à **M. Bernard Laurent** qu'il ne souhaitait pas que le Conseil supérieur de la magistrature soit une autorité tutélaire mais le garant de l'indépendance constitutionnelle des magistrats. Il a suggéré que ceux-ci puis-

sent avoir la possibilité de faire valoir leurs doléances devant cette institution plutôt que devant la presse.

Il a indiqué que la présidence du Conseil supérieur de la magistrature par le Président de la République, élu au suffrage universel direct, lui conférerait une légitimité incontestable et permettrait d'éviter le corporatisme des juges. Il a par ailleurs appelé de ses vœux une représentation des justiciables au sein du Conseil supérieur de la magistrature qui pourrait être assurée par un bâtonnier.

S'agissant du rôle du Conseil supérieur de la magistrature en matière de nomination, il a estimé que celui-ci devrait donner un avis conforme pour les magistrats du Siègne et un avis simple pour ceux du Parquet.

Enfin, en ce qui concerne le secret de l'instruction, il a indiqué que le Conseil supérieur de la magistrature pourrait intervenir dans le cadre de ses attributions pour examiner les plaintes et doléances relatives au fonctionnement de la justice mais qu'il ne saurait intervenir dans le déroulement d'une instruction.

La commission a ensuite **procédé à la nomination de M. Christian Bonnet** comme **rapporteur** pour la **proposition de loi n° 307 (1992-1993)** présentée par M. Jacques Larché, précisant certaines dispositions du **code électoral** relatives au **financement** et au **plafonnement des dépenses électorales**.

Puis la commission a procédé, sur le **rapport de M. Hubert Haenel**, à l'**examen de la Section II** (dispositions modifiant le titre VIII de la Constitution et relatives à la magistrature) du **projet de loi constitutionnelle n° 231 (1992-1993)** portant **révision de la Constitution** du 4 octobre 1958 et modifiant ses **titres VII, VIII, IX et X**.

**M. Hubert Haenel, rapporteur**, après avoir souligné que le Conseil supérieur de la magistrature était une institution essentielle, a tout d'abord rappelé que cet organe avait fait l'objet de nombreuses mises en cause tant de la part des milieux politiques que des magistrats eux-mêmes.

Il a rappelé le nombre et la variété des promesses de réforme du Conseil Supérieur qui n'avaient jamais pu aboutir, notamment le projet de loi organique déposé fin 1990 et très vite retiré de l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

**M. Hubert Haenel, rapporteur**, a estimé que cette situation avait engendré un malaise judiciaire et expliquait très largement le contexte actuel marqué tout à la fois par la révolte et le sentiment de banalisation des juges, la médiatisation excessive des procès et le développement des «affaires».

Il a relevé que si un consensus semblait se dégager sur la nécessité d'une réforme de la composition et des attributions du Conseil supérieur de la magistrature, la question des voies et moyens pour y parvenir demeurait en revanche entière.

Il a précisé que le projet de loi faisait suite aux travaux du comité présidé par le doyen Vedel et que le débat pouvait en outre être nourri par les nombreux commentaires sur le sujet.

Puis, **M. Hubert Haenel, rapporteur**, a estimé que le projet de loi pouvait être amélioré sur plusieurs points.

En premier lieu, il a jugé préférable d'intituler le titre VIII de la Constitution «De la Justice», plutôt que «De l'indépendance de la magistrature» comme le prévoyait le projet de loi.

En second lieu, il a considéré qu'il convenait de réaffirmer le rôle du Président de la République comme garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

Il a rappelé, à cet égard, que la notion d'autorité judiciaire concernait la fonction de juger dans son ensemble, alors que celle de magistrature -retenue par le projet de loi- s'entendait exclusivement des seuls magistrats professionnels.

**M. Hubert Haenel, rapporteur**, a par ailleurs relevé que le projet de loi précisait opportunément que les juges

statuaient au nom du peuple français. Il a estimé que l'impératif d'impartialité était sous-jacent à cette règle.

Puis, abordant la question de la vice-présidence du Conseil supérieur de la magistrature, le rapporteur a jugé préférable d'écarter de cette fonction, non seulement le Premier Président de la Cour de cassation mais également une personnalité nommée par le président de la République -solution retenue par le projet de loi- car le vice-président deviendrait alors une sorte de «garde des sceaux bis».

Soulignant, d'une part, que le garde des sceaux occupait une place particulière dans l'organisation gouvernementale, d'autre part, qu'il convenait de réhabiliter les titulaires de fonctions politiques en général et les ministres en particulier et, enfin, qu'il était nécessaire de conserver un lien entre le ministre de la justice -chef du Parquet- et l'organisation judiciaire, il a proposé que la vice-présidence continue à être assurée par le garde des sceaux lui-même.

**M. Hubert Haenel, rapporteur**, abordant ensuite la composition du Conseil supérieur de la magistrature, a jugé souhaitable de porter de cinq à six le nombre des magistrats de l'ordre judiciaire siégeant en son sein afin d'assurer une représentation équilibrée des différents grades et fonctions.

Il a fait observer, à cet égard, que si la discussion restait ouverte concernant le mode de désignation de ces magistrats, il convenait que les différents niveaux soient représentés : Cour de cassation, Premiers présidents de cour d'appel, présidents de tribunal de grande instance, magistrats des deux grades.

Considérant comme inopportune et infondée la nomination d'un membre du Conseil supérieur de la magistrature par le Conseil constitutionnel ou par son président, le rapporteur a suggéré que la personnalité concernée soit cooptée par les autres membres du Conseil supérieur.

Abordant enfin les compétences du Conseil supérieur de la magistrature, **M. Hubert Haenel, rapporteur**, après avoir rappelé que celui-ci pouvait actuellement faire des propositions pour les nominations des magistrats du siège à la Cour de cassation et pour les fonctions de Premier président de cour d'appel et donner son avis conforme pour les nominations des autres magistrats du siège, a souligné que le Conseil constitutionnel avait censuré une disposition adoptée en février 1992 et selon laquelle le Conseil supérieur de la magistrature pourrait être appelé à rendre un avis conforme sur ces nominations.

Relevant que l'indépendance de la justice «se jouait» principalement en première instance, le rapporteur a jugé nécessaire d'étendre le pouvoir de proposition du Conseil supérieur de la magistrature à la nomination des présidents de tribunal de grande instance.

Après avoir indiqué que l'extension des compétences du Conseil supérieur de la magistrature aux magistrats du Parquet constituait une revendication unanime des magistrats -toutes organisations professionnelles et toutes hiérarchies confondues- il a fait valoir que les fonctions du Parquet étant d'une nature très différente de celle du Siègre, les compétences du Conseil supérieur de la magistrature devraient s'exercer au sein de deux formations différentes.

Le rapporteur a estimé que le procureur général près la Cour de cassation pourrait présider le Conseil supérieur de la magistrature lorsque celui-ci siègerait en formation disciplinaire à l'égard d'un magistrat du Parquet.

**M. Hubert Haenel, rapporteur**, a enfin considéré que le Conseil supérieur de la magistrature devrait pouvoir être saisi par le Président de la République, le Premier ministre, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat, à titre consultatif, de tout problème concernant le fonctionnement de la justice. Il a précisé que ces avis ne seraient rendus publics que si l'autorité qui les avait sollicité le décidait.

Concluant son propos, le rapporteur a enfin relevé que l'article 12 du projet de loi devrait être supprimé, la nomination sans contreséing du vice-président du Conseil supérieur de la magistrature n'ayant plus lieu d'être dès lors que le garde des sceaux était maintenu dans ses fonctions de vice-président de droit.

**M. Jean-Marie Girault**, après s'être demandé si la notion d'autorité judiciaire couvrait non seulement les magistrats qui jugent mais aussi ceux du Parquet, a fait valoir que si tel était le cas, la réalité de l'indépendance de l'autorité judiciaire pourrait être sérieusement mise en doute puisque les magistrats du Parquet étaient soumis à la hiérarchie du garde des sceaux.

En réponse, **M. Hubert Haenel**, rapporteur, a précisé que selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, la notion d'autorité judiciaire s'entendait exclusivement des magistrats qui jugent.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a tout d'abord estimé qu'il serait nécessaire de connaître les principales dispositions de la future loi organique.

Puis, il a estimé souhaitable d'écartier le garde des sceaux de la vice-présidence du Conseil supérieur de la magistrature, l'ensemble des magistrats étant hostiles à cette formule. Il s'est prononcé pour l'élection du vice-président par les membres du Conseil supérieur de la magistrature.

Il a en revanche approuvé l'idée de créer deux formations distinctes, l'une compétente pour le Parquet et l'autre pour le Siège.

Il a par ailleurs proposé de porter à sept le nombre de magistrats dont trois au titre du Parquet (Cour de cassation, cours d'appel, tribunaux de grande instance) et quatre au titre du Siège (Cour de cassation, cours d'appel, deux pour les tribunaux de grande instance dont un président).

Il a également suggéré de prévoir la présence de quatre représentants du Parlement dans chaque formation afin de permettre une représentation équilibrée de l'opposition.

Il a, enfin, estimé qu'il serait utile que le bâtonnier de Paris ou le président de la conférence des bâtonniers siège au Conseil.

**M. Robert Pagès**, après avoir rappelé l'appréciation négative de l'opinion publique sur le fonctionnement de la justice, a estimé que le projet de loi ne contribuerait pas à améliorer l'image de la justice.

Il a tout d'abord critiqué la présidence du Conseil supérieur de la magistrature par le Président de la République ainsi que sa vice-présidence par le garde des sceaux, jugeant meilleure la procédure de l'élection.

Concernant ensuite la composition du Conseil supérieur de la magistrature, il s'est prononcé pour une élection au premier degré des membres magistrats et pour une désignation de personnalités parlementaires selon une procédure respectueuse du pluralisme. Il s'est également déclaré favorable à la suppression de la nomination d'une personnalité -prévue par le projet de loi- par le Conseil constitutionnel.

Enfin, il a jugé nécessaire d'étendre à l'ensemble des magistrats l'autorité du Conseil supérieur de la magistrature.

**M. Luc Dejoie**, après avoir estimé judicieux que le Président de la République reste le président du Conseil supérieur de la magistrature, s'est déclaré convaincu par les arguments du rapporteur au sujet de la vice-présidence du garde des sceaux qui devait effectivement être considéré comme un ministre différent des autres.

Il a, en outre, estimé que le Président de la République devait être le garant de l'indépendance «de la justice» et non pas de l'autorité judiciaire.

**M. Charles de Cuttoli** s'est déclaré hostile à cette solution qui reviendrait à une immixtion du Président de la République dans le fonctionnement de la justice. Après s'être déclaré favorable à la présidence du Conseil supérieur de la magistrature par le Président de la République, à sa vice-présidence par le garde des sceaux et à la suppression de la nomination d'un membre par le Conseil constitutionnel, **M. Bernard Laurent** a fait part de ses réserves à l'encontre de la formule de la cooptation.

En réponse à ces observations, **M. Hubert Haenel, rapporteur**, a indiqué, s'agissant en premier lieu de la cooptation, que si la suppression de la nomination d'un membre du Conseil supérieur de la magistrature par le Conseil constitutionnel était souhaitable, la présence d'une troisième personnalité qualifiée pouvait néanmoins être utile.

Il a relevé que la désignation de cette personnalité par le Président de la République poserait un problème dans la mesure où il pourrait s'agir du doyen du Conseil supérieur de la magistrature qui disposait traditionnellement d'un pouvoir assez fort au sein de l'institution.

Concernant, en second lieu, la notion d'indépendance, il a fait valoir que le terme «justice» engloberait, non seulement l'ordre judiciaire, mais également l'ordre administratif, sans que les conditions de l'indépendance de ce dernier soient organisées par la Constitution.

Puis le rapporteur a jugé nécessaire de maintenir un lien entre la justice et la source de sa légitimité, à savoir le peuple, à travers l'affirmation du rôle du Président de la République et du garde des sceaux.

En ce qui concerne la présence d'avocats au sein du Conseil supérieur de la magistrature, il a estimé qu'elle n'était envisageable que sous réserve d'une incompatibilité entre les fonctions de membre du Conseil et l'exercice effectif de la profession d'avocat.

Enfin, **M. Hubert Haenel, rapporteur**, a considéré que si la réforme permettait de lever les soupçons pesant

sur les procédures de nomination des magistrats, le problème des moyens de la justice demeurerait entier.

**M. Jacques Larché, président**, a alors mis en garde contre le risque d'une affirmation du corporatisme judiciaire et l'apparition d'une sorte de contre-pouvoir du Conseil supérieur de la magistrature qui se reconnaîtrait le pouvoir de dire le droit.

Il a donc considéré que le rééquilibrage de la composition du Conseil supérieur de la magistrature ne devait pas conduire à créer de nouveaux déséquilibres tout aussi préjudiciables que la situation actuelle.

Puis la commission a procédé à l'examen des amendements présentés par le rapporteur.

A l'article 6 (intitulé du titre VIII de la Constitution), un large débat auquel ont participé MM. **Luc Dejoie, Bernard Laurent, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, André Bohl, Jean-Marie Girault, Jean Chamant, Paul Masson, Alex Türk, Charles Jolibois, Hubert Haenel, rapporteur, et Jacques Larché, président**, s'est engagé sur la proposition du rapporteur d'intituler «De la justice» le titre VIII de la Constitution.

**M. Luc Dejoie** s'est inquiété du risque de contradiction entre cet intitulé et les dispositions contenues dans le titre VIII qui traiteraient seulement de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

**M. Bernard Laurent** a souhaité savoir si la notion d'autorité judiciaire couvrait tous les magistrats professionnels ou non.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a également relevé le risque de contradiction entre l'intitulé du titre VIII qui ferait état de la justice et les dispositions de ce titre qui viseraient l'autorité judiciaire.

**M. Pierre Fauchon** a estimé que l'intitulé d'un titre devait conserver un caractère purement technique.

**M. André Bohl** a évoqué le problème du lien entre la nomination des magistrats et la question de l'indépendance de la justice.

**M. Jean-Marie Girault** a suggéré que, par cohérence, le titre VIII s'intitule «De l'autorité judiciaire».

**M. Jean Chamant** a, au contraire, fait observer que l'intitulé «De la justice» était préférable car à la fois plus solennel et plus large que la référence à la seule autorité judiciaire.

**M. Paul Masson** a craint que l'intitulé «De la justice» soit quelque peu emphatique par rapport aux questions traitées dans le titre VIII.

Après que **M. Jacques Larché, président**, eut rappelé les formulations retenues pour les différents titres de la Constitution, **M. Alex Turk** a souligné qu'en 1958 une hésitation était déjà apparue entre la qualification de pouvoir judiciaire et celle d'autorité judiciaire. Il a, en conséquence, estimé qu'un intitulé «De la justice» avait le mérite d'éviter un nouveau débat sur ce point.

**M. Charles Jolibois** a jugé préoccupant que les dispositions de l'article 64 de la Constitution ne visent pas également l'ordre administratif.

**M. Pierre Fauchon** a fait valoir que l'intitulé d'un titre ne pouvait pas prétendre épuiser tous les problèmes de la justice.

**M. Hubert Haenel, rapporteur**, a alors souligné la cohérence de cet intitulé avec la nouvelle rédaction qu'il proposait pour l'article 64 de la Constitution. Il a fait observer que si le premier alinéa précisant que les juges statuent au nom du peuple français concernait l'ensemble des juges -de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif-, le deuxième alinéa faisait, en effet, du Président de la République le garant de la seule autorité judiciaire.

A l'issue de ce débat, la commission a adopté, sur la proposition du rapporteur, un amendement tendant à intituler le titre VIII de la Constitution «De la justice».

A l'article 7 (article 64 de la Constitution), un débat auquel ont participé **MM. Paul Masson, Bernard Laurent, Luc Dejoie, Philippe de Bourgoing, Guy Cabanel, Charles de Cuttoli, Charles Jolibois** ainsi que **Hubert Haenel, rapporteur et Jacques Larché, président**, s'est développé autour de la proposition du rapporteur tendant à préciser que le Président de la République est le garant de l'autorité judiciaire et non de la magistrature comme le prévoit le projet de loi.

**M. Paul Masson** a considéré que deux articles différents seraient nécessaires pour préciser, d'une part, que les juges statuent au nom du peuple français et, d'autre part, que le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

**M. Bernard Laurent**, approuvant cette suggestion, a souligné que la notion d'indépendance de l'autorité judiciaire permettait, à juste titre, de viser l'institution dans son ensemble.

**M. Luc Dejoie** a, au contraire, craint que la notion d'autorité judiciaire ne réduise la cohérence de l'article 64 de la Constitution.

**M. Guy Cabanel** a suggéré de préciser que le Président de la République était garant de l'indépendance des juges.

**M. Charles de Cuttoli** a fait observer que les magistrats, qu'ils soient du Siègre ou du Parquet, appartiennent tous à la magistrature.

**M. Charles Jolibois**, approuvant la distinction entre le Parquet et le Siègre au sein du Conseil de la Magistrature a, en revanche, souligné l'inconvénient de ne pas prendre en compte la justice administrative.

**M. Jacques Larché, président**, après avoir relevé les inconvénients formels liés à l'introduction de nouveaux articles dans la Constitution, a fait observer que la prise en compte de la justice administrative exigerait que la Constitution organise son indépendance. Il a alors rappelé

que les membres du Conseil d'Etat n'avaient pas le statut de magistrats.

**M. Hubert Haenel, rapporteur**, après avoir indiqué qu'il avait songé à inclure la précision selon laquelle les juges statuent au nom du peuple français dans le titre de la Constitution traitant de la souveraineté, a estimé qu'il était envisageable d'en faire mention au titre VIII dans un article distinct de l'article 64.

Le rapporteur a, en outre, fait valoir que la notion d'autorité judiciaire avait l'avantage de ne pas inclure le Parquet à la différence de celle de magistrature.

Après que **M. Philippe de Bourgoing** eut approuvé les propos du rapporteur, **M. Bernard Laurent** a souligné que la notion d'autorité judiciaire qui figurait depuis l'origine à l'article 64 ne semblait pas avoir soulevé de difficultés particulières.

La commission a alors adopté, sur proposition du rapporteur, un amendement tendant à préciser que le Président de la République était garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

A l'article 8 (article 65 de la Constitution), une discussion à laquelle ont participé **MM. Michel Dreyfus-Schmidt, Maurice Ulrich, Jacques Larché, président** et **Hubert Haenel, rapporteur**, s'est engagée sur la proposition de ce dernier tendant à confirmer le ministre de la justice dans ses fonctions de vice-président de droit du Conseil supérieur de la magistrature.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt**, soulignant que le Conseil supérieur de la magistrature intervenait dans la nomination et la carrière des magistrats, a estimé que la représentation du Gouvernement, en son sein, n'était pas nécessaire, même s'il était souhaitable que le garde des sceaux puisse assister aux séances.

**M. Maurice Ulrich**, considérant que la grande innovation de la réforme consistait à faire en sorte que la nomination des membres du Conseil supérieur de la

magistrature ne soit plus du seul ressort du Président de la République, a fait observer que la présence du garde des sceaux en qualité de vice-président permettrait de maintenir le lien indispensable entre la justice et l'autorité compétente pour en fixer l'organisation.

**M. Jacques Larché, président et M. Hubert Haenel, rapporteur**, ont fait observer que le garde des sceaux se bornait à « assister » aux séances du Conseil supérieur de la magistrature. Il ne pourrait donc pas prendre une part active à ses travaux. La commission a alors décidé de maintenir le ministre de la justice comme vice-président de droit.

La commission a ensuite débattu de la composition du Conseil supérieur de la magistrature. Sont notamment intervenus dans la discussion **MM. Charles de Cuttoli, Bernard Laurent, Michel Dreyfus-Schmidt, Charles Jolibois, Guy Cabanel, Paul Masson, Pierre Fauchon, Jacques Larché, président, et Hubert Haenel, rapporteur**.

**M. Charles de Cuttoli** s'est inquiété du mode de désignation des magistrats de l'ordre judiciaire. Il a jugé nécessaire de ne pas exagérer le rôle du pouvoir exécutif dans les nominations des membres du Conseil supérieur de la magistrature. Se déclarant hostile à la formule du tirage au sort, il s'est prononcé pour l'élection des magistrats appelés à siéger au sein du Conseil.

**M. Bernard Laurent**, rejetant la formule de la cooptation, a proposé que le Président de la République nomme un membre du Conseil supérieur de la magistrature.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** s'est interrogé sur la place réservée aux magistrats du Parquet en cas de modification du nombre des magistrats siégeant au sein du Conseil supérieur de la magistrature.

Souhaitant qu'un équilibre de la représentation soit préservé, il a souligné que les personnalités désignées devraient être incontestables.

**M. Charles Jolibois** s'est inquiété du renvoi à la loi organique du mode de désignation des magistrats siégeant au Conseil supérieur de la magistrature. Il a jugé préférable d'inscrire le principe de l'élection dans la Constitution.

**M. Guy Cabanel**, faisant valoir que la règle de l'élection risquait d'entraîner des compétitions peu souhaitables au sein de la magistrature, a craint que l'inscription de ce principe dans la Constitution n'introduise une rigidité excessive dans la procédure de désignation.

**M. Paul Masson** a également souligné que l'élection risquait de cristalliser les divisions au sein de la magistrature.

**M. Pierre Fauchon** a indiqué qu'il ne serait pas choqué par le fait que la règle du tirage au sort soit inscrite dans la Constitution.

**M. Jacques Larché, président**, a alors souligné que la mention, dans la Constitution, de la règle de l'élection excluait la mise en oeuvre de tout mécanisme de tirage au sort.

**M. Hubert Haenel, rapporteur**, après avoir rappelé que la désignation d'une personnalité par le Président de la République posait le problème qu'il avait déjà souligné de l'institutionnalisation de fait du rôle dominant du doyen du Conseil supérieur de la magistrature, a alors proposé de remplacer la cooptation, à laquelle il avait initialement songé, par la désignation de deux membres par le Président de l'Assemblée nationale et de deux membres par le Président du Sénat.

Enfin, en ce qui concerne l'élection des membres magistrats, il a rappelé que ce système institué sous la IV<sup>ème</sup> République avait laissé un mauvais souvenir et qu'il produisait en outre des effets fâcheux dans le système italien.

Après les interventions de **MM. Philippe de Bourgoing, Guy Cabanel, Etienne Dailly et Hubert Hae-**

**nel, rapporteur**, la commission, sur la proposition de ce dernier, a décidé que le Conseil supérieur de la magistrature comprendrait six magistrats de l'ordre judiciaire, dont un du Parquet, désignés par tirage au sort au sein de collègues élus.

Puis le débat s'est poursuivi sur le problème de la cooptation. Sont intervenus dans la discussion **MM. Bernard Laurent, Michel Dreyfus-Schmidt, Maurice Ulrich, Philippe de Bourgoing, Etienne Dailly, Luc Dejoie, Charles de Cuttoli, Jacques Larché, président, et Hubert Haenel, rapporteur.**

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a jugé indispensable que le Conseil supérieur de la magistrature soit composé en majorité de magistrats.

**M. Maurice Ulrich**, s'inquiétant des conséquences sur l'ensemble du système de la création de deux formations - l'une pour le Parquet, l'autre pour le Siège- s'est demandé s'il ne conviendrait pas de réserver un article spécifique au problème du Parquet.

**M. Philippe de Bourgoing** a suggéré qu'un membre soit désigné conjointement par les Présidents des deux Assemblées.

**M. Etienne Dailly** a souhaité savoir quelle serait la position des personnalités qualifiées par rapport aux deux formations.

Après que **M. Hubert Haenel, rapporteur**, eut précisé que ces personnalités siègeraient dans les deux formations, **M. Etienne Dailly** a proposé qu'elles soient désignées par les présidents de la commission des lois de l'Assemblée nationale et du Sénat.

**M. Hubert Haenel, rapporteur**, a fait valoir que les présidents de la commission des lois de l'Assemblée nationale et du Sénat n'étaient pas mentionnés par Constitution qui se contentait de fixer à six le nombre des commissions permanentes.

**M. Charles de Cuttoli** a, pour sa part, relevé que le Président de la commission des lois n'avait pas vocation à représenter l'ensemble de l'Assemblée à laquelle il appartenait.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a repris l'examen de la Section II du projet de loi constitutionnelle.

Elle a poursuivi la discussion sur l'article 8 qui a donné lieu à un large échange de vues auquel ont participé **MM. Jacques Larché, président, Hubert Haenel, rapporteur, Robert Pagès, Luc Dejoie, Bernard Laurent, Michel Dreyfus-Schmidt, Philippe de Bourgoing et Etienne Dailly**.

**M. Hubert Haenel, rapporteur**, a abordé le problème des compétences du Conseil supérieur de la magistrature. Il a fait part de son souhait d'étendre son pouvoir de proposition aux présidents des tribunaux de grande instance.

**M. Robert Pagès** est alors revenu sur la position de principe adoptée par la commission dans la matinée, tendant à distinguer deux formations au sein du Conseil supérieur de la magistrature. Sans remettre en cause cette décision, il a souhaité que le rapporteur propose, pour l'article 65 de la Constitution, une rédaction de nature à faire apparaître nettement la composition de chacune de ses formations et leurs attributions respectives. **MM. Philippe de Bourgoing, Bernard Laurent et Luc Dejoie** ont partagé ce point de vue.

Une discussion s'est ensuite engagée sur l'opportunité de maintenir, comme le proposait le rapporteur, la disposition prévoyant que le Conseil supérieur de la magistrature peut être consulté sur les grâces.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a rappelé que le droit de grâce est une prérogative régaliennne du Président de la République ayant pour conséquence d'empêcher l'exécution d'une décision de justice. Il a donc considéré qu'il n'était pas souhaitable que le Chef de l'Etat soit tenu de

consulter, pour exercer cette prérogative, un organisme comprenant des magistrats.

**M. Jacques Larché, président**, lui a objecté que la possibilité pour le Président de la République de recueillir l'avis du Conseil supérieur de la magistrature sur les grâces relevait de la tradition républicaine.

**M. Guy Cabanel** a fait observer que l'utilisation du droit de grâce ayant des conséquences sur la politique pénitentiaire, les membres du Parquet étaient concernés par les décisions du Président de la République en ce domaine.

Après que **M. Maurice Ulrich** eut fait part de ses réserves sur l'intérêt d'inscrire dans la Constitution la possibilité pour le Président de la République de consulter le Conseil supérieur de la magistrature sur ce point, **M. Hubert Haenel, rapporteur**, a déclaré renoncer au maintien de la disposition prévoyant cette faculté.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a ajouté que le fait de ne pas prévoir une telle possibilité n'empêcherait aucunement le Président de la République d'y recourir, s'il l'estimait opportun.

**M. Jacques Larché, président**, a ensuite fait part de ses réserves à l'encontre de la proposition du rapporteur, tendant à autoriser la consultation du Conseil supérieur de la magistrature par le Président de la République, le Premier ministre et les Présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, sur toute question relative au fonctionnement de la justice. Il a considéré qu'il serait peu opportun, pour des raisons de principe liées au fonctionnement de l'Etat, de permettre à des personnalités relevant du pouvoir exécutif ou du pouvoir législatif de s'immiscer dans le fonctionnement de la justice.

**M. Charles de Cuttoli** a ajouté qu'un avis ainsi rendu risquerait, surtout s'il était publié, de lier en fait celui qui l'aurait sollicité.

**M. Luc Dejoie** a estimé qu'une telle proposition, qui, selon lui, nécessiterait que le Conseil supérieur de la magistrature puisse siéger en formation plénière, ferait de cet organe une sorte d'instance de censure du garde des sceaux. **M. Jacques Larché, président**, a pleinement partagé ce point de vue.

**M. Hubert Haenel, rapporteur**, a alors retiré sa proposition.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a ensuite attiré l'attention de la commission sur le rapport entre les membres du Conseil supérieur de la magistrature issus de l'ordre judiciaire et ceux qui lui sont extérieurs puis il s'est interrogé sur l'opportunité de prévoir une égalité de représentation de ces deux catégories.

**M. Jacques Larché, président**, a fait observer que la situation actuelle, qui prévoit que le Conseil supérieur de la magistrature est composé à une large majorité par des magistrats, s'applique à un organe consultatif auquel le projet de loi prévoit de conférer dorénavant des pouvoirs plus importants.

**M. Hubert Haenel, rapporteur**, s'est déclaré partisan d'une solution prévoyant une majorité de magistrats. **MM. Philippe de Bourgoing et Etienne Dailly** ont partagé cette opinion.

A l'issue de cette discussion, la commission a adopté un amendement destiné à introduire une nouvelle rédaction de l'article 8 du projet de loi prévoyant :

- que le Conseil supérieur de la magistrature se composerait de deux formations, compétentes, respectivement, à l'égard des magistrats du Siègre et des magistrats du Parquet ;

- que ces formations comprendraient toutes deux le Président de la République, le garde des sceaux, un conseiller d'Etat, deux personnalités n'appartenant ni à l'ordre judiciaire, ni au Parlement, désignées par les Présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat ;

- que la formation compétente à l'égard des magistrats du Siègre comprendrait en outre cinq magistrats du Siègre et un du Parquet, désignés par tirage au sort au sein de conseils élus, alors qu'au sein de la formation compétente à l'égard des magistrats du Parquet siègeraient cinq magistrats du Parquet et un du Siègre ;

- que les propositions pour les nominations de magistrats du Siègre relèveraient de la formation compétente à l'égard des magistrats du Siègre et s'étendraient à celles de président de tribunal de grande instance ;

- que la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du Parquet donnerait son avis sur les propositions de nomination présentées par le ministre de la justice ainsi que sur les sanctions disciplinaires. Dans ce dernier cas, elle serait présidée par le procureur général près la Cour de cassation ;

- qu'une loi organique préciserait les modalités de désignation des membres du Conseil supérieur de la magistrature, le régime des incompatibilités ainsi que les attributions et le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature.

**La commission a ensuite procédé à l'examen du rapport de M. Charles Jolibois sur la Section III du projet de loi constitutionnelle relative à la Haute Cour de justice et à la responsabilité pénale des membres du Gouvernement.**

**M. Charles Jolibois, rapporteur,** s'est livré à une description des règles de mise en jeu de la responsabilité pénale des ministres sous la Ve République. Il a rappelé que la décision de saisir la commission d'instruction de la Haute Cour de justice était une compétence exclusive et discrétionnaire du Parlement puisqu'elle supposait l'adoption en termes identiques par les deux Assemblées d'une proposition de résolution à cette fin. Il a comparé l'adoption de cette proposition à un réquisitoire introductif d'instance délivré par le procureur de la République.

Il a fait observer que la commission d'instruction de la Haute Cour de justice était uniquement composée de magistrats de la Cour de cassation et que sa décision de non-lieu ou de renvoi devant la formation de jugement n'était susceptible d'aucun recours.

S'agissant de la Haute Cour de justice, il a rappelé qu'elle était composée de parlementaires désignés en nombre égal par chacune des deux Assemblées.

**M. Charles Jolibois, rapporteur**, a noté que, en l'état actuel du droit, il existait bien un filtre pour poursuivre les ministres dans la mesure où il convenait d'obtenir non seulement une décision des deux Assemblées en ce sens mais également une décision de renvoi de la commission d'instruction. Il a estimé que ces deux étapes mettaient les ministres à l'abri du harcèlement procédural.

Il a, en outre, considéré que la procédure actuelle de mise en jeu de la responsabilité pénale des ministres n'encourait pas le reproche d'arbitraire compte tenu, d'une part, que les parlementaires élus à la Haute Cour de justice prêtent serment et, d'autre part, que les décisions de cette juridiction sont soumises au principe de légalité des incriminations et des peines.

Il a ensuite fait observer que les nombreuses critiques ne s'adressaient pas à la Haute Cour de justice elle-même, qui n'a jamais siégé, mais à l'apparente complexité des dispositions régissant sa saisine. Il a d'ailleurs précisé que, par deux fois, une procédure avait été engagée à l'encontre de ministres mais qu'elle n'avait pu parvenir au stade du jugement pour des raisons indépendantes du régime juridique de la Haute Cour à savoir, dans la première hypothèse, l'intervention d'une loi d'amnistie et, dans le second cas, une décision de la commission d'instruction constatant la prescription de l'action publique.

**M. Charles Jolibois, rapporteur**, a rappelé que la procédure de saisine de la Haute Cour de justice avait été critiquée comme portant atteinte à la présomption d'innocence, dans la mesure où sa mise en oeuvre suppose une

résolution de « mise en accusation ». Il a cependant fait observer que la notion d'accusation était utilisée dans l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Il s'est ensuite livré à une description de la réforme envisagée par le projet de loi. Il a noté que la première caractéristique de la révision soumise à l'examen du Parlement concernait la saisine de la commission d'instruction, qui serait confiée au seul procureur général près la Cour de cassation. Il a précisé que l'attribution à ce dernier d'une compétence liée, en ce sens qu'il ne saurait opérer un classement sans suite sauf dans l'hypothèse où une plainte serait manifestement irrecevable ou infondée, entraînerait un risque d'engorgement de la commission d'instruction. Il a en outre estimé que le fait de confier le soin de décider d'engager des poursuites à un homme seul n'était pas une solution satisfaisante pour les infractions les plus importantes. Enfin, il a estimé que ce nouveau système remettrait en cause une compétence fondamentale des parlementaires.

**M. Charles Jolibois, rapporteur**, a ensuite souligné qu'une seconde caractéristique du projet de loi consistait dans l'instauration d'une Cour de justice de la République, chargée de connaître de la responsabilité pénale des membres du Gouvernement. Il a rappelé qu'il s'agissait d'une formation de jugement mixte, inspirée des cours d'assises et comprenant, à la différence de la Haute Cour de justice, des magistrats professionnels « encadrant » des jurés parlementaires.

Il a fait observer qu'une troisième innovation du projet de loi consistait à ouvrir des voies de recours ; il a regretté que le texte soit muet sur la nature de celles-ci.

**M. Charles Jolibois, rapporteur**, a ensuite soumis plusieurs propositions aux membres de la commission afin d'améliorer les dispositions du projet de loi sur les points qui lui paraissent contestables.

Dans le but d'éviter une multiplication des poursuites pénales contre les ministres, il a suggéré de créer une «commission juridictionnelle des poursuites» dont l'avis serait un préalable nécessaire à la saisine par le Procureur général de la commission d'instruction. Il a souhaité que cette commission des poursuites soit composée de magistrats et que ses décisions de rejet soient susceptibles d'un pourvoi en cassation.

Il a ensuite proposé de maintenir la compétence du Parlement pour procéder, concurremment, à la saisine de la commission d'instruction de la Cour de justice.

S'agissant de la composition de la Cour de justice, il a souhaité qu'elle reste d'essence parlementaire mais que soit prévue la présence de deux magistrats professionnels. Il a aussi suggéré que le président soit élu parmi les membres parlementaires.

**M. Charles Jolibois, rapporteur**, a considéré que la judiciarisation de la mise en jeu de la responsabilité pénale des ministres devait s'accompagner de la possibilité d'un recours en cassation. Toutefois, afin d'éviter une multiplication de ces pourvois à chaque stade de la procédure, il a souhaité que la Cour de cassation ne soit appelée à se prononcer que contre une décision de rejet de la commission des poursuites et contre l'arrêt de condamnation. Il a précisé que cette suggestion, visant à permettre à la Cour de cassation de se prononcer en dernier ressort, devait le conduire à préconiser la non-participation de son premier président à la formation de jugement de la Cour de justice.

Il a conclu en indiquant qu'il souhaitait :

- que soit conservé le principe, posé par le projet, de deux juridictions distinctes compétentes pour connaître respectivement du cas de haute trahison par le Président de la République et des crimes et délits commis par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions ;

- que le Parlement puisse toujours saisir la commission d'instruction de la Cour de justice de la République ;

- que, du fait de la nature et de la spécificité des fonctions ministérielles, la saisine de la commission d'instruction par le Procureur général près la Cour de cassation soit subordonnée à l'avis conforme d'une commission juridictionnelle des poursuites, composée de magistrats ;

- que soient prévues des conditions d'entrée en vigueur de la réforme de nature à permettre l'application du nouveau régime et aux faits antérieurs ou aux affaires en cours à cette date.

Un large débat s'est ensuite engagé auquel ont participé **MM. Jacques Larché, président, Charles Jolibois, rapporteur, Charles de Cuttoli, Charles Lederman, Michel Dreyfus-Schmidt, Bernard Laurent, Etienne Dailly, Pierre Fauchon, Maurice Ulrich et Jean-Marie Girault.**

**M. Charles de Cuttoli** a déclaré souscrire à la plupart des propositions avancées par le rapporteur. Il a estimé que le malaise existant actuellement dans l'opinion publique à propos de la mise en jeu de la responsabilité pénale des ministres trouvait sa source dans le sentiment que lesdits ministres seraient des citoyens au-dessus des lois. Il a précisé que cette impression ne résultait pas du mauvais fonctionnement de la Haute Cour de justice elle-même, qui n'a jamais siégé, mais de la difficulté de la saisir. Il a en conséquence considéré que le point important de la réforme concernait la saisine de la Cour de justice de la République.

**M. Charles Lederman** a rappelé que, selon lui, dès lors qu'il serait instauré un filtre permettant de manière efficace d'éviter un harcèlement procédural à l'encontre des ministres, aucune considération ne saurait justifier que ceux-ci pussent échapper aux juridictions ordinaires.

Il a critiqué le fait que le rapporteur renvoie à une loi organique le soin de fixer la composition et les attributions de la Cour de justice, d'autant plus que le projet de loi contenait lui-même des dispositions précises sur ces points. Il a rappelé que le Conseil constitutionnel serait

obligatoirement saisi de la loi organique et pourrait ainsi imposer un point de vue sur les dispositions relatives à cette juridiction.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a fait part de ses réserves relatives à l'institution de deux juridictions différentes pour connaître des actes de haute trahison du Président de la République et des crimes et délits des ministres. Il a partagé le point de vue de M. Charles Lederman sur le fait qu'il n'apparaissait pas utile de poursuivre les ministres devant une juridiction spéciale dès lors que, en amont, serait institué un crible insoupçonnable.

Il a critiqué le fait que le procureur général près la Cour de cassation ait besoin d'un avis conforme d'une commission des poursuites pour saisir la commission d'instruction alors qu'il peut décider de sa propre initiative de ne pas poursuivre.

Il s'est en outre interrogé sur la possibilité pour le Parlement de saisir la commission d'instruction précisant qu'une telle faculté permettrait d'élever les Assemblées au rang d'organes d'appel des décisions du procureur général lorsque celui-ci refuserait d'engager les poursuites.

Enfin, il a rappelé qu'il serait favorable à une distinction entre la procédure suivie pour les délits et celle suivie pour les crimes.

**M. Bernard Laurent** a approuvé les orientations générales du rapporteur. Il a toutefois fait part de ses réserves sur sa proposition tendant à instituer une commission juridictionnelle des poursuites, dans la mesure où un haut magistrat est capable de décider de lui-même si une plainte est manifestement infondée. Il a également critiqué le renvoi à une loi organique pour fixer les règles relatives à la composition et aux attributions de la Cour de justice de la République.

**M. Etienne Dailly** a félicité le rapporteur pour le travail accompli. Il a néanmoins critiqué l'institution d'une nouvelle juridiction compétente pour connaître de la res-

ponsabilité pénale de membres du Gouvernement. Il a rappelé qu'il était favorable à l'adoption d'une définition précise de la haute trahison. Il a partagé le scepticisme de MM. Bernard Laurent et Charles Lederman sur le renvoi à une loi organique pour fixer la composition et les attributions de la Cour de justice.

Il a souhaité que soit prescrit un délai pour la désignation des juges de chaque Assemblée à la suite d'un renouvellement général ou partiel.

Il a approuvé la proposition du rapporteur visant à permettre au Parlement de saisir la commission d'instruction, tout en précisant qu'il serait opportun de prévoir, comme dans le droit actuel, une majorité renforcée pour engager ses poursuites.

Il s'est en revanche déclaré opposé à l'institution d'une commission des poursuites.

Enfin, **M. Etienne Dailly** a fait part de ses doutes sur l'urgence d'une réforme des dispositions relatives à la responsabilité pénale des ministres.

**M. Charles de Cuttoli** lui a objecté qu'une telle réforme correspondait à une attente de l'opinion ; il lui a paru difficile de suspendre, voire de retarder l'examen de ce projet de loi constitutionnelle.

**M. Pierre Fauchon** a rappelé qu'il s'était inquiété de la judiciarisation de la responsabilité pénale des ministres dans la mesure où elle risquait d'aboutir à une multiplication des poursuites à leur encontre. Il s'est toutefois déclaré rassuré par le système retenu par le rapporteur. Il a en particulier approuvé le principe de la création d'une commission des poursuites.

En revanche, sans nier la nécessité d'un renvoi à une loi organique pour fixer certaines règles relatives à la Cour de justice, il a estimé qu'il convenait d'en exclure les dispositions concernant sa composition et ses attributions. Il s'est enfin interrogé sur la possibilité de prévoir un

pourvoi en cassation dans l'hypothèse où la commission d'instruction rendrait une décision de non-lieu.

**M. Maurice Ulrich** a considéré que, le procureur général étant un magistrat chevronné qui, par hypothèse, a exercé des fonctions de responsabilité au ministère de la justice, il n'était pas utile de prévoir la mise en place d'une commission des poursuites pour le conseiller.

**M. Jacques Larché, président**, a fait observer que se posait une difficulté de principe sur laquelle la commission devait se prononcer. Il a résumé le problème en indiquant qu'il convenait de savoir s'il était opportun de prévoir une «judiciarisation» mesurée d'une Cour de justice compétente pour connaître des crimes et délits commis par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions, ou s'il valait mieux instituer, comme le proposaient MM. Michel Dreyfus-Schmidt et Charles Lederman, un système de crible permettant ensuite le renvoi des ministres devant les juridictions ordinaires.

**M. Jean-Marie Girault** s'est interrogé sur les conséquences de l'existence d'une juridiction propre aux membres du Gouvernement dans l'hypothèse où, à l'occasion d'une même affaire, elle serait appelée à se prononcer concurremment avec les juridictions ordinaires. Il a en effet redouté que, cette situation ne donne lieu à des solutions contradictoires dans un même litige.

**M. Charles Jolibois, rapporteur**, a justifié la création d'une juridiction propre aux ministres par la spécificité de leur tâche.

Déclarant qu'un ministre n'était pas un citoyen comme les autres, **M. Bernard Laurent** a partagé ce point de vue. Consultée sur ce point, la commission a accepté le principe de la création d'une Cour de justice de la République et a rejeté la possibilité d'un renvoi des ministres devant les juridictions ordinaires.

A l'article 11 (articles 68-1 et 68-2 de la Constitution), après les interventions de **MM. Michel Dreyfus-Schmidt, Jacques Larché, président, et**

**Charles Jolibois, rapporteur**, la commission a tout d'abord, pour l'article 68-1, précisé que les membres du Gouvernement seraient jugés par la Cour de justice de la République.

Elle a en outre établi dans le même article, après l'intervention de **M. Michel Dreyfus-Schmidt**, que la Cour de justice serait liée par la définition des crimes et délits ainsi que par la détermination des peines, telles qu'elles résultent de la loi.

Puis une discussion à laquelle ont participé **MM. Bernard Laurent, Michel Dreyfus-Schmidt, Etienne Dailly, Pierre Fauchon, Maurice Ulrich, Charles Jolibois, rapporteur, et Jacques Larché, président**, s'est engagée sur la proposition du rapporteur de créer un article 68-2 fixant la composition de la Cour de justice de la République et prévoyant les conditions de la saisine de sa commission d'instruction.

**M. Charles Jolibois, rapporteur**, a tout d'abord proposé que la Cour de justice soit composée de dix membres 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 de deux magistrats du Siègne à la Cour de cassation élus par cette juridiction. Il a suggéré que la Cour de justice élise son président parmi ses membres parlementaires.

**M. Bernard Laurent** a estimé qu'il serait plus exact, s'agissant du Sénat, de viser le renouvellement triennal.

**M. Jacques Larché, président**, a rappelé que l'article 32 de la Constitution faisait référence au renouvellement partiel du Sénat en ce qui concerne l'élection du Président du Sénat.

Sur une question de **M. Michel Dreyfus-Schmidt**, **M. Charles Jolibois, rapporteur**, a précisé que les modalités de désignation des magistrats du Siègne seraient fixées par la loi organique.

**M. Etienne Dailly**, après avoir également précisé que la notion de renouvellement triennal n'apparaissait que dans la loi organique, a jugé nécessaire de fixer un délai pour la désignation par les Assemblées parlementaires de leurs représentants à la Cour de justice.

**M. Charles Jolibois, rapporteur**, a alors fait valoir qu'il n'existait pas de sanction à une carence éventuelle de l'une ou l'autre des Assemblées.

**M. Jacques Larché, président**, a également rappelé que le délai d'un mois actuellement prévu par la loi organique pour cette désignation n'avait pas empêché l'Assemblée nationale de ne pas y procéder sans qu'aucune sanction n'ait pu être prise.

**M. Charles Jolibois, rapporteur**, a par ailleurs proposé de prévoir que la commission d'instruction de la Cour de justice serait saisie par le procureur général près la Cour de cassation agissant soit d'office, soit sur plainte d'une personne physique, après avis conforme d'une commission juridictionnelle des poursuites, composée de magistrats, qui statuerait sur la saisine. Il a indiqué que cette commission d'instruction pourrait être également saisie, comme actuellement, par les deux Assemblées statuant par un vote identique au scrutin public.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a fait valoir que, si le procureur général ne souhaitait pas que les poursuites fussent engagées, il suffirait, dans le système proposé par le rapporteur, de ne pas soumettre les plaintes à l'avis de la commission des poursuites.

**M. Charles Jolibois, rapporteur**, a précisé qu'à son sens, le procureur général devrait soumettre toute plainte à l'avis de cette commission.

**M. Pierre Fauchon**, tout en faisant une analyse similaire à celle du rapporteur, a néanmoins estimé qu'il pouvait être utile de préciser l'obligation ainsi faite au procureur général.

Il s'est en outre demandé s'il était opportun de prévoir l'avis obligatoire d'une commission juridictionnelle des poursuites, que le procureur général agisse d'office ou sur plainte d'une personne physique.

**M. Etienne Dailly**, mettant en doute l'utilité d'une commission juridictionnelle, a jugé que l'appréciation du procureur général pouvait se suffire à elle-même. Il a en outre jugé nécessaire de maintenir la précision selon laquelle toute personne se prétendant lésée par un crime ou un délit commis par un membre du Gouvernement dans l'exercice de ses fonctions pourrait porter plainte.

**M. Bernard Laurent** a également jugé inutile d'alourdir la procédure par l'intervention d'une commission juridictionnelle.

**M. Charles Jolibois, rapporteur**, a alors rappelé que, dans la procédure de droit commun, le procureur pouvait classer une plainte dans la mesure où, en contrepartie, une partie civile pouvait être constituée. Il a relevé que tel n'était pas le cas dans la procédure devant la Cour de justice.

**M. Maurice Ulrich** a pour sa part fait valoir que les inconvénients d'une éventuelle médiatisation excessive se présenteraient tant à l'échelon de la commission juridictionnelle des poursuites qu'à celui de la commission d'instruction.

**M. Jacques Larché, président**, après avoir mis en garde contre les excès éventuels qui pourraient résulter de l'utilisation de cette procédure, a souligné que la notion de caractère manifestement irrecevable ou infondé de la plainte constituait un filtre bien peu efficace.

**M. Etienne Dailly** a, au contraire, exprimé la crainte que la commission des poursuites ne paraisse aux yeux de l'opinion comme un obstacle supplémentaire destiné à éviter la mise en jeu de la responsabilité des ministres.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a suggéré que la levée de l'immunité -sauf délit flagrant- soit demandée devant chaque Assemblée.

Enfin, répondant à **M. Etienne Dailly** qui estimait souhaitable de préciser que la plainte devait être transmise par le procureur de la République avec ses réquisitions, **M. Charles Jolibois, rapporteur**, a estimé qu'une telle précision était inutile dans la Constitution.

A l'issue de cette discussion, la commission a approuvé l'ouverture de la possibilité, pour les personnes physiques, de déposer plainte devant le procureur général près la Cour de cassation et le principe de la saisine par celui-ci de la commission d'instruction -ou du classement de la plainte- après avis conforme d'une commission juridictionnelle des poursuites qui statuerait sur la saisine.

Puis **M. Charles Jolibois, rapporteur**, a fait observer qu'une interrogation pouvait apparaître sur l'opportunité de réserver cette procédure aux seuls citoyens français.

**M. Etienne Dailly** ne s'est pas montré hostile à la solution limitant l'ouverture de la procédure aux seuls citoyens.

**MM. Michel Dreyfus-Schmidt et Pierre Fauchon** ont, au contraire, fait valoir qu'une victime, quelle que soit sa nationalité, devait pouvoir demander justice devant la nouvelle juridiction.

La commission a alors décidé d'ouvrir la procédure à «toute personne physique».

**M. Charles Jolibois, rapporteur**, a ensuite proposé, après l'intervention de **M. Etienne Dailly**, de préciser -dans le dernier alinéa de l'article 68-2 qu'une loi organique fixerait les conditions de désignation des membres de la Cour de justice de la République et de leurs suppléants, les règles de son fonctionnement, la procédure applicable devant elle, la composition et les attributions de la commission des poursuites et de la commission d'ins-

truction et les règles du pourvoi en cassation contre les décisions de rejet de la commission des poursuites et les arrêts de condamnation.

A propos des voies de recours, s'est engagé un débat auquel ont participé **MM. Pierre Fauchon, Bernard Laurent, Michel Dreyfus-Schmidt, Maurice Ulrich, Jacques Larché, président, et Charles Jolibois, rapporteur.**

**M. Maurice Ulrich** a estimé que le recours en cassation devait être permis sur toutes les décisions de la commission des poursuites et non pas seulement sur celles de rejet.

**M. Charles Jolibois, rapporteur,** après avoir fait observer que le recours en cassation contre l'arrêt de condamnation constituait déjà une innovation, s'est inquiété du risque d'un alourdissement de la procédure.

**M. Bernard Laurent** s'est demandé quelle institution serait compétente en cas de renvoi faisant suite à une cassation.

**M. Charles Jolibois, rapporteur,** relevant qu'il s'agissait d'un vrai problème a considéré qu'il devrait être réglé par la loi organique.

A l'issue de cette discussion, la commission a décidé de prévoir le recours en cassation pour les arrêts de condamnation et pour toutes les décisions de la commission des poursuites.

Elle a donc adopté, à l'article 11, un amendement regroupant toutes ses décisions antérieures.

Après l'article 11, la commission a examiné un amendement du rapporteur tendant à créer un article additionnel rendant applicables les nouvelles dispositions aux faits commis avant leur entrée en vigueur et précisant que les actes, formalités et décisions, intervenus dans le cadre des procédures devant la Haute Cour de justice concernant des membres du Gouvernement demeureraient valables.

Répondant à **M. Etienne Dailly**, qui craignait une certaine imprécision de la formulation proposée, **M. Charles Jolibois, rapporteur**, a indiqué qu'une décision de renvoi devant l'ancienne Haute Cour deviendrait une décision de renvoi devant la nouvelle Cour de justice de la République et que tous les actes d'instruction resteraient en vigueur. Il a également fait valoir que la formulation qu'il proposait était traditionnellement utilisée.

**M. Jacques Larché, président**, a fait observer que, grâce à cet article additionnel, tout acte de procédure commencé devant la Haute Cour pourrait être poursuivi devant la nouvelle juridiction.

La commission a alors adopté l'amendement du rapporteur créant un article additionnel après l'article 11.

A l'issue des débats, **M. Etienne Dailly** a regretté que le rapporteur n'ait pas proposé une définition de la haute trahison.

**M. Charles Jolibois, rapporteur**, a indiqué que la définition dans la Constitution du délit de haute trahison présentait l'inconvénient de limiter la capacité d'appréciation du Parlement.

**M. Jacques Larché, président**, après avoir fait valoir que le principe même d'une définition de la haute trahison était contraire à la tradition républicaine, a estimé que la haute trahison constituait un substitut indispensable à l'absence de responsabilité politique et pénale du Président de la République. Il en a conclu que l'appréciation de la haute trahison devait demeurer une compétence souveraine du Parlement.

La commission a alors adopté la section III ainsi que l'ensemble du projet de loi modifié par les amendements précédemment retenus.

**PROGRAMME DE TRAVAIL DES COMMISSIONS  
ET DES MISSIONS POUR LA SEMAINE  
DU 24 AU 28 MAI 1993**

---

**Commission des Affaires économiques et du Plan**

**Jeudi 27 mai 1993**

*à 9 heures 30*

Salle n° 261

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de résolution n° 306 (1992-1993) présentée par M. Jacques Genton sur la proposition de règlement (CEE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 2052/88 concernant les missions des Fonds à finalité structurelle, leur efficacité ainsi que la coordination de leurs interventions entre elles et celles de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants et sur la proposition de règlement (CEE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 4253/88 du Conseil, du 19 décembre 1988, portant dispositions d'application du règlement (CEE) n° 2052/88 en ce qui concerne la coordination entre les interventions des différents Fonds structurels, d'une part, et entre celles-ci et celles de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants, d'autre part, (n° E-71).

- Examen des amendements éventuels à la Résolution n° 300 (1992-1993) sur la proposition de règlement (CEE) du Conseil relative à l'harmonisation et à la rationalisation des procédures décisionnelles des instruments com-

munautaires de défense commerciale, et portant modification des règlements du Conseil applicables en la matière (n° E-3) (rapport n° 281 et rapport supplémentaire n° 301 de M. François Blaizot).

**Eventuellement, vendredi 28 mai 1993**

*à 9 heures 30*

Salle n° 263

- Examen des amendements éventuels au projet de loi n° 273 (1992-1993) relatif au code de la consommation (partie législative) (M. Jean-Jacques Robert, rapporteur).

**Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées**

**Mercredi 26 mai 1993**

*à 17 heures*

Salle n° 216

- Audition de M. Alain Juppé, ministre des affaires étrangères.

- Désignation d'un rapporteur sur le projet de loi, en cours d'examen par l'Assemblée nationale, relatif à la conduite des inspections menées en vertu de l'article 14 du Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe et du protocole sur l'inspection annexé à ce traité (n° 120, A.N., 10e législature).

- Désignation d'un rapporteur sur le projet de loi autorisant l'approbation d'un protocole additionnel à la convention relative à la protection du Rhin contre la pollution par

les chlorures signée à Bonn le 3 décembre 1976 (ensemble quatre annexes).

**Jeudi 27 mai 1993**

*à 14 heures 30*

Salle n° 216

- Audition de M. François Léotard, ministre d'Etat, ministre de la défense.

**Commission des Affaires sociales**

**Mardi 25 mai 1993**

*à 16 heures 30*

Salle n° 213

- Audition de M. Michel Giraud, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

- Echange de vues sur une éventuelle saisine pour avis de la commission sur le projet de loi de finances rectificative pour 1993.

- Désignation du représentant du Sénat au sein du Conseil d'administration de l'hôpital national de Saint-Maurice.

- Désignation du représentant du Sénat au sein du Conseil d'administration du centre hospitalier national d'ophtalmologie des Quinze-Vingts.

**Commission des finances, du contrôle budgétaire et  
des comptes économiques de la Nation**

**Mardi 25 mai 1993**

*à 16 heures*

Salle de la commission

- Communication de M. Paul Girod sur les conséquences de la révision générale des bases des impôts directs locaux.

- Désignation d'un candidat pour représenter le Sénat au sein du Conseil d'orientation du Centre national d'art et de culture Georges Pompidou.

**Mercredi 26 mai 1993**

*à 10 heures (salle Médicis) :*

- Audition des principaux instituts de prévision sur la situation de l'économie française et ses perspectives.

*à 15 heures (salle de la commission) :*

- Audition de M. Bernard Attali, Président directeur général de la Compagnie nationale Air France, sur la situation du groupe.

*à 17 heures (salle de la commission) :*

- Audition de M. Edmond Alphandery, ministre de l'économie, sur le projet de loi relatif aux privatisations.

**Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale**

**Mercredi 26 mai 1993**

*à 9 heures et éventuellement à 15 heures*

Salle de la Commission

- Examen du rapport de M. Jean-Marie Girault sur la proposition de loi n° 211 (1992-1993) présentée par M. Jacques Larché, tendant à modifier la loi n° 93-2 du 4 janvier 1993 portant réforme de la procédure pénale en vue de faciliter la conduite des enquêtes judiciaires et de l'instruction ainsi que le déroulement des audiences pénales.

- Nomination de rapporteurs pour les textes suivants :

. proposition de loi n° 262 (1992-1993) présentée par MM. Serge Mathieu et Pierre Vallon, tendant à allonger les délais d'élaboration du schéma départemental de la coopération intercommunale ;

. proposition n° 270 (1992-1993) présentée par M. Pierre Vallon, visant à harmoniser la composition des bureaux des conseils généraux et des conseils régionaux ;

. proposition de loi n° 278 (1992-1993) présentée par M. Jean Pépin, tendant à instituer une garantie de paiement au profit du locateur d'ouvrage dans les marchés privés de travaux ;

. proposition de loi n° 294 (1992-1993) présentée par MM. Pierre Laffitte, Ernest Cartigny et Guy Cabanel, tendant à instituer une garantie de paiement du locateur d'ouvrage dans les marchés privés de travaux ;

. proposition de loi n° 290 (1992-1993) présentée par M. Jean-Paul Delevoye, visant à modifier l'article 68 de la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République ;

. proposition de loi n° 292 (1992-1993), présentée par M. Etienne Dailly, autorisant le versement de primes de fidélité à certaines actions nominatives des sociétés commerciales ;

. proposition de résolution n° 305 (1992-1993) présentée par M. Paul Masson en application de l'article 73 bis du Règlement, sur la proposition modifiée de directive du conseil relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (n° E-48).

**Mission commune d'information chargée d'étudier les problèmes de l'aménagement du territoire et de définir les éléments d'une politique de reconquête de l'espace rural et urbain**

**Jeudi 27 mai 1993**

Salle n° 263

*à 9 heures 30 :*

- Audition de M. Jean-Pierre Fourcade, Sénateur, Président du Comité des finances locales.

*à 11 heures :*

- Audition de M. Michel Thénault, Directeur général des collectivités locales au ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire.

*à l'issue de ces auditions :*

- Election d'un nouveau vice-président en remplacement de M. Jean PUECH, nommé Ministre de l'Agriculture et de la Pêche.