

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. PHILIPPE SÉGUIN

1. **Démission de députés** (p. 2).
2. **Modifications du décret portant convocation du Parlement en session extraordinaire** (p. 2).
3. **Adoption de deux résolutions portant sur des propositions d'actes communautaires** (p. 3).
4. **Rappels au règlement** (p. 3).
M. Jacques Brunhes, Mme Ségolène Royal, M. le président.
5. **Révision constitutionnelle.** – Discussion d'un projet de loi constitutionnelle (p. 4).
M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice.
M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois, rapporteur.

EXCEPTION D'IRRECEVABILITÉ (p. 13)

Exception d'irrecevabilité de M. Malvy : MM. Bernard Derosier, le garde des sceaux, le président de la commission des lois, Alain Marsaud. – Rejet.

QUESTION PRÉALABLE (p. 16)

Question préalable de M. Malvy : MM. Julien Dray, le garde des sceaux, le président de la commission des lois, Raoul Béteille, Jean-Louis Beaumont. – Rejet.

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 25)

MM. Jean-Pierre Balligand,
Jacques Brunhes,
Jean-Pierre Michel.

MM. le président de la commission des lois, le président.

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

6. **Ordre du jour** (p. 31).

Je vais donc maintenant appeler l'ordre du jour. (« *Très bien !* » et *applaudissements sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. Julien Dray. Quelle honte !

5

RÉVISION CONSTITUTIONNELLE

Discussion d'un projet de loi constitutionnelle

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi constitutionnelle portant extension du champ d'application du référendum, instituant une session parlementaire ordinaire unique et modifiant le régime de l'inviolabilité parlementaire (nos 2120, 2138).

Le rapport de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République porte également sur les propositions de loi de :

M. Louis de Broissia et plusieurs de ses collègues, modifiant l'article 26 de la Constitution et tendant à supprimer l'inviolabilité dont bénéficient les membres du Parlement (n° 324) ;

M. Georges Colombier, tendant à instituer une session parlementaire unique (n° 462) ;

M. Martin Malvy et plusieurs de ses collègues, tendant à l'instauration d'une session parlementaire unique (n° 549) ;

M. Michel Noir, modifiant les articles 28 et 43 de la Constitution et tendant à modifier le calendrier parlementaire et le nombre des commissions permanentes (n° 587) ;

Mme Elisabeth Hubert, M. Jean-Pierre Abelin et plusieurs de leurs collègues, tendant à instituer une session parlementaire unique (n° 601) ;

M. Bernard Murat et plusieurs de ses collègues, tendant à allonger la durée des deux sessions parlementaires ordinaires (n° 790) ;

M. Jean Roatta et plusieurs de ses collègues, modifiant l'article 26 de la Constitution relatif à l'immunité parlementaire (n° 1022).

La parole est à M. le garde des sceaux, ministre de la justice.

M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice. Mesdames et messieurs les députés, le 19 mai dernier, dans cette enceinte, votre président vous donnait lecture d'un message du Président de la République.

Concrétisant les engagements qu'il avait pris dans les mois qui ont précédé son élection, le chef de l'Etat vous faisait part de son souhait de soumettre sans délai au Parlement « un projet de loi constitutionnelle tendant à étendre le champ d'application du référendum de l'article 11 de la Constitution et à apporter les modifications nécessaires pour organiser une session unique du Parlement ».

Tel est l'enjeu du texte qui vous est aujourd'hui soumis.

Cette initiative n'est pas le fruit d'une conjoncture électorale, pas plus qu'elle n'est la marque d'une volonté personnelle d'infléchir nos institutions. L'équilibre entre les différents pouvoirs, instauré en 1958 et affirmé par la suite, a doté la France d'un régime stable auquel tout le monde est attaché.

Le véritable enjeu est donc ailleurs : faire en sorte que, dans ce cadre consensuel, le peuple trouve les moyens d'exprimer et d'imposer éventuellement sa volonté. Certes, cette préoccupation est depuis longtemps à la base de notre droit public constitutionnel.

Le premier principe de la République, affirmé par notre Constitution, n'est-il pas « le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple » ?

Le second est, selon l'article 3 de la Constitution, que « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum ».

Ces deux modes d'expression sont aujourd'hui affaiblis avec un Parlement encombré et un référendum oublié. Or il n'est que trop clair que, dans le même temps, une distance s'est instaurée entre le peuple et le pouvoir : entre eux se sont installées la défiance et même l'amertume. Le Président de la République souhaite combler ce fossé par une réforme qui, contrairement à ce qui a été dit, ne comporte absolument pas deux volets contradictoires. Bien au contraire, c'est parce que, comme je viens de le rappeler, le peuple dispose de deux modes d'expression – le référendum et ses représentants – que la révision porte sur deux sujets : l'extension du champ du référendum et l'allongement de la période au cours de laquelle ses représentants pourront siéger.

L'unique enjeu du projet est de permettre à nos concitoyens de s'exprimer davantage à travers vous ou par eux-mêmes, mais dans le respect de l'équilibre qui préside depuis près de quarante ans à l'esprit de nos institutions.

Le Président de la République non plus que le Gouvernement n'envisagent que la Constitution soit modifiée morceau par morceau ; ils ne souhaitent pas qu'à l'occasion de cette révision les relations entre les pouvoirs et la stabilité des institutions risquent d'être mises en cause. J'appelle donc votre attention sur la prudence qui doit vous animer en approchant notre loi fondamentale.

M. Jean-Pierre Brard. Frilosité !

M. le garde des sceaux. Permettez-moi maintenant de détailler les différents aspects du texte qui vous est soumis.

Je parlerai d'abord de l'extension du champ d'application du référendum.

L'article 11 de la Constitution permet le recours au référendum pour les questions touchant à l'organisation des pouvoirs publics et à la ratification de certains traités. L'instrument se voulait en 1958 profondément novateur, et il l'était. Il est tombé dans une relative désuétude au cours des dernières années. Il est temps de lui restituer la place éminente que nos constituants ont voulu lui donner lorsqu'il y a trente-sept ans ils ont entendu rompre avec une tradition d'hostilité et de défiance à l'égard des procédures de démocratie semi-directe.

Certes, des voix s'élèvent pour critiquer l'extension du champ référendaire, ne serait-ce que pour contester le principe du référendum lui-même. Je répondrai à ces détracteurs en vous citant les propos qu'en 1984 le Président Mitterrand avait tenus.

M. Julien Dray. Ils sont bien utiles aujourd'hui ! A l'époque, vous aviez attaqué leur auteur !

M. le garde des sceaux. Que disait M. Mitterrand ? « Qu'il soit bien clair que je ne considère pas qu'il soit illégitime ou choquant qu'ici ou là on ait songé à soumettre au référendum les nouvelles dispositions sur l'école, voulues par le Gouvernement. Ces dispositions traitent, en effet, d'un problème suffisamment important pour que la souveraineté nationale puisse s'exprimer de cette façon, à ce sujet. Encore faut-il que les institutions l'autorisent. »

L'actuel Président de la République vous invite aujourd'hui à accomplir « un geste fort, un geste de respect à l'égard de l'opinion », pour reprendre les termes mêmes de celui qui soutenait la réforme de 1984 et qui était alors le premier secrétaire du parti socialiste : Lionel Jospin.

En effet, le référendum permet de rendre la parole au peuple et de l'associer plus activement au processus politique de décision.

Ai-je besoin, après avoir évoqué ces hautes cautions, de me référer au général de Gaulle pour affirmer que le référendum permet de dépasser les clivages partisans et les divergences d'intérêts ?

Le référendum doit être utilisé pour résoudre des questions capitales, à des moments stratégiques. Le champ du référendum, tel qu'il avait été défini en 1958, traduisait cet impératif. Mais les grands choix institutionnels ont été faits et l'organisation des pouvoirs publics rencontre un large accord général. Nous vivons désormais une démocratie rassemblée autour des institutions.

La France doit faire face à d'autres défis, le principal étant de concilier l'efficacité économique, l'ouverture au monde extérieur et la cohésion de la société.

Cependant, la fracture sociale est réelle.

Les questions d'aujourd'hui ne sont pas institutionnelles : elles sont économiques et sociales. Or le sentiment est largement répandu que les changements politiques restent sans effet sur ces questions-là, les plus graves et les plus concrètes, et que, quelle que soit la majorité, rien n'y fait.

L'extension du champ du référendum vise à donner aux citoyens non seulement la parole mais encore le pouvoir sur un certain nombre de ces sujets. Elle adapte la Constitution à un besoin nouveau de participation dans les domaines qui font aujourd'hui discussion.

D'où le nouveau champ offert au référendum par le projet du Gouvernement : les orientations générales de la politique économique et sociale de la nation et les règles fondamentales d'organisation et de fonctionnement des services publics.

Pourquoi, demanderont certains, une ouverture si limitée ?

Pourquoi, par exemple, ne pas permettre au chef de l'Etat de soumettre au référendum tout projet de loi, comme cela avait été envisagé un moment au cours de l'élaboration de la Constitution en 1958 ?

La question mérite qu'on s'y arrête car, après tout, les citoyens pourraient s'étonner que des questions importantes comme celles relatives aux libertés publiques, au droit pénal, à la souveraineté leur soient interdites.

La réponse réside – je le crois – dans les spécificités des deux modes d'expression de la souveraineté, la représentation nationale et le référendum.

Le Parlement discute longuement les textes, les amende, recherche des compromis. En cas de référendum, en revanche, la majorité l'emporte, la minorité est

battue sans que ses idées soient prises en compte dans la procédure, même si cet inconvénient peut être limité par des débats préalables. Selon les sujets, selon les situations, l'une des deux approches, parlementaire ou référendaire, est donc préférable à l'autre.

Schématiquement, je dirai que la loi doit toujours être parlementaire lorsqu'il faut concilier ou améliorer. Elle peut être référendaire lorsqu'il faut trancher et réformer.

Il est des sujets qui me paraissent devoir impérativement relever de la voie parlementaire.

Il s'agit d'abord des questions dont l'examen relève des prérogatives traditionnelles du Parlement, comme les libertés publiques, le droit pénal ou encore les lois de finances.

Il en est de même des questions de souveraineté comme la police, la défense et la politique étrangère.

Pour d'autres sujets, le référendum, qui demeure toujours l'exception par rapport à la voie parlementaire, est souhaitable lorsqu'une grande question est en jeu. C'est précisément le cas des questions économiques et sociales et des réformes nécessaires dans ce domaine. Je pense à la lutte contre l'exclusion ou à la politique de l'emploi et aux moyens de leur mise en œuvre par des services publics comme ceux de la santé, de l'agence nationale pour l'emploi ou de l'éducation.

Par ailleurs, selon la tradition française, les services publics sont des instruments essentiels de la politique de l'Etat. Il était donc naturel de les inclure dans le nouveau champ de l'article 11.

La nouvelle rédaction de l'article 11 est donc suffisamment souple pour être dynamique, mais suffisamment encadrée pour éviter tout bouleversement de l'équilibre des pouvoirs.

Par ailleurs, la consultation populaire n'est pas faite pour des questions d'intérêt mineur.

C'est pourquoi le projet qui vous est soumis réserve le référendum à la définition d'orientations générales ou de règles fondamentales.

Sur cette rédaction d'ailleurs, je le dis d'emblée, mesdames, messieurs les députés, le Gouvernement reste ouvert à la discussion ;...

M. Robert Pandraud. Très bien !

M. le garde des sceaux. ... et je le montrerai dans la suite de nos débats.

M. Robert Pandraud. Parfait !

M. le garde des sceaux. Bien entendu, le Président de la République, appréciera, comme il l'a toujours fait depuis 1958, si la consultation nationale répond à ces impératifs pour permettre ainsi au peuple de mieux exercer la souveraineté qui est sienne.

Mais, si le Gouvernement souhaite étendre le champ du référendum, conformément à ce qu'a dit le Président de la République, la procédure, telle qu'elle a été définie en 1958, doit demeurer intacte.

En effet, les rôles respectifs du Président de la République, d'une part, du Parlement ou du Gouvernement, d'autre part, ne sont en rien modifiés.

Si l'initiative de la consultation populaire va appartenir au chef de l'Etat, le référendum, comme par le passé, ne pourra intervenir que sur proposition conjointe des deux assemblées ou sur proposition du Gouvernement.

Soucieux de respecter l'œuvre des constituants, le Gouvernement n'a pas non plus entendu introduire un contrôle préalable de constitutionnalité.

Le Conseil constitutionnel lui-même a pris soin de ne pas contrôler la loi référendaire adoptée par le peuple : cette position ancienne, affirmée en 1962, a été rappelée en 1992, lorsque le président Mitterrand a soumis à référendum le traité de l'Union européenne. Faut-il, comme certains le pensent, faire intervenir le Conseil constitutionnel avant le référendum et faire dépendre de sa décision le droit pour le Président de la République, élu du peuple, de consulter ce dernier ?

M. Alain Griotteray. Evidemment pas !

M. le garde des sceaux. Donner des pouvoirs nouveaux à cette institution, car il s'agirait ici d'une grande nouveauté au regard des compétences actuelles du Conseil constitutionnel, présenterait des inconvénients majeurs. Le conflit entre le Président de la République et le Conseil constitutionnel, qui pourrait se produire, serait très dangereux pour la stabilité du pays : les deux institutions, gardiennes de la loi fondamentale, s'opposeraient publiquement, ce qui déboucherait sur une mise en question mutuelle de leur légitimité et sur les habituelles réticences relatives au gouvernement des juges.

Cette innovation a paru donner trop de pouvoir à une institution non élue, alors surtout que rien dans la réforme proposée ne justifie un tel bouleversement. S'agit-il de placer un verrou pour empêcher que l'article 11 soit utilisé pour réviser la Constitution ? Je ne crois pas que cela ait des chances de se produire.

Mais ce qui arriverait très certainement, c'est qu'un projet important soit considéré comme contraire à un principe constitutionnel sous un angle technique.

Que ferait-t-on alors ? Réviser la Constitution serait excessif et difficile, compte tenu de la lourdeur de la procédure qui peut être bloquée par une seule des deux assemblées, selon l'article 89. Le risque de blocage par le jeu de deux institutions dont aucune ne serait élue au suffrage direct est si réel que la commission consultative de la révision de la Constitution, présidée par le doyen Georges Vedel, a formulé en 1993 deux propositions complémentaires et indissolublement liées : instaurer un contrôle de la constitutionnalité de la loi référendaire dans l'article 11, mais assouplir la procédure de révision constitutionnelle dans l'article 89.

Le Gouvernement ne souhaite pas aller dans cette direction parce que, d'une part, le domaine des libertés n'est pas concerné par son projet et que, d'autre part, il ne s'agit pas ici, je l'ai dit dès le début, d'un réaménagement général de la Constitution.

J'ai d'ailleurs cru comprendre, à la lecture de l'article du doyen Vedel paru dans *Le Monde* la semaine dernière, qu'il ne s'offusque pas, au contraire, de l'approche plus prudente que nous avons retenue puisqu'il l'a qualifiée de « sage et bienvenue ».

On se rend compte, donc, que le simple fait de donner au Conseil constitutionnel ce pouvoir inédit déboucherait, de conséquence en conséquence, comme dans la théorie des dominos, sur un système politique nouveau, fondé sur des équilibres institutionnels différents. Ce n'est pas l'objet du projet de révision et, je le crois profondément, ce n'est pas ce que vous souhaitez. La France n'est pas un Etat fédéral. Elle n'a pas de Cour suprême. Le peuple, par l'élection au suffrage universel, est le juge souverain.

M. Alain Griotteray. Très bien !

M. le garde des sceaux. J'en viens au deuxième volet de la réforme qui concerne l'instauration d'une session ordinaire unique.

Voie habituelle d'expression de la souveraineté nationale, le Parlement doit pouvoir assurer pleinement sa mission, essentielle dans notre démocratie.

Permettez-moi, à cet égard, de rappeler, au moment d'ouvrir ce débat, les propos que tenait Michel Debré en présentant le projet de Constitution au Conseil d'Etat, le 27 août 1958 : « Ce projet a l'ambition de créer un régime parlementaire. A la confusion des pouvoirs dans une seule assemblée, à la stricte séparation des pouvoirs avec priorité au chef de l'Etat, il convient de préférer la collaboration des pouvoirs : un chef de l'Etat et un Parlement séparés, encadrant un gouvernement issu du premier et responsable devant le second, entre eux, un partage des attributions donnant à chacun une semblable importance dans la marche de l'Etat. »

Voilà l'équilibre de la Constitution de 1958. Pour l'assurer, notre Constitution a réorganisé la procédure législative en dotant le Parlement, au même titre que l'exécutif, des moyens propres à remplir sa mission.

Quarante ans après, l'équilibre est-il toujours assuré ? La réponse est, naturellement, réservée. Le nombre et la complexité croissants des questions qui sont soumises aux assemblées nuisent, en fait, à l'expression vivante de la volonté des citoyens par l'intermédiaire de la représentation nationale. Tous ceux qui ont eu l'occasion d'appréhender la réalité du travail parlementaire en connaissent les limites actuelles : concentration abusive de séances, recours trop fréquent aux discussions tardives comme aux sessions extraordinaires.

Mais le plus grave, mesdames, messieurs les députés, et c'est un membre du Gouvernement qui le dit, n'est pas que le calendrier soit chargé, c'est qu'il gêne le Parlement dans l'exercice de sa mission de contrôle du Gouvernement, mission qui est peut-être celle dont le pays a le plus besoin maintenant.

C'est pourquoi, dès sa prise de fonctions, le Président de la République vous a fait part de sa volonté de « remettre le Parlement à sa vraie place, une place centrale, permettant de restaurer les liens entre les citoyens et les dirigeants ».

M. Jean-Pierre Brard. Des mots !

M. le garde des sceaux. Pour cela, une nouvelle organisation du rythme et des modalités de travail est nécessaire.

Des options étaient ouvertes.

Ainsi, on aurait pu songer à l'allongement de la durée de l'une ou des deux sessions ordinaires.

Plusieurs propositions de lois émanant tant de votre assemblée que du Sénat ont été élaborées en ce sens au cours des vingt dernières années.

Je ne crois pas cependant qu'elles puissent suffire à répondre aux problèmes actuels.

De nouvelles données doivent en effet être prises en compte.

Au premier chef, figurent celles qui découlent de la construction européenne pour laquelle votre champ d'investigation s'étend progressivement.

M. Jacques Myard. Pas suffisamment !

M. le garde des sceaux. Le Parlement européen siège, vous le savez, en une session unique.

L'efficacité commande que les méthodes de travail puissent se rapprocher.

Le régime de la session unique annuelle est d'ailleurs répandu dans différents Etats de l'Union comme dans d'autres grandes démocraties.

A titre d'exemple, en Grande-Bretagne, la Chambre des Communes se réunit début novembre et achève ses travaux en octobre, avec une interruption d'une dizaine de jours à Noël, à Pâques et à la Toussaint.

En Italie, les chambres siègent toute l'année sous réserve de périodes de vacances à peu près comparables.

Aux Etats-Unis, la session débute le 3 janvier et se termine à la mi-décembre.

C'est cette continuité dans les travaux menés par le Parlement qu'il vous est, aujourd'hui, proposé d'adopter.

Le texte élaboré par le Gouvernement instaure donc une session ordinaire unique d'octobre à juin.

Il ne s'agit naturellement pas de travailler plus, mais de travailler mieux. (*« Ah ! » sur divers bancs.*)

L'allongement de la durée de la session ordinaire ne doit pas s'accompagner d'une augmentation déraisonnable du nombre de jours de séances.

L'instauration d'une session unique n'a pas pour objectif et ne saurait avoir pour conséquence la multiplication des réformes législatives.

L'intention du Gouvernement n'est nullement de se ménager la possibilité d'accroître le nombre des projets qu'il vous soumet.

La réorganisation du calendrier parlementaire doit être respectueuse des impératifs du travail mené aussi au sein des commissions, car la discussion parlementaire doit être préparée. La qualité du débat public est à ce prix.

Les missions de contrôle et d'enquête doivent par ailleurs être assurées.

Enfin, l'élu local que je suis sait combien la tâche que vous accomplissez, que nous accomplissons sur le terrain, au contact des réalités sociales que vivent nos concitoyens, est importante, et ne peut être négligée.

M. Jean-Pierre Brard. C'est difficile en ce moment !

M. Robert Pandraud. Interdisons les cumuls de mandats !

M. le garde des sceaux. Pour l'ensemble de ces raisons, le projet du Gouvernement fixe un nombre maximum de jours de séances au sein de la session ordinaire de chaque assemblée, auxquels s'ajouteront, si besoin est, des séances supplémentaires à la demande du Gouvernement.

Le seuil retenu par le Gouvernement dans le projet de loi est de 150 jours.

Pourquoi ce chiffre, qui est supérieur au nombre habituel des jours de séance, des assemblées, nombre qui varie entre 120 et 130 depuis quelques années ? Tout simplement parce que nous pensons qu'il faut, d'une part, rendre exceptionnelle l'organisation de séances supplémentaires et, d'autre part, permettre un travail intense et rapide pendant la période de discussion budgétaire tout en laissant du temps, au cours des six mois suivants, pour les sujets de fond et le contrôle du Gouvernement.

Je sais cependant que votre commission des lois préfère un plafond plus bas.

Je comprends ses préoccupations.

M. Bernard Derosier. Elle a raison !

M. le garde des sceaux. C'est pourquoi le Gouvernement a l'intention de déposer un sous-amendement fixant à 130 jours le nombre maximum de séances.

M. Bernard Derosier. Dernier prix ! (*Rires.*)

M. le garde des sceaux. Certes, ce nombre est légèrement supérieur à celui retenu par votre commission des lois, mais je suis sûr que nous pourrions nous rapprocher sur ce point comme nous le ferons sur d'autres.

M. Bernard Derosier. Allez, 125, et n'y revenons plus !

M. le garde des sceaux. Je pense notamment aux modalités permettant de dépasser exceptionnellement cette limite, qui doivent rester empreintes de souplesse.

Je pense également aux aménagements judicieux que votre commission suggère dans la tenue de séances supplémentaires de droit dans certaines circonstances.

Je pense et enfin, je vais m'y attarder quelques instants, aux précisions que votre commission des lois propose d'introduire dans le régime des motions de censure.

Vous savez que le souci du Gouvernement est de ne pas remettre en cause, à l'occasion de la révision constitutionnelle, les règles qui régissent, depuis 1958, les relations entre le Parlement et le Gouvernement. Je l'ai répété, en particulier, en citant Michel Debré.

Ainsi, la réforme qui vous est soumise ne doit pas conduire à restreindre le pouvoir de contrôle de l'Assemblée nationale par le jeu de la motion de censure ordinaire.

Actuellement, la Constitution interdit aux signataires d'une motion de censure qui a été rejetée d'en proposer une nouvelle au cours de la session, sauf lorsque le Premier ministre engage la responsabilité de son gouvernement.

L'instauration d'une session ordinaire unique à la place des deux sessions d'automne et de printemps ne doit naturellement pas avoir pour effet paradoxal de diviser par deux la faculté ainsi offerte aux parlementaires.

Le projet de loi contient donc des dispositions pour parer à ces risques, dispositions auxquelles votre commission des lois apporte elle-même d'utiles aménagements.

J'en terminerai avec ce volet essentiel de la révision constitutionnelle que constitue l'instauration d'une session ordinaire unique en vous disant que je suis persuadé, pour ma part, qu'il induira des effets majeurs en termes de qualité et d'efficacité du travail parlementaire.

Bien entendu, les dispositions constitutionnelles ne constituent qu'un cadre. J'imagine que les règlements des deux assemblées viendront le compléter, en précisant comment les jours de séance seront répartis et utilisés en vue de garantir l'équilibre entre les différentes activités des assemblées, des commissions et des parlementaires eux-mêmes. Il s'agit là du domaine de l'auto-organisation des assemblées.

Il me reste maintenant à vous présenter le dernier volet de la révision : l'aménagement de l'inviolabilité parlementaire.

Vous savez que cette inviolabilité constitue l'une des deux branches de l'immunité parlementaire prévue par l'article 26 de la Constitution. Elle trouve sa lointaine origine dans une motion adoptée par l'Assemblée nationale le 23 juin 1789, à l'initiative notamment de Mirabeau, trois jours seulement après qu'eut été prêté le serment du Jeu de paume.

Depuis cette date, l'immunité recouvre en effet deux notions distinctes et complémentaires.

La première est celle de l'irresponsabilité parlementaire. Prévue par le premier alinéa de l'article 26, elle constitue une immunité de fond. Les parlementaires sont irresponsables du fait des votes ou opinions émis dans l'exercice de leur fonction.

Le présent projet de loi ne modifie en rien cette irresponsabilité qui est, en effet, indispensable pour permettre au Parlement de jouer le rôle qui est le sien dans une société démocratique.

En revanche, le deuxième aspect de l'immunité accordée aux élus nationaux que constitue l'inviolabilité parlementaire semble devoir faire l'objet de certains aménagements.

Cette inviolabilité, que prévoient les dispositions des trois derniers alinéas de l'article 26 de la Constitution, s'analyse, elle, comme une immunité de procédure. Elle régit les conditions dans lesquelles les membres du Parlement peuvent faire l'objet de poursuites pénales pour les actes dont ils sont responsables. Elle ne supprime donc en rien leur responsabilité, mais tend simplement à différer, dans certains cas, le moment à partir duquel ils devront en répondre devant la juridiction.

Les fondements de l'inviolabilité sont bien connus, et il n'est pas question de les remettre en cause. L'inviolabilité constitue non un privilège personnel dont bénéficient les parlementaires, mais une protection accordée au Parlement pour assurer son bon fonctionnement, lequel risquerait d'être entravé par des poursuites abusivement engagées contre ses membres par l'exécutif ou par des particuliers.

Pour autant, l'inviolabilité porte par nature atteinte au principe d'égalité devant la loi.

Il paraît dès lors indispensable de limiter autant que possible cette atteinte, afin de parvenir à un juste équilibre entre la nécessité d'assurer, d'une part, la légitime protection à laquelle peuvent prétendre, dans un Etat de droit, les membres du Parlement et, d'autre part, le respect des règles de notre procédure pénale.

A cet égard, les textes actuels ne sont pas totalement satisfaisants, et l'institution d'une session unique est de nature à aggraver les inconvénients qu'ils présentent.

Je rappelle que, actuellement, en période de session, hors l'hypothèse du crime ou du délit flagrant, des poursuites ne peuvent être engagées contre un parlementaire qu'avec l'autorisation de l'assemblée dont il est membre. En revanche, en période d'intersession, les poursuites peuvent être librement exercées, sans autorisation préalable. Ces poursuites peuvent ensuite valablement se continuer pendant les sessions.

Ces règles présentent plusieurs inconvénients.

En premier lieu, nous devons reconnaître qu'elles sont souvent mal comprises par nos concitoyens. Lorsque l'autorisation demandée est refusée par l'assemblée, l'opinion publique considère que les élus nationaux bénéficient d'une sorte de privilège personnel qui les place au-dessus des lois. Lorsque l'autorisation est accordée, à la suite d'un débat public parfois pénible, l'opinion a l'impression que le Parlement a prononcé une sorte de préjugement contre le parlementaire poursuivi, et ce dernier apparaît comme un coupable en dépit de la présomption d'innocence.

En second lieu, le caractère intermittent de la protection accordée par le texte actuel rend en définitive celle-ci grandement illusoire. Il suffit, en effet, que des poursuites soit juridiquement engagées en période d'intersession – pendant laquelle interviendra par exemple une citation, une plainte avec constitution de partie civile ou un réquisitoire nominatif dirigé contre un parlementaire – pour que les actes juridiques les plus marquants, telles la mise en examen par le juge d'instruction ou l'audience devant le tribunal, interviennent tout à fait régulièrement au beau milieu de la session en cours.

Or il est clair que l'institution d'une session unique de neuf mois, parce qu'elle étendrait la période pendant laquelle est exigée une autorisation de poursuite, risquerait d'aggraver et même, d'une certaine façon, de pervertir ces inconvénients.

C'est pourquoi le texte déposé par le Gouvernement procède, suivant en cela une proposition présentée par votre président, Philippe Séguin, en décembre 1993, à la suppression de l'autorisation préalable en matière de poursuites.

Pendant toute la durée de la session unique, comme de celle des éventuelles sessions extraordinaires, les autorités judiciaires, de même que les parties civiles, pourront librement mettre en mouvement l'action publique contre des parlementaires, ainsi qu'ils pouvaient déjà le faire en période d'intersession.

Le Gouvernement considère toutefois que l'exigence d'une autorisation en matière d'arrestation doit être maintenue. A la différence de la poursuite, l'arrestation constitue en effet, par nature, une entrave directe à l'exercice du mandat parlementaire. Elle ne doit donc pas pouvoir intervenir sans autorisation préalable sauf dans l'hypothèse d'un crime ou d'un délit flagrant, ou dans l'hypothèse d'une condamnation définitive. A cet égard, je précise que le projet modifie légèrement le droit actuel en permettant l'exécution d'une condamnation définitive non seulement en période d'intersession, comme c'est actuellement le cas, mais également en période de session.

En maintenant le principe d'une autorisation en matière d'arrestation, le projet du Gouvernement s'éloigne de ce qui avait été envisagé dans de récentes propositions de lois qui tendaient à supprimer toute autorisation préalable des assemblées, en matière de poursuites comme en matière d'arrestation.

Je reconnais volontiers que, à l'époque, je n'ai pas été insensible à ces propositions. Je ne crois pourtant pas possible de les retenir aujourd'hui.

La modification de l'article 26 de notre Constitution doit, en effet, prendre en compte les différentes sensibilités qui existent sur ce sujet, et qui sont toutes légitimes. Les solutions trop radicales doivent être évitées, ce qui serait le cas si l'on mettait sur le même plan juridique, en dépit de leur différence de nature, les actes de poursuites et les actes d'arrestation.

Le projet du Gouvernement considère également que doit être conservée la faculté donnée à l'assemblée concernée de requérir la suspension des poursuites ou de la détention. Cette possibilité participe, en effet, de l'équilibre nécessaire entre les différents pouvoirs, bien qu'elle soit relativement récente dans notre droit constitutionnel, puisqu'elle n'avait pas été prévue par le législateur révolutionnaire; elle n'a été instituée qu'en 1875. Personne n'envisage toutefois de remettre en cause cette possibilité de suspension. J'observe, au demeurant, que, sur cette question, l'analyse du Gouvernement rejoint celle qui était faite dans les propositions de loi précitées.

Le projet propose toutefois de préciser de façon expresse, ce qui n'était pas fait dans les précédentes Constitutions, que ces deux règles – autorisation d'arrestation et suspension de la procédure – sont également applicables en ce qui concerne les mesures restrictives de liberté, en pratique constituées par les différentes mesures de contrôle judiciaire.

Ces mesures, qui n'existaient pas lors de l'élaboration de la Constitution de 1958, peuvent, en effet, porter une atteinte directe à la liberté du parlementaire et entraver l'exercice de sa fonction; elles doivent donc, à ce titre,

être autorisées. J'indique toutefois – car ce point est d'importance et j'y reviendrai lors de l'examen d'amendements dont certains ont été adoptés par la commission – que la précision apportée par le Gouvernement ne modifie en rien les pratiques actuelles, selon lesquelles les juges d'instruction sollicitent préalablement une demande de levée de l'immunité lorsqu'ils envisagent de placer un parlementaire sous contrôle judiciaire.

Le projet de loi ne renforce donc pas l'inviolabilité sur cette question, mais il présente, au contraire, l'avantage de permettre aux autorités judiciaires de révoquer un contrôle judiciaire dont les mesures n'auraient pas été respectées, sans devoir solliciter une deuxième autorisation, puisque le placement sous contrôle a déjà été autorisé.

En ce qui concerne la suspension de la poursuite, de la détention ou des mesures restrictives de liberté, il est toutefois apparu souhaitable au Gouvernement de préciser, comme sous la III^e et la IV^e République, qu'elle ne saurait excéder la durée de la session. Il semble, en effet, excessif de permettre à une assemblée de requérir la suspension d'une procédure jusqu'à la fin du mandat du parlementaire, pendant une période qui pourrait ainsi être de cinq ans pour les députés et de neuf ans pour les sénateurs.

En définitive, la réforme proposée par le Gouvernement en matière d'inviolabilité parlementaire s'inscrit dans le cadre d'une évolution logique de nos institutions, qui tend à limiter les exceptions aux règles de procédure pénale et dont les dernières étapes ont consisté dans la suppression des privilèges de juridiction dont bénéficiaient certains élus ou fonctionnaires, puis dans l'institution de la Cour de justice de la République pour les infractions commises par les membres du Gouvernement.

Le domaine de l'inviolabilité est en effet réduit sur quatre points, qu'il me paraît utile de reprendre pour éviter toute ambiguïté : premièrement, l'autorisation en matière de poursuites est supprimée ; deuxièmement, les condamnations définitives peuvent être exécutées en période de session comme en période d'intersession ; troisièmement, l'autorité judiciaire peut révoquer un contrôle judiciaire non respecté sans demander une seconde autorisation ; quatrièmement, la suspension est limitée à la durée de la session.

Ne sont donc conservées que les dispositions strictement nécessaires à la protection de la fonction parlementaire. Leur légitimité, tant d'un point de vue juridique qu'au regard de l'opinion publique, s'en trouve ainsi renforcée.

Telles sont, mesdames, messieurs les députés, les lignes directrices de la révision constitutionnelle qui vous est proposée.

Voilà trente-sept ans que notre Constitution est en vigueur.

Voilà trente-sept ans que nos institutions républicaines s'affirment dans un paysage souvent transformé, parfois mouvementé.

Voilà trente-sept ans que la France s'est dotée des instruments propres à faire d'elle un grand Etat démocratique et stable.

Nous avons reçu un héritage. Le temps est venu de le faire fructifier, de l'adapter à l'évolution de notre société et aux besoins nouveaux de notre démocratie.

Le Président de la République vous faisait part dans cette enceinte, il y a sept semaines, de son souhait : « Je veux un Etat rigoureux, impartial, exigeant pour lui-même, proche du peuple, de ses attentes et de ses espérances. »

Il vous appartient aujourd'hui de dire, en votant cette révision constitutionnelle, si ce choix est aussi le vôtre. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. le président. La parole est à M. Pierre Mazeaud, président et rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Mesdames, messieurs, je ne vous présenterai pas le texte lui-même, puisque M. le ministre de la justice vient de le faire, et je ne reprendrai pas non plus le rapport écrit qui a été distribué. Dans mon intervention, je m'efforcerai plutôt de répondre à trois questions que l'on peut se poser à l'occasion de la révision constitutionnelle, avant de vous faire connaître les dispositions que la commission des lois a conservées dans le texte du Gouvernement et celles qu'elle a cru devoir modifier.

La première question est celle de savoir si la modification de la Constitution est possible, sans toucher à l'équilibre fondamental de nos institutions. Vous me permettez d'ajouter : une telle modification est-elle possible pour un gaulliste ?

Deuxième question : les modifications envisagées par le Gouvernement sont-elles opportunes et sont-elles bonnes ?

Troisième question : enfin, pourquoi de telles modifications ?

Je tiens d'abord à rappeler très rapidement le travail de votre commission des lois en rappelant que nous avons procédé, comme à l'habitude, à l'audition du garde des sceaux lui-même et de nombreux professeurs de droit dont les avis sont bien connus puisqu'ils sont publics, mais ne coïncident pas nécessairement compte tenu des options personnelles des uns et des autres. Au sein de la commission s'est amorcé un long débat que je qualifierais volontiers de serein ; en tout cas, il a été particulièrement intéressant pour votre rapporteur.

Quant à savoir s'il est possible de modifier la Constitution sans toucher aux grands équilibres, je réponds naturellement oui et je vais prendre une référence. En effet, le général de Gaulle lui-même, lors de son discours du 4 septembre 1958, à la Bastille, au cours duquel il a présenté les nouvelles institutions de la République...

M. Robert Pandraud. C'était à la République, pas à la Bastille !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. C'était à la République, en effet. Ce lapsus vient de ce que j'envisageais de parler de la Bastille.

Le général de Gaulle, donc, a souligné que...

M. Jean-Pierre Brard. De Gaulle était plus révolutionnaire que ses épigones !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. ... sous réserve du respect de principes essentiels, les institutions ne sont pas intangibles, puisqu'elles sont conçues pour un peuple déterminé à un moment déterminé de son histoire.

Autrement dit, le général de Gaulle laissait entendre qu'il admettait, j'irais même jusqu'à dire qu'il légitimait d'éventuelles modifications pour ce même peuple, mais à une époque qui n'était plus nécessairement la même.

Je dirais volontiers – c'est sans doute une habitude des juristes – qu'en réalité les textes se jugent à leur application. Pourquoi n'en irait-il pas de même de la loi fondamentale comme, d'ailleurs, de toute disposition à caractère législatif ?

Certes, il ne faut pas inutilement toucher à l'architecture de la Constitution ; certes, il ne faut pas mettre en cause les fondements de la V^e République. Mais si l'on peut corriger quelques défauts apparus dans l'application de ce texte, il ne faut pas manquer de le faire. C'est d'ailleurs dans cet esprit, permettez-moi de le rappeler, que notre Constitution a été modifiée à plusieurs reprises, notamment en 1974, 1992 et 1993. Chacun se souvient des débats enrichissants que nous avons eus sur ce sujet.

J'ajoute – si vous autorisez votre rapporteur à le dire – que je veillerai toujours à ce qu'aucune modification fondamentale de nos institutions ne soit envisagée car, en aucun cas, je n'accepterais des modifications dans l'équilibre même des pouvoirs, qui fait la force des institutions qui nous ont été données par le général de Gaulle.

Deuxième question : pourquoi modifier la Constitution ?

Combien de fois ai-je entendu dire, sur ces bancs, à l'occasion de discussions de dispositions législatives, qu'il fallait envisager des modifications de la Constitution ? Plus récemment – je cite à mon tour l'ancien Président de la République – M. François Mitterrand a invité le doyen Vedel à réfléchir aux modifications qu'il conviendrait d'apporter à nos institutions. Cela découlait d'ailleurs – je tiens à le souligner – du débat que nous avons eu tant en 1992, au moment de la grande affaire de Maastricht, qu'en 1993, sans doute plus modestement, en examinant les modifications relatives à la Cour de justice.

Je retiendrai deux expressions des conclusions du doyen Vedel et des membres de la commission qu'il présidait, parce qu'il nous semble que les propositions présentées par le Gouvernement « collent » aux conclusions de cette commission : il faut désormais un Parlement plus actif et un citoyen plus présent.

Durant la campagne électorale – M. le garde des sceaux le rappelait à l'instant – puis le 19 mai, alors qu'il était élu Président de la République, Jacques Chirac, dans son message à la représentation nationale lu par M. le président de l'Assemblée nationale, nous disait : « Je souhaite vous soumettre sans délai un projet de loi constitutionnelle. » Si vous le permettez à votre rapporteur, j'ajouterai que la modification qui nous est proposée non seulement est une idée profonde, mais bien plus, au vu de l'application de nos institutions, est aujourd'hui une nécessité, selon les deux axes qui viennent d'être rappelés. Effectivement, il faut redonner au peuple l'occasion d'exercer sa propre souveraineté, qu'il tient de l'article 3 de la Constitution, puisque – nous le savons tous – le référendum est quelque peu tombé en désuétude. (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Jacques Floch. On aurait voulu le faire que vous n'en auriez pas voulu !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Nous aurons l'occasion, monsieur Floch, d'en débattre au cours de la discussion ! Ce n'est pas que, sur le fond, nous ne voulions pas du référendum, mais nous ne voulions pas de n'importe quel référendum. (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*) Vous admettez volontiers qu'il y a là une nuance que vous comprenez d'autant plus que vous-mêmes défendez les droits du Parlement en souhaitant que personne d'autre que le Parlement ne puisse utiliser quelque droit que ce soit !

Mme Ségolène Royal et M. Jean Glavany. C'est faux !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Par là même, vous êtes éloignés de la notion fondamentale de notre Constitution selon laquelle – je le répète – le souverain, c'est le peuple avant tout. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et sur quelques bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Il faut aussi, mes chers collègues, redonner au Parlement son rôle en lui en facilitant, à lui aussi, l'exercice. Il faut – on l'a dit souvent ici – légiférer mieux et dans de meilleures conditions. Il faut assurer mieux et dans de meilleures conditions notre propre contrôle sur l'exécutif. Il faut répondre – et ce n'est pas M. le président de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne qui me démentira – au vide juridique qui résulte, pour l'application de l'article 88-4 de la Constitution, de l'absence de session unique.

M. Jacques Myard. Il faut élargir le champ d'application de l'article 88-4 !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Mon cher collègue, essayons d'abord d'appliquer nos textes avant d'envisager quelque modification que ce soit.

Je le dis d'autant plus volontiers – si vous m'y autorisez, monsieur Myard – que je ne suis pas très étranger au texte même qui vous a été proposé et qui a été retenu dans nos institutions.

M. Jacques Myard. Très bien !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Quelles sont les modifications proposées ?

En ce qui concerne l'article 11, il s'agit de l'extension du champ d'application du référendum.

M. Jacques Floch. Pour quoi faire ?

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Certes, il y a eu de grands débats sur la notion de « grandes orientations ». Je tiens à préciser que cette formule m'a paru – je le dis comme je le pense – la moins mauvaise,...

M. Jacques Floch. Formule floue !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. ... mais j'espère qu'au cours de la discussion, dans cet hémicycle, nous aurons la possibilité d'en trouver une meilleure, qui soit un peu plus normative.

M. Arnaud Cazin d'Honincthun. Bien !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. J'ai senti, au sein de la commission des lois, la pression de ceux que j'appellerai volontiers des maximalistes et, en face, des minimalistes. Je m'explique.

Les maximalistes considèrent qu'il ne faudrait pas limiter le recours à la voie référendaire, c'est-à-dire saisir le peuple pour tout projet de loi quel qu'il soit,...

M. Jacques Floch. Le Parlement !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. ... c'est-à-dire englober l'article 34 dans son ensemble.

Les minimalistes considèrent qu'il faudrait en rester aux dispositions actuelles qui se limitent à la notion de pouvoirs publics.

Nos débats nous permettront sans doute d'y voir plus clair, mais je répète que, dans la mesure où c'est le Gouvernement qui détermine et conduit la politique de la nation, je ne vois pas pourquoi on ne saisirait pas le peuple sur les grandes orientations de cette politique.

En ce qui concerne la session unique, c'est-à-dire la modification de l'article 28,...

M. Jean-Pierre Brard. Par qui ?

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission, rapporteur.* ... tout le monde ici sait que je n'y étais guère favorable. Il est vrai – je le dis volontiers – qu'en défenseur, certes bien modeste, de nos institutions, je considérais, comme le disait en 1958 Michel Debré, auquel vous me permettrez de rendre, une fois de plus, un hommage que je pense partagé par l'ensemble de notre assemblée, dans la mesure où il est à l'origine de ces institutions qui ont fait leur preuve,...

M. Robert Pandraud. Très bien !

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission, rapporteur.* ... qu'il fallait laisser à l'exécutif le temps de travailler. Et puis, j'ai réfléchi, à la suite de certaines évolutions, et je me suis rendu compte – on voudra bien reconnaître que je suis assez présent dans cette maison – que nous travaillions dans des conditions tout à fait impossibles. Personne ici ne peut soutenir le contraire, et qui mieux que le président lui-même, qui est l'instigateur de la modification qui nous est proposée et auquel je tiens également à rendre hommage,...

M. Jean-Pierre Brard. Enfin, justice lui est rendue !

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission, rapporteur.* ... peut percevoir le dérèglement du travail de l'Assemblée nationale ? Ce constat me conduit à soutenir le texte du Gouvernement, mais il y a à cela une autre raison : l'article 88-4 de la Constitution.

Notre droit interne – j'ai suffisamment combattu et je continuerai à combattre cette réalité – est envahi par le droit communautaire. Nous avons obtenu que le Parlement français – et c'est une très grande conquête – puisse connaître, comme en Angleterre ou au Danemark, des actes communautaires qui sont proposés, directives, règlements, sur lesquels il lui appartient de donner son avis. Or nous ne pouvons pas, pendant les intersessions, donner notre avis, sinon dans le cadre restreint des commissions. Pourtant nous savons bien – le président de la délégation pour l'Union européenne mieux que personne – que nous recevons, pendant les mois de janvier, février, mars, autant d'actes communautaires que pendant les autres mois.

Je me range donc à cette position et je me rends compte que, incontestablement, comme c'est le cas dans la plupart des pays démocratiques, il faut que nous allions à la session unique. Il faut donc que nous modifiions l'article 28.

Je me permettrais de citer à ce sujet M. Goguel...

M. Jean Glavany. C'est la pensée unique !

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission, rapporteur.* ... qui précise que « sans apporter de modifications fondamentales, il faut permettre cependant d'aménager le fonctionnement du Parlement ».

Même si une seule session, une session unique, compromet un peu la tranquillité de l'exécutif, il faut reconnaître que nous pourrions travailler dans de meilleures conditions.

M. le garde des sceaux. Sa tranquillité est terminée depuis longtemps !

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission, rapporteur.* C'est possible ! Mais nous serons plus vigilants, monsieur le ministre...

M. le garde des sceaux. Il le faut !

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission, rapporteur.* ... vous n'en verrez sans doute pas la fin.

Puisque vous m'y invitez, monsieur le ministre, je vais m'adresser au Gouvernement.

Si l'on veut une session unique, c'est pour améliorer nos conditions de travail. J'appelle donc l'attention du Gouvernement pour qu'il évite de poursuivre cette inflation déraisonnée de textes.

M. Alain Ferry. Absolument !

M. Raymond Barre. Très bien !

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission, rapporteur.* En réalité, l'inflation législative – je parle des projets de loi puisqu'on retient peu de propositions – c'est le Gouvernement qui en est responsable.

M. Alain Ferry. Absolument !

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission, rapporteur.* Certes, quand il s'agit de dispositions purement législatives, monsieur le garde des sceaux, il est évident que nous devons les étudier, mais non lorsqu'il s'agit de textes qui sont de la seule compétence du Gouvernement, c'est-à-dire qui relèvent du décret,...

M. Robert Pandraud. Ou de la circulaire !

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission, rapporteur.* ... voire de simples circulaires, ou des textes qui ne servent rigoureusement à rien parce que le dispositif législatif y répond. Me permettra-t-on de rappeler que Mme Alliot-Marie, pour ne pas la citer, nous a proposé un texte sur la violence dans les stades alors que la notion de la violence existe déjà dans le code pénal ? Je sais pourquoi, monsieur le ministre, et je dis toujours tout ce que je pense : la médiatisation fait que chaque ministre veut attacher son nom à une loi. Je réponds : non, il s'agit de la loi de la République ; il ne s'agit pas de la loi de M. Dupond ou de M. Durand ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Je poursuis en rappelant ce que disait M. le Président de la République :...

M. Julien Dray. Arrivez au texte !

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission, rapporteur.* ... « Le Parlement doit redevenir le lieu privilégié et naturel du débat politique. »

M. Jean-Pierre Brard. C'est mal parti !

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission, rapporteur.* Le Président de la République l'a répété, car il l'avait déjà dit au cours de sa campagne – il y a là sans doute quelque symbole – chez vous, monsieur le président, à Epinal.

M. Jean-Pierre Brard. Vous croyez tout ce qu'il dit ?

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission, rapporteur.* Ce qui me conduit à dire au Gouvernement, afin que le texte qu'il nous propose s'applique dans les meilleures conditions, que la démocratie, c'est ici, et qu'il ne faut pas que les ministres, contrairement à ce qui se faisait autrefois, courent annoncer leur projet de loi à la télévision : ils se doivent de faire connaître, ici, en premier lieu, les dispositions qu'ils envisagent de nous soumettre ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. Robert Pandraud. Belle leçon de démocratie !

M. Julien Dray. La réforme aboutira à l'inverse !

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission, rapporteur.* S'agissant des conséquences de la session unique, et sans toucher à l'irresponsabilité – M. le garde des sceaux s'en est expliqué fort longuement – il faut lever les équivoques encombrant la mise en œuvre de l'inviolabilité parlementaire. L'immunité est mal admise par l'opinion publique, et nous le comprenons, mais s'il faut respecter à tout prix l'indépendance de la justice et l'égalité des citoyens devant celle-ci, il appartient aux assemblées, dans des cas exceptionnels, d'avoir le dernier mot, notamment quand il s'agit de la liberté des représentants de la nation, c'est-à-dire de la détention ; nous y reviendrons.

Par voie de conséquence, monsieur le président, si ce texte est voté – ce dont je ne doute pas – il faudra que, dès le mois de septembre, notre règlement soit profondément modifié.

Il m'appartient maintenant, mes chers collègues, de vous dire quelles modifications ont été apportées au texte du Gouvernement par la commission – et je tiens à rendre hommage à ceux qui, en son sein, ont participé à la discussion.

Je retiendrai, parmi toutes les modifications, les plus significatives.

La commission des lois a ainsi retenu l'article 11, tel que proposé par le Gouvernement. Ce faisant, elle a rejeté les amendements de ceux, les maximalistes, qui souhaitaient une extension considérable du champ référendaire et de ceux qui proposaient une nouvelle rédaction concernant les libertés publiques. D'abord, les libertés et les droits du citoyen peuvent avoir quelque rapport avec « les orientations générales de la politique économique et sociale de la nation ». Ensuite, le référendum n'est pas une procédure souple. Or lorsqu'il s'agit de libertés publiques, n'est-il pas préférable que nous en débattions ici ?

M. Jean-Pierre Brard. Oui.

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission, rapporteur.* Dans la mesure où il y a deux chambres, où il y a des navettes, il y a en quelque sorte possibilité de repentir par la voie d'amendements. Quand il s'agit des libertés, c'est à nous, en premier lieu, d'en débattre.

Sur les orientations générales, j'ai déjà dit que la discussion avait été très ouverte et je suis convaincu qu'elle se poursuivra ici.

Un véritable et difficile débat s'est ouvert au sujet de la consultation préalable du Conseil constitutionnel en ce qui concerne l'application de l'article 11. Ne revenons pas au grand débat de 1962. Qu'on me permette cependant de rappeler à ceux-là mêmes qui étaient alors opposés au point de vue du général de Gaulle, lequel considérait qu'on pouvait modifier la Constitution par le seul article 11, qu'aujourd'hui d'éminents juristes, comme Georges Vedel, disent et écrivent que c'est devenu en quelque sorte le droit commun de nos institutions.

M. le garde des sceaux. Absolument !

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission, rapporteur.* C'est précisément parce que c'est le droit commun de nos institutions que le rapporteur et la commission se sont opposés à ce que l'on modifie l'article 89. Rejetons donc la consultation préalable du Conseil constitutionnel sur l'application de l'article 11.

Sur l'article 28, le garde des sceaux nous a indiqué qu'il déposerait un amendement fixant le nombre maximum de jours de séance à 130. La discussion est ouverte. La commission a retenu 120. Nous trouverons, monsieur le ministre, un point d'accord sans aucune difficulté.

M. Robert Pandraud. 125 ? (*Sourires.*)

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission, rapporteur.* Nous avons adopté certains amendements, notamment celui de Michel sur l'interdiction du cumul d'un mandat parlementaire avec celui de représentant au Parlement européen.

Nous avons retenu un amendement de M. Cazin d'Honincthun, afin qu'une séance par mois soit réservée à l'examen des propositions de loi. (« Très bien ! » sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.) Certes, beaucoup de propositions de loi sont déposées. Nous souhaitons qu'il revienne à la conférence des présidents de choisir celles que nous examinerons en séance publique.

M. Robert Pandraud. Très bien !

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission, rapporteur.* Un long débat s'est instauré aussi sur le cumul des fonctions et des mandats.

M. Francis Delattre. Eh oui !

M. Robert Pandraud. Très bon débat !

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission, rapporteur.* Cumul des fonctions : nous avons rejeté l'interdiction du cumul d'une fonction gouvernementale et d'un mandat électif. Au cours de la réunion tenue en application de l'article 88 du règlement, un amendement du groupe socialiste a été voté, interdisant le cumul de mandat de membre du Parlement européen, de parlementaire – député ou sénateur – et une fonction au sein d'un exécutif régional, départemental, voire municipal dans une ville de plus de 100 000 habitants.

La discussion reste ouverte ; elle l'avait été déjà en janvier 1995, si mes souvenirs sont exacts.

Nous avons repoussé l'accroissement du nombre des commissions permanentes. Je suis très attaché au nombre qui a été retenu par les constituants de 1958 qui voulaient lutter, à l'époque, contre les groupes de pression trop nombreux qui se manifestaient ici et qui ne manqueraient pas de le faire si l'on envisageait d'augmenter le nombre des commissions. La commission a donc rejeté cette proposition au motif notamment qu'il est toujours possible de créer des commissions spéciales. Nous en avons de nombreux exemples plus particulièrement, monsieur le président, depuis votre présidence,

Un certain nombre d'amendements ont été déclarés irrecevables en application de l'article 98, alinéa 5, de notre règlement, comme n'étant pas liés au texte qui nous est proposé. Je suis très attaché à ce que nous ne discussions que du texte qui nous est proposé, reprenant la jurisprudence de Michel Debré à ce sujet, même si – je dois bien le reconnaître, mes chers collègues – j'y ai parfois porté quelque préjudice, dans la mesure où moi-même m'en suis écarté.

Pour reprendre ce qu'écrivait le doyen Vedel, il ne faut pas envisager de modifier d'autres dispositions de notre Constitution. Au-delà de la jurisprudence Debré, il ne faut pas toucher aux équilibres fondamentaux. Il faut – et je reprends le texte du doyen Vedel – résister à la tentation « d'accrocher à la locomotive du texte gouverne-

mental des wagons plus ou moins chargés d'autres thèmes de modifications », ce serait dangereux « pour l'aboutissement et le succès d'un projet limité mais incontestablement positif ». Par conséquent, seuls les amendements sur les dispositions proposées s'imposent.

C'est donc une réforme, mes chers collègues, qui a paru à la commission des lois et à son rapporteur comme sage et bienvenue. Oh ! j'ai entendu – et ce sera ma conclusion – que votre rapporteur, c'est-à-dire moi-même, Pierre Mazeaud, avait quelque peu changé d'avis et qu'il ne défendait plus les droits du Parlement. Soyez assurés du contraire. Tant que je serai des vôtres, je défendrai avec la même force et avec la même vigueur les droits du Parlement. Mais j'estime en conscience que le texte qui nous est proposé n'y porte nullement atteinte.

N'ayons pas peur de consulter le peuple. Rappelez-vous, à l'occasion du traité de Maastricht, l'intérêt du peuple français pour un élément aussi fondamental. N'ayons donc pas peur de le consulter et n'ayons pas peur, mes chers collègues, de la session unique parce qu'elle nous permettra incontestablement d'exercer au mieux notre mandat. Mais, bien sûr, tout cela dépend des hommes ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Exception d'irrecevabilité

M. le président. J'ai reçu de M. Martin Malvy et des membres du groupe socialiste une exception d'irrecevabilité...

M. Jacques Myard. Irrecevable !

M. le président. ... déposée en application de l'article 91, alinéa 4, du règlement.

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

M. le président. La parole est à M. Bernard Derosier.

M. Bernard Derosier. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, voici venu le moment de discuter du texte modifiant notre Constitution, texte qui devrait, selon les propos du Premier ministre devant notre assemblée, le 23 mai dernier, « garantir le respect des prérogatives du Parlement et renforcer la démocratie. »

La démonstration est loin d'être probante.

Depuis le mois d'avril 1993, à plusieurs reprises, nous vous avons entendu, monsieur le président, revendiquer pour le Parlement un renforcement de ses pouvoirs, le respect par l'exécutif de son fonctionnement, et des conditions de travail législatif acceptables. J'imagine ce que doit être votre déception, puisque les conditions dans lesquelles nous travaillons, en l'occurrence, sont inacceptables. C'est le conseil des ministres du 28 juin qui a adopté le texte qui nous est soumis. Il a été présenté dès le 29 juin par le garde des sceaux devant la commission des lois. Nous l'avons examiné le 5 juillet, toute la journée, et il vient en séance le 10 juillet, qui plus est un lundi, jour qui est reconnu par tous les parlementaires comme n'étant pas le meilleur pour le travail législatif.

Or, n'avons-nous pas recommandé le 26 janvier 1994, dans le débat relatif à la modification de notre règlement, que « le Gouvernement adopte une position plus respectueuse du Parlement en matière de délais d'examen des projets de loi » ? C'est à la page 7 de ce document dont

vous avez écrit la préface, monsieur le président, et que M. le rapporteur, président de la commission des lois, a rédigé pour l'essentiel. A la page 8, on parle même d'un délai de trois semaines ! Cette recommandation n'a manifestement servi à rien.

Monsieur le président, je me demande si on ne se moque pas de vous. Ce dont je suis sûr, c'est qu'on se moque de nous !

En effet, y avait-il urgence au point que ce texte fût le deuxième à nous être proposé, depuis le changement de gouvernement, après la loi d'amnistie ? Que voulait donc dire le candidat Jacques Chirac, le 2 mai dernier, quand il affirmait à Lionel Jospin qu'une réforme institutionnelle ne répondrait pas aux problèmes des Français ? Ayant écouté l'envolée du président et rapporteur de la commission des lois, je ne doute pas un seul instant qu'il ne me suive dans la défense de cette exception d'irrecevabilité.

Il s'agirait d'un renforcement de la démocratie et d'un respect des prérogatives du Parlement. Mais là encore, les promesses ne sont pas tenues.

Le 19 mai dernier, dans son message aux assemblées, le Président de la République reconnaissait que « dans bien des démocraties, l'équilibre des pouvoirs a été compromis au profit des exécutifs ». Il ajoutait : « un nouvel équilibre est nécessaire. Afin de l'assurer, la priorité qui s'impose est claire : il faut remettre le Parlement à sa vraie place. » Le garde des sceaux l'a rappelé tout à l'heure, et le Président de la République concluait sur ce point : « Le Parlement doit redevenir le lieu privilégié et naturel du débat politique. »

Or, que nous propose le Gouvernement, sinon une nouvelle diminution des responsabilités du Parlement ?

En fait, le Président de la République et son Premier ministre, non sans quelque hypocrisie, peut-être, laissent croire à une adaptation de nos institutions. En réalité, fidèles à l'esprit de 1958 qui a entraîné un coup de frein significatif à ce qu'on a appelé les excès du Parlement, l'exécutif se donne les moyens de renforcer son pouvoir. Le Parlement sera placé davantage encore sous la tutelle du Gouvernement et du Président de la République.

J'entends bien les arguments de ceux qui acceptent de s'engager dans cette voie, ainsi que l'a fait notre rapporteur : « On donne davantage de pouvoirs au peuple », nous disent-ils.

M. Jacques Myard. Auriez-vous peur du peuple ?

M. Bernard Derosier. C'est un leurre, c'est de la démagogie pure et simple.

M. Jacques Myard. Ah bon ?

M. Julien Dray. On verra qui a peur du peuple !

M. Bernard Derosier. Certes, dans un référendum, le peuple s'exprime, et, en 1969, le général de Gaulle, alors Président de la République, ne s'en est pas remis. Utiliser un tel argument, monsieur Myard, ne traduit pas forcément un véritable amour du peuple.

M. Julien Dray. Au contraire !

M. Jean-Pierre Brard. C'est l'Amérique plébiscitaire !

M. Jacques Myard. Vous pensez comme Lénine : « La liberté, il faut la rationner ! »

M. Jean-Pierre Brard. Ignorant ! Vérifiez vos textes !

M. Robert Pandraud. Le peuple, vous l'aimez comme le bifteck : saignant !

M. le garde des sceaux. Ils l'aiment beaucoup, mais de loin !

M. Bernard Derosier. Notre société est en crise. Elle connaît une fracture, a dit le candidat Jacques Chirac. Dans une telle situation, cette forme de démocratie directe peut avoir des effets pervers.

En vérité, l'exécutif, c'est-à-dire le Président de la République et le Gouvernement, veut se doter d'un tel dispositif au plus vite afin de pouvoir l'utiliser au mieux de ses intérêts politiques.

M. Jean-Pierre Brard. Eh oui !

M. Bernard Derosier. C'est vers une présidentialisation du régime que l'on s'oriente ; et parce que nous sommes les garants de notre Constitution, nous défendons l'exception d'irrecevabilité.

Certes, une telle procédure s'appliquant à un projet de loi constitutionnelle peut paraître inadaptée, et j'entendais tout à l'heure des murmures sur les bancs du Gouvernement. Mais vous nous avez montré l'exemple, monsieur le président,...

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Eh oui !

M. Bernard Derosier. ... lorsque vous avez essayé de convaincre l'Assemblée nationale du caractère anticonstitutionnel des modifications proposées par le président Mitterrand, rendues nécessaires par l'approbation du traité de Maastricht. Rien n'interdit de déposer une exception d'irrecevabilité sur un texte constitutionnel.

Le nouvel équilibre des pouvoirs n'aura pas lieu. Pire, c'est à un déséquilibre dangereux en faveur du pouvoir exécutif que nous allons assister. D'ailleurs, un signe nouveau du déclin du Parlement est apparu récemment. C'est, en effet, en regardant la télévision que les députés ont pris connaissance du projet de loi de finances rectificative et du plan pour l'emploi,...

M. Francis Delattre. C'est vrai !

M. Bernard Derosier. ... c'est-à-dire des premières mesures gouvernementales présentées à la presse, le 22 juin dernier.

C'est aux médias que s'adresse désormais le chef du Gouvernement avant de venir informer les assemblées.

M. Jean-Louis Beaumont. A qui la faute ?

M. Bernard Derosier. Or, n'avons-nous pas recommandé, mes chers collègues, le 26 janvier 1994, dans le débat relatif à la modification de notre règlement, que les décisions du Gouvernement soient communiquées au Parlement ? Je vous renvoie à la page 9 de l'ouvrage cité précédemment.

M. Jean-Pierre Brard. Bon texte !

M. Bernard Derosier. L'extension du champ du référendum proposée par le projet de loi va dans le sens de cette dérive de dépossession du Parlement, de sa « dévitalisation » et de la dévaluation du domaine de la loi.

M. Francis Delattre. Vous y avez beaucoup participé !

M. Bernard Derosier. Je voudrais citer un autre exemple du déclin du Parlement. La révision de la Constitution, dont l'un des objectifs est de rénover le Parlement, s'accompagne, pour l'instant, du refus du Gouvernement et de sa majorité RPR de prendre en compte les amendements des parlementaires de quelque

bord qu'ils soient. La quasi-totalité des amendements des députés ont ainsi été rejetés en commission. La seule concession faite par la majorité, porte-parole du Gouvernement, concerne la session unique et porte sur le nombre de jours de session, 120, 130 ou 150. Quel sera le dernier prix retenu par notre Assemblée ? On peut encore se le demander. Le suspense demeure !

M. Jean-Pierre Brard. C'est le marché aux puces !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Nous avons retenu d'autres amendements !

M. Bernard Derosier. L'extension du champ du référendum proposée conduit à un dessaisissement du Parlement. La formulation « les orientations générales de la politique économique et sociale », est particulièrement vague, et donc dangereuse. Elle étend considérablement le pouvoir du Président de la République, lequel pourra consulter les Français sur des textes de circonstance qui ne recueilleraient pas forcément l'adhésion du Parlement. Fort de ce pouvoir, le Président de la République pourra faire pression sur sa majorité, et même se refaire une popularité sur le dos du Parlement, considéré comme l'obstructeur.

M. Jean-Pierre Brard. Eh oui, le plébiscite !

M. Bernard Derosier. Les propositions du Gouvernement nous font redouter également le risque de banalisation de la voie référendaire.

M. Jean-Pierre Brard. C'est Napoléon III !

M. Bernard Derosier. L'extension envisagée fait craindre légitimement que des pans entiers de l'article 34 soient exposés au risque de se retrouver un jour soumis au référendum. Ainsi en est-il du droit du travail, du droit syndical, du droit de la sécurité sociale, du droit à la santé.

M. Robert Pandraud. Le peuple a toujours raison !

M. Bernard Derosier. La formulation « règles fondamentales de l'organisation et du fonctionnement des services publics » peut faire craindre, elle aussi, le risque de consultations démagogiques.

M. Jacques Myard. Voilà ce qui se passe quand des minorités prétendument agissantes veulent imposer leur loi !

M. Bernard Derosier. Et la remise en question de droits tels que le droit de grève figure parmi ces risques.

M. Francis Delattre. Remise en question de quelques monopoles plutôt !

M. Bernard Derosier. L'expression « orientations générales de la politique économique et sociale » pose le problème, mes chers collègues, de l'adaptation du référendum à la complexité, à la technicité des questions économiques et sociales dont le traitement et l'analyse, vous le savez bien, se prêtent mal au simple jeu des questions-réponses.

M. Robert Pandraud. Et Maastricht ?

M. Jacques Myard. Et la Nouvelle-Calédonie ?

M. Bernard Derosier. Ce dessaisissement du Parlement est aggravé par l'absence de contrôle des projets de loi référendaires.

Ainsi, davantage de textes de loi vont échapper non seulement au débat et au vote des assemblées, mais encore au contrôle du Conseil constitutionnel. N'y a-t-il

pas là un risque de remise en question de certaines libertés publiques à valeur constitutionnelle, en toute impunité ?

M. Jacques Myard. Le Conseil constitutionnel est soumis au peuple, comme tout le monde !

M. Bernard Derosier. Une utilisation abusive du référendum ainsi élargi ferait courir un risque réel à notre démocratie représentative, avec une possible dérive vers le référendum plébiscitaire, voire publicitaire.

Aujourd'hui, et dans les conditions proposées par le texte, le référendum c'est Napoléon III, plus la télévision. (*Rires sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. Jacques Myard. Vous êtes sûr que ce n'est pas la télévision, plus Napoléon III ?

M. Bernard Derosier. Il y a donc bien une contradiction entre la volonté affichée d'augmenter les prérogatives du Parlement et la proposition d'extension du champ d'application du référendum.

L'esprit et la lettre de notre Constitution seraient respectés si, pour le moins, le Conseil constitutionnel était appelé à donner un avis sur les dispositions soumises au vote des Français. Je dis bien un « avis » sur les « dispositions ».

Je sais bien que le Conseil constitutionnel est devenu ces derniers temps la bête noire de certains députés de l'actuelle majorité. On lui reproche de brider le Parlement. Or cette affirmation est loin d'être vérifiée, et, de plus, dans le cas présent, le Parlement n'est pas en cause puisque c'est l'initiative du Président de la République qui ferait l'objet d'un avis, et non pas d'une sanction.

Je rappelais tout à l'heure ce que le Président de la République nous disait dans son message du 19 mai. S'il était sincère en s'adressant à nous, ce dont je ne doute pas, le Gouvernement ne l'a pas suivi avec ce projet de loi, qui ne pose pas les conditions d'une vraie revalorisation du Parlement.

La session unique est pourtant une bonne mesure. Dès 1990, un groupe de travail, mis en place par Laurent Fabius, alors président de l'Assemblée nationale, proposait une telle modification. Mais, à la même époque, le président du groupe RPR, M. Pons, prétendait qu'il y aurait là un retour aux délices de la IV^e République. On peut changer d'avis ; je comprends que cela puisse arriver. Mais ce changement traduit-il une véritable adhésion du RPR au principe de la session unique ?

M. Michel Péricard. Mais oui !

M. Bernard Derosier. Dans le projet déposé devant le Parlement par le gouvernement de Pierre Bérégovoy en 1993, projet qui s'inspirait des conclusions du comité mis en place par le Président de la République, François Mitterrand, et présidé par M. Vedel, auquel on a fait référence, figurait déjà une modification de la durée des sessions parlementaires. Ce texte n'est pas arrivé devant le Parlement. Il fut repris par le gouvernement de M. Balladur, en partie seulement, car il n'y avait rien sur la durée de nos sessions.

Nous proposons alors – et nous continuerons à le faire dans le débat qui suivra – une meilleure organisation du calendrier parlementaire, une limitation du nombre des jours de séance, une meilleure répartition du travail au cours de l'année, de meilleures conditions d'examen des textes, un meilleur contrôle du Gouvernement, une meilleure image auprès des Français. Bref, nous désirions que le Parlement travaille dans de bonnes conditions.

Cette réforme exige du Gouvernement des efforts pour limiter le nombre de projets de loi – le président Mazeaud nous rappelle souvent que : « trop de lois tuent la loi » – pour répartir l'examen des textes sur neuf mois et pour informer le Parlement suffisamment en amont du calendrier prévisionnel.

Mais pour que cette modification réclamée et attendue soit efficace, il faudrait qu'elle soit accompagnée d'une véritable amélioration de la procédure législative. Car à elle seule, elle ne règle pas tout. « Il faut donner des moyens supplémentaires aux élus », ai-je lu récemment sous la plume de l'un de nos collègues, M. Bignon.

Le projet de loi ne contient aucune disposition permettant de rénover réellement le travail parlementaire :...

M. Jacques Myard. C'est faux !

M. Bernard Derosier. ... rien pour limiter l'article 49, alinéa 3, de la Constitution,...

M. Jacques Myard. Rocard !

M. Bernard Derosier. ... rien pour améliorer la maîtrise de l'ordre du jour du Parlement, ni pour renforcer l'initiative parlementaire. Il n'y aura pas d'augmentation du nombre des commissions, alors même que M. Chirac a souhaité un réel contrôle de l'action du Gouvernement, pas d'amélioration des conditions de création des commissions d'enquête ni de leurs pouvoirs d'investigation, aucun moyen d'expression pour l'opposition.

M. Jacques Myard. Quoi ?

M. Bernard Derosier. Ces dispositions sont pourtant au cœur du dispositif de rénovation du Parlement parce qu'elles concernent directement l'équilibre entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif.

Le Parlement va bénéficier d'un nouveau cadre de travail, la session unique, sans aucun pouvoir ni moyen nouveau. Pis, il va être dépossédé de ses pouvoirs par un élargissement excessif, et sans garde-fou, du champ d'application du référendum.

M. Jacques Myard. Un référendum tous les matins !

M. Bernard Derosier. Notre Constitution est donc bel et bien menacée, mes chers collègues. (*Protestations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. Francis Delattre. C'est vous qui la défendez ?

M. Bernard Derosier. Nous, nous voulons la défendre et, pour la défendre, nous vous demandons de voter l'exception d'irrecevabilité. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Francis Delattre. Ils applaudissent sans conviction !

M. le président. La parole est à M. le garde des sceaux.

M. le garde des sceaux. Monsieur le président, je répondrai brièvement.

La principale critique de M. Derosier, porte-parole du groupe socialiste, selon laquelle étendre le champ du référendum aboutirait à un dessaisissement du Parlement n'est pas fondée. Le texte que nous présentons vise à augmenter les moyens de la démocratie et en particulier du contrôle de l'action du Gouvernement par les deux voies prévues à l'article 3 de la Constitution : la représentation nationale et le référendum.

J'ajoute, pour répondre au procès d'intention que l'on nous fait, que, en maintenant la procédure prévue par la Constitution de 1958, à savoir que le référendum est

lancé par le Président de la République à l'initiative soit du Gouvernement soit des assemblées, on se prémunit contre l'utilisation éventuelle du référendum par le Président de la République contre une majorité parlementaire qui lui serait hostile, c'est-à-dire dans l'hypothèse de la cohabitation. Dans ce cas, en effet, ni la majorité parlementaire, sauf à être inconséquente, ni le Gouvernement ne lui en donneraient le moyen. On voit donc bien qu'il ne s'agit pas de contourner l'opposition d'un Parlement récalcitrant par le référendum.

Par ailleurs, monsieur Derosier, vous avez en quelque sorte utilisé l'exemple de 1969 pour critiquer le référendum. C'est véritablement un paradoxe insoutenable. Quoi de plus démocratique qu'un homme, dont l'histoire par ailleurs a fait la légitimité, qui, considérant que la majorité du peuple s'exprimant directement ne lui fait plus confiance, quitte ses fonctions ? C'est au contraire le zénith du référendum et de la démocratie directe.

Il faut être clair, monsieur Derosier. Ce que vous contestez, ce n'est pas l'extension du champ du référendum, mais comme l'ont d'ailleurs toujours fait un certain nombre d'entre vous – pas le Président de la République en 1984, ni le premier secrétaire du parti auquel vous appartenez – c'est tout simplement le principe même du référendum.

M. Jacques Myard. Ils ont peur du peuple !

M. le garde des sceaux. Vous êtes les champions des corps intermédiaires et vous ne voulez pas que le peuple parle tout seul et directement ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Quant à la session unique, vous prétendez qu'elle ne donnera pas de moyens nouveaux au Parlement et à l'opposition, qu'elle ne représentera pas un progrès pour le Parlement. Je vous répondrai simplement que cela vous donnera trois mois de plus à vous, la minorité, l'opposition – et j'espère que vous saurez user de cette possibilité – pour vous exprimer et contrôler le Gouvernement. N'est-ce pas cela que vous voulez ? C'est ce que nous vous proposons. Alors pourquoi dites-vous que c'est contraire à la Constitution, et pourquoi y êtes-vous hostile ? (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. le président. La commission souhaite-t-elle s'exprimer ?

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission, rapporteur.* Je rappellerai simplement que la commission a rejeté l'exception d'irrecevabilité.

M. le président. Dans les explications de vote, la parole est à M. Alain Marsaud.

M. Alain Marsaud. Monsieur Derosier, vous venez de défendre une exception d'irrecevabilité, dont l'objet, si j'en crois le règlement de notre assemblée, est de faire reconnaître que le texte proposé serait contraire à l'esprit de la Constitution ou à une ou plusieurs de ses dispositions. Je veux vous faire part de ma surprise dans la mesure où l'objet du projet de loi qui nous est soumis aujourd'hui est précisément de réviser ladite Constitution.

Je n'imagine pas qu'il s'agisse de votre part d'un moyen de différer la discussion sur un texte fondamental qui, conformément à la volonté du Président de la République, est destiné à accroître les moyens d'action du

Parlement mais aussi, c'est vrai, l'expression directe de la volonté populaire. Il s'agit, en effet, d'un texte qui renforcera sensiblement l'état de notre démocratie.

Vous objectez que ce texte induirait une sorte de « présidentialisation » de notre régime en accroissant les pouvoirs du Président de la République. Pourtant, le texte qui nous est proposé, en élargissant le champ du référendum prévu à l'article 11 de la Constitution, étend considérablement les moyens d'expression dont disposent nos concitoyens. Comment pouvez-vous vous y opposer, sinon, comme le relevait le garde des sceaux, parce que vous êtes opposés à l'expression directe ou tout simplement au référendum et que vous préférez sans doute les corps intermédiaires ? Cette réforme permettra en effet d'associer plus étroitement les citoyens aux questions fondamentales qui engagent l'avenir de notre société et donc leur avenir.

Si le Président est l'autorité qui met en œuvre la procédure du référendum, c'est non pas pour renforcer ses propres attributions, mais pour éviter les dérives auxquelles aurait pu donner lieu, par exemple, l'institution d'un référendum d'initiative populaire.

Cette réforme est conforme en tous points à l'esprit de nos institutions, de notre Constitution et à l'équilibre qu'elle réalise entre les différents modes d'expression de la volonté générale.

En effet – et vous l'avez souligné – parallèlement à l'élargissement du champ du référendum, le projet de loi contribuera à améliorer le rôle et la place du Parlement dans nos institutions pour revaloriser ses travaux. Un certain nombre d'améliorations ont été introduites par la commission des lois. Elles ont en général pour objet d'élargir les pouvoirs d'information et de contrôle des parlementaires.

Le projet de loi garantit donc l'équilibre entre les pouvoirs constitutionnels, conformément à une tradition qui remonte – pourquoi pas ? – à Montesquieu. Qui pourrait s'en plaindre ? Depuis plusieurs années, n'entendons-nous pas les mêmes litanies sur le désintérêt de nos concitoyens pour la chose publique, pour la politique, et sur la nécessité de remédier à la fracture entre les Français et nous ? Ces modifications constitutionnelles ont été maintes fois réclamées sur tous les bancs de cette assemblée. Je vous rappelle d'ailleurs que M. Mitterrand avait réuni à cette fin un comité consultatif dont il a été fait état tout à l'heure. Ses conclusions sont dans la droite ligne des avancées démocratiques proposées par le Président de la République de l'époque.

La réforme dont nous discutons aujourd'hui est conforme à nos institutions, à leur esprit. Elle renforce les assises du régime démocratique. Votre motion n'a donc pas d'objet. Au nom du groupe RPR, je propose à l'Assemblée de la rejeter. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

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

Je mets aux voix l'exception d'irrecevabilité.
(*L'exception d'irrecevabilité n'est pas adoptée.*)

Question préalable

M. le président. J'ai reçu de M. Martin Malvy et des membres du groupe socialiste une question préalable déposée en application de l'article 91, alinéa 4, du règlement.

M. Jacques Myard. Nous allons encore perdre notre temps !

M. le président. La parole est à M. Julien Dray.

M. Julien Dray. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, le 4 mai dernier, des millions de Françaises et de Français assistaient au débat organisé entre les deux tours de l'élection présidentielle. Interpellé par M. Jospin sur une réforme de nos institutions pour permettre la mise en place du quinquennat, le candidat Chirac avait alors répondu qu'il avait mieux à faire que d'ouvrir des querelles inutiles sur nos institutions. L'urgence, selon lui, n'était pas dans une réforme de nos institutions qui risquait de diviser toutes les familles politiques. La priorité était alors la mise en place d'une nouvelle politique volontariste de lutte contre le chômage rassemblant toutes les énergies.

Voilà un jugement qui a visiblement fait long feu. En effet, permettez-moi de constater que le premier projet de loi présenté à l'Assemblée nationale est une réforme constitutionnelle. Je sais déjà que vous me répondrez qu'il s'agit simplement d'un problème de calendrier et qu'il ne faut y voir rien d'autre qu'une question d'emploi du temps. Peut-être, mais nous savons tous ici que l'aménagement du calendrier parlementaire, qui plus est au cours d'une session extraordinaire, est rarement dû au hasard ou à de simples problèmes techniques. C'est en fait un choix politique qui vous a amenés à faire voter dans l'urgence ce projet de loi.

En vérité, en dépit de toutes les paroles rassurantes, j'ai du mal à croire que cela n'est dû qu'à la volonté annoncée d'organiser un référendum sur l'éducation, d'autant qu'en écoutant les propos du ministre de l'éducation nationale, on voit qu'une telle éventualité ne se présentera pas si vite, à moins que ces propos ne soient tenus que pour rassurer dans un premier temps, pour faire passer au plus vite ce projet afin, ensuite, de l'utiliser au plus tôt. M. Bayrou nous a habitués ici à ces multiples retournements. (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Oui, je ne puis imaginer que l'on présente un tel projet simplement pour des questions d'opportunité. Il y a d'autres intentions que l'on se garde bien d'évoquer publiquement.

A la lecture des champs ouverts par le référendum, on voit toutes les menaces qui peuvent désormais peser sur la vie sociale et démocratique de notre pays. Vos objectifs vont largement au-delà de la simple question scolaire. J'y reviendrai plus tard.

Je vous présente ici la question préalable au nom du groupe socialiste. Telle qu'elle est définie dans le règlement de notre assemblée, cette procédure vise à démontrer qu'il n'y a pas lieu de délibérer sur le projet présenté, et, je dois vous l'avouer, ce n'est pas sans une certaine ironie que je me livre à cet exercice. Depuis longtemps, en effet, je suis favorable à une modification en profondeur de notre Constitution. Mais je crois qu'il ne faut pas légiférer sur cette réforme-là.

Je n'ai jamais été un incondicional de notre Constitution.

M. Michel Péricard. Ça, on le sait !

M. Julien Dray. Je remarque d'ailleurs que celle-ci, longtemps parée de toutes les vertus, résiste en réalité fort peu aux évolutions du temps. (*Murmures sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Plusieurs fois déjà, le législateur a dû aménager notre texte constitutionnel et il semble d'ailleurs que nous ayons pris l'habitude de réformer à chaque nouveau problème : hier, pour répondre aux enjeux de l'immigration dans le cadre des accords de Schengen ; aujourd'hui, à vous en croire, pour répondre aux enjeux des projets éducatifs. Les séjours à Versailles deviennent quasi annuels. Bizarre, pour une Constitution aussi solide !

Si je formule aujourd'hui cette question préalable, c'est moins sur le principe même de la réforme que sur le fond de celle qui nous est présentée.

Les modifications proposées, particulièrement celles qui concernent le champ d'application du référendum, sont extrêmement importantes et modifient notablement l'équilibre des pouvoirs tel qu'il existe dans notre Constitution. Vous-même, monsieur le garde des sceaux, êtes convenu qu'il ne s'agissait pas d'un simple toilettage ou d'un simple aménagement, mais d'une modification importante.

Pour des raisons d'opportunité, vous allez modifier en profondeur nos institutions, introduisant un véritable déséquilibre en faveur de l'exécutif. Certes, ce déséquilibre n'apparaît peut-être pas clairement aujourd'hui, mais je ne doute pas des évolutions qui auront lieu dans les années à venir. Une réforme constitutionnelle ne se juge évidemment pas sur ses effets immédiats, mais sur les conséquences qu'elle aura à terme dans l'organisation de nos institutions et sur ses implications démocratiques dans la vie du pays.

En vérité, mes chers collègues, je ne peux imaginer que nul n'ait perçu la disproportion qui existe entre les motivations présentées pour cette réforme et les conséquences que celle-ci aura. Oui, je doute que vous n'en soyez pas conscients. Je pense même qu'il existe une volonté délibérée d'assumer ces conséquences, au service d'objectifs politiques bien précis qui sont évidemment les vieilles lunes de la déréglementation sociale.

Je vous le disais, mon désaccord essentiel concernant cette réforme porte sur le déséquilibre des pouvoirs qu'elle entraîne en faveur de l'exécutif.

Nous connaissons tous le contexte historique qui a donné naissance à la V^e République et qui a valu à notre Constitution cette architecture si complexe, mélange de régime parlementaire et de régime présidentiel. La France est d'ailleurs le seul pays démocratique à posséder de telles institutions. Cet équilibre particulier s'est traduit par une définition précise des attributs et pouvoirs donnés à l'exécutif et à l'Assemblée nationale et, pardonnez-moi cette métaphore guerrière, en attribuant, par ce projet de loi, une arme supplémentaire à l'exécutif, vous brisez donc bien l'équilibre des pouvoirs tel qu'il existe aujourd'hui, tel qu'il a été mis en place par les constituants.

M. Eric Duboc. Quelle exagération !

M. Julien Dray. Certains pensent sûrement qu'il s'agit là d'une grossière caricature pour une modification aussi simple que l'élargissement du champ d'application du référendum.

Petite cause, grands effets, a-t-on l'habitude de dire. Cette modification a ainsi pour conséquence d'enlever au Parlement le monopole de légiférer sur le domaine défini par l'article 34 de notre Constitution : c'est une perte de pouvoir sèche pour notre Parlement qui pourra désormais être contournée par l'utilisation de la démocratie directe dans presque tous les domaines. Ce texte est tellement

imprécis que, désormais, toute question relevant de la compétence du Parlement peut être soumise à référendum.

M. Robert Pandraud. Vous avez peur du peuple !

M. Julien Dray. Je sais, bien sûr, que le référendum restera une procédure particulière, mais la simple possibilité de l'utiliser aura en soi d'énormes conséquences, et, pour continuer dans l'imagerie militaire, je dirai que cette disposition aura valeur d'arme de dissuasion dans les rapports entre l'exécutif et le législatif, de la même manière que l'article 49, alinéa 3 pèse de façon lancinante dans l'évolution des débats entre l'exécutif et le Parlement.

M. Marcel Porcher. Vous ne vous en êtes pas servi ?

M. Julien Dray. Il suffira d'évoquer une possible utilisation du référendum ou simplement de savoir que cette possibilité existe pour permettre à l'exécutif de peser sur les choix du Parlement et de sa majorité.

Le champ ouvert par cette disposition sur le référendum va d'ailleurs au-delà des rapports entre nos institutions.

Lisons attentivement les nouveaux domaines d'application du référendum : orientations générales de la politique économique et sociale, organisation et fonctionnement des services publics... Autant de questions concernant le dialogue social dans notre pays. La politique contractuelle se trouvera donc désormais sous la tutelle référendaire. Là encore, l'arme du référendum, comme l'épée de Damoclès, sera sans cesse suspendue au-dessus de la tête des partenaires sociaux lors des négociations.

Imaginons ainsi que le Gouvernement ait prévu de réduire le droit de grève dans les services publics. Bien sûr, il ouvrira le débat avec les partenaires sociaux, mais il est certain que la possibilité d'organiser un référendum sur cette question pèsera sur la négociation. En quelque sorte, on mettra un pistolet sur la tempe des partenaires sociaux pour les forcer à accepter la dérégulation. (*Protestations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. Marcel Porcher. Propos inacceptable !

M. Julien Dray. Eh oui, mes chers collègues, il y a des vérités qui sont bonnes à dire à cette tribune et qui vous gênent !

Toutes les questions sociales pourront être traitées de la sorte, c'est le texte ! C'est donc avec raison que les organisations syndicales s'inquiètent de ce projet, car elles savent pertinemment que la machine de guerre antisociale peut prendre désormais le visage du référendum. (*Protestations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Mais peut-être cet aspect n'aura-t-il pas échappé au Gouvernement, lors de l'élaboration de son projet ? Peut-être est-ce là même l'un de ses objectifs essentiels ?

Certains s'en réjouiront, mais qu'ils n'oublient pas que les temps sont réversibles. Aujourd'hui, ils rient et, demain, ils seront les premiers à pleurer quand d'autres majorités utiliseront cette nouvelle arme contre leurs convictions d'aujourd'hui.

M. Marcel Porcher. Evidemment, vous ne le ferez pas !

M. Julien Dray. Je pense, par exemple, à la question des indemnités au moment des nationalisations, que l'on aurait pu soumettre à référendum en 1981.

Le déséquilibre des pouvoirs, c'est enfin la tentative plébiscitaire obligatoirement présente dans l'utilisation du référendum dans le cadre de nos institutions.

Il n'y a ni hasard ou goût du risque lorsque, à deux reprises, le général de Gaulle a mis ses fonctions en jeu à l'occasion d'un référendum. Inspirateur s'il en est de notre Constitution, il savait que l'interaction du référendum et de la place du Président dans nos institutions donnait à toute consultation directe une valeur de plébiscite. Et ce qui fut valable pour de Gaulle l'est pour tous ses successeurs.

A ceux qui dédramatisent cet enjeu qu'est l'extension du champ d'application du référendum, en invoquant, par exemple, d'autres pays qui le pratiquent, je rappellerai que ces pays sont dotés de régimes clairement parlementaires, alors que notre Constitution, avec la pratique que nous en avons eue, laisse une place déterminante au Président de la République, ce qui ne permet pas de comparaison sur l'utilisation et les conséquences d'un référendum entre nos pays. Le référendum en soi n'est pas un plébiscite. Il le devient nécessairement par la personnalisation de l'enjeu qu'entraîne tout régime présidentiel.

M. le garde des sceaux. Quand ce n'est pas M. Mitterrand qui le propose !

M. Julien Dray. Ce n'est pas par pur conservatisme que ceux qui ont écrit cette constitution ont limité si précisément le champ référendaire à l'organisation des pouvoirs publics. On comprend le caractère plébiscitaire qui lui a été attribué. Il était donc légitime de se démettre de ses responsabilités quand le peuple vous refusait certains modes d'organisation de vos pouvoirs. Vous créez donc une forme nouvelle de plébiscite tentante pour tout président désireux conforter son autorité.

M. Jacques Myard. Procès d'intention !

M. Julien Dray. Au risque d'être battu, me direz-vous. La réponse est simple. Il suffira d'un peu d'intelligence dans le choix des questions, dans leur formulation ou dans leur regroupement le moment venu. C'est là une légitimité nouvelle que n'ont pas voulue les constituants de 1958.

Avant de répondre point par point aux arguments que vous présentez pour cette réforme, je voudrais vous faire constater l'un des effets induits par votre réforme.

En attribuant au Président de la République la possibilité d'organiser des référendums sur de multiples enjeux politiques, économiques et sociaux, vous exposez la fonction présidentielle aux multiples pressions des différents lobbies dont nous connaissons tous ici l'efficacité.

Garant de nos institutions, le Président sera désormais sous la pression directe de l'opinion. A partir de là, toutes les dérives seront possibles dans des périodes agitées. La valeur d'une constitution ne se juge pas simplement par temps calme. Un bon marin est aussi celui qui survit après la tempête. (*Exclamations sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*) Vous ne pourrez éviter désormais que, sur chaque question, s'organise la demande d'un référendum. Comment alors le refuser puisqu'il sera rendu possible par la réforme que vous proposez ?

M. Eric Duboc. C'est l'apocalypse !

M. Julien Dray. Joli résultat donc pour ceux de mes collègues qui se présentent comme les fils légitimes du gaullisme et de sa constitution et qui, par cette réforme,

bouleversent l'équilibre des pouvoirs et exposent la fonction présidentielle qui leur est si chère à tous les aléas, à toutes les démagogies, à tous les lobbies.

M. Jacques Myard. Rien à voir !

M. Julien Dray. J'aborderai maintenant les arguments pratiques que vous nous avez présentés pour justifier votre projet de loi.

Premier argument, vous nous dites : « Vous ne voulez pas d'un élargissement du champ référendaire ; donc, vous avez peur du peuple ».

M. Robert Pandraud. Absolument !

M. Jacques Myard. C'est vrai !

M. Julien Dray. Peur du peuple ? Mais nous sommes tous ici des élus du peuple. Et nous sommes tous ici pour défendre les orientations et les choix pour l'application desquels celui-ci nous a mandatés. Le peuple nous fait d'autant moins peur que c'est par lui et pour lui que nous siégeons dans cette assemblée.

M. Robert Pandraud. Donnez-lui donc la parole !

M. Julien Dray. Permettez-moi alors de vous retourner l'argument : pourquoi n'êtes-vous pas allés au bout de votre logique ? Pourquoi ne pas avoir introduit dans le champ du référendum les libertés publiques ?

Vous avez donc, vous aussi, peur du peuple sur ces questions-là ! Et, par là, vous reconnaissez, vous aussi, que la démocratie directe peut poser certains problèmes.

Que craignez-vous donc ? Simplement, comme moi, que l'utilisation du référendum pour des questions fondamentales ne déborde sur des comportements démagogiques, voire contraires aux principes républicains.

Conscients de ces dangers, vous prenez pourtant le risque en ouvrant aujourd'hui la boîte de Pandore. Comment justifierez-vous demain l'exclusion des libertés publiques du champ référendaire alors que les Français seront consultés sur de multiples questions ? Avec l'adoption de ce projet, on peut déjà être assuré que s'ouvre la possibilité d'un référendum, par exemple, sur l'interruption volontaire de grossesse par le biais du rôle de l'hôpital public ou du remboursement de la sécurité sociale sur cette question.

M. Robert Pandraud. Si le peuple le souhaite...

M. Julien Dray. Je prends date ici que, dans les années à venir, vous – ou vos successeurs – serez obligés d'amender la Constitution pour élargir encore plus le champ référendaire, notamment sur ces questions.

M. Robert Pandraud. Absolument !

M. Julien Dray. Non ! Je n'ai pas peur du peuple. Mais je suis pour que le débat démocratique ait lieu dans des formes organisées, afin d'éviter toute démagogie, toute manipulation d'opinion. C'est la raison d'être du système représentatif parlementaire.

Nous vivons une période où s'opposent les adeptes de ce que l'on pourrait nommer une « démocratie de l'éphémère » et les partisans d'une « démocratie de raison ».

Et ce débat prend une tournure particulière avec les évolutions qu'a connues notre société, en particulier avec le développement spectaculaire de ce qu'on peut nommer l'« industrie de l'information. »

Ce quatrième pouvoir, par son développement, a accru considérablement son influence dans le débat démocratique de notre pays. Parfois, cette influence a été positive

en permettant l'accès du plus grand nombre à certaines informations autrefois réservées à quelques-uns. Mais il est aussi des situations où la surmédiatisation a complètement tronqué les enjeux ou a même manipulé l'opinion. Est-il besoin ici de vous rappeler la grande mise en scène que fut la guerre du Golfe ?

Si le débat, aujourd'hui, ne concerne pas le rôle des médias sur notre vie publique, peut-on raisonnablement évoquer la pratique référendaire sans intégrer cette préoccupation ?

Et je me permettrai d'ajouter que cette question est d'autant plus pertinente que nous savons tous que, aujourd'hui, l'information est en grande partie liée à un certain nombre d'intérêts privés qui contrôlent ou du moins influencent fortement presse et télévision.

Qu'en sera-t-il de la sincérité des débats lorsque des consultations mettront par exemple en jeu les intérêts de ceux-là mêmes qui influencent l'information ? Rappelez-vous le référendum sur la limitation du contrôle des chaînes de télévision qui a eu lieu en Italie ! Les chaînes de M. Berlusconi ont utilisé toute la démagogie possible pour influencer l'issue du vote, allant jusqu'à menacer de priver les téléspectateurs de leur émission de charme favorite. (*Rires et exclamations sur divers bancs.*)

J'ai souvent entendu, à propos du référendum, le terme de « consultation ». Mais le référendum n'est pas une consultation, ni un sondage « grandeur nature » de l'opinion.

M. Jacques Myard. Vous êtes pour la démocratie captive !

M. Julien Dray. Le référendum est une forme d'expression de la souveraineté, et il a force de loi par les résultats. Il n'est donc pas une consultation anecdotique.

M. Jacques Myard. Personne n'a dit le contraire.

M. Julien Dray. Deuxième argument utilisé en faveur de cette réforme, vous nous dites : « Il faut rapprocher les citoyens de leurs élus. » Voilà une intention louable, à laquelle personne ne peut s'opposer ! Mais les élus présents sur le terrain qui sont à l'écoute des citoyens sont généralement appréciés, et je ne vois pas pourquoi nous nous autoflagellerions, pourquoi nous nous culpabiliserions sur cette prétendue distance que nous aurions avec les électeurs.

Si les citoyens ont un jugement critique, ce n'est pas à cause d'un problème de proximité avec les élus, mais à cause de l'échec enregistré jusqu'à présent par les politiques dans la lutte contre le chômage. Personne n'a encore réussi à enrayer ce fléau. Et c'est pour cela que l'utilité même des élus est remise en cause.

Cet élément étant posé, je suis pleinement d'accord pour que soient approfondis nos liens avec les citoyens. Mais ce n'est pas ce que nous propose cette réforme. Bien au contraire !

En effet, lorsque le Gouvernement propose de renforcer le lien direct entre les citoyens et l'État par la voie du référendum, que fait-il si ce n'est passer par-dessus les élus ?

M. Jacques Myard. Non ! Il ne passe pas par-dessus !

M. Julien Dray. Quel paradoxe : pour rétablir et renforcer le lien entre parlementaires et citoyens, on décide tout simplement, tout bonnement, de contourner les élus dans la prise de décision.

M. Jacques Myard. Non ! De conforter les élus !

M. Julien Dray. Le remède qui nous est proposé aggrave alors le mal. On ne fait que justifier et renforcer les critiques contre les représentants du peuple en insinuant qu'ils n'assument pas convenablement leur devoir de représentants de la nation, voire qu'ils le détournent. Voilà pourquoi vous utilisez le référendum !

M. Jacques Myard. N'importe quoi !

M. Julien Dray. L'élargissement du champ d'application du référendum sera donc une étape de plus dans l'affaiblissement du rôle des élus et renforcera la défiance que peuvent nourrir certains de nos concitoyens à leur égard.

Troisième argument : les citoyens veulent être plus fortement impliqués, donc consultés dans les grandes orientations politiques du pays.

A vrai dire, ce point de vue me laisse perplexe. En effet, si le référendum a pour objectif de consulter les Français sur les grandes orientations du pays, à quoi servent les élections où ils désignent leurs parlementaires ou le Président de la République ? Lorsqu'ils votent pour les élections législatives ou présidentielles, nos concitoyens ne choisissent-ils pas ainsi des représentants en fonction d'orientations politiques dont ils sont porteurs ? Est-ce à dire que la constitution d'une majorité à l'Assemblée nationale n'a pas de sens politique et qu'elle n'est pas un choix d'orientation pour notre pays ?

Cela veut donc dire, à vous en croire, qu'il faut un nouvel espace de débat public, car ceux qui existent sont insuffisants. Quel paradoxe pour ceux qui ont justement expliqué il y a quelques mois qu'une élection présidentielle n'était pas affaire de *look*, mais affaire d'idées ! Alors, pourquoi ceux-là mêmes s'apprêtent-ils à dévaluer ces élections politiques en en créant de nouvelles ?

Quatrième argument ; le président de la commission des lois nous dit que l'élargissement du champ d'application du référendum contribuera à enrayer le désintérêt des citoyens pour la vie publique et la vie politique en dehors des consultations majeures.

Voilà un point de vue que l'on ne cesse d'entendre, sans que l'on sache sur quoi exactement repose cette affirmation !

Ainsi, je note que les émissions à caractère politique, auxquelles se prête parfois, comme ce matin, le président de notre commission des lois, ont encore un beau succès, que ce soit à la télévision ou à la radio. Ou bien même, lorsque, ici, au Parlement, nous débattons de projets de loi essentiels, combien de fois avons-nous vu des manifestations, des réunions publiques durant lesquelles nos concitoyens expriment leur point de vue ? La jeunesse elle-même, souvent montrée du doigt pour son « incivisme », n'a jamais été insensible aux enjeux qui la concernaient. Les auteurs de quelques réformes passées en ont encore le souvenir.

Pourtant, il me faut reconnaître que la procédure du référendum a parfois été l'occasion d'un vaste et très intéressant débat pour le pays.

Plusieurs députés du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre. Tout de même !

M. Julien Dray. J'ai ainsi en mémoire le souvenir d'un scrutin dont chacun pensait qu'il ne serait qu'une formalité et qui s'est enflammé, a suscité des passions dans tout le pays et s'est conclu par un vote très étriqué.

M. Jacques Myard. C'est bien la preuve que ça sert à quelque chose !

M. Julien Dray. On demandait à l'époque aux Français de ratifier le traité de Maastricht. Et à quel moment – rappelez-vous ! – la France s'est-elle rendu compte que ce traité ne concernait pas simplement la législation sur les fromages ?

M. Jacques Myard. Sujet capital ! (*Sourires.*)

M. Julien Dray. Précisément lorsque l'Assemblée nationale en a débattu et qu'un de nos célèbres collègues de l'époque, qui l'est encore plus aujourd'hui, nous a gratifiés d'une longue démonstration sur les véritables enjeux de ce traité.

M. Jacques Myard. Vous êtes un flagorneur ! (*Sourires.*)

M. Julien Dray. Je pourrais, à l'inverse, évoquer le référendum de 1988 sur la Nouvelle-Calédonie, dont peu de Français se souviennent et pour lequel le taux de participation fut très faible bien que l'avenir d'un territoire de la République fût en jeu.

Cela prouve bien que le référendum n'est pas, en soi, une solution pour revivifier le débat démocratique dans notre pays.

M. Jacques Myard. Il est nécessaire, mais n'est pas suffisant.

M. Julien Dray. Si le fonctionnement de nos institutions pose problème, c'est d'abord et avant tout à cause de la marginalisation du rôle du Parlement.

Oui ! la présidentialisation de la vie politique, le peu de droits offerts à l'opposition pour agir, la menace permanente de l'article 49-3,...

M. Jacques Myard. M. Rocard !

M. Julien Dray. ... qui transforment toute majorité en « majorité godillot », étouffe, la vie publique ! (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Je dis bien que cela étouffe toute majorité et la transforme en « majorité godillot ».

M. Jacques Myard. Vous êtes des experts !

M. Julien Dray. Voilà des domaines sur lesquels une réforme constitutionnelle serait la bienvenue et aurait des conséquences essentielles et bénéfiques pour les débats démocratiques.

M. Michel Péricard. Vous n'aviez qu'à la faire !

M. Julien Dray. Vous y avez tourné le dos.

Cinquième argument : vous nous présentez la session unique comme un élément de rééquilibrage des pouvoirs. Permettez-moi de m'interroger.

Pourquoi faites-vous passer dans un même projet la réforme du champ du référendum et la session unique ?

M. Jacques Myard. Pourquoi pas ?

M. Julien Dray. Est-ce anodin ? Je ne le crois pas. Vous tentez tout simplement de nous faire passer pour un équilibre ce qui n'est qu'une aggravation du déséquilibre.

Votre architecture est factice. Si l'on compare la panoplie des deux acteurs que sont le Parlement et le Président au sortir de cette réforme, force est de constater que, d'un côté, on donne un lance-pierres et, de l'autre, une bombe atomique nouvelle. (*« Oh ! » sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

J'irai même plus loin en affirmant ici que l'instauration de la session unique, le fait que ce soit cet aspect de la réforme qui ait été mis en avant, a pour seul objectif d'éviter la critique sur l'élargissement du champ du référendum.

M. Michel Péricard. Votre argument est un peu facile !

M. Julien Dray. Si vous me permettez, messieurs, une note d'humour, je vous dirai que la session unique est à cette réforme ce que le Wonderbra est aux charmes féminins : un simple artifice ! (*Sourires.*)

Mme Véronique Neiertz. Oh !

M. Marcel Porcher. C'est quoi, le Wonderbra ? (*Sourires.*)

M. Julien Dray. Et je m'étonne que certains y soient si facilement sensibles ! (*Sourires.*)

Le Gouvernement utilise ainsi la bonne vieille ficelle du leurre, pour détourner l'attention du législateur de l'essentiel, de ce qui restera de cette réforme : d'un côté, un pouvoir supplémentaire pour l'exécutif ; de l'autre, un aménagement de l'emploi du temps du Parlement.

Alors, quel rôle pour le Parlement ? Un Parlement renforcé : tel est votre grand dessein. De fait – je viens de le démontrer – avec l'accroissement du rôle du Président, le Parlement sort nécessairement affaibli de cette réforme.

Quant à l'argument d'une plus grande rationalisation du travail parlementaire, il ne tient pas quand on voit que les sessions extraordinaires subsistent, à l'initiative bien sûr du seul Gouvernement. Certes, il y aura une plus grande régularité au long de l'année des questions d'actualité. Mais est-ce là un contrôle véritablement efficace de l'action du Gouvernement ? Chacun sait ici que cette procédure, conçue à l'origine pour permettre d'interpeller le Gouvernement, n'a plus beaucoup de sens, ni d'efficacité. La médiatisation de la vie politique et – il faut bien le dire ici – le peu d'intérêt que le Gouvernement porte généralement à l'Assemblée montrent que les vraies questions d'actualité ont lieu vers vingt heures sur les plateaux de télévision. C'est d'ailleurs pourquoi les ministres s'y précipitent.

En pratique, la réforme proposée ne fera que rendre encore plus difficile le travail parlementaire. Pourquoi ? Mais à cause du cumul des mandats, bien sûr ! Certains semblent d'ailleurs déjà s'en inquiéter puisque les cent cinquante jours ouvrables initiaux ont déjà été ramenés en commission à cent vingt et que le président de l'Assemblée nationale a lui-même évoqué le nombre de quatre-vingt-dix devant le Sénat. Quel paradoxe de vouloir faire fonctionner le Parlement toute l'année sans restreindre la possibilité d'exercer, en plus du mandat de parlementaire, tout autre mandat !

Jusqu'à présent l'organisation du calendrier parlementaire permettait aux députés d'avoir d'autres mandats. On se lamentait tout de même sur le trop fort taux d'absentéisme. Je n'ose imaginer quelle sera la situation avec la session unique !

Mais on ne peut se cacher indéfiniment derrière des problèmes d'emploi du temps. Pourquoi les députés briguent-ils d'autres mandats ? A cause de l'évolution de nos institutions, que j'évoquais auparavant, et des effets de la décentralisation ! Tout cela nous pousse tous, quelles que soient nos expériences, à agir là où nous avons l'impression d'être efficaces et utiles. Le rôle du Parlement étant affaibli, les députés vont chercher des mandats qui leur permettent d'être autre chose que de simples témoins, qui leur offrent la possibilité de peser concrètement dans la vie publique.

Mais cette logique se retourne contre le Parlement, car moins il y a de députés impliqués dans ses travaux, plus son pouvoir est faible et plus est grande la tentation de l'exécutif de l'affaiblir un peu plus.

Le comité Vedel, entre autres, avait, à cet égard, fait des propositions intéressantes. Mais cette maison est pleine de propositions intéressantes concernant la revalorisation du rôle du Parlement : possibilité pour chaque assemblée de tenir chaque semaine au minimum une séance sur un ordre du jour de son choix, qu'il s'agisse d'une séance de questions, de l'examen de propositions ou de projets de lois, renforcement du rôle de contrôle des assemblées, développement des droits de l'opposition avec la possibilité, par exemple, de créer une commission d'enquête.

M. Jacques Myard. On l'a fait l'autre jour !

M. Julien Dray. Autant de pistes qui vont dans le bon sens, mais que, malheureusement, le Gouvernement n'a pas développées à l'occasion de ce projet de réforme constitutionnelle et qui auraient été d'une autre efficacité pour le renforcement de l'action du Parlement !

Loin de renforcer ce rôle du Parlement, la réforme qui nous est présentée aujourd'hui l'affaiblira un peu plus et réduira son influence dans la vie politique, et donc, en toute logique, suscitera un désintérêt plus important des députés pour un travail législatif.

Nous n'avons, pour notre part, jamais refusé la réflexion sur l'extension du référendum. Mais, à chaque étape de cette réflexion, nous avons cherché à l'inclure dans des formes précises ou accompagnées d'éléments clairs de défense des droits du Parlement, ce qui n'est pas votre cas aujourd'hui – bien au contraire.

Pour conclure (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre*), je voudrais ici m'adresser à l'ensemble de la représentation nationale, au-delà des courants de pensées de chacun d'entre nous.

Le projet de loi constitutionnelle qui nous est présenté par le Gouvernement ne doit pas être jugé par nous comme n'importe quel autre projet de loi. Il modifie notre Constitution, attribue de nouveaux pouvoirs à l'exécutif et réorganise l'équilibre institutionnel. Vous vous devez donc de le juger non pas comme des députés de la majorité ou de l'opposition, mais comme des représentants du peuple français, garants de ses libertés aujourd'hui, mais aussi demain.

Je vous ai démontré argument après argument en quoi cette réforme n'apporterait pas de réponse à la crise politique et à la sclérose de notre Constitution. J'ai d'ailleurs pris soin de vous préciser que, bien entendu, nous ne sommes pas opposés par principe à une réforme, mais que le projet que nous présente le Gouvernement ne peut qu'aggraver la situation et qu'il ouvre surtout la voie à une personnalisation plus importante de notre régime politique, ce qui, en soi, est porteur de tous les dangers.

Je rappelais tout à l'heure le caractère ambivalent de notre Constitution : mi-présidentielle, mi-parlementaire. La pratique qui en a été faite depuis 1958 a lentement, mais sûrement, amplifié l'influence de l'exécutif au détriment du Parlement.

M. Jacques Myard. Ces quatorze dernières années !

M. Julien Dray. En adoptant ce projet de loi constitutionnelle, vous entérinez cette dérive, vous lui donnez force constitutionnelle.

En attribuant un droit supplémentaire à l'exécutif, vous franchissez un pas que les fondateurs de la V^e République n'avaient pas voulu faire.

Je finirai avec les circonstances dans lesquelles nous sommes appelés à nous exprimer sur ce projet.

Nombreux sont ceux qui, ici même, au sein de notre assemblée, ont dénoncé le règne de la pensée unique, la suprématie de la technocratie sur le politique, la dilution des cadres régulateurs au profit d'intérêts particuliers, ces technocrates qui méprisent bien souvent les élus, les réduisant à des porte-parole de *lobbies*, alors que, eux, seraient en phase avec l'opinion – terme on ne peut plus flou utilisé à dessein pour renforcer le pouvoir de ces technocrates.

Je prétends, à l'inverse, que l'intérêt général que nous, parlementaires, avons mandat de représenter est bien plus fort que ces fumeuses enquêtes d'opinion.

Cette prise de conscience du danger auquel nous sommes confrontés s'était accompagnée, pour certains d'entre nous, d'une prise de conscience du rôle de contre-poids essentiel que pourrait jouer le Parlement face à cette dérive. Comment pouvez-vous accepter aujourd'hui une réforme qui affaiblira considérablement le Parlement ? Ne voyez-vous pas que, au moment même où émerge chez les élus une contestation de la « seule politique possible », on tente par la voie du référendum de faire taire cette contestation ?

Alors que de nombreux signes nous montrent que le peuple français cherche à reprendre en main son destin, refuse le modèle de société qu'on lui impose, l'élargissement du champ du référendum a pour vocation de contourner cette résistance en utilisant la démocratie émotionnelle, celle qui pousse à agir sur l'instant, sans penser au lendemain. Dans la situation que connaît notre pays, l'urgence est de rétablir le débat collectif, de rétablir le Parlement dans ses droits, dans sa plénitude, dans sa souveraineté. Seule une évolution de la Constitution vers plus de pouvoirs pour le Parlement permettra de redonner un caractère authentiquement démocratique aux décisions essentielles relatives à notre avenir.

La réforme que vous nous présentez aujourd'hui, en accentuant la personnalisation du pouvoir, est une réforme rétrograde, sans rapport avec l'évolution actuelle de notre société. Nos concitoyens veulent débattre, connaître les enjeux, accéder aux décisions. Alors que partout émerge du peuple une volonté de participation aux décisions, au débat collectif, vous nous ressortez le vieux modèle dépassé du pouvoir plébiscitaire. (*Protestations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Une autre voie, sérieuse, était possible : celle d'un rééquilibrage des pouvoirs permettant au Parlement, à la souveraineté populaire qu'il représente, d'exercer la plénitude de ses droits. Vous l'avez refusée, au profit de l'aventure référendaire.

M. Jacques Myard. Vous n'êtes pas sérieux !

M. Julien Dray. C'est pourquoi, considérant que le projet de loi qui nous est présenté ne répond pas aux besoins de notre pays, je vous demande, mes chers collègues, quelles que soient vos convictions, de voter la question préalable. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Jacques Myard. Certainement pas !

M. le président. La parole est à M. le garde des sceaux.

M. Robert Pandraud. Et maintenant, défendez le peuple, monsieur le garde des sceaux !

M. le garde des sceaux. Je n'ai pas à juger de l'intervention de M. Dray,...

M. Jean-Pierre Balligand. Heureusement !

M. le garde des sceaux. ... mais je voudrais lui dire, puisque nous avons eu souvent l'occasion de débattre ici ou ailleurs, que je l'ai connu plus proche des aspirations de nos concitoyens et plus éloigné de la langue de bois et du discours politicien qu'il ne l'a été dans la démonstration qu'il vient de nous faire. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

La vraie question qui se pose est la suivante : qui traduit ce que veut le peuple aujourd'hui ? Il ne suffit pas, monsieur Dray, de parler fort et d'affirmer pour que votre démonstration soit effective.

En ce qui concerne le calendrier, je note que, dans la même semaine, un mois et demi après la mise en place du Gouvernement, le Parlement est appelé à discuter de la révision constitutionnelle, du collectif budgétaire et de textes relatifs à l'institution du contrat initiative-emploi et au relèvement du taux normal de la TVA. Nous mettons donc en œuvre très exactement ce que le Président de la République avait annoncé. En outre, je rappelle que, il y a dix jours, j'ai présenté, conformément aux traditions, le projet de loi d'amnistie. La révision constitutionnelle ne se substitue donc en aucune façon aux projets qui touchent les questions fondamentales concernant la vie quotidienne des Français.

Selon votre argument principal, monsieur Dray, le Gouvernement veut, en étendant le champ d'application du référendum, donner une « arme » supplémentaire – pour employer votre langage un peu militaire – à l'exécutif, et non au peuple. En fait, il cherche exactement l'inverse, puisque, par définition, le référendum constitue une arme nouvelle pour le peuple. D'ailleurs, tous ceux qui ont présenté cette réforme ne s'y sont pas trompés : pour eux, élargir le champ du référendum signifie donner la possibilité à nos concitoyens de s'exprimer directement plus souvent et sur un plus grand nombre de sujets. C'est tellement évident que ce n'est pas la peine d'insister.

D'ailleurs, comme vous l'avez dit vous-même, notamment à la fin de votre intervention, ce dont les Français ont besoin, c'est de débattre. Mais quel est le meilleur débat que celui permis par le référendum ?

M. Julien Dray. Le débat à l'Assemblée !

M. le garde des sceaux. Vous avez ajouté : ils ont besoin de reprendre en main leur destin. Mais comment pourraient-ils mieux le faire qu'en votant sur une question précise qui leur est posée ? Voilà ce qu'est le référendum.

M. Julien Dray. Alors, à quoi sert le Parlement ?

M. le garde des sceaux. Voilà pourquoi il faut faire en sorte que l'article 11 de la Constitution puisse être utilisé plus souvent sur des sujets plus larges. Par définition, cela permettra de donner une nouvelle arme au peuple dans ce que j'ai appelé récemment un nouvel espace de démocratie.

M. Julien Dray. Plébiscite !

M. le garde des sceaux. D'ailleurs, monsieur Dray, celui que vous avez si constamment soutenu, y compris lorsque certains de vos amis le critiquaient vertement, je veux parler de l'ancien Président de la République, avait

compris les choses exactement comme je viens de le dire. Je le cite : « Qu'il soit bien clair que je ne considère pas qu'il soit illégitime ou choquant qu'ici ou là on ait songé à soumettre au référendum les nouvelles dispositions sur l'école voulues par le Gouvernement. Ces dispositions traitent, en effet, d'un problème suffisamment important pour que la souveraineté nationale puisse s'exprimer de cette façon ; encore faut-il que les institutions l'autorisent. »

M. Julien Dray. Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur le garde des sceaux ?

M. le garde des sceaux. D'où la révision constitutionnelle que voulait M. Mitterrand, mais qui n'a pu être menée à bien.

M. Julien Dray. Vous avez la mémoire courte !

M. le garde des sceaux. J'ajoute que le texte du 20 juillet 1984 tendait à étendre le champ du référendum aux garanties fondamentales des libertés publiques,...

M. Julien Dray. Eh oui !

M. le garde des sceaux. ... c'est-à-dire à ce qui est le plus sensible, et qui, dans la conception plébiscitaire que vous avez du référendum, serait le plus en danger.

Mme Ségolène Royal. Non !

M. le garde des sceaux. De plus, dans le texte de 1984, dans nulle part il n'était prévu de soumettre la décision du Président de la République à un avis du Conseil constitutionnel,...

M. Jacques Floch. Comment cela ?

M. le garde des sceaux. ... alors que le Président de la République de l'époque proposait que le référendum puisse porter sur ce qu'on appelle aujourd'hui « le bloc de constitutionnalité ».

M. Julien Dray. Vous êtes devenu mitterrandiste ? Ne vous trompez pas, vous êtes chiraquien !

M. le garde des sceaux. Alors, monsieur Dray, quand vous vous livrez à un procès d'intention – car votre question préalable en était un –, faites au moins preuve de plus de cohérence avec ce que pensent vos amis et avec ce que vous pensiez vous-même à l'époque ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

J'en viens à ce que vous avez appelé l'épée de Damoclès. Ici, il faut s'entendre. Si vous pensez que le Gouvernement peut utiliser le référendum comme une menace, cela signifie, par hypothèse, que le peuple, consulté par le Gouvernement, peut donner raison à ce dernier contre ceux qui refusent ce qu'il propose. Sinon, par définition, ce n'est pas une épée de Damoclès.

Parce que vous pensez que le référendum peut permettre au Gouvernement de surmonter les réticences, les résistances et les blocages des intermédiaires, de l'établissement, parce que vous pensez qu'il peut constituer une menace contre les adversaires de telle ou telle réforme, vous refusez l'extension du champ du référendum. Mais, ce faisant, vous choisissez les blocages contre la réforme, l'intermédiaire contre l'intégralité du peuple !

M. Julien Dray. C'est l'inverse de ce qu'a écrit Chirac dans son livre !

M. Jean-Pierre Balligand. Les organisations syndicales devraient bien écouter !

M. le garde des sceaux. Nous, monsieur Dray, nous faisons le choix inverse. Au reste, un amendement déposé récemment par certains parlementaires du groupe de l'UDF va dans le sens de mon propos, en proposant que le référendum puisse porter sur des réformes relatives à des domaines relevant de la politique économique et sociale de la nation.

Ou bien, monsieur Dray, vous refusez que le peuple puisse avoir raison, auquel cas, effectivement, il faut s'en tenir à ce qui existe. Ou bien vous estimez que le peuple peut avoir raison, et, à ce moment-là, il ne s'agit pas d'une épée de Damoclès, mais simplement de la mise en œuvre de la démocratie au sens premier de ce mot.

Selon vous, l'extension du champ du référendum vise à permettre de contourner les élus, en quelque sorte à donner raison au peuple contre les élus, à remettre en cause en particulier les parlementaires. Mais élire des hommes ou des femmes, notamment lors d'élections législatives, c'est choisir des individus, des personnalités, pour former un groupe, une assemblée, un gouvernement : c'est un tout autre exercice que celui qui consiste à répondre par oui ou par non sur un projet précis, soumis directement au choix du peuple.

M. Julien Dray. C'est bien ce que je disais tout à l'heure : il y a de bonnes et de mauvaises questions !

M. le garde des sceaux. Selon les termes de la Constitution, il s'agit de deux voies très différentes pour permettre l'expression de la souveraineté populaire.

D'ailleurs, sur ce point, monsieur Dray, vous êtes complètement en contradiction avec vous-même. Reprenant une opinion de M. Mazeaud, président de la commission des lois, vous nous avez dit que ce que nous reprochont nos concitoyens, ce n'est pas la distance qui nous sépare d'eux, c'est l'échec de nos politiques, notamment celles destinées à remettre à niveau l'emploi et la protection sociale. Mais c'est bien ce que j'ai dit moi-même : c'est bien parce que les différentes majorités parlementaires et les différents gouvernements successifs ne sont pas arrivés à mettre en place les réformes nécessaires pour conduire ce que l'on appelle généralement une autre politique, permettant notamment d'atteindre ces objectifs de remise à niveau de l'emploi et de lutte contre la fracture sociale et contre l'exclusion qu'il faut peut-être chercher d'autres moyens. Vous-même avez reconnu que ce qui est en cause, c'est la politique et non les hommes – selon vous, le peuple nous aime bien. Or, le référendum permet de juger non les hommes, mais les projets, et c'est bien pour cela que nous proposons d'en étendre le champ.

En vérité, dans votre défense et illustration de la revalorisation du rôle du Parlement, je n'ai rien entendu qui soit conforme à l'esprit de notre Constitution. En revanche, j'ai entendu le panégyrique de ce que certains ont toujours voulu, c'est-à-dire un régime conventionnel, ce qui n'est pas du tout la même chose qu'un régime parlementaire. Comme le disait fort bien Michel Debré, « nous avons voulu ni le régime conventionnel, ni le régime présidentiel, nous avons voulu le régime parlementaire ». Et c'est de cela qu'il s'agit aujourd'hui, en particulier à travers la proposition d'instituer la session unique. (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

Mesdames, messieurs, M. Dray pense que ce projet a pour objet, en élargissant la voie référendaire, d'amoinrir le rôle du Parlement. Au contraire, il tend à élargir la démocratie en utilisant les deux voies ensemble, tel que le prévoit notre Constitution dans son article 3. La question préalable n'est donc pas opportune. (*Applaudissements et*

« Très bien ! » sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)

M. le président. La commission souhaite-t-elle intervenir ?

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Elle a rejeté la question préalable, monsieur le président.

M. Julien Dray. C'est faible comme argumentation !

M. Jacques Myard. Il n'est pas possible d'argumenter contre quelque chose d'inexistant !

M. le président. Dans les explications de vote, la parole est à M. Raoul Béteille.

M. Raoul Béteille. Votre « question préalable », mesdames, messieurs de l'opposition, provoque de ma part deux questions – en quelque sorte définitives, elles – qui constitueront ma réponse.

D'abord, comment peut-on, quant on se retrouve dans l'opposition, s'opposer à l'examen d'un projet de réforme constitutionnelle dont on était partisan quand on était dans la majorité ? Voilà ma première question.

M. Robert Pandraud. Elle est très bonne !

M. Bernard Derosier. On peut vous répondre !

M. Raoul Béteille. Je pourrais vous citer, intégralement et littéralement, les phrases étonnantes prononcées il y a onze ans par un très haut personnage « en faveur de l'élargissement du domaine du référendum ». Le garde des sceaux en a rappelé certaines. Il y en a d'autres. Je me contenterai de vous dire que l'extension du champ d'application du référendum répond au souci de faire participer nos concitoyens à la vie politique, en particulier quand le Parlement n'arrive pas à prendre une attitude suffisamment claire à propos de certaines réformes indispensables. Le garde des sceaux l'a souligné également à l'instant même.

Pourquoi, par exemple, ne pas recourir au référendum à propos de l'organisation de notre système d'enseignement, compte tenu des pesanteurs et des freins qui font obstacle à de telles réformes dans ce domaine ?

M. Jacques Floch. On en reparlera !

M. Raoul Béteille. Voici maintenant ma seconde question : comment peut-on refuser de débattre sur l'allongement des sessions, tout en contestant chaque jour les conditions – paraît-il mauvaises faute de temps – dans lesquelles le Parlement est appelé à délibérer et en regrettant notamment qu'il doive le faire trop tard dans la nuit ?

Il semble bien difficile de déplorer l'absentéisme et de refuser de débattre de l'un des moyens de lutter contre cette tare. Nous verrons ce que vaut ce moyen, mais encore faut-il pour cela l'examiner.

Votre question dite « préalable » est donc en réalité doublement paradoxale : il s'agit, au vrai, de réformes que vous n'avez pas osées. Seriez-vous vexés ?

M. Julien Dray. Nous ne sommes pas comme vous !

M. Raoul Béteille. Que voulez-vous ? Les deux septennats précédents n'ont pas été mis à profit. A qui la faute ? Oh, je n'oublie pas que l'un des anciens présidents de notre assemblée est à jamais auréolé par l'initiative qu'il a prise de faire changer le nom de la station de métro voi-

sine du Palais-Bourbon lequel, de Chambre-des-Députés, est devenu Assemblée-nationale ! Mais je dis qu'en dehors de ce « geste fort », aucune réforme n'a été mise en œuvre.

Mesdames, messieurs, vous rejetterez la question préalable. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Louis Beaumont.

M. Jean-Louis Beaumont. La révision constitutionnelle qui nous est proposée est l'occasion d'un débat extrêmement constructif, nul ne s'étonnera donc que je propose de repousser la question préalable.

Le projet est important. Il est possible de l'améliorer et de le compléter : de nombreux amendements ont été déposés à cette fin par les divers groupes de l'Assemblée et ils traduisent le grand intérêt que manifeste notre assemblée à l'égard du texte qui lui est proposé et la diversité des opinions et des points de vue qui sont les nôtres.

Pour ma part, je me bornerai à souligner trois points : en tant que médecin (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste*), en tant que citoyen et en tant que maire. On a l'expérience qu'on peut.

En tant que médecin d'abord. Quelle que soit la durée de la session – et M. le garde des sceaux l'a bien souligné tout à l'heure – le président et le bureau de l'Assemblée devront encore nous faire procéder à un travail réglementaire extrêmement important. En effet, il faudra réorganiser notre emploi du temps en tenant impérativement compte des données élémentaires de la physiologie humaine, c'est-à-dire des temps de sommeil, de repos, de détente qui sont indispensables à l'équilibre et à la vigilance des élus comme de tous les êtres humains. (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*) Il n'est pas nécessaire d'être médecin pour le savoir.

Les usagers de la route sont à la merci du manque de sommeil de ceux qui conduisent les autos, les cars et les camions. Eh bien, les Français sont à la merci de nos séances de nuit, de nos débats prolongés au-delà des limites de la résistance humaine ! Et si vous cherchez les causes de l'absentéisme, elles sont là ! Pourquoi ne pas tenir compte de ces réalités ? Nous ne sommes pas au-dessus des lois de la nature.

M. Jean-Pierre Brard. Natures délicates s'abstenir !

M. Jean-Louis Beaumont. Il s'agit du peuple, monsieur Brard.

J'ajoute que la seule réorganisation de notre travail devrait inclure la nécessité impérative de fixer un quorum pour tous les débats et les votes. Neuf mois de session ne feront pas mieux que deux fois trois mois si l'on continue de voter après le dîner, à main levée, alors que seulement trente députés et parfois moins sont présents en séance.

M. Jacques Floch. Attendez un peu, nous allons le demander, le quorum !

M. Jean-Louis Beaumont. En ce qui concerne l'extension de la procédure du référendum – c'est le simple citoyen qui parle –, il semble bien que, le peuple étant la source du pouvoir, nous serions avisés, je le dis à mes amis, de ne pas en limiter le champ.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Nous y voilà !

M. Jean-Louis Beaumont. Pourquoi refuser aux citoyens le droit d'avoir un avis et d'être consultés sur tous les sujets de société? Cela ne signifie pas qu'ils seront forcément consultés, mais pourquoi leur refuser le droit de se prononcer? Pourquoi agir ainsi à l'encontre de la souveraineté populaire? Pourquoi contredire un principe fondateur de notre Constitution? (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*) Y aurait-il pour le peuple des sujets tabous?

Ce sont là des questions majeures auxquelles ceux qui veulent restreindre la compétence du peuple devront répondre en toute bonne foi et, pour employer un mot que je n'utilise pas d'habitude, en toute transparence!

Enfin, le maire, confronté aux réalités de la vie quotidienne des citoyens, vous signale – et beaucoup de maires pourraient vous dire la même chose – qu'une controverse se développe actuellement dans notre pays au sujet du sens que nous donnons à la notion de droits de l'homme et des conséquences que nous en tirons. Cette situation très inquiétante est la cause de désordres qui touchent profondément la conscience de chacun. Il faut y mettre fin. Tout le monde en convient, mais c'est sur la manière de le faire que les avis divergent.

Selon moi, cette situation devrait nous conduire à inscrire dans le préambule de notre Constitution le droit à la protection de la vie humaine depuis son commencement jusqu'à sa fin naturelle. Sans ce droit, chacun le voit ou le pressent, il n'y a pas de droits de l'homme! Or si l'on en juge d'après les arrêts du Conseil constitutionnel, ce droit n'est pas clairement défini dans notre Constitution. Je tiens à votre disposition tous les textes et tous les arrêts du Conseil constitutionnel. (*Exclamations sur les bancs du groupe communiste.*)

Il s'agit d'une question de fond!

En apportant une telle précision, l'Assemblée nationale rétablirait notre loi fondamentale sur son socle universel et contribuerait ainsi à la recherche de la paix à laquelle aspirent tous les peuples du monde. C'est ce que prévoyait la proposition de loi n° 1643 que trente-sept députés – trente-huit aujourd'hui – ont signée. D'ailleurs, un amendement en reprenant la teneur vous sera proposé au cours du débat; j'espère, mes chers collègues, qu'il recevra votre assentiment et sera retenu par le Gouvernement.

C'est bien parce que je souhaite que ce débat ait lieu que je vous dis aujourd'hui: rejetez la question préalable! (*Applaudissements sur quelques bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

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

Je mets aux voix la question préalable.
(*La question préalable n'est pas adoptée.*)

Discussion générale

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Jean-Pierre Balligand.

M. Jean-Pierre Balligand. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, je m'exprimerai au nom de mon groupe sur le texte qui nous est soumis. Je l'aborderai d'une manière différente de celle de mon ami et camarade Julien Dray (*Rires et exclamations sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*) On peut être camarades de classe! Il n'y a pas lieu de vous offusquer!

M. Jacques Myard. Cela ne nous offusque pas! Vous n'avez pas le monopole de la camaraderie!

M. Jean-Pierre Balligand. Je rappellerai ici ce que de nombreux collègues sur différents bancs disent, quelles que soient les majorités.

Il va y avoir une quinzaine d'années que je suis dans cette maison et je trouve assez intéressant que nous y ayons une discussion sur la révision constitutionnelle. Cela dit, celle qui nous est proposée revêt deux aspects qui me semblent assez contradictoires. Quoi qu'il en soit, nous devons engager un débat de fond.

Commençons par examiner notre situation.

Au bout d'un certain temps, une année, une année et demie, voire deux, on ressent, quelles que soient les majorités, mais surtout quand on est dans la majorité, un sentiment d'impuissance à changer le quotidien, à changer la loi, à faire en sorte, alors que l'on vote la loi, qu'elle soit réellement appliquée.

Qu'est-ce que cela veut dire? Qu'il existe une formidable distance – je ne parlerai pas de fracture – entre le travail parlementaire et les espoirs du peuple.

On peut répondre à cette situation de deux manières.

La première, c'est de dire que la *vox populi* doit tous les jours se faire entendre. C'est le danger du référendum en tant que tel, s'il est conçu comme une forme de plébiscite, comme un mode de gouvernement. Mais je n'ose penser *a priori*, car je suis plutôt du genre naïf, que tel a été l'esprit des auteurs du texte qui nous est soumis.

La seconde consiste à reconnaître que le Parlement est quelque chose de très important et que, s'il y a une forme de désaffection de la vie parlementaire ou une forme d'impuissance à changer le quotidien, on doit améliorer, à l'occasion de la révision constitutionnelle, le travail parlementaire. J'avoue que l'expression « travail parlementaire » ne me plaît pas du tout: j'oserai plutôt parler d'amélioration du rôle du Parlement. Or j'ai le sentiment que, dans votre petit texte de révision constitutionnelle, il ne s'agit que de travail parlementaire et pas du rôle du Parlement.

En effet, on nous dit que nous allons siéger beaucoup plus. Je trouve cela sympathique et même intéressant. Ainsi que je l'ai déclaré il y a quelques jours, comme d'autres, à la télévision...

M. Francis Delattre. Surtout à la télévision!

M. Jean-Pierre Balligand. ... je pense qu'il n'est pas bon de travailler un petit peu sur un texte le mardi, de repartir ensuite dans sa circonscription parce qu'il faut y repartir, de revenir le mercredi pour les questions d'actualité et de dire le jeudi: au revoir tout le monde! Le résultat, c'est que l'on ne travaille pas plusieurs jours de suite sur un même texte. C'est mauvais du point de vue intellectuel, sauf pour ceux qui ont des capacités hors du commun ou pour ceux qui ont choisi de limiter le nombre de leurs mandats – j'y reviendrai dans quelques instants – et qui exercent uniquement leur mandat parlementaire ou qui, en tout cas, ne cumulent pas des mandats exécutifs locaux avec leur mandat parlementaire.

M. Pascal Clément. Le problème, c'est que cela ne dure pas!

M. Jean-Pierre Balligand. Cette question aurait mérité d'être traitée.

Si l'on avait voulu, si vous aviez voulu, vous, les gens de la majorité, et vous, les gens du Gouvernement,...

M. Pascal Clément. Vous en étiez, avant!

M. Jean-Pierre Balligand. ... accroître le rôle du Parlement, vous auriez examiné la question du nombre des commissions. En effet, dans cette maison, ce n'est pas faire des lois qui est important, mais de contrôler l'exécutif. C'est le rôle du Parlement.

M. Marcel Porcher. Il doit aussi faire des lois !

M. Jean-Pierre Balligand. Mais comment s'acquitter de cette tâche de surveillance quand on siège, par exemple, à la commission de la production et des échanges dont les compétences, de l'agriculture au tertiaire supérieur, embrassent toutes les activités économiques du pays ? Ce n'est pas sérieux !

Pour ma part, je siège à la commission des finances depuis quatorze ans.

M. Francis Delattre. C'est trop ! (*Sourires.*)

M. Jean-Pierre Balligand. Je peux vous affirmer que, toutes majorités confondues, rares ont été les commissaires des finances à juger sur place et sur pièces alors qu'il s'agit précisément de l'une de leurs rares prérogatives spécifiques par rapport aux autres.

M. Pascal Clément. C'est vrai !

M. Jean-Pierre Balligand. Par voie de conséquence, cela doit faire l'objet d'une vraie interrogation, au sens noble, sans qu'elle nous conduise à nous quereller. Peut-être pourrait-on prévoir à l'occasion de cette révision constitutionnelle une commission d'investigation parlementaire.

M. Jérôme Bignon. Ce n'est pas incompatible !

M. Jean-Pierre Balligand. On aurait pu mettre en place des commissions plus restreintes, mais ayant comme fonction – à parts égales du point de vue du temps de travail – d'une part, d'élaborer de nouveaux textes, si possible moins nombreux, ainsi que vous l'avez rappelé, monsieur Mazeaud, et, d'autre part, de contrôler l'application des textes et le respect des engagements des politiques gouvernementales.

Telle est la première réflexion que je voulais faire.

Ma deuxième réflexion concernera les réponses proposées face à la situation que nous connaissons. Là, vous vous livrez à un exercice contradictoire.

S'il y avait une motion à déposer, c'était une motion d'incompatibilité : il n'est pas compatible de vouloir un accroissement du rôle du Parlement et de vider dans le même temps l'article 34 de la Constitution de sa substance.

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

M. Jean-Pierre Balligand. Oui, je dis bien : vider !

Le nouvel article 11 qui nous est proposé dispose : « Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement... peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, » – nous sommes encore dans la rédaction actuelle, concernant la Nouvelle-Calédonie, par exemple – « sur les orientations générales de la politique économique et sociale de la nation, » – précision qui, comme l'a dit mon collègue Julien Dray, n'est pas dans le texte actuel – « sur les règles fondamentales de l'organisation et du fonctionnement des services publics, » – disposition nouvelle aussi – « ou tendant à autoriser la ratification d'un traité... ». Là, nous revenons à la formulation actuelle. Mais vous connaissez tout cela par cœur, monsieur Mazeaud.

Une vraie question de fond se pose, car on est en train de vider l'article 34, qui comporte de nombreux alinéas, dont je ne vous infligerai pas la lecture.

Cet article de la Constitution de la V^e République était déjà singulier par rapport à la Constitution de la IV^e République ou même de celle de la III^e...

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

M. Jean-Pierre Balligand. Je veux dire qu'il procédait d'une philosophie qui, à l'époque, avait mérité une certaine discussion : pour la première fois, on limitait explicitement le pouvoir du Parlement dans un article de la Constitution, toutes les matières qui n'étaient pas énumérées dans cet article ressortissant au pouvoir réglementaire.

M. Francis Delattre. Cela ne nous empêche pas de légiférer !

M. Jean-Pierre Balligand. Cela représentait une grande différence avec les constitutions antérieures. Et c'est bien entendu l'auteur de *Ces princes qui nous gouvernent* qui avait donné cette orientation pour renforcer l'exécutif par rapport au législatif.

La question de fond consiste à savoir, mes chers collègues, à quoi tient la crise politique que nous connaissons en France depuis de nombreuses années. Tient-elle à l'absence de pouvoir du Président de la République ? Je ne le crois pas et sur aucun banc on ne pourrait l'affirmer. Elle tient plutôt au fait que le Parlement n'a plus, depuis déjà longtemps, de jalons pour travailler.

Ce n'est pas du travail des parlementaires qu'il s'agit, mais du rôle du Parlement. Vous auriez dû vous en préoccuper et en faire l'objet de l'article unique de ce texte de révision constitutionnelle.

L'article 34 de la Constitution de 1958 est aujourd'hui amputé d'une partie de ses dispositions : on restreint le champ de la loi, c'est clair !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Cela ne nous empêchera pas de légiférer !

M. Jean-Pierre Balligand. Je ne pense pas qu'il faille faire d'autres procès, mais je pense que celui-ci peut être instruit. En tout cas, il mérite une discussion noble.

Je terminerai en évoquant le rôle du Parlement dans la V^e République. A ce propos, de vraies questions devraient être posées, comme celle du cumul des mandats.

A cet égard, je citerai une anecdote. Nous avons passé ici des jours et des nuits à débattre de la loi Pasqua sur l'aménagement du territoire. M. Inchauspé avait déposé, comme c'était son droit, un amendement sur la création d'une région Adour. J'étais en désaccord avec lui, comme c'était le droit de tout parlementaire. Subitement, alors que M. Pasqua et M. Hoeffel étaient présents, on a vu arriver – je cite cette anecdote car elle doit inspirer une réflexion – M. Bayrou.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Ah !

M. Jean-Pierre Balligand. Pourquoi ? Pour prendre la parole contre l'amendement de M. Inchauspé ! Mais au nom de la République ou au nom du fait qu'il était président du conseil général du département concerné ?

J'ai alors fait un rappel au règlement pour rappeler que nous étions en République et que nous n'étions pas ici un conglomérat de féodaux.

Il faut faire très attention avec la décentralisation. C'est la raison pour laquelle il faut limiter les cumuls de mandats exécutifs – je dis bien : exécutifs –...

M. Francis Delattre. Très bien ! Il devient raisonnable !

M. Jean-Pierre Balligand. ... avec un mandat parlementaire.

C'est une initiative que vous auriez pu prendre dans le cadre de la revalorisation du Parlement. Vous ne l'avez pas fait. Nenni de tout cela ! Zéro ! Il n'y a rien !

Monsieur le président de la commission, vous avez très noblement abordé la question de la constitutionnalité, et cité à ce propos, tout comme M. le garde des sceaux, M. Vedel, exercice obligé pour des gens qui, comme nous, ont été formés par quelques écoles de constitutionnalistes.

Oserai-je rappeler que M. Vedel a, le 6 juillet commis un article auquel vous avez fait référence, mais dont vous avez fait une lecture sélective, car le seul membre de phrase en caractère gras de l'article était le suivant : « le contrôle préalable sans contrepartie des projets référendaires par le Conseil constitutionnel serait un péril ».

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission, rapporteur.* Alors, il faut le dire !

M. Jean-Pierre Balligand. Je pense que ce point doit aussi faire l'objet d'une discussion.

Je considère, avec mon groupe, que le non-contrôle de la procédure référendaire avec l'extention prévue à l'article 11 conduit au plébiscite. C'est une question de fond, mes chers collègues, et vous avez le droit de penser tout à fait différemment de nous. Mais alors, ne dites pas que vous voulez revaloriser le Parlement !

M. Pierre Mazeaud. *Président de la commission, rapporteur.* Si !

M. Jean-Pierre Balligand. Vous videz l'article 34 d'une grande partie de sa substance et vous étendez le champ du référendum. Je ne crois pas que la crise politique que nous connaissons soit résolue par de telles dispositions. Vous allez, comme d'habitude, affaiblir encore plus le Parlement pour renforcer encore plus les pouvoirs du Président de la République, quel qu'il soit.

J'en arrive à ma conclusion.

Je m'interroge. Comme je ne pense pas que vous soyez des gens sans qualités, surtout intellectuelles, je me demande si vous n'êtes pas un peu cyniques. Le projet de loi me semble en effet relever d'un grand cynisme politique.

Vous faites un bel habillage avec la session unique, mais vous ne prévoyez aucun moyen nouveau, aucune commission nouvelle, aucune limitation du cumul des mandats. En revanche, vous prévoyez des dispositions qui vident d'une partie de sa substance l'article 34,...

M. le président. Concluez, mon cher collègue.

M. Jean-Pierre Balligand. J'ai presque fini, monsieur le président !

... en retirant au législatif le peu de pouvoir dont il dispose encore.

Vous êtes de grands cyniques politiques et, par cette révision constitutionnelle, vous allez « acter », en quelque sorte, de nouvelles pratiques politiques. Car il s'agit presque d'un acte fondateur de cette législature. Vous avez donc pris un vrai risque. D'ailleurs, l'intervention précédente d'un de vos collègues de l'UDF et les dérives que traduisent ses réflexions et les amendements qu'il a promis de déposer relèvent bien des thèses maximalistes auxquelles l'article 11 ouvre la voie. Car ces « orientations générales », comme l'a dit M. Hiest, un autre de vos collègues de l'UDF, personne ne sait ce que cela veut dire !

M. Jean-Jacques Hiest. Vous interprétez !

M. Jean-Pierre Balligand. Ce texte est donc très dangereux et est éminemment fondateur de nouvelles pratiques politiques. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

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

M. Jacques Brunhes. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, chers collègues, qu'une révision constitutionnelle soit à l'ordre du jour reflète avant tout la crise des institutions.

Les raisons en sont multiples. Il est logique que l'aggravation du chômage, de l'exclusion et des inégalités conduise les Français à s'interroger sur le fonctionnement de la démocratie représentative et qu'ils soient plus exigeants à l'égard de leurs élus.

Mais les causes premières de la crise institutionnelle tiennent à la fois à la permanence d'un défaut originel – une personnalisation présidentielle qui déséquilibre les institutions – et, dimension nouvelle, à la contradiction qui ne cesse de s'aggraver entre l'indépendance nationale et une supranationalité tentaculaire.

Sur le premier point, les députés communistes, qui avaient voté, en 1958, contre la Constitution, ont trouvé, au fil des décennies et d'un président à l'autre, des arguments additionnels à leur opposition.

Nous sommes partisans d'une démocratie responsable et efficace, qui assure le respect des engagements pris devant le suffrage universel. C'est pourquoi nous demandons que le gouvernement détermine et conduise la politique du pays, qu'il soit responsable devant l'Assemblée nationale élue à la proportionnelle et que celle-ci ait les moyens réels de faire la loi et de contrôler l'exécutif.

Le Président de la République, représentant de l'unité nationale, devrait être élu par le Parlement réuni en congrès pour un mandat de sept ans non renouvelable.

Le second point concerne la domination écrasante de l'Europe sur la vie nationale. Avec Maastricht, ce serait à terme 80 p. 100 des normes applicables en France qui proviendraient des instances européennes. Face à ce coup d'Etat supranational permanent, le Parlement n'a que le droit de donner un avis sur les propositions d'actes européens, le Gouvernement français restant libre d'en tenir compte ou non lors des conseils ministériels de Bruxelles.

La loi, loin d'être l'expression de la volonté générale, vit au régime de la liberté surveillée. Son champ d'intervention est borné au centimètre par la séparation entre la loi et le règlement, l'initiative parlementaire est mesurée au compte-gouttes par le Gouvernement, la copie une fois remise subit la censure du Conseil constitutionnel, qui décide par-dessus les élus du suffrage universel.

Telles sont nos observations générales sur les institutions de la V^e République.

Or, monsieur le garde des sceaux, même si les opinions divergent des nôtres sur l'ensemble, les observateurs et les spécialistes s'accordent à reconnaître le déséquilibre croissant entre l'exécutif et le législatif. Le rôle du Parlement est réduit à l'excès.

Face à cette « dérive présidentielle », dont la reprise des essais nucléaires fournit un bel exemple – un homme seul, le Président de la République, peut prendre l'immense responsabilité de faire échouer le processus annoncé dans le monde de non-prolifération des armes atomiques et d'isoler notre pays –, face donc à cette « dérive présidentielle », la commission Vedel de 1993 rappelait « un vœu unanime exprimé sous des formes

diverses mais avec force par les acteurs du jeu politique et par l'opinion : donner au Parlement une place et un rôle qui doivent, dans une démocratie, être les siens ».

Devant cette unanimité, qui tient à la gravité de la situation, après les paroles fortes des divers candidats à l'élection présidentielle sur le nécessaire rééquilibrage des institutions, après le message du Président de la République au Parlement, on était en droit d'espérer un projet à la hauteur des enjeux, un projet qui élargisse le rôle et la place du Parlement comme législateur, comme contrôleur de l'action du Gouvernement, comme tribune des grands débats nationaux, un Parlement « qui voie s'élargir, en matière législative et constitutionnelle, la possibilité d'exercer pleinement son droit d'initiative et son pouvoir de décision » pour reprendre, là encore, une formulation de la commission Vedel.

Or, non seulement votre projet, monsieur le garde des sceaux, ne correspond pas à la hauteur de ces enjeux, mais il va à leur rencontre.

C'est le cas pour l'élargissement du champ référendaire. Qui a, dans votre projet, l'initiative de la consultation référendaire élargie à d'autres domaines ? Le Président de la République et lui seul.

Ainsi, cette nouvelle révision de la Constitution qui, apparemment, doit donner un pouvoir accru au peuple, va profiter d'abord, une fois encore, au Président de la République. Elle va d'abord renforcer les pouvoirs du chef de l'Etat, qui pourra légiférer par-dessus les assemblées sans aucun contrôle.

Déjà, à propos de la réforme de 1984, Pierre Pactet, professeur émérite à l'université de Paris-XI, disait : « Le projet comporte de ce point de vue des dangers considérables, si l'on estime, comme nous sommes nombreux à le penser, que le Président de la République a suffisamment de pouvoirs et qu'il ne faut pas lui en donner davantage. »

Que dire alors de la réforme de 1995 ?

En commission des lois, vous avez été très précis en déclarant : « Le projet respecte scrupuleusement le pouvoir du Président de la République d'apprécier si le champ du référendum envisagé correspond à une exigence nationale. »

Or ce champ, qui fait l'objet d'un débat entre vous et votre majorité, recouvre des notions extrêmement générales, aux contours imprécis. Il comprend de grandes plages d'indétermination ou d'ambiguïté qui non seulement n'ont pas été levées par des débats en commission, mais au contraire aggravées.

Le flou et l'imprécision du projet quant à l'extension du champ sont tels qu'aujourd'hui personne n'est en mesure de dire précisément quelles questions de société pourront y être soumises.

Vous n'avez pas répondu en commission sur l'inclusion ou non dans le champ du référendum du droit de grève dans les services publics, expliquant « qu'il était à la frontière, et paraissant se rattacher au domaine des libertés publiques ».

Or, selon le doyen Vedel, ces mêmes libertés publiques sont concernées par « l'élargissement d'un texte déjà élastique ».

De tout cela, seul le Président décidera.

Nous avons donc avec votre projet un dessaisissement du législatif au profit de l'exécutif par voie référendaire. Au moment de donner au Parlement la place et le rôle qui lui conviennent, vous aggravez la dérive présidentia-

liste de notre système politique. Le risque plébiscitaire est évident, comme celui que tout référendum peut faire courir aux libertés.

La commission Vedel l'évoquait quand elle craignait que par le biais « de consultations référendaires provoquées dans un moment de trouble ou de violente émotion peu propice à la réflexion, des données institutionnelles fondamentales ou des libertés ou des droits essentiels ne soient mis en cause ».

Pour éviter ce risque, la commission Vedel avait en son temps, proposé un contrôle préventif, c'est-à-dire au vu du projet de loi ou du traité en cause et avant qu'il ne soit recouru au référendum, du Conseil constitutionnel. Or, monsieur le garde des sceaux, vous savez notre hostilité au Conseil constitutionnel. Nous sommes d'ailleurs pour sa suppression car il s'est arrogé des pouvoirs constituants et érigé en « gouvernement des juges » pour censurer l'Assemblée élue au suffrage universel direct, en s'appuyant sur une logique conservatrice.

Si le contrôle de constitutionnalité est nécessaire, il devrait être assuré par une commission de constitutionnalité parlementaire composée à la proportionnelle des groupes. En cas de non-conformité, la loi ferait l'objet d'un nouveau débat afin que le Parlement tranche en dernier ressort.

Comment, dès lors, surmonter les apparentes contradictions entre la nécessité d'un citoyen plus présent, donc plus consulté, et l'équilibre des pouvoirs ?

Je vais, monsieur le garde des sceaux, vous faire une proposition que je n'ai pas encore entendue dans cet hémicycle.

M. le garde des sceaux. Je vous écoute !

M. Jacques Brunhes. Il faut tout simplement que s'exercent les conditions mêmes de la citoyenneté. Il serait normal que l'initiative des consultations référendaires ne soit pas d'usage présidentiel, mais bénéficie aussi aux assemblées parlementaires et au peuple. C'est le sens des propositions que nous faisons par voie d'amendements.

Nous avons toujours réclamé que les citoyens, de la commune au niveau national, puissent se prononcer sur les problèmes qui les concernent. Nous demandons seulement que l'initiative des propositions viennent du peuple ou du Parlement et que, par conséquent, l'initiative des propositions de loi soit ouverte à 5 p. 100 des électeurs inscrits et que le Gouvernement, en accord avec l'Assemblée nationale, puisse soumettre à référendum tout projet ou proposition de loi portant sur les pouvoirs publics, les traités comme sur l'extension des libertés et des droits économiques et sociaux ayant valeur constitutionnelle. C'est d'ailleurs pourquoi nous demandons un référendum sur le passage à la monnaie unique européenne.

Pour éviter la perversité intrinsèque de la procédure prévue par votre texte, nous proposons aussi que tout projet ou proposition voté par une majorité qualifiée de l'Assemblée nationale et du Sénat puisse être soumis à référendum. Nous déposons donc l'amendement suivant :

« Lorsque le Gouvernement et le Parlement le demandant par un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat suivi d'un vote à la majorité des deux tiers dans chaque assemblée, le Président de la République soumet au référendum tout projet de loi ou proposition de loi, y compris présentée par plus de 5 p. 100 des électeurs inscrits, qui, sans être contraire aux principes de valeur constitutionnelle, porte sur l'organisation des pouvoirs publics, tend à renforcer les garanties fondamentales accordées pour l'exercice des libertés publiques et des

droits sociaux et économiques, ou tend à autoriser la ratification d'un traité qui aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions. »

Par ces propositions nous répondons à une exigence de citoyenneté et vous ne pouvez pas nous dire, monsieur le garde des sceaux, que nous aurions peur du peuple.

C'est à la réponse que vous allez faire à notre amendement que nous verrons bien si vous avez peur de l'Assemblée, vous, ou du peuple, car le problème du référendum est bien d'abord celui de son initiative. Nous répondons à une exigence de citoyenneté, à une exigence de participation aux décisions, sans pour autant renforcer une présidentialisation du pouvoir, donc un nouveau déséquilibre des institutions, comme le propose votre texte.

Et je le rappelle en incidente, en ce qui concerne les actes d'origine européenne, le Gouvernement devrait avoir mandat de défendre dans les conseils européens l'avis exprimé par l'Assemblée nationale.

Le deuxième axe de votre réforme porte sur la session unique. Nous l'avons réclamée depuis longtemps. C'est dire que, sur le principe, nous n'avons pas d'objection.

La démocratie pourrait y gagner, et donc le contrôle du Gouvernement et la confrontation pluraliste en séance publique qui se trouvait interrompue de manière abrupte. L'Assemblée, en effet, pour ne parler que de la dernière période, se transformait en château de la « Belle au bois dormant » quand le pays réel se passionnait pour l'affaire Schuller-Maréchal ou le scandale du Crédit Lyonnais.

Donc la session unique peut être un progrès. Vous l'avez présentée en commission comme « un élément déterminant de la rénovation de la fonction parlementaire ».

Hélas ! je ne crois pas qu'il en aille ainsi.

Ce n'est pas par une simple adaptation fonctionnelle que l'on établira la primauté du Parlement dans les institutions, ce qui serait la garantie d'une véritable expression de la souveraineté nationale. Nous approuvons donc la session unique, mais pour quel contenu ?

Qu'en est-il des pouvoirs de l'Assemblée lorsque le droit d'initiative du législateur est pratiquement réduit à rien ? Les groupes doivent pouvoir faire inscrire à l'ordre du jour de l'Assemblée, proportionnellement à leur importance, des propositions de loi de leur choix.

Qu'en est-il des pouvoirs de l'Assemblée quand l'article 40 lui retire toute prérogative financière, quand la procédure du vote bloqué ou l'autoritarisme du 49-3 – qui permet, comme chacun sait, l'application des lois sans vote – sont banalisés ?

Dans la discussion budgétaire, l'Assemblée peut modifier à peine plus d'un millième du projet de budget !

Or, de tout cela, qui est essentiel, il n'est point question dans votre projet.

La réforme proposée risque donc bien de n'être qu'une simple adaptation fonctionnelle, d'autant qu'apparaît une nouvelle notion qui serait introduite dans la loi fondamentale, celle du nombre de jours de séances, limités à 150, ou à 120 selon les propositions de la commission.

Cette limitation constitutionnelle nous apparaît, quelles que soient ses apparentes justifications – l'évitement de l'inflation des textes législatifs ou le temps nécessaire qu'il faut laisser aux parlementaires dans leur circonscription –, comme une marque de suspicion illégitime à l'égard du Parlement.

Le Gouvernement restant maître de l'ordre du jour, il disposera de moyens de pressions supplémentaires sur l'Assemblée qui, compte tenu de l'organisation des questions diverses de contrôle, aura moins de temps encore pour légiférer.

La question peut donc se poser : au lieu d'une amélioration souhaitée unanimement, ne risquons-nous pas d'aller encore vers un affaiblissement du Parlement ?

En tout cas, nous sommes loin, très loin du nécessaire rééquilibrage des pouvoirs.

Enfin, concernant le troisième volet de la réforme, vous connaissez notre position.

La liberté d'exercice de leurs mandats par tous les parlementaires, qu'ils appartiennent à la majorité ou qu'ils la combattent, est une condition impérieuse d'une véritable démocratie pluraliste.

Les citoyens ont élu leurs députés pour qu'ils participent à la souveraineté nationale à travers des choix qui engagent la vie du pays. Ils veulent avec raison que leurs représentants soient indépendants et puissent agir dans le pays, s'exprimer et voter en conscience.

Cette immunité, ce régime dit de « l'irresponsabilité du parlementaire » ne protège le parlementaire qu'en ce qui concerne sa liberté d'exercer son mandat. Elle est essentielle à la démocratie, non à tel ou tel individu. Nous sommes très attachés à ce principe républicain. Il est un des fondements de notre liberté.

En même temps, les parlementaires sont des hommes et des femmes comme les autres dans un Etat de droit, assurant l'égalité de tous devant la loi. Ils ne sauraient bénéficier d'aucun privilège.

C'est pourquoi il est essentiel d'établir en toutes circonstances une distinction absolue entre ce qui relève de l'activité politique du parlementaire et tout le reste.

Les députés communistes ont toujours eu cette attitude constante. C'est encore la nôtre aujourd'hui.

Le projet de révision proposé apparaît à la fois parcelaire et dangereux. Il ne permet pas de rééquilibrer les institutions. Au contraire, il peut même en accentuer les dérives.

C'est la raison pour laquelle, monsieur le garde des sceaux, à ce stade de la discussion, nous le jugeons inacceptable. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Michel, dernier orateur de l'après-midi.

M. Jean-Pierre Michel. Monsieur le garde des sceaux, si je n'ai pas assisté tout à l'heure à la présentation que vous avez faite de votre texte, j'ai cru, ce faisant, répondre à votre volonté, puisque aussi bien, à la fin de la semaine dernière, chacune et chacun d'entre nous a pu prendre connaissance de vos intentions dans un grand journal du soir.

Certes, on peut se demander s'il ne s'agit pas là d'une entorse inadmissible aux règles élémentaires de la déontologie des directeurs des publications. Mais, de votre part, ancien parlementaire actif et efficace, je n'y ai vu que la marque de votre sollicitude vis-à-vis de ceux qui furent vos collègues, et qui, vous le savez, ont beaucoup de mal, surtout lorsqu'ils viennent de province, à être là le lundi en début d'après-midi. (*Sourires.*)

M. Jean-Jacques Hyest. Mais ça va changer !

M. Jean-Pierre Michel. Que vous nous donniez ainsi la primeur de votre intervention m'a donc semblé plutôt positif !

Nous voilà donc discutant de cette réforme. J'avais cru comprendre pendant la campagne électorale que la réforme de la Constitution n'était pas au cœur de la préoccupation des Français...

M. Jean-Pierre Brard. C'était ignorer l'acharnement de notre président !

M. Jean-Pierre Michel. ... et je ne pense pas que quelques mesures d'inspiration balladurienne répondront aux aspirations des Français sur le chômage et l'emploi. Mais enfin, nous verrons bien !

En tout cas, s'il était un sujet dont on parlait, ou à propos duquel on lisait les écrits de professeurs autorisés, doyens, anciens doyens, c'était la façon de rééquilibrer un peu les pouvoirs et de rendre au Parlement des droits qu'il avait petit à petit perdus depuis 1958. Or ce n'est vraiment pas cela que vous nous proposez, mais bien la révision constitutionnelle la plus lourde, de mon point de vue, que nous ayons connue depuis 1962. En effet, elle va désorganiser totalement l'équilibre constitutionnel auquel nous étions parvenus après différentes réformes et compte tenu de la pratique qui avait été adoptée. Elle va donc accentuer encore le poids de l'exécutif.

Contrairement à ce que vous avez dit, monsieur le garde des sceaux, cette réforme n'est ni ambitieuse ni modeste. Elle n'est pas ambitieuse, parce qu'elle entend ne traiter que deux points sans en voir les conséquences et les relations avec d'autres mécanismes constitutionnels ; elle n'est pas modeste parce qu'elle aura, si elle est votée, malheureusement, des conséquences très importantes.

Il va de soi que l'extension du champ du référendum de l'article 11 accentuera en effet la présidentialisation du régime : en effet une part du pouvoir législatif, le nôtre, celui de l'article 34, domaine réservé, restreint, sera déferée, selon sa volonté, au Président de la République. Ainsi, petit à petit, l'on s'oriente vers ce que j'appelle un régime de césarisme républicain.

Cette réforme aurait peut-être été envisageable si, en même temps, ou auparavant, on nous avait présenté celle que, d'ailleurs, les assemblées ont votée : la réduction du mandat présidentiel. Mais, à la vérité, je ne pense pas qu'on puisse demander à ceux qui se sont tant battus et depuis si longtemps pour accéder aux fonctions de chef de l'Etat d'en réduire immédiatement la portée. Ma réflexion vaut pour le précédent. Elle vaut tout autant, si je comprends bien, pour celui-ci.

M. le garde des sceaux. Vous en savez quelque chose !

M. Jean-Pierre Brard. Oui, mais il en a tiré toutes les conclusions ! (*Sourires.*)

M. Jean-Pierre Michel. Donc il n'est pas question de cette réduction. Au contraire, on étend le champ du référendum de l'article 11 ! Cet article, c'était déjà une nouveauté en 1958 ; à l'époque, il était cantonné à l'organisation des pouvoirs publics et à la ratification des traités internationaux qui ont des répercussions sur le fonctionnement des institutions. Les constituants, et notamment Michel Debré dont on a tellement parlé ici au début de l'après-midi,...

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission, rapporteur.* On a bien fait !

M. Jean-Pierre Michel. ... avaient alors fait preuve de quelque prudence à un moment où le Président de la République n'était pas comparable, par son mode d'élection, à un de ceux que nous connaissons depuis 1962. Elu par un collège de grands électeurs, il ne tirait pas du

suffrage universel la légitimité qu'il a depuis pour faire appel au référendum. L'élection du Président de la République au suffrage universel a donc accru le poids de ce dernier et même modifié la nature des ses pouvoirs ; et voilà qu'aujourd'hui, sans rien modifier de la durée de son mandat ni de ses rapports avec le Gouvernement – sans parler d'une éventuelle suppression du Premier ministre – on nous propose une extension du champ référendaire de l'article 11, sans aucune garantie, sans aucune précision.

On risque là d'ouvrir un conflit entre la souveraineté populaire incarnée par l'Assemblée nationale, et la souveraineté nationale incarnée par le Président de la République, dans la Constitution. Et on le fait sans en voir toutes les conséquences. Pourtant, ce débat est plus compliqué et plus difficile que vous ne semblez le croire, monsieur le garde des sceaux, en tout cas que vous ne l'exposez.

A tout le moins, pour être acceptée, la réforme que vous nous proposez aujourd'hui devrait mieux définir le champ et les orientations de l'article 11. Or, ce n'est pas le cas. Donc, il faut d'abord redéfinir l'ouverture du champ de l'article. Il faut aussi certainement prévoir un avis préalable du Conseil constitutionnel sur la rédaction de la question posée. Je rappelle d'ailleurs que c'était la position, en 1984, de M. le professeur Goguel, dont j'ai suivi les enseignements et que je garde précieusement en mémoire. Il faut enfin nous présenter ce sur quoi tout le monde était d'accord, y compris l'ancien Premier ministre, y compris M. Madelin, c'est-à-dire le recours au Conseil constitutionnel par voie d'exception de la part des simples citoyens et, bien entendu, supprimer cette réforme ultra-néfaste qu'est le recours au Conseil constitutionnel par la voie parlementaire et qui fait du Conseil constitutionnel ce que j'appelle une cour d'appel législative.

L'allongement de la durée de la session est peut-être une bonne idée ; nous verrons bien. En tout cas, elle est très mal mise en œuvre car – mais vous vous êtes bien gardé de le dire – ce simple aménagement de calendrier va complètement bouleverser notre vie politique. Ainsi le Gouvernement ne bénéficiera plus des trois mois d'hiver qu'il utilisait, paraît-il, pour préparer la session parlementaire, se réunir en séminaires, organiser des réunions interministérielles, etc. Pendant neuf mois, il vivra, au contraire, selon certains, sous la pression du contrôle parlementaire.

Ce passage à la session unique de neuf mois évitera-t-il ce qui est souvent le lot de l'Assemblée, c'est-à-dire l'absentéisme, les séances importantes le lundi après-midi, les surcharges d'ordre du jour, l'absence de contrôle du législatif sur l'exécutif ? Vraisemblablement pas !

Le débat sur la durée d'une telle session – 150, 120 ou 90 jours – est nul et non avenu, puisque le texte lui-même indique que le Gouvernement, après avis du président, pourra dépasser le nombre de jours figurant dans la Constitution.

Pour être acceptable, cette réforme devrait au moins être accompagnée d'autres réformes que le projet n'envisage nullement.

Je pense d'abord à la suppression de l'exercice de toute fonction élective pour les membres du Gouvernement, fonction qu'ils pourraient retrouver après avoir quitté leur poste ministériel.

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission, rapporteur.* Ce n'est pas possible !

M. Jean-Pierre Michel. Mais si, monsieur le président de la commission des lois.

Sur le ton de la plaisanterie je m'adresse à M. le garde des sceaux, qui n'a pas voulu s'aventurer à Nice, préférant rester à Paris. Alors que l'on interdit aux ministres les moyens de transport rapides dans l'Hexagone, comment veut-on que, pendant neuf mois, ils soient tous les jours dans leur ministère, à l'Assemblée nationale en séance de jour et de nuit et dans leur commune, etc. ? Cela est totalement inconséquent.

M. Daniel Picotin. Il faut mettre le GLAM dans la Constitution !

M. Jean-Pierre Michel. J'estime également qu'il faudrait supprimer les sessions extraordinaires à la demande du Gouvernement. En effet, quelle que soit la durée retenue pour la session unique, il sera toujours possible au Gouvernement de décider un allongement parce qu'il aura mal organisé son planning, parce qu'il voudra faire voter au dernier moment à l'Assemblée je ne sais quel texte. Il pourra ainsi décider de sessions extraordinaires au mois de juillet ou à la fin septembre – car c'est à ces époques que le problème va se poser – voire pendant les vacances de Noël et du Jour de l'an. Cela est totalement inacceptable : il convient de réserver la tenue de sessions extraordinaires, de plein droit, aux seuls parlementaires, ce qui permettrait de faire échec à la jurisprudence instituée par le général de Gaulle.

M. Pascal Clément. Ce n'est pas mon avis !

M. Jean-Pierre Michel. Enfin, il est indispensable de faire en sorte que la Constitution donne au législatif, pendant ces neuf mois, les moyens de contrôler l'exécutif. Plusieurs amendements en ce sens ont été déposés en commission des lois par divers collègues. Nous pouvons en discuter, d'autant qu'il faut distinguer entre ce qui relève du domaine constitutionnel et ce qui ressortit à la loi organique. Toutefois, il est évident qu'il appartient à la Constitution de décider que les propositions de lois seront discutées en priorité et de traiter des dispositions relatives à l'ordre du jour prioritaire établi par le Gouvernement.

Si l'on veut vraiment redorer le blason du Parlement en le faisant siéger neuf mois pour, si j'ai bien compris, qu'il puisse mieux contrôler l'exécutif – ce qui est l'une de ses missions – il faut lui en donner les moyens. Or vous ne le faites pas.

C'est la raison pour laquelle, monsieur le garde des sceaux – vous l'avez bien compris – le projet de loi constitutionnelle que vous nous présentez ne peut, en l'état, absolument pas recueillir mon approbation. Si la discussion en séance publique se déroule comme les travaux en commission des lois, c'est-à-dire si tous les amendements qui tendent à apporter des précisions ou à établir des liens entre les mesures que vous présentez et d'autres dispositions constitutionnelles sont refusées par la majorité, je me verrais dans l'obligation, avec un certain nombre de mes amis, de voter contre.

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

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Monsieur le président, dans la mesure où nous venons de recevoir encore de nombreux amendements, je souhaiterais que la commission des lois puisse se réunir à vingt et une heures quinze, avant la reprise de la séance, pour les examiner.

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

6

ORDRE DU JOUR

M. le président. Ce soir, à vingt et une heures trente, deuxième séance publique :

Suite de la discussion du projet de loi constitutionnel n° 2120 portant extension du champ d'application du référendum, instituant une session parlementaire ordinaire unique et modifiant le régime de l'inviolabilité parlementaire.

M. Pierre Mazeaud, rapporteur au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (rapport n° 2138).

La séance est levée.

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

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

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. PHILIPPE SÉGUIN

1. **Modification de l'ordre du jour** (p. 2).
2. **Révision constitutionnelle.** – Suite de la discussion d'un projet de loi constitutionnelle (p. 2).

DISCUSSION GÉNÉRALE (*suite*) (p. 2)

MM. Jérôme Bignon,
Jean-Jacques Hyest,
Jacques Floch, Jacques Toubon, garde des sceaux,
ministre de la justice ;
Marcel Porcher,
Christian Bataille,
Pascal Clément, Pierre Mazeaud, président de la
commission des lois, rapporteur ; le garde des
sceaux,
Jean Rosselot,
Pierre Albertini,
Alain Marsaud,
Alain Griotteray,
Arnaud Cazin d'Honincthun,
Mme Nicole Catala,
M. Daniel Picotin.

PRÉSIDENTE DE MME NICOLE CATALA

M. Alain Ferry.

PRÉSIDENTE DE M. PHILIPPE SÉGUIN

Clôture de la discussion générale.

M. le garde des sceaux.

MOTION DE RENVOI EN COMMISSION (p. 2)

Motion de renvoi en commission de M. Malvy : Mme Ségolène Royal, MM. le garde des sceaux, le président de la commission, rapporteur, Alain Marsaud, Georges Colom-bier. – Rejet.

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

3. **Dépôt d'un projet de loi** (p. 31).
4. **Dépôt de propositions de loi constitutionnelle** (p. 31).
5. **Dépôt de propositions de loi** (p. 31).
6. **Dépôt de rapports** (p. 31).
7. **Dépôt d'avis** (p. 32).
8. **Ordre du jour** (p. 32).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. PHILIPPE SÉGUIN

La séance est ouverte à vingt et une heures trente.

M. le président. La séance est ouverte.

1

MODIFICATION DE L'ORDRE DU JOUR

M. le président. J'ai reçu de M. le ministre des relations avec le Parlement une lettre m'informant que le Gouvernement fixe comme suit l'ordre du jour du mercredi 12 juillet :

Le matin :

– proposition de loi relative au taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée ;

L'après-midi, après les explications de vote et le vote sur l'ensemble du projet de loi constitutionnelle, et le soir :

– projet de loi de finances rectificative pour 1995.

L'ordre du jour est ainsi modifié.

2

RÉVISION CONSTITUTIONNELLE

Suite de la discussion d'un projet de loi constitutionnelle

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion du projet de loi constitutionnelle portant extension du champ d'application du référendum, instituant une session parlementaire ordinaire unique et modifiant le régime de l'inviolabilité parlementaire (nos 2120, 2138).

Discussion générale (suite)

M. le président. Cet après-midi, l'Assemblée a commencé d'entendre les orateurs inscrits dans la discussion générale.

La parole est à M. Jérôme Bignon.

M. Jérôme Bignon. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, sans état d'âme et déterminé, le groupe du RPR, au nom duquel j'ai l'honneur de prendre la parole, entame cette huitième révision de la constitution de la V^e République.

Cette démarche constitue – il faut le souligner – un précieux encouragement pour assurer la pérennité de notre loi fondamentale. En effet, un corps qui vit est un corps qui bouge, qui sait s'adapter et qui est en perpétuelle évolution.

De l'élection du Président de la République au suffrage universel à l'élargissement de la saisine du Conseil constitutionnel, de l'organisation du suivi des affaires européennes par les assemblées à la réforme du Conseil supérieur de la magistrature, toutes les révisions n'ont certes pas eu une importance égale. On peut toutefois affirmer sans crainte qu'elles ont toujours été dans le sens de l'équilibre institutionnel voulu par le général de Gaulle et rappelé de façon magistrale par celui-ci, lorsqu'il s'adressait aux Français pour décrire à grands traits leurs futures institutions : « qu'il existe au-dessus des luttes politiques un arbitre national [...] ; qu'il existe un gouvernement qui soit fait pour gouverner [...] ; qu'il existe un Parlement destiné à représenter la volonté politique de la nation, à voter les lois, à contrôler l'exécutif ». Et le général ajoutait : « Le reste dépendra des hommes ». C'est dire si, par delà les principes fondamentaux qui constituent l'architecture de notre constitution, le pragmatisme restait la règle.

Nous sommes déterminés et confiants, disais-je, parce que, pour cette révision à la fois « ambitieuse et modeste », comme vous nous l'avez décrite, monsieur le garde des sceaux, la route nous a été tracée d'abord par la Constitution elle-même en son article 3 – : « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par le référendum » –, puis par Jacques Chirac, candidat à l'élection présidentielle de 1995. Le futur Président développait en effet dans son ouvrage *Une nouvelle France*, qu'il avait écrit en 1994, son objectif de « changer la République » et proposait « que le champ d'application du référendum soit élargi à des sujets qui en sont aujourd'hui exclus comme l'organisation de l'éducation, la protection sociale ou l'emploi ».

Plus loin, il écrivait encore : « au premier rang des urgences » – ce qui justifie que nous soyons saisis si vite de ce texte – « s'impose la nécessité de redonner au citoyen la parole qui lui est confisquée, hors consultations électorales. [...] Cela passe autant par la démocratie directe que par une revalorisation du rôle et des pouvoirs du Parlement ».

Jacques Chirac nous trace encore la route quand, élu Président de la République, il fixe la ligne.

Gardien des institutions, en vertu de l'article 5 de la Constitution, son message au Parlement prend alors une toute autre portée que les intentions exprimées du candidat.

Le Parlement sera saisi, nous disait-il, par votre voix, monsieur le président, d'un projet de loi « tendant à étendre le champ d'application du référendum prévu par l'article 11 de la Constitution et à apporter les modifications nécessaires pour organiser une session unique du Parlement. »

La route a donc été tracée, mais ce n'est pas une route sinueuse et mal délimitée ; c'est un chemin droit et équilibré, dont le Président nous recommande de ne pas nous écarter.

Commentant, en effet, l'adoption du projet de loi par le conseil des ministres, le chef de l'Etat indiquait : « Il serait dangereux de prendre de nouvelles initiatives sur des sujets non évoqués au cours de l'élection présidentielle au risque de déstabiliser l'équilibre de nos institutions dont je suis le garant ».

Ainsi, pour nous, le groupe parlementaire du Rassemblement pour la République et – nous le voudrions aussi – pour l'ensemble des parlementaires de la majorité présidentielle, le débat est bien circonscrit. Gardons et défendons les institutions la V^e République. Cessons de penser qu'un changement de constitution réglerait tous nos problèmes.

Nous avons tous, au fond de notre tête, une réforme qui, à nos yeux, pourrait améliorer nos institutions. Nous avons tous, en raison de notre culture juridique et philosophique, un penchant pour plus de parlementarisme ou pour plus de démocratie directe ou encore pour un parlementarisme moins rationalisé ou enfin pour le développement de contre-pouvoirs ou de contrôles toujours plus subtils.

Notre groupe, contrairement à ce qui peut lui être reproché, parfois de façon grossièrement caricaturale et même quelquefois inamicale, n'est pas exempt de cette tentation de faire un pas de plus. Nous pouvons aussi avoir de bonnes idées, amender intelligemment, mais il est des matières où l'on doit savoir, disait Pierre Méhaignerie votre prédécesseur, monsieur le garde des sceaux, légiférer les mains tremblantes et avec humilité.

C'est à cette tâche que notre assemblée a commencé de se livrer d'abord à la commission des lois où les travaux, remarquablement menés par un rapporteur éminent, le président Mazeaud, qui – chacun le mesure bien – maîtrise ce sujet, ont apporté des éclaircissements de qualité. En effet, tant l'audition de M. le garde des sceaux que celle des cinq éminents représentants de notre université, que les débats en commission où chaque groupe a pu faire valoir avec finesse sa propre sensibilité, ont apporté des enrichissements particuliers sur cette vaste matière.

Je ne reprendrai pas ce soir l'analyse exhaustive à laquelle se sont livrés M. le garde des sceaux et M. le rapporteur et à laquelle le groupe du Rassemblement pour la République souscrit dans sa globalité.

Finalement, on peut dire aujourd'hui que, cinquante ans après l'instauration du vote des femmes, avancée importante si l'en est pour l'évolution démocratique de notre pays, c'est un nouveau progrès que nous sommes conviés aujourd'hui à accomplir.

Croire en la démocratie, nous disiez-vous un jour, monsieur le président de l'Assemblée nationale, c'est croire en la vertu de la parole, c'est croire que par la parole, par le débat, les volontés se rassemblent et que, par là, l'action publique trouve tôt ou tard son unité et sa force.

Ainsi, le Parlement veut redevenir le lieu par excellence de la parole et du débat politique. Ainsi, le peuple veut, par l'extension du champ du référendum, prendre la parole et participer de façon plus régulière au débat national.

Que d'objectifs exaltants, quand parlementaires à Paris – on l'a dit maintes fois aujourd'hui, nous avons souvent le sentiment que l'acte de légiférer nous échappe,

et quand citoyens dans nos circonscriptions nous avons le sentiment réel que nos concitoyens se sentent loin de leurs dirigeants.

Ne s'occuper que du Parlement sans donner la parole au peuple plus souvent sur les sujets essentiels risquait de donner à cette réforme un caractère élitiste qui nous eût été reproché. Se contenter d'élargir le champ du référendum eût abouti, alors que la vie moderne a profondément bouleversé la pratique parlementaire, à étouffer davantage cette institution.

Le peuple doit pouvoir trancher un débat ou consacrer un consensus par le caractère sacramental de son vote, et ce à l'initiative du Président de la République.

Le Parlement doit pouvoir contrôler mieux et plus : c'est aujourd'hui une des fonctions essentielles, exigeantes certes pour les gouvernants, mais combien stimulante et, par conséquent, vivifiante pour la démocratie.

Le Parlement doit pouvoir s'insérer par un jeu politique subtil et fort dans la construction de l'Europe et jouer pleinement le rôle qui est le sien de par la Constitution.

Le Parlement doit enfin voter la loi : la multiplication de la norme et sa complexité exigent probablement un profond bouleversement de notre approche pour établir la règle de droit ; la session unique, après bien d'autres pas essentiels accomplis à votre initiative, monsieur le président de l'Assemblée nationale, devrait en constituer un nouveau d'importance.

Le temps est loin où les Grecs se réunissaient sur l'Agora pour régler leurs problèmes collectifs. Et pourtant, même si ce temps est très loin, même si les problèmes à résoudre sont toujours plus compliqués, il ne faut pas désespérer de faire progresser chaque jour cette démocratie à laquelle notre république est attachée. Vous nous y avez invités, monsieur le garde des sceaux, au nom de M. le Président de la République et de M. le Premier ministre et de l'ensemble du Gouvernement. C'est donc déterminé et tout à fait serein que le groupe du RPR vous suivra. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Jacques Hyest.

M. Jean-Jacques Hyest. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, d'aucuns – mais ce sont des esprits chagrins – ont relevé le paradoxe certain qu'il y a à siéger en ce début d'été pour faire en sorte que désormais cela ne soit plus nécessaire et même quasiment impossible si l'on suit nos propositions.

Certes, après l'élection présidentielle, après l'installation du Gouvernement, le Parlement devait patienter, comme après chaque échéance électorale majeure, pour que les projets contenus en germe dans la déclaration de politique générale du Premier ministre et dans le message de M. le Président de la République lui soient présentés, d'autant que les élections municipales ont occupé largement le monde politique pendant six bonnes semaines – peut-être est-ce là un effet négatif du cumul des mandats.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, rapporteur. Ce n'est pas inexact !

M. Jean-Jacques Hyest. On ne peut pas dire que la révision constitutionnelle qui nous est proposée aujourd'hui mobilise beaucoup l'opinion publique, en dehors du « microcosme », la priorité étant pour nos concitoyens,

comme pour nous-mêmes, la lutte contre le chômage et l'exclusion, avec sa traduction budgétaire. C'est ce qu'ils attendent avant tout du Gouvernement et de la majorité, mais nous verrons cela mercredi matin.

Cela ne veut pas dire que la réforme qui nous est proposée soit anodine. On peut même s'interroger sur le degré de bouleversement institutionnel qu'elle constitue, au-delà même de l'interprétation littérale qu'on peut en faire. Il faut, en effet, s'agissant du texte fondamental régissant nos institutions politiques, avoir une vue prospective et ne pas considérer seulement cette réforme dans le contexte actuel. Cela est vrai de la session unique comme de l'extension du champ du référendum.

J'aborderai brièvement ce deuxième thème soumis à notre réflexion, qui sera développé plus complètement par notre collègue Pierre Albertini, en soulignant – nouveau paradoxe – qu'afficher dans un même projet de loi la volonté de revaloriser le rôle du Parlement et permettre le recours plus fréquent et plus large au référendum, peut sembler à un observateur peu indulgent et peu averti relever de deux inspirations différentes.

Il serait en tout cas regrettable que le débat nécessaire sur les enjeux de cette révision constitutionnelle ne soit considéré – quand on veut bien en discuter – que comme une forme d'opposition larvée. Si l'on veut redonner au Parlement la place qu'il a un peu perdue dans nos institutions, il doit être le lieu où l'on débat et où l'on vérifie, surtout s'agissant de la Constitution, que les textes correspondent bien à la volonté politique qu'ils expriment.

L'idée d'étendre le champ du référendum n'est pas nouvelle et s'est traduite avec des succès différents selon les consultations ; celle sur le traité d'Union européenne lui a certainement donné un regain d'actualité. Encore faut-il préciser qu'elle avait été précédée d'un débat très approfondi au Parlement, où s'illustra notamment celui qui préside nos travaux depuis 1993. Ne rappelons pas le précédent de 1984 : l'extension du référendum aux libertés publiques aurait permis de modifier, sans révision constitutionnelle, le socle des droits et garanties fondamentales des citoyens. D'où l'idée d'un contrôle de constitutionnalité des projets de révision, mais nous savons que la révision de 1962 sur l'élection présidentielle au suffrage universel ne le permet pas. D'ailleurs, le comité consultatif, réuni sous la présidence du doyen Vedel, avait lié à cette possibilité la révision de l'article 89 de la Constitution,...

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission, rapporteur*. Tout à fait !

M. Jean-Jacques Hyest. ... comme l'a rappelé cet après-midi le président Mazeaud.

Il paraît néanmoins souhaitable, comme ce fut le cas pour le référendum sur l'Union européenne et comme l'ont demandé d'éminentes personnalités, qu'un débat au Parlement, sans vote mais lui permettant d'exprimer sa volonté, ait lieu avant qu'un projet de loi soit soumis au référendum par la voie de l'article 11. En effet, il s'agit ou bien de demander au peuple de trancher ce que les responsables politiques sont incapables de faire eux-mêmes, ou d'associer le Parlement à une mise en cause de nos habitudes, des blocages de la société et des institutions, en faisant le peuple juge de cette volonté.

Dans un article remarqué, François Goguel, qui ne peut être suspect d'hétérodoxie constitutionnelle...

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission, rapporteur*. Certes !

M. Jean-Jacques Hyest. ... pose la vraie question de l'élargissement des domaines ouverts au référendum : « La réponse du suffrage universel en ce cas ne peut être que oui ou non, ce qui rend absolument nécessaire que la question posée aux électeurs soit assez simple pour constituer une véritable alternative. » Il ajoute : « Il est rare qu'un projet de loi porte sur une question assez simple pour ne pouvoir comporter qu'une réponse affirmative ou négative. »

C'est pourquoi, il conclut, donnant l'exemple des problèmes de l'enseignement, en se demandant s'ils peuvent vraiment être résolus par une loi référendaire. N'entrent-ils pas plutôt dans le domaine des lois votées par le Parlement, un référendum éventuel sur ce sujet ne pouvant utilement porter que sur des principes généraux qu'il appartiendrait ensuite de faire appliquer par la procédure parlementaire ?

Notons que François Goguel parle là de « principes généraux » et nous aurons à y revenir, monsieur le garde des sceaux, en ce qui concerne le champ d'extension du référendum.

Certains voudraient étendre le champ du référendum à tous les domaines de l'article 34, par simple cohérence intellectuelle. On comprend bien qu'en dehors de l'organisation des pouvoirs publics, qui est le domaine actuel de l'article 11 avec les traités – et ce domaine est déjà extensif, on l'a vu dans le passé – le texte évite soigneusement que soient posées ce que l'on appelle communément les « questions de société », bien que beaucoup de nos concitoyens pensent – et estiment peut-être que nous sommes en train de réformer dans ce sens – que ce sont celles-ci qui devraient être soumises au référendum.

M. Jacques Floch. Le groupe UDF le pense !

M. Jean-Jacques Hyest. Nous serions à nouveau confrontés au débat sur la constitutionnalité d'une telle extension. S'agissant de l'élargissement proposé, il est techniquement difficile de circonscrire *a priori* le champ du référendum, le texte même du projet le démontre : la formule retenue, à savoir les « orientations générales de la politique économique et sociale de la Nation » et « les règles fondamentales de l'organisation et de fonctionnement des services publics » ne paraît pas assez précise, les orientations générales ne figurant pas dans l'article 34 de la Constitution, qui parle de « principes fondamentaux » ou de « règles », ou s'agissant de loi de programme, d'« objectifs ». Je pense que la réflexion commune du Gouvernement et du Parlement permettra de mieux circonscrire le champ référendaire.

Il est bien évident que, sans remettre en cause les pouvoirs que tient le Président de la République de l'article 11 de la Constitution, qui est un pouvoir de mise en œuvre, et non, théoriquement, un pouvoir d'initiative, lequel appartient au Gouvernement et au Parlement – ce dernier ne l'a jamais exercé – il faut veiller à ce que son extension ne remette pas en cause l'équilibre des pouvoirs publics.

Et puisqu'il s'agit aussi de renforcer les pouvoirs du Parlement, pourquoi ne pas imaginer que, lui-même, parce qu'il lui paraîtrait souhaitable de consulter le peuple sur des questions importantes, use un jour de son pouvoir d'initiative. Pourquoi pas ? Cela paraît impossible mais c'est dans la Constitution.

M. Pascal Clément. Tout à fait !

M. Jean-Jacques Hyest. Monsieur Clément, grâce à vous, je viens de trouver la transition avec le deuxième objet de la révision constitutionnelle, à savoir le renforce-

ment des pouvoirs du Parlement ! (*Sourires.*)

M. Francis Delattre et M. Alain Marsaud. Heureusement qu'il est revenu parmi nous !

M. Jean-Jacques Hyest. L'instauration d'une session unique du Parlement, bien qu'elle ait été, lors de l'élaboration de la Constitution de 1958, volontairement rejetée, de crainte de voir se perpétuer les mœurs parlementaires de la IV^e République – beaucoup d'autres obstacles ont d'ailleurs été mis dans la Constitution pour éviter le régime d'assemblée – vise à revaloriser le rôle du Parlement. Nous ne pouvons bien entendu qu'adhérer à cette volonté, bien que la session unique ne garantisse pas forcément les droits du Parlement et, puisqu'il n'y a pas de droits sans devoirs, les devoirs des parlementaires.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Et leurs obligations !

M. Jean-Jacques Hyest. Trois objectifs principaux sont assignés à cette réforme.

D'abord, le meilleur contrôle de l'action du Gouvernement, et il faut y ajouter celui des instances européennes, c'est d'ailleurs, je crois, ce qui a entraîné l'adhésion de M. Mazeaud à cette réforme, ce qui n'étonnera personne.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Tout à fait !

M. Francis Delattre. Vaste programme !

M. Jean-Jacques Hyest. Ensuite, une meilleure organisation du travail parlementaire.

Enfin, une plus grande initiative laissée au Parlement, si j'ai bien compris la portée de l'exposé des motifs du projet de loi et plus précisément du paysage suivant : « La restauration de la confiance dans les institutions publiques ne saurait se concevoir sans un juste équilibre entre les pouvoirs. A cet égard, il importe de donner au Parlement les moyens d'assurer pleinement le rôle qui est le sien dans l'initiative et le vote de la loi ».

Nul doute que la fonction de contrôle ne saurait se limiter à deux trimestres – tel n'est pas le cas d'ailleurs dans les parlements de tous les grands pays démocratiques. De surcroît, l'examen des directives européennes n'est guère satisfaisant encore, le calendrier du Conseil européen ne coïncidant pas avec celui de notre parlement. Mais nous savons que si notre parlement est avant tout législateur, notre tradition, contrairement à celle des pays anglo-saxons, ne va pas dans le sens d'un contrôle permanent de l'action gouvernementale. Il faut une volonté, qui nous concerne, et des moyens. Les deux propositions de loi organique que nous allons examiner prochainement doivent y contribuer. Cela est vrai tant du contrôle budgétaire que de l'évaluation des politiques publiques ou du contrôle de l'application des lois.

Néanmoins, les commissions permanentes, que certains d'entre nous souhaitent voir démultipliées – j'ai bien dit « certains », monsieur le président de la commission – ...

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. J'ai bien entendu !

M. Jean-Jacques Hyest. ... doivent demeurer l'instance ordinaire de contrôle.

Sans doute aussi devrions-nous réfléchir pour modifier les règles des séances réservées aux questions, pour leur donner un caractère moins artificiel et plus spontané. Un amendement a été déposé en ce sens.

La session unique de neuf mois revêt donc des aspects positifs que j'ai tenté d'énumérer ; encore faut-il qu'elle ne soit pas l'occasion de rendre plus difficile la tâche de

législation du Parlement. La lente dérive du non-respect de l'article 34 de la Constitution, la pratique désastreuse des amendements « lourds » du gouvernement présentés à tout moment – même si le règlement récemment modifié tend à y mettre bon ordre – l'appétit pour ne pas dire la boulimie législative des ministres qui estiment indispensable de donner leur nom à une loi, comme l'a rappelé excellemment le président Mazeaud, le besoin de légiférer sur tout, faisant des lois de simples sujets d'actualité,...

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Très juste !

M. Jean-Jacques Hyest. ... et je pourrais en donner des exemples fâcheux et récents, bien vite oubliés, font du Parlement une machine à fabriquer de mauvaises lois. (*« Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre. »*)

C'est pourquoi il nous paraît indispensable de limiter le nombre des séances, pour éviter toute dérive. Là aussi, il faut que le Parlement n'accepte plus de délibérer dans des conditions cahotiques,...

M. Xavier de Roux. Très bien !

M. Jean-Jacques Hyest. ... quitte à utiliser les armes du règlement et de la Constitution. (*Très bien ! sur plusieurs bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*) Il faudra, monsieur le président, une profonde révision du règlement...

M. Xavier de Roux. Bien sûr !

M. Eric Duboc. Nous l'attendons !

M. Jean-Jacques Hyest. ... pour permettre de délibérer mieux, mais pas forcément plus. En effet, il faut permettre aux députés d'être présents aussi dans leur circonscription. Je considère personnellement que le débat sur le cumul des fonctions ou des mandats ne sera pas d'actualité si nous savons rendre au débat parlementaire et au travail des commissions des proportions raisonnables et dignes.

M. Eric Duboc. Très juste !

M. Jean-Jacques Hyest. Il aurait été bon sans doute d'améliorer des points de moindre importance tel que l'inutile « liturgie » de la séance publique, comme l'avait proposé la commission Vedel. Quant au débat budgétaire, il est une vraie caricature, mais il ne pourra être simplifié – s'agissant, notamment, du vote de la deuxième partie de la loi de finances – que si nous assurons un contrôle effectif de l'exécution du budget, et pas seulement deux ans plus tard, dans une séance formelle consacrée à l'examen de la loi de règlement.

Pour ce qui est de la capacité d'initiative parlementaire, si, dans les deux dernières années, plusieurs lois d'origine parlementaire, dont le code de la nationalité et la loi sur les difficultés des entreprises, ont pu être adoptées, il n'en demeure pas moins que cela dépend de la bonne volonté du Gouvernement. L'ordre du jour prioritaire est bien souvent l'ordre du jour unique. Il conviendrait donc, sans bouleverser les institutions, de répondre au souci de permettre l'initiative parlementaire. C'est dire si nous sommes attachés aux amendements adoptés sur ce sujet par la commission des lois, à notre initiative, amendements qui ne remettent nullement en cause l'équilibre du projet.

M. Yves Nicolin. Très bien !

M. Jean-Jacques Hyest. Parallèlement à l'instauration de la session unique, on a trouvé au problème de l'immunité parlementaire une solution équilibrée qui nous

semble convenable. Il serait sans doute peu judicieux de ne pas conserver ce principe de l'inviolabilité – aménagé, certes – simplement pour obéir à l'air du temps et nous flageller nous-mêmes.

Enfin, nous souhaitons que soit examinée la possibilité d'expérimenter les textes tant il est vrai que, dans une société complexe, des expériences réussies peuvent amener de réels progrès de la législation. Un amendement nous donnera l'occasion d'en discuter, monsieur le garde des sceaux.

Le groupe UDF, loin de vouloir s'opposer à une réforme utile et pour laquelle les engagements du Président de la République n'ont pas lieu d'être remis en cause, s'interroge légitimement sur les modalités de cette réforme.

M. Bernard Derosier. Ah bon ?

M. Jean-Jacques Hyest. Si l'on veut effectivement revaloriser le rôle du Parlement, nous sommes convaincus que le texte qui sortira de nos travaux permettra de lever toutes les questions et objections qu'il a pu soulever. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et sur quelques bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. Bernard Derosier. Nous verrons !

M. Jacques Floch. Peut-être !

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

M. Jacques Floch. Monsieur le garde des sceaux, ne disposant que de quelques minutes pour vous parler de ce projet de loi constitutionnelle, je vous rappellerai le temps où vous étiez membre de la commission des lois, en mars 1984 et en 1993.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Il l'a même présidée !

M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice. C'était le bon temps ! (*Sourires.*)

M. Jacques Floch. A l'époque, en cette qualité, vous avez suivi nombre de dossiers, dont les deux projets avortés de réforme constitutionnelle. Vous en avez retenu, vous les citez dans votre exposé, l'opinion exprimée par certains personnages importants de l'opposition, mais surtout de la majorité d'alors. Ainsi, vous avez prétendu qu'en 1984, lorsque les socialistes avaient proposé une réforme de la Constitution, à l'initiative d'ailleurs de vos amis du Sénat, le garde des sceaux et le gouvernement de l'époque n'avaient pas prévu de contrôle constitutionnel. C'est vrai sur la forme, mais pas sur le fond.

Reportez-vous à la page 4269 du *Journal officiel* de la première séance du 23 août 1984 où votre prédécesseur, M. Badinter, répondait au rapporteur : « Monsieur le rapporteur, vous avez noté que l'on pouvait parfaitement concevoir, dans un dessein d'équilibre, l'intervention, sous une forme à déterminer, du Conseil constitutionnel. J'ai considéré avec beaucoup d'intérêt cette éventualité. L'attitude du Gouvernement sur ce point n'a en rien changé. Celui-ci est ouvert à tout amendement qui serait déposé à ce sujet. »

En réalité, M. Badinter était d'accord pour que le Conseil constitutionnel, sous une forme à débattre, assurât un contrôle de constitutionnalité des textes qui seraient proposés. Cette mise au point était nécessaire car M. Mazeaud, comme vous-même avez multiplié les citations mais je crains que vous n'ayez une mémoire un peu sélective !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Pas du tout !

M. le garde des sceaux. Puis-je vous interrompre, monsieur Floch ?

M. Jacques Floch. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. le garde des sceaux, avec l'autorisation de l'orateur.

M. le garde des sceaux. Monsieur Floch, vous nous reprochez de ne pas prévoir un avis préalable du Conseil constitutionnel. Mais celui du 20 juillet 1884, présenté par le Premier ministre de l'époque, M. Mauroy, et le garde des sceaux, M. Badinter, au nom du Président de la République, M. François Mitterrand, n'en prévoyait pas non plus.

Cela dit, M. Badinter s'est effectivement montré bon prince en acceptant de discuter d'une éventuelle ouverture, s'agissant d'un texte qui portait - je le rappelle - sur les garanties fondamentales des libertés publiques ! Je le répète, cet avis n'était pas prévu, alors qu'on s'attaquait au bloc de constitutionnalité. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. Bernard Derosier. Ce n'est pas pour cette raison que vous ne l'avez pas prévu, ne racontez pas d'histoire !

M. le président. Poursuivez, monsieur Floch.

M. Jacques Floch. Monsieur le garde des sceaux, vous ne faites que confirmer ce que j'ai dit, alors que tout à l'heure, vous aviez laissé entendre qu'il aurait été hors de question, en 1984, que le Conseil constitutionnel assure le contrôle ou la surveillance des textes qui seraient déposés.

Cela dit, à propos de la réforme constitutionnelle que l'on nous propose aujourd'hui, nous retrouvons - on peut se référer au *Journal officiel* - les expressions employées, les idées émises en 1984 et 1993 d'un côté ou de l'autre. Ainsi le président du groupe RPR au Sénat avait-il redouté que la réforme constitutionnelle de 1984 ne permette à un Président de la République, peu soucieux des règles démocratiques, de porter atteinte aux libertés fondamentales. Et un important responsable du RPR d'ajouter qu'il ne fallait pas s'amuser avec la technique du référendum pour réaliser un « coup politique ». Le Jacques Chirac de 1995 approuve-t-il ce que disait celui de 1984 ?

M. le garde des sceaux. Oui !

M. Jacques Floch. Ne qualifiait-il pas, il y a trois ans, une modification de la Constitution d'œuvre importante et complexe - avis que chacun partage ici - à condition que l'on ne cherche pas à changer l'esprit et l'équilibre de nos institutions ? La présente réforme constitutionnelle le fait-elle ? Cette question sera au cœur de notre débat au cours des deux jours qui nous sont impartis.

En 1992, Jacques Chirac - qui n'était pas en reste - précisait qu'il ne fallait pas avoir d'arrière-pensées politiques, ni introduire un nouveau sujet de discorde entre les Français. Mais je crois bien que tel sera le cas du projet sur l'école que devraient nous soumettre M. Juppé et M. Bayrou. Demander aux Français de répondre par oui ou par non à une question aussi vaste et aussi importante, qui engage l'avenir des plus jeunes de nos concitoyens, voilà qui pourrait bien constituer un élément de discorde.

Nous devrions bien, les uns et les autres, au cours de ces deux jours de débats, nous souvenir de nos déclarations des années 80-90. Mais, pour l'instant, revenons au

débat d'aujourd'hui. La réforme que nous propose le Gouvernement est-elle importante? Incontestablement. Offre-t-elle suffisamment de garanties qu'elle ne modifiera pas les équilibres entre les pouvoirs, tels qu'ils ont été inscrits dans la Constitution de 1958? Les termes dans lesquels vous allez prévoir l'utilisation du référendum nous permettront-ils de satisfaire à une demande qui n'est en fait qu'une demande de démocratie? (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. Marcel Porcher.

M. Marcel Porcher. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, la constitution d'une république est plus qu'un texte fondamental, c'est une table suprême reconnue par tous les acteurs de la république.

Certes, bien qu'elle ait été ratifiée par le peuple de belle manière, en 1958, il a fallu quelque temps pour qu'elle soit acceptée par tous les partis qui occupent aujourd'hui cet hémicycle. Sa force réside dans cette capacité qu'elle a su montrer à transformer ses plus vifs adversaires en ardents partisans. Il n'est aujourd'hui de mouvement républicain qui n'inscrive son action dans le cadre de la Constitution de 1958, réformée en 1962 – encore que j'aie eu l'impression, en écoutant nos collègues des rangs de gauche, que, depuis qu'ils n'ont plus le pouvoir élyséen, ils ne trouvent décidément plus à la Constitution les mêmes vertus qu'ils lui accordaient pendant ces quatorze dernières années. La richesse de ce texte issu de la philosophie gaulliste ne repose pas uniquement sur cette reconnaissance unanime; elle réside aussi dans sa capacité à évoluer pour répondre aux défis contemporains, ce qui suppose des adaptations. Tel est l'objet du présent projet.

On pourrait objecter que les Français, habitués à vivre sous un régime constitutionnel non contesté fondamentalement, n'ont pas pour préoccupation majeure la réforme proposée qui porte sur trois points de notre constitution: l'élargissement du champ du référendum, la création d'une session unique et la modification du régime des immunités parlementaires.

Ne nous arrêtons pas à cet argument. Le défi auquel toute notre assemblée est confrontée est celui de la confiance, la confiance qu'il nous faut renforcer entre le peuple français et ses institutions. L'abstentionnisme croissant, l'influence grandissante de mouvements marginaux ou extrémistes, le rejet global de tout un système par une part croissante de la population victime de l'exclusion sociale sont autant d'éléments qui forcent notre réflexion.

La récente élection présidentielle fut l'occasion pour le mouvement gaulliste de poser les bases d'un nouveau pacte républicain où chaque Français doit retrouver sa place. Aux quelques mesurées d'occasion ou coups médiatiques habilement orchestrés, le Gouvernement a préféré nous proposer une réforme que vous avez qualifiée, monsieur le garde des sceaux, de modeste mais ambitieuse. Modeste, car cette réforme ne modifie en rien l'équilibre général des pouvoirs publics ni la philosophie de notre constitution, ambitieuse, car elle participera à la construction d'une France plus républicaine, où les citoyens seront mieux consultés, où la représentation nationale obtiendra de nouveaux moyens de mener à bien ses missions, où on reconnaîtra moins de privilèges exorbitants aux élus. Sur tous ces points, la réforme qui nous est proposée répond incontestablement à une réelle attente des Français.

En modifiant, fût-ce modestement, notre loi fondamentale dans ce sens, le Gouvernement prend un engagement fort, celui de rapprocher l'Etat des citoyens français, afin que soient rétablis la confiance et l'esprit d'un vrai pacte républicain. En résumé, vous l'aurez compris, je voterai sans hésitation une réforme constitutionnelle à laquelle je ne vois rien à retrancher.

Pendant, n'y aurait-il rien à y ajouter?

Nos institutions fonctionnent bien, signe tangible qu'elles sont bien équilibrées. Y toucher constitue dès lors un exercice nécessairement périlleux. Pourtant, pourrions-nous longtemps encore faire l'économie d'un grand débat sur le contrôle constitutionnel français? Je souhaite ici livrer à l'assemblée quelques réflexions personnelles, ayant bien conscience qu'il s'agit d'un débat délicat.

Nous savons bien que la France a été longtemps réticente à l'idée de créer un véritable contrôle de constitutionnalité de ses lois. Hans Kelsen n'a pas bien fait école chez nous, alors que sa théorie de la formation du droit par degrés, qui avait conduit à la création de la Cour constitutionnelle autrichienne dès 1920 a été largement suivie en Europe, y compris lors de la rédaction récente des constitutions des Républiques issues de l'ancienne URSS.

Si l'on examine les modifications constitutionnelles intervenues depuis dix ans en Europe, seuls la Suède et les Pays-Bas ont refusé, alors qu'ils révisaient leur constitution, l'introduction dans leurs institutions d'un contrôle de constitutionnalité. La France, elle, y a toujours été réticente.

C'est ainsi que, en 1946, le Comité constitutionnel français avait pour objet de vérifier la conformité de la Constitution au regard des lois votées par le Parlement et que le Conseil constitutionnel issu du texte de 1958 avait en fin de compte essentiellement pour objet de vérifier que le Parlement n'empiéterait pas sur la répartition des pouvoirs normatifs du Gouvernement issus du jeu des articles 34 et 37 de la nouvelle constitution.

En particulier sur la question posée aux constituants d'inclure ou non le préambule dans le bloc de constitutionnalité, la réponse avait été clairement négative.

Ce système extrêmement limité du contrôle constitutionnel a considérablement évolué grâce au fameux arrêt du 17 juillet 1971, aux termes duquel le Conseil a introduit le préambule de la constitution de 1958 dans le bloc de constitutionnalité et, avec lui, dès lors, le préambule de la constitution de 1946 et la Déclaration universelle des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

La jurisprudence du Conseil n'a cessé d'évoluer depuis et, des « principes fondamentaux reconnus par les lois de la République », formule complexe que le constituant de 1946 avait utilisée pour viser la liberté de l'enseignement sans la mentionner explicitement – je fais ici référence au fameux amendement de M. Coste-Floret –, le Conseil en est venu purement et simplement à des principes érigés par lui en « principes à valeur constitutionnelle », ce qui a pu conduire dans certains cas à un véritable contrôle d'opportunité.

Que dire de cela?

Sur le fond, cette évolution constitue incontestablement une bonne chose car il n'est de bonne démocratie qu'une démocratie qui assure le bon contrôle de tous les pouvoirs. Le Parlement contrôle le Gouvernement, il n'est pas choquant qu'un contrôle constitutionnel contrôle le Parlement.

Force est alors de constater que, dans la mesure où le contrôle constitutionnel que nous connaissons depuis 1971 et qui a considérablement évolué à l'occasion de la réforme de 1974 est issu en quelque sorte d'une génération spontanée, il n'a jamais fait l'objet d'une véritable « constitutionnalisation ». C'est en effet ici un paradoxe que le Conseil constitutionnel, garant du respect de la Constitution, ait créé un contrôle constitutionnel dont les constituants eux-mêmes n'avaient pas voulu.

Cette génération spontanée, et quel que soit le grand talent de tous les sages qui se sont succédé ou se trouvent actuellement au Conseil, a nécessairement généré ici ou là des dysfonctionnements préjudiciables à l'institution elle-même.

Les décisions contradictoires rendues en matière de limitation du droit d'amendement en sont un exemple et, vous le savez, nous autres, parlementaires, sommes souvent amenés à protester contre le caractère bien flou des critères que l'on peut tirer des « limites inhérentes à l'exercice du droit d'amendement » – je fais ici référence à la fameuse décision du 23 janvier 1987.

Je souhaite que nous mettions un jour en chantier la création d'une véritable cour constitutionnelle.

Cela supposera d'abord de déterminer un bloc précis de constitutionnalité.

On peut réfléchir ici à la référence qui pourrait être faite à des textes plus modernes et moins datés que le Préambule de la Constitution de 1946.

Cela permettrait d'ailleurs, si on faisait référence aux textes européens et notamment à la Convention des droits de l'homme, de résoudre la difficulté liée au fait que le Conseil constitutionnel ne se reconnaît pas le droit de contrôler la conformité de la loi française au regard de cette Convention européenne, contrôle laissé au système judiciaire lui-même, ce qui a été après tout une façon d'introduire dans notre système un contrôle décentralisé et *a posteriori*, à l'image du contrôle américain. Autre paradoxe !

Il faudra ensuite doter le Conseil d'une procédure véritablement contradictoire et publique.

Il est incontestablement dommage que les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat et leurs rapporteurs ne soient pas entendus et que seul le secrétariat général du Gouvernement ait à jouer en quelque sorte ce rôle d'avocat auprès du Conseil constitutionnel.

Il en est de même au demeurant pour ce qui concerne le contrôle électoral.

On ne peut constater, sans en être quelque peu agacé, que la procédure est en tout et pour tout issue de treize articles, 32 à 45, de l'ordonnance du 7 novembre 1958 et du « règlement applicable à la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour le contentieux de l'élection des députés et des sénateurs » établi par le Conseil lui-même en application de l'article 56 de l'ordonnance susvisée.

On est étonné de lire à l'article 15 du règlement que des témoins sont obligatoirement entendus en l'absence des parties, ou encore, à l'article 10, que la consultation du dossier n'est proposée aux parties que dans le cas où la procédure le rend nécessaire, c'est-à-dire, en fin de compte, dans le cas où le rapporteur le juge utile.

Comment s'étonner dès lors que des procès d'intention aient pu être faits récemment au Conseil constitutionnel dans cette matière et que des critiques dommageables aient pu être formulées ?

Il faut mettre le Conseil constitutionnel à l'abri de tout cela, il faut prévoir un véritable code de procédure.

J'ai bien conscience que ces considérations sont quelque peu éloignées de l'objet du texte proprement dit.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. C'est le moins que l'on puisse dire !

M. Marcel Porcher. Mais il m'a paru important d'en faire état, dans la mesure où a été abordée la question du contrôle préalable de la loi référendaire et où, d'autre part, le Conseil constitutionnel apparaît de plus en plus comme le troisième pilier de nos institutions avec le Gouvernement et le Parlement. Il faudra donc bien un jour constitutionnaliser cet organe. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. Christian Bataille.

M. Christian Bataille. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, je ne souhaite pas revenir sur certaines interventions précédentes même si on ne souligne jamais assez combien la logique référendaire est dangereuse. C'est sur le volet de la réforme du Parlement, et pour un meilleur fonctionnement de celui-ci, que je souhaite m'exprimer. Les propositions que je ferai visent à renforcer les pouvoirs du Parlement dont tous les démocrates regrettent aujourd'hui la carence.

Le Président de la République et les plus hautes autorités du pays ont affirmé leur détermination à renforcer le pouvoir des assemblées, et notamment à donner enfin au Parlement les moyens d'exercer un contrôle efficace de l'exécutif.

La révision de la Constitution qui nous est présentée a comme objectif central de permettre aux assemblées de siéger de façon continue pendant au moins neuf mois. C'est une modification qui alignera le Parlement français sur ceux des principales démocraties parlementaires.

L'histoire contemporaine a démontré que la Constitution, dans sa rédaction initiale, a répondu parfois de façon juste à certains problèmes qui se posaient. Toutefois, plus d'un tiers de siècle plus tard, des adaptations se révèlent nécessaires dans le sens d'un meilleur équilibre entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif.

Si ce réaménagement du calendrier parlementaire est une condition nécessaire, les seules modifications de l'article 28 concernant la durée des sessions, une des causes majeures de l'affaiblissement du Parlement, ne seront toutefois pas suffisantes pour réaffirmer le rôle des assemblées. Il subsistera en effet une des principales causes de l'affaiblissement, sinon de la disparition du contrôle parlementaire : le nombre et la teneur des commissions permanentes.

En 1958, un examen critique du régime parlementaire avait conduit Michel Debré et les spécialistes du droit constitutionnel à couper subrepticement les ailes des assemblées. Les dispositions de l'article 43, qui limitent à six le nombre des commissions permanentes dans chaque assemblée, ont très largement contribué à réduire à néant le rôle des parlementaires en matière de contrôle de l'action gouvernementale et administrative. Il y a d'ailleurs une logique historique entre cette démarche fondatrice de la V^e République et les habiles propositions qui vous sont faites aujourd'hui. C'est l'explication des amendements que vous avez refusés en commission, qui vous sont proposés encore aujourd'hui par le groupe socialiste, et dont l'objet est de nourrir et d'étoffer le rôle des commissions permanentes, lieu privilégié de l'information et du débat parlementaire.

Alléger le calendrier des sessions n'est qu'un faux nez et une proposition illusoire si, dans le même temps, on ne réforme pas la capacité des commissions à débattre.

Je me réjouis donc, pour que les choses soient claires, de l'instauration d'un meilleur calendrier, mais je vous répète, mes chers collègues, que cette réforme sera largement inutile si les éléments permettant un meilleur débat sur le fond des sujets traités ne sont pas en même temps réunis.

Quand on examine attentivement les travaux des commissions parlementaires et que l'on compare leur fonctionnement avec celui des commissions des autres parlements européens ou du Congrès américain, il est indéniable que les dispositions de l'article 43 de la Constitution ont très largement contribué au recul du pouvoir parlementaire.

Les grandes démocraties occidentales fonctionnent toutes sur des schémas comparables et le nombre des commissions relève dans presque tous les cas du règlement intérieur. Face à cela, la France manifeste un excès de prévention en introduisant dans la lettre de sa constitution une limitation à six du nombre des commissions permanentes. Sur le principe, c'est une précaution qui n'a pas lieu de figurer dans la Constitution.

On peut comprendre le souci de vouloir éviter des commissions d'opportunité, dont l'intérêt n'est dicté que par des critères géographiques ou d'actualité proche. On peut éviter ce travers, les amendements que nous vous proposons vont dans ce sens. Cependant, il faut laisser aux assemblées l'initiative concernant leur champ de réflexion, d'investigation et leur pouvoir de contrôle de l'exécutif. En l'état actuel, si nous n'adoptons pas les mesures constitutionnelles et législatives qui s'imposent, nous resterons une démocratie verrouillée, au pouvoir limité car trop concentré sur le contrôle de l'exécutif.

Cette limitation a été introduite dans la Constitution de 1958 de façon délibérée par Michel Debré, contre l'avis de nombreux autres constituants, et en dépit d'un amendement du comité consultatif constitutionnel qui avait supprimé toute limitation. Pour Michel Debré, la spécialisation des commissions parlementaires permanentes était un des obstacles principaux au rétablissement de la primauté de l'exécutif. Il avait d'ailleurs un moment pensé les interdire totalement, ce qui explique la rédaction de l'article 43, qui mentionne en priorité les commissions spéciales et qui ne donne que des attributions subsidiaires aux six commissions permanentes.

Michel Debré avait clairement annoncé sa volonté de réduire par ce dispositif constitutionnel les pouvoirs du Parlement et résumait ainsi sa pensée : « Trop de commissions et des commissions trop puissantes, voilà deux phénomènes incompatibles avec le régime parlementaire ». Du moins avec le régime parlementaire tel qu'il l'entendait et tel qu'il l'a initié en 1958.

Il faut reconnaître, en le regrettant, que cette disposition s'est révélée particulièrement efficace. Des effectifs importants, des attributions vastes et diversifiées dans les commissions permanentes ont en effet concrétisé leurs attributions législatives, mais ont totalement négligé leurs fonctions de contrôle du Gouvernement et de son administration. A une époque où l'on demande partout une spécialisation accrue, où tous les problèmes deviennent d'une complexité croissante, on exige, dans les commissions permanentes, des connaissances aussi encyclopédiques que précises.

Si l'on se réfère, pour prendre un exemple, à l'article 36 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale, un membre de la commission de la production et des échanges doit être apte à donner un avis et à trancher dans les domaines suivants : agriculture, pêche, énergie, industrie, recherche, consommation, commerce intérieur et extérieur, douanes, moyens de communication, tourisme, aménagement du territoire, urbanisme, équipement, travaux publics, logement et construction !

Cette absence de spécialisation génère un absentéisme qui se développe et une démission quasi totale des commissions en matière de contrôle de l'exécutif. Un Parlement à l'organisation floue n'est qu'un Parlement mutilé.

Membre et rapporteur de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, je suis amené à rencontrer fréquemment de très nombreux homologues étrangers, quasiment tous membres dans leur propre Parlement de commissions de l'énergie. Chaque fois, j'ai pu constater que la spécialisation dans ce domaine précis les rendait aptes à exercer un véritable contrôle de l'activité gouvernementale et, simultanément, de l'activité envahissante et foisonnante des différentes instances européennes.

Le temps n'est plus où le parlementaire devait avant tout être un « honnête homme » au sens du XVIII^e siècle, capable de comprendre et de donner un avis sur tous les sujets. Un minimum de spécialisation est aujourd'hui nécessaire : en créant la délégation pour l'Union européenne et l'Office d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, manière adroite de tourner les contraintes de l'article 43, les responsables des assemblées ont implicitement reconnu qu'il fallait regrouper dans des organismes aux compétences bien définies les parlementaires qui s'intéressent à un champ d'activité précis.

Espérer revitaliser le Parlement sans faire éclater les commissions « fourre-tout » serait un leurre. Toutefois, nous nous devons d'éviter certains errements de la IV^e République, où la création de commissions correspondait à des événements circonstanciels ou encore à l'influence de groupes d'intérêts.

Pour éviter toute dérive, il conviendrait de prévoir à l'article 43 de la Constitution que le nombre, la dénomination et les compétences des commissions permanentes de chaque assemblée sont déterminés par une loi organique. La procédure des lois organiques ainsi que le contrôle obligatoire du Conseil constitutionnel constitueraient une garantie sérieuse contre la prolifération des commissions permanentes. Doter le Parlement français d'organes spécialisés et compétents ne serait en fait qu'un alignement sur ce qui existe déjà, et depuis longtemps, dans la majorité des démocraties parlementaires, dans lesquelles dix à vingt commissions permanentes se répartissent les principaux domaines de compétence du Parlement.

Le renforcement des moyens de contrôle du Parlement sur l'action du Gouvernement passe par ailleurs par le renforcement des moyens, notamment d'investigation, donnés aux commissions d'enquête.

Le comité consultatif pour la révision de la Constitution avait retenu la possibilité de constitutionaliser les commissions parlementaires d'enquête dont le statut est actuellement fixé par la loi. Une loi organique en déterminerait les modalités de création et de fonctionnement.

Je déplore que les beaux discours tenus par le Gouvernement sur la revalorisation du Parlement et le renforcement de ses moyens de contrôle soient totalement en contradiction avec son attitude ici même aujourd'hui et sans doute, hélas demain.

M. Xavier de Roux. Là vous exagérez !

M. Christian Bataille. Sur les bancs de tous les groupes, des voix s'élèvent, on vient de le vérifier, pour demander une extension du champ de la démocratie. Faute d'une réforme adaptée de la Constitution, les actuels projets de revitalisation du contrôle parlementaire se révéleront vite inefficaces et illusoire.

Bien sûr, une telle réforme ne doit pas aboutir à transformer les parlementaires en contrôleurs des faits et gestes du Gouvernement. Elle donnerait pourtant à nombre d'entre nous, et dans tous les groupes politiques, les moyens de remplir bien mieux le mandat d'intérêt national que les citoyens nous ont confié et de restaurer les pouvoirs naturels du Parlement. Il faut que nous nous en donnions les moyens. Sinon, nous en resterons aux bonnes paroles, aux vœux pieux, et le Parlement demeurera un théâtre d'ombres. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste. – Protestations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. Eric Duboc. Vous avez fait mieux ?

M. le président. La parole est à M. Pascal Clément.

M. Pascal Clément. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, il n'y a aucune contradiction entre les deux éléments de ce projet de loi que sont l'augmentation des pouvoirs de contrôle du Parlement – ce qui est, à mes yeux, l'objectif essentiel de la session unique – et la volonté de donner au peuple les moyens de mieux faire entendre sa voix à travers le référendum. C'est, me semble-t-il, l'esprit même de la V^e République, puisqu'elle donne le dernier mot au peuple français en prévoyant l'élection du chef de l'Etat au suffrage universel direct. Le pendant de cette élection est, selon moi, le référendum, qui, lorsque le Président de la République, et lui seul, en décidera ainsi, consistera à interroger le peuple français dans le cadre de ce dialogue permanent qui s'établit entre le peuple et le Président.

Le général de Gaulle, compte tenu de la durée du mandat fixée à sept ans, souhaitait justement scander, pour ne pas dire sanctionner, ce mandat en interrogeant le peuple français par voie de référendum.

Et que l'on ne cherche pas à me faire croire que le référendum puisse, en France, être autre chose qu'un « référendum-plébiscite » ! Ce ne sera jamais – c'est en tout cas mon point de vue, mes chers collègues – un référendum à la suisse. Ce n'est pas la tradition française, du moins sous la V^e République.

A partir de là, il est clair que ce dialogue permanent entre le chef de l'Etat et le peuple ne peut être soumis à aucun contrôle.

M. Xavier de Roux. Dans ces conditions, le Parlement n'a plus qu'à se retirer !

M. Pascal Clément. Imaginez que soit prévu un contrôle de constitutionnalité et que le Conseil constitutionnel émette un avis négatif. Le Président de la République pourrait-il, après un tel avis, poursuivre dans son idée ? Evidemment non ! Ce serait donc fermer la porte au référendum.

C'est en raison de ce dialogue permanent que seul le Président doit être à l'origine du référendum et juge de son opportunité.

La question est dès lors de déterminer si le domaine doit être ou non élargi.

Sans doute existe-t-il, dans notre pays, un vieux débat d'experts entre ceux qui sont favorables à une démocratie directe et ceux, au premier rang desquels figurent les professeurs, pour qui les principes généraux du droit exigent que soit limité l'accès à la démocratie directe et que soit étroitement limité par la Constitution le champ référendaire.

Je note d'ailleurs que l'article 11 de la Constitution de 1958 l'avait « verrouillé », si je puis dire, au niveau de l'organisation des pouvoirs publics et que la seule tentative opérée depuis lors fut celle du Président Mitterrand. Le moment était malheureusement très mal choisi puisque, comme nombre d'entre nous s'en souviennent certainement, c'était au lendemain de la grande manifestation qui s'était déroulée pour défendre l'enseignement. Le pouvoir exécutif et le Président de la République d'alors avaient espéré détourner l'attention du peuple français en proposant d'étendre le champ du référendum.

Je profite de l'occasion pour répondre à une objection formulée par des députés socialistes quant à l'extension de ce champ aux libertés publiques. Si, à l'époque, nous n'avions pas suivi la proposition de l'exécutif, qui, à mon avis, était bonne, c'est précisément parce que le moment était mal choisi, que cette proposition apparaissait comme une manœuvre politique et que nous craignions en réalité que cette extension du champ référendaire n'allât à l'encontre des libertés publiques.

Alors, vous me demanderez s'il faut « ouvrir » ce référendum. A mon sens, oui ! J'irais même jusqu'à y inclure tout le champ de l'article 34 de la Constitution, à la seule exception de la loi de finances, sachant bien que cet article couvre pratiquement tous les domaines. Car, le Président de la République étant, dans l'esprit de la V^e République, seul compétent pour proposer un référendum, c'est à lui de fixer, compte tenu des responsabilités qui sont les siennes quant à l'avenir de la nation, les limites des questions qu'il entend poser au peuple.

Pour ma part, je n'admettrai jamais qu'on soupçonne le peuple français d'être liberticide ou sensible à la démagogie. Au nom de quoi, dans une démocratie où nous sommes tous élus par le peuple, refuserions-nous à ce dernier de faire connaître son avis sur un sujet que lui-même considérerait comme capital ?

M. Jean-Jacques Hyest. Relisez Aristote !

M. Pascal Clément. Et à ceux qui tentent d'expliquer, de façon insidieuse, que le peuple ne peut se contenter de répondre à des questions fort vagues, je ferai observer que, faute de se dérouler par la voie des urnes, le débat se terminerai à coup sûr dans la rue.

Il faut bien voir que le recours aux urnes est la seule manière de canaliser l'expression de la volonté populaire et d'éviter les risques d'explosion sociale. On le voit aujourd'hui dans différents domaines.

C'est, je le répète, de la responsabilité du chef de l'Etat de proposer aux Français les textes sur lesquels ils doivent se prononcer.

Tel est le premier point à propos duquel je tenais à donner mon sentiment : l'élection du Président de la République au suffrage universel direct a pour pendant la possibilité de recourir au référendum.

Le deuxième aspect de ce projet de loi constitutionnelle ne semble guère, quant à lui, susciter de vagues, alors qu'il est ô combien important. Je veux parler de l'institution d'une session unique du Parlement.

Nos souvenirs de la IV^e République ne sont pas très vivaces, car nous étions pour la plupart fort jeunes. Mais il faut savoir que les députés siégeaient alors au mois d'août et que les gouvernements ne duraient généralement que huit mois. Les pouvoirs du Parlement résultaient d'une Constitution qui, je le rappelle, avait été rédigée non par des hommes politiques, mais par des professeurs de droit. Et il a fallu attendre 1958 pour que Michel Debré, qui était non seulement conseiller d'État mais aussi sénateur, et qui, à ce titre, avait une connaissance pratique de la vie politique nationale, élabore, avec l'aide de juristes et de parlementaires, une constitution plus équilibrée.

Sans doute est-il à peu près acquis par tous qu'une session unique est nécessaire.

Je me rangerai à cet avis, mais sous de nombreuses conditions.

En effet, il importe de maintenir un exécutif fort, capable d'appliquer sa politique avec le soutien de sa majorité. C'est, là encore, un des principes de la V^e République. Il ne s'agit pas de donner à l'Assemblée nationale le pouvoir de renverser le Gouvernement pour un oui ou pour un non.

D'aucuns critiquent l'article 49-3. Mais qu'advient-il de la V^e République si cet article était supprimé ? Les gouvernements se retrouveraient dans la même situation d'impuissance que sous les régimes précédents. Serions-nous déjà lassés, mes chers collègues, d'avoir un régime où le Gouvernement puisse exercer une action dans la durée et mettre en œuvre sa politique, dût-elle n'être pas toujours populaire ?

Estimez-vous vraiment qu'il ne faut pas donner la parole au bon peuple, mais que les décisions doivent être prises par leurs seuls représentants ? Ce serait un considérable retour en arrière.

On m'opposera certes l'argument, dont je ne méconnais pas la valeur, que l'article 88-4 de la Constitution permet au Parlement de donner un avis sur les directives européennes, quand, bien entendu, elles relèvent du domaine législatif, et que le Parlement européen et la Commission européenne ne prennent quasiment pas de vacances. Il est de fait que, pendant six mois, le Parlement n'a pas la possibilité d'exercer un contrôle et de donner son avis sur les directives européennes. Cela était, on peut retourner l'argument en faisant valoir qu'il en irait de même pendant les trois mois restants ? Mais laissons là cette querelle : neuf mois, c'est incontestablement mieux que six !

Quoi qu'il en soit, je vous le dis de la manière la plus nette, monsieur le garde des sceaux, tout parlementaire – et Dieu sait que je le suis depuis longtemps – aura tendance à considérer la session de neuf mois comme plus compatible que le système actuel avec l'exercice d'un mandat local. Que réclament, en effet, les parlementaires ? De pouvoir être présents dans leur circonscription les vendredi, samedi, dimanche et lundi, et de ne siéger à l'Assemblée ou au Sénat que les mardi, mercredi et jeudi. Je lis ici ou là que la session unique de neuf mois devrait régler définitivement le problème du cumul des mandats. C'est rigoureusement l'inverse !

Si j'en crois une indiscretion qui émane non du groupe auquel j'appartiens mais de l'autre groupe de la majorité, vous auriez, Monsieur le président – et je parle sous votre contrôle –, fait part de votre intention de proposer à l'Assemblée d'adopter des dispositions réglementaires extrêmement strictes sur les jours de débat, à savoir les mardi, mercredi et jeudi, le matin et l'après-midi jusqu'à

vingt et une heures. Après quoi l'on s'arrêterait. Si bien que, les vendredi, samedi, dimanche et lundi, les parlementaires accompliraient leurs devoirs d'élus locaux, qu'ils soient maires, conseillers généraux ou régionaux.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Ou qu'ils n'aient aucun autre mandat que celui de parlementaire !

M. Pascal Clément. Je ne vois dans ce système aucune incitation au non-cumul. Bien au contraire !

A propos de non-cumul, je tiens à faire une brève remarque. On peut très bien, mesdames, messieurs, imaginer un système où nous aurions pendant neuf mois des parlementaires à plein temps. Pourquoi pas ? Mais il faudrait pour cela changer totalement de mode de scrutin. Car, dans le système majoritaire à deux tours, le député qui se représente devant les électeurs est jugé en fonction de son action sur le terrain, et non pas sur son travail législatif. Et vous savez comme moi combien faible est l'écho de nos débats, ce qui est bien triste. Tout se fait en dehors de l'hémicycle, en amont du débat législatif, au niveau des médias.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Et les Anglais !

M. Pascal Clément. Les Anglais ont un scrutin à un tour.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Mais uninominal.

M. Pascal Clément. Ce n'est pas pareil !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. J'aimerais savoir en quoi !

M. Pascal Clément. Il y a là une nuance, que je pourrais vous expliquer.

Le scrutin majoritaire ne peut permettre au député de conserver son siège que s'il est localement une personnalité puissante et capable de rendre service à ses électeurs.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Ce n'est pas une règle absolue !

M. Pascal Clément. Si l'on interdisait le cumul, il faudrait en revenir à la représentation proportionnelle (*mouvements divers*) – ce qui serait vraiment le comble ! – ou prévoir un système mêlant, comme c'est le cas pour les élections municipales, la représentation proportionnelle et le système majoritaire. Demandez donc au maire de votre sous-préfecture quelles seront les conséquences d'une interdiction des cumuls ! Avec le scrutin majoritaire à deux tours, il sera votre successeur !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Certains d'entre nous ne détiennent qu'un seul mandat !

M. Pascal Clément. Vous êtes un cas, monsieur Mazeaud, et je ne connais que vous dans cette assemblée qui pratiquiez ainsi le scrutin majoritaire.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Il y en a d'autres !

M. Pascal Clément. Personnellement, je n'en connais pas. Nous sommes tous obligés de nous implanter, de travailler sur le terrain – ce qui n'est pas votre cas (*Rires sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre*) –, de façon à assurer notre réélection. C'est là une vraie difficulté, qui met tout le système en question.

J'arrêterai là mon propos, monsieur le président, car je crois avoir épuisé mon temps de parole. Je conclurai en soulignant que le système d'une session unique ne peut fonctionner qu'à la condition que soient installés les « verrous » nécessaires. Cette réforme ne doit pas déboucher sur une hypertrophie législative. Elle doit au contraire permettre une meilleure organisation des travaux du Parlement, sans pour autant nuire à l'acquis fantastique de la V^e République, c'est-à-dire un gouvernement capable de mettre en œuvre sa politique.

Tel doit être, mes chers collègues, l'esprit de cette réforme. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Monsieur le président, je demande la parole.

M. le président. Vous avez la parole, monsieur le président de la commission.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Je vous remercie de me donner la parole, monsieur le président, car je tiens à faire une mise au point, qui figurera au *Journal officiel*.

Je viens d'entendre que j'étais un parlementaire tout à fait à part et que je n'allais jamais dans ma circonscription. (*Rires sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Je tiens à préciser – et je crois que M. le garde des sceaux peut le confirmer – que, depuis que je suis député, ce qui remonte à de nombreuses années...

M. Pascal Clément. Plus longtemps que moi! (*Sourires.*)

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. C'est vrai qu'il y a presque une prescription acquisitive en la matière! (*Sourires sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Depuis, disais-je, que je suis député, j'ai passé trois jours par semaine dans ma circonscription, car j'estime que le député doit, en vertu de l'article 34 de la Constitution, voter les lois et être pour cela effectivement présent à l'Assemblée nationale.

C'est la raison de principe pour laquelle, sur le cumul, je ne partage pas tout à fait, mon cher collègue, votre sentiment.

M. le président. La parole est à M. le garde des sceaux.

M. le garde des sceaux. Je puis, sur ce point, apporter un témoignage très direct : samedi dernier, à seize heures trente, M. Mazeaud assurait sa permanence dans sa circonscription! (*Rires et applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre*), où je l'ai joint par téléphone!

M. Michel Mercier. Peut-être y avait-il un transfert d'appel! (*Rires sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. Jean Rosselot.

M. Jean Rosselot. Mesdames, messieurs, mes chers collègues, notre ex-collègue parlementaire et éminent constitutionnaliste, Marcel Prélôt, empruntait à Euripide cette

définition de la liberté, qui a un lien avec le sujet du jour : « La liberté tient dans ces mots : que celui qui veut donner un bon conseil à l'Etat s'avance et parle ; chacun peut se signaler par un bon conseil ou se taire ! »

La démocratie antique, comme le rappelait tout à l'heure M. Bignon, revêtait une forme directe. La démocratie moderne, elle, est, dans ses fondements et ses modalités, représentative.

Notre constitution a prévu – et c'est tout son charme – que les citoyens ne se borneraient pas à que de désigner leurs représentants, mais qu'ils pourraient eux-mêmes statuer en se faisant, comme le disait le général de Gaulle, « les députés d'un jour ».

On objecte à la démocratie directe, les difficultés, voire l'impossibilité de permettre au plus grand nombre de citoyens de s'exprimer dans le cadre de ressorts territoriaux à grande échelle et avec un éclairage suffisant sur des choix importants.

D'où – vous l'avez dit, monsieur le garde des sceaux – cette relative désuétude du référendum législatif.

Mais n'est-il pas, de nos jours, permis de se demander si, comme l'écrit le professeur Philippe Ardant, « les moyens modernes de communication ne lèvent pas les obstacles qui cantonnaient la démocratie directe à des circonscriptions exigües, s'ils ne rendent pas concevable ce qui était hier une utopie » ? Faut-il alors craindre, comme M. Dray, les moyens d'information et l'usage qui peut en être fait en l'occurrence ?

La densité et la richesse du débat public que ces moyens d'information ont véhiculés lors du dernier référendum sur l'adhésion de la France à l'Union européenne n'administrent-elles pas la preuve de l'inanité de telles craintes ? Celles-ci ne seraient-elles pas une appréhension injustifiée à l'égard du suffrage universel ?

La démocratie, aujourd'hui, ne peut donc être que participative, encore et toujours plus. Le projet de loi qui nous est soumis vise à y pourvoir. A l'organisation des pouvoirs publics, à la ratification d'un traité important, il ajoute les orientations générales de la politique économique et sociale de la nation et l'organisation et le fonctionnement des services publics comme thèmes susceptibles de faire l'objet d'une consultation populaire.

S'agit-il d'un bouleversement de nos institutions ? Non ! Il s'agit d'un aménagement, d'un ajustement reposant sur le concept d'« orientations générales », qui nous paraît particulièrement bien correspondre à la nature d'acte-condition du référendum législatif.

Dans le large champ de l'économie et du social, là où l'élaboration de la loi par la voie parlementaire est souvent compliquée, quelquefois inachevée, tant les intérêts se contredisent, tant les inerties sont pesantes, la décision référendaire peut signifier novation, élan, clarté et certitude.

Faut-il assortir l'emploi du référendum législatif d'une éventuelle appréciation de validité délivrée par le Conseil constitutionnel ? Nos plus éminents juristes, comme le doyen Vedel, lui-même ancien membre du Conseil constitutionnel, ne souhaitent pas que l'on cède à cette tentation, sous peine, font-ils remarquer à juste titre, de mettre en péril l'équilibre de nos institutions entre le peuple, le Président et le Parlement, – à moins de réviser l'article 89 de la Constitution.

La réforme que vous nous présentez, monsieur le garde des sceaux, emporte-t-elle un amenuisement des droits du Parlement ? A l'évidence, non ! Au contraire, elle lui donne les moyens de parfaire l'accomplissement de sa

mission, notamment dans le domaine du contrôle de l'exécutif. Nous savons tous que l'évolution des régimes politiques des grandes démocraties occidentales s'est faite, ces dernières décennies, dans le sens d'un renforcement du pouvoir exécutif au détriment du législatif. Contrôler continûment, par le biais d'une session unique, et non plus seulement à intervalles éloignés, revalorise la fonction, le rôle et la condition du Parlement, en particulier vis-à-vis de la législation européenne.

Enfin, venant après l'institution de la Cour de justice de la République, la réforme de la condition du parlementaire dans le sens d'une plus grande conformité au droit commun corrigera opportunément l'image, fautive peut-être mais latente, de l'élu national échappant à la loi commune.

En conclusion, monsieur le président, mes chers collègues, cette réforme, sage et bienvenue, comme on l'a répété, appelle de notre part une complète approbation parce qu'elle manifeste une grande cohérence en même temps qu'elle représente une chance de redynamiser nos institutions et notre démocratie.

M. le président. La parole est à M. Pierre Albertini.

M. Pierre Albertini. Monsieur le garde des sceaux, la révision d'une constitution, acte grave et solennel, doit à mon sens être guidée par la réponse à une question majeure : apportera-t-elle au fonctionnement de nos institutions politiques une amélioration sensible et durable ?

Et si, en conscience, la réponse de chacun de nous est assortie d'un doute, il est préférable alors de s'abstenir. En effet, la révision de notre loi fondamentale doit exclure l'hommage à une mode éphémère ou l'effet de démagogie facile : en ce sens, elle échappe largement à son initiateur ; elle n'est faite ni pour un homme ni pour le court terme.

M. le garde des sceaux. C'est vrai !

M. Pierre Albertini. Ainsi que le disait en 1992 Raymond Janot, dont on sait le rôle très important qu'il a joué dans l'élaboration de la Constitution de 1958, « personne ne peut se considérer comme le gardien d'une vérité qui est tombée sur la terre une fois pour toutes. Mais si on l'améliore, encore faut-il l'améliorer vraiment ».

C'est donc à la lumière de cette considération que je voudrais examiner, de façon positivement critique, monsieur le garde des sceaux, le projet de loi constitutionnelle que vous défendez devant nous. Je concentrerai mes observations sur la rédaction nouvelle de l'article 11 de la Constitution en répondant à deux questions : l'extension du champ du référendum est-elle souhaitable ? Quel doit être le domaine du référendum ? Cela revient à s'interroger, d'une part, sur le principe, d'autre part, sur le contenu du référendum.

L'extension du champ d'application du référendum est-elle souhaitable ?

M. Alain Marsaud. Oui !

M. Pierre Albertini. Notre réponse est fermement positive, pour des raisons à la fois constitutionnelles et politiques.

Constitutionnellement, l'article 3 proclame en effet que « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum ». Comme l'a montré le rapporteur de la commission des lois, le président Mazeaud, il n'y a pas d'antinomie entre les deux modes d'exercice de la souveraineté :

l'expression parlementaire et l'expression populaire sont toutes deux légitimes. Sur ce point, la Constitution de 1958 consacre une mixité qui rompt avec la tradition purement représentative. En introduisant un procédé de démocratie directe, en matière constitutive avec l'article 89, en matière législative avec l'article 11, et en matière d'autodétermination avec l'article 53, elle s'inscrit dans la lignée des constitutions modernes.

Cette conception apparaît clairement dans les travaux préparatoires de la Constitution de 1958. A la classe politique traditionnelle qui véhiculait la « pensée unique » de l'époque, Michel Debré réplique que l'article 11 est une possibilité pour le chef de l'État, dans la logique de sa fonction d'arbitrage, de « solliciter un autre pouvoir », en l'occurrence le suffrage universel. Ainsi, lorsque le président, sur proposition du Gouvernement ou des deux assemblées, estime qu'il y a lieu de saisir le corps électoral, il pourra lui faire trancher une question particulièrement importante pour la nation. Cette analyse fera dire à Paul Reynaud, pourtant peu suspect de vouloir limiter le rôle du Parlement, que le Comité consultatif constitutionnel « a pris acte, avec satisfaction, de l'esprit dans lequel est conçu le référendum ».

Plus récemment, Léo Hamon entreprend une défense vigoureuse du référendum conçu comme un moyen de renouer avec l'équilibre des institutions, voulu à l'origine par le général de Gaulle. Il propose même de reconnaître aux assemblées la possibilité de le mettre en œuvre : « il faut le retour au référendum, et il faut admettre, pour cela, que l'initiative n'est plus un monopole du Président de la République ». Le parallélisme strict, établi ainsi entre le chef de l'État et les deux chambres, permettrait d'ailleurs de répondre à une critique, souvent injuste, faite à ce procédé de participation populaire : son caractère plébiscitaire. De fait, si l'on observe les conditions dans lesquelles ont été réalisés les sept référendums depuis 1958, on constate que leur dimension personnelle a eu tendance à s'effacer au fil des ans. Même la Grande-Bretagne, berceau de la démocratie parlementaire, a éprouvé, en 1975 et en 1979, le besoin d'organiser deux référendums consultatifs, dont l'un sur le maintien dans l'Europe, ce qui n'a pas été interprété comme une *capitis diminutio* des pouvoirs du Parlement.

Bien au contraire, le besoin de démocratie participative et l'affirmation d'une citoyenneté plus active impliquent la possibilité pour le corps électoral de prendre lui-même des décisions politiques importantes. Il ne faut pas avoir peur du peuple ! Lui donner la parole, c'est au contraire un acte de confiance.

Quel doit être le domaine du référendum ?

La question n'est évidemment pas simple à trancher. Il convient, en effet, de se garder de deux excès contraires : permettre au corps électoral d'intervenir sur toute question, même mineure, ou, à l'inverse, restreindre le champ du référendum au point de le priver de tout intérêt. Il ne faut pas consulter les Français sur tout, à la mode californienne, mais si on les consulte, la question doit porter sur des sujets qui mobilisent leur attention. Enfin, le référendum sera d'autant plus significatif qu'il sera précédé par un débat, alimenté par le Parlement, les partis politiques, les médias entre autres.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Certes !

M. Pierre Albertini. A cet égard, celui de 1992 sur la ratification du traité de Maastricht a été remarquable : y avait-il un autre moyen, plus démocratique, de connaître le sentiment majoritaire des Français et de conduire les

opinions sur le seul terrain où elles peuvent s'affronter pacifiquement et avec une ambition légitime de l'emporter : celui des urnes ?

Le projet qui nous est soumis ajoute au domaine du référendum deux objets nouveaux : les « orientations générales » de la politique économique et sociale et les « règles fondamentales de l'organisation et du fonctionnement des services publics ». C'est à la fois vague et frustrant.

C'est pourquoi le groupe UDF propose, majoritairement, d'inclure dans l'article 11 la matière des libertés publiques. Cette idée n'est pas neuve, elle était contenue, en germe, dans la première version présentée, en 1958, par Michel Debré pour lequel le référendum devait porter sur « toute question fondamentale pour la vie de la nation ». On mesure la différence avec la rédaction, un peu laborieuse, qui nous est présentée aujourd'hui.

J'entends déjà l'objection qui nous sera faite : consulter le corps électoral sur les libertés, c'est lui permettre de les remettre en cause, voire de les supprimer. L'argument n'est pas digne. Lorsqu'on a donné, démocratiquement, la parole au peuple, l'a-t-on jamais vu restreindre le champ de sa propre liberté ?

La rédaction que nous soutenons s'apparente à celles présentées, en 1984, par le Président Mitterrand, mais aussi par Jean Foyer, ancien président de la commission des lois, qui écrit : « La Constitution pourrait être heureusement complétée, selon son esprit même, par une extension raisonnable du domaine ouvert au référendum. La matière des libertés publiques devrait normalement y entrer. Le respect de la démocratie commande en effet que le peuple soit appelé à décider lui-même les modifications proposées concernant le régime des libertés publiques. »

En outre, par rapport aux versions antérieures, celle que nous proposons est à la fois plus satisfaisante et plus réaliste.

Plus satisfaisante, car elle reprend les termes de l'article 34 de la Constitution : « les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ». Cette rédaction permettrait d'unifier la compétence législative et la compétence référendaire en matière de libertés : un projet de loi ordinaire, pas plus qu'un projet de loi référendaire, ne saurait restreindre ou supprimer une liberté publique reconnue par le texte constitutionnel et les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République.

Plus réaliste aussi, car si l'on veut, dans les matières envisagées par le texte gouvernemental, poser au corps électoral une question précise, comportant un énoncé normatif, on touchera inévitablement aux libertés publiques. Imagine-t-on par exemple qu'un référendum sur l'éducation, sur l'aménagement du territoire ou sur la lutte contre l'exclusion puisse s'affranchir de tout impact sur les libertés publiques ? Il serait illusoire, monsieur le garde des sceaux, de le croire. Le doyen Vedel, qui milite pourtant pour la rédaction gouvernementale, reconnaissait lui-même, ces derniers jours, que les « droits et libertés des citoyens ont tout de même quelques rapports » avec les « orientations générales de la politique de la nation ».

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Eh oui !

M. Pierre Albertini. C'est précisément parce que les libertés publiques seront nécessairement concernées par tout référendum portant sur cet objet, que je propose, avec quelques-uns de mes collègues, que le Conseil

constitutionnel soit préalablement consulté, non sur le recours même à l'article 11, mais sur une éventuelle atteinte aux principes de valeur constitutionnelle. Il ne s'agit pas de faire de la haute juridiction le juge de l'opportunité de recourir au référendum – ce qu'elle s'est sagement refusé à faire le 6 novembre 1962 – mais de lui permettre de formuler, sur le contenu du texte, un avis dont la publication éclairera le débat.

Monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, la révision constitutionnelle qui nous est proposée à propos du champ d'application du référendum n'est pas secondaire. L'opinion l'a compris. Elle sait que personne ne fera du référendum un usage fréquent, car il doit conserver la solennité qui sied aux grands débats et aux grandes décisions. Elle attend, non une révision tronquée, mais une occasion de se prononcer sur ce qui la concerne. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. le président. La parole est à M. Alain Marsaud.

M. Alain Marsaud. Ambitieuse et modeste, c'est ainsi, monsieur le garde des sceaux, que vous avez qualifié la réforme constitutionnelle proposée par le Gouvernement. Les tenants de l'intangibilité de la Constitution – ils sont rares – la trouveront trop ambitieuse. Ceux qui aspirent à un changement plus profond de nos institutions la trouvent déjà trop modeste.

Votre projet de loi possède au moins un mérite : celui de donner lieu à un vrai débat, espéré par certains, redouté par d'autres. Permettez-moi dans un premier temps d'y trouver motif à interrogation, avant de l'approuver dans un second temps.

1992, 1993 et maintenant 1995 : n'allons-nous pas trop souvent à Versailles ?

M. Alain Griotteray. Cela nous permet d'envoyer des timbres !

M. Alain Marsaud. Absolument, monsieur Griotteray !

Certes, même si le Congrès ne s'y amuse plus autant qu'avant, le débat y est toujours intéressant. Mais le toilettage de notre loi fondamentale doit-il se faire à répétition ? La mise en conformité de notre constitution est-elle achevée et conforme à l'évolution des mœurs et pratiques politiques ou sommes-nous entrés dans un cycle qui nous amènerait à réviser presque annuellement une constitution, que l'on devrait, dès lors, qualifier d'obsoleète ?

Dieu merci, nous n'en sommes pas là ! Le Gouvernement tient les promesses que le Président de la République a faites sur l'extension du champ référendaire lorsqu'il était candidat. Cela doit être noté.

Pour ma part, je n'aborderai pas ce thème de l'extension du champ du référendum, qui consiste à donner sans doute les moyens aux citoyens souverains de s'exprimer un peu plus, à accorder sans doute un nouveau pouvoir d'initiative au Président de la République et, en conséquence, à diminuer un peu celui du Parlement. Il s'agit là, à vrai dire, d'un instrument de dialogue permanent entre un Président et un peuple.

Je m'attacherai, en tant que parlementaire élu depuis seulement deux ans, à approuver l'une des dispositions principales du projet, que nous devons sans doute à la détermination du président de notre assemblée, que je salue ici : l'organisation d'une session unique du Parlement.

J'avoue, en effet, que venant du service de l'Etat, où chacun connaît ses marques et l'exacte étendue de sa mission, j'ai eu quelque mal à m'adapter au rythme de deux

sessions quasi trimestrielles, entrecoupées de deux mi-temps, sorte de vide législatif qui donne parfois l'impression qu'au motif de laisser le Gouvernement agir, le Parlement en arrive à négliger les intérêts de la nation, y compris lorsque l'actualité nécessiterait son intervention, voire sa mobilisation.

Vous nous proposez au fond, monsieur le garde des sceaux, de siéger toute l'année, hormis la période « estivale » de trois mois. Cela me semble répondre sûrement à l'attente des parlementaires...

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

M. Alain Marsaud. ... mais aussi à celle de nos concitoyens, qui s'étonnent souvent de notre espèce de transhumance législative, sorte de va-et-vient démocratique que seuls les initiés savent encore interpréter.

Que cette session unique dure 150 jours, selon ce projet, ou 120, selon la proposition de la commission, il nous appartiendra d'en débattre tout à l'heure. Une seule prévention doit accompagner notre réflexion : ne tombons pas dans le piège de l'inflation législative ; ne légiférons pas plus, mais plutôt moins, en tout cas toujours mieux ; ...

Mme Christine Boutin. Très bien !

M. Alain Marsaud ... contrôlons mieux le fonctionnement du Gouvernement – c'est une de nos trois missions qui parfois donne l'impression de tomber en désuétude, en déshérence, tant notre timidité est excessive dans ce domaine.

Je souhaite qu'au terme de la mise en œuvre de la session unique, nous puissions siéger au moins trois jours chaque semaine et que la pression de l'actualité n'entraîne plus la pression législative que nous connaissons tous et qui nous fait bien souvent réagir – je dis bien réagir et non légiférer – dans la précipitation.

M. Alain Griotteray. C'est vrai !

M. Alain Marsaud. L'exemple de cette réforme constitutionnelle démontre que nous n'avons pas suffisamment le temps de la réflexion : deux jours de travail en commission, un rapport publié vendredi soir, après l'excellent travail de notre rapporteur, pour un débat qui se tient aujourd'hui.

En outre, combien de nos collègues qui auraient souhaité débattre avec nous n'ont pu le faire et découvrent ce texte pratiquement en séance.

Souhaitons donc que cette réforme nous oblige à être plus rigoureux, plus présents, bref plus compétents dans l'intérêt de la démocratie et de la nation.

Cependant, une difficulté, peut-être secondaire, n'a pas été véritablement abordée dans la mise en œuvre de la session unique : celle résultant de la date des élections législatives.

En effet, monsieur Hiest, alors qu'il n'y aura guère de problème pour l'élection des sénateurs, prévue en septembre et pour laquelle la campagne aura lieu hors session, il n'en sera pas de même pour l'élection des députés, lesquels devront, eux, faire campagne et se faire élire en plein milieu de la session parlementaire.

M. Jean-Jacques Hiest. Elle sera suspendue !

M. Alain Marsaud. Il nous faudra peut-être réfléchir à une modification de la date de ces élections, car nous risquons de nous trouver dans une situation d'inégalité par rapport à nos collègues du Sénat.

M. Jean-Jacques Hiest. Pourquoi parlez-vous toujours du Sénat ?

M. Pierre Albertini. C'est une anticipation ! (*Sourires.*)

M. Alain Marsaud. Non, absolument pas !

M. Jean-Jacques Hiest. Alors, c'est un fait personnel ! (*Sourires.*)

M. Alain Marsaud. Comme certains de mes collègues, je regrette que l'on n'aborde pas à l'occasion de cette réforme le problème du cumul des mandats, (« Ah ! » sur plusieurs bancs), même si l'on nous dit que cela ne relève pas de la loi constitutionnelle, que ce n'est pas le moment mais ce n'est jamais le moment !

Eh oui, la session unique ne fait-elle pas naître une nouvelle exigence : celle de parlementaires présents en commission et en séance durant quelques jours par semaine, pendant toute une année, ce qui ne laisse au fond qu'un week-end prolongé, pour reprendre l'expression d'un de nos collègues, ancien ministre, pour s'occuper d'une circonscription, voire d'une collectivité territoriale. La logique de la session unique devrait nous conduire à l'exercice à plein temps du mandat parlementaire. Il me semble en tout cas qu'elle est inscrite virtuellement dans ce texte.

Pourrons-nous encore longtemps faire l'économie de ce débat, même s'il gêne chacun d'entre nous ou si notre religion n'est pas forcément tout à fait forgée ?

Mais j'ai cru comprendre, monsieur le président de la commission des lois, que vous seriez peut-être amené à prendre, durant ce débat, une initiative forte ; je le souhaite, car je partage votre sentiment.

Monsieur le garde des sceaux, malgré ce regret, je souhaite que la réforme que vous nous proposez soit votée, et sans doute amendée sur quelques points que vous ne nous avez pas découragés d'aborder, ce dont je vous remercie.

Ce débat sera forcément riche puisqu'il intéresse l'avenir de nos institutions. Certes, la vie quotidienne des Français ne semble pas dépendre de cette réforme. Et pourtant, ceux-ci doivent savoir que nous cherchons, en réformant nos institutions, à restaurer l'image de la démocratie et de la politique, de même, pour reprendre l'expression du Président de la République dans son message du 19 mai, qu'à « rendre tout son sens à la citoyenneté ». (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe de la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. le président. La parole est à M. Alain Griotteray.

M. Alain Griotteray. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, de nombreux députés sont absents ce soir, ce qui n'est pas surprenant, compte tenu de l'heure. Mais c'est d'un autre absent que je souhaite vous entretenir : le référendum d'initiative populaire ; je sais qu'il n'est pas à l'ordre du jour, mais c'est là qu'est, selon moi, tout le problème.

J'ai beaucoup apprécié, monsieur le ministre, les quatre premiers paragraphes de l'exposé des motifs du texte que vous nous présentez ce soir. La crise que nous vivons y est excellemment décrite, dans une langue pour une fois claire, sans excès inutiles ; mais, si le diagnostic est bon, la réponse est faible.

Je suis, bien entendu, favorable à celle qui nous est proposée, mais elle est par trop incomplète. Un de nos anciens collègues, aujourd'hui ministre de haut rang du Gouvernement, je veux parler de M. le garde des sceaux,

l'avait dit il n'y a pas si longtemps, au mois de décembre 1988 ; sa proposition de loi constitutionnelle, tendant à instaurer le référendum d'initiative populaire, était un modèle du genre.

M. Jean-Jacques Hyest. Absolument !

M. le garde des sceaux. Je ne vous le fais pas dire !

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission, rapporteur.* Il avait tort !

M. Alain Griotteray. Je me permets de vous en lire quelques extraits très brefs : « Détenteur du pouvoir constituant originaire, le peuple doit pouvoir se prononcer directement sur les affaires publiques et devenir, quand cela est nécessaire, un législateur à part entière.

« Répondant aux aspirations des citoyens, toujours plus avides de participation, une telle réforme est conforme à l'esprit de nos institutions, qui fondent, plus que jamais, l'autorité de l'Etat et la légitimité du pouvoir sur le suffrage universel, comme en témoignent les articles 2 et 3 de notre actuelle constitution.

« La multiplication des possibilités de consultation populaire sur les grands sujets de société assurera un meilleur équilibre des pouvoirs au sein de notre système institutionnel. Le référendum d'initiative populaire constitue un indispensable contre-pouvoir face aux prérogatives considérables dont dispose pour sept ans le Président de la République.

« Le référendum d'initiative populaire corrigera ce caractère plébiscitaire tout en libérant la démocratie de l'emprise des partis politiques. » J'ajoute qu'il la libérera aussi de l'emprise des pseudo-élites qui prétendent détenir la vérité et je m'incline devant tant de lucidité, qui permettrait à l'actuel garde des sceaux, il y a sept ans, de faire la critique du projet qui nous est soumis et de proposer les moyens susceptibles de pallier ses déficiences. Je sais bien que nous n'en discuterons pas, mais je tenais ce soir à prendre date. Le texte de réforme que vous nous proposez est sage, mais il est très loin de répondre aux défis que nous pose le délabrement politique de notre pays.

Les discussions qu'il a provoquées ont marqué en vérité une grande défiance vis-à-vis du peuple. Les remarques sur les risques qu'il y aurait à lui confier un quelconque pouvoir d'initiative sont l'illustration même de la fracture dénoncée par M. le Président de la République lors de sa campagne électorale. Fracture qui n'est pas seulement sociale ou, plus exactement, fracture sociale parce que d'abord fracture morale. Nos concitoyens ne veulent en effet plus être traités comme des mineurs à qui on concède, de temps à autre, un demi-quart de liberté nouvelle.

Ce qu'attend le peuple, c'est qu'on lui donne le droit de s'exprimer sur les grands sujets de société, que dis-je ? de décider, devenant, comme il se doit, selon votre excellente formule de 1988, monsieur le garde des sceaux, un législateur à part entière. Le jour où nous traiterons cet aspect des choses, nous accomplirons une vraie réforme. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. Arnaud Cazin d'Honincthun.

M. Arnaud Cazin d'Honincthun. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, monsieur le rapporteur, nous voici amenés à pratiquer pour la troisième fois depuis le début de cette législature une retouche constitu-

tionnelle. Le mot « retouche » n'est d'ailleurs pas péjoratif dans ma bouche tant il est vrai qu'en matière constitutionnelle la réforme ne se digère qu'à petites touches et à petites doses.

Cette réforme est en apparence modeste. Elle consiste à réaménager de manière plus favorable le calendrier parlementaire et à étendre légèrement le domaine d'action du référendum. Mais, pour modeste qu'elle soit, elle traduira sans doute un infléchissement net dans l'équilibre de nos pouvoirs. Demain, avec le régime de la session unique, le centre du débat politique se déplacera des ministères et des salles de presse vers les enceintes du Parlement, et en particulier vers la nôtre.

Pour ma part, j'y suis favorable et c'est l'un des aspects positifs de la réforme que vous nous proposez. Tant il est vrai que l'équilibre des pouvoirs, ce ne sont pas uniquement des textes, c'est aussi la manière dont l'opinion publique les perçoit.

En ce qui concerne la session unique, c'est donc un accord de principe que la plupart d'entre nous sommes prêts à vous donner, monsieur le ministre. Mais si la session unique est une condition nécessaire d'une amélioration du travail parlementaire, ce n'est toutefois pas une condition suffisante.

A mon sens, quatre conditions supplémentaires sont nécessaires pour que le pouvoir du Parlement soit renforcé.

Tout d'abord, et c'est le sens d'un des amendements qui a été proposé et adopté par la commission des lois, il faut que les parlementaires que nous sommes aient la certitude que leurs propositions, que leurs initiatives ont quelque chance d'être retenues. L'amendement en question prévoit la possibilité d'examiner en séance publique, une fois par mois, des propositions de loi, qui sont par définition d'origine parlementaire.

La deuxième condition, c'est que le règlement de l'Assemblée nationale équilibre mieux au sein de la semaine le travail qu'on nous propose de mieux répartir dans l'année.

La troisième condition – et je crois que c'est le sens des propositions dont nous sommes saisis à l'heure actuelle –, c'est que si nous nous préoccupons d'améliorer l'expression du Parlement, nous devons aussi nous préoccuper d'améliorer le suivi de ses décisions ; tel est l'objet des deux offices dont l'examen va être prochainement entrepris par le Parlement et dont la création nous paraît une bonne chose.

La dernière condition tient non pas au texte, mais à quelque chose de fondamental dans notre démocratie : le partage du pouvoir d'expertise. A l'heure actuelle, l'expertise, la compétence sont aujourd'hui un quasi-monopole de l'exécutif. Il est difficile pour le Parlement d'avoir ses propres experts, de faire ses propres études. Or, sans partage du pouvoir d'expertise, je crois que nous n'aurons pas de partage réel du pouvoir législatif.

En ce qui concerne l'extension du champ du référendum, j'ai noté trois points d'accord avec vous, monsieur le ministre.

Tout d'abord, il doit s'agir d'une décision du Président de la République, et du Président de la République seul, sous peine de bouleverser l'équilibre de nos institutions.

En second lieu, il doit s'agir d'adopter un projet de loi, et non de débattre de quelques orientations générales dont on se demande d'ailleurs comment on pourrait les promulguer ; le projet de révision constitutionnelle répond à cette préoccupation.

Troisièmement, il convient de rappeler qu'il n'y a pas dans notre pays, deux législateurs de droit commun, le peuple et le Parlement. Il y a un législateur de droit commun, qui est le Parlement, et un législateur d'exception, qui est le peuple. Ce rappel fait, nous sommes d'accord avec vous pour dire que le peuple ne doit se prononcer que sur les questions essentielles. Mais là commencent les problèmes.

M. Xavier de Roux. Tout à fait !

M. Arnaud Cazin d'Honincthun. Car quelles sont les questions essentielles ?

M. Alain Griotteray. Les problèmes de société !

M. Arnaud Cazin d'Honincthun. Vous vous efforcez d'en donner une définition *a priori* qui soulèvera, à mon sens, autant de problèmes qu'elle en résoudra. Plutôt que d'élargir le champ du référendum au domaine de l'article 34 de la Constitution – il aurait été trop vaste –, il nous semblait préférable de l'étendre, comme l'a dit notre collègue Pierre Albertini, à toutes les questions essentielles pour nos concitoyens, sans trop limiter. Deux solutions s'offrent dès lors à nous pour circonscrire ce champ : soit donner une définition *a priori*, soit prévoir un champ large contrôlé par un douanier ou une police de l'air et des frontières. En matière constitutionnelle, il s'agira tout naturellement du Conseil constitutionnel.

M. Pierre Mazeaud *président de la commission, rapporteur.* Non !

M. Arnaud Cazin d'Honincthun. C'est là une opinion qui m'est propre. Je sais que, au sein du Parlement, du Gouvernement et de l'opinion publique, cette thèse n'est pas majoritaire ; elle est même franchement minoritaire. Mais ce n'est pas une raison pour ne pas la développer inlassablement et pour ne pas souhaiter que le contrôle de constitutionnalité prenne définitivement racine dans notre pays. Notre démocratie y gagnera. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française.*)

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

Mme Nicole Catala. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mesdames, messieurs, j'aborderai à nouveau devant vous une question qui a déjà été débattue dans cet hémicycle en 1992, lorsque nous avons abordé la révision de la Constitution avant la ratification du traité de Maastricht ; cette question a également été examinée au sein de la délégation pour l'Union européenne et, plus récemment, au sein de la commission des lois.

Je veux parler de la compatibilité entre le droit communautaire et nos principes constitutionnels ou, plus simplement, du contrôle de constitutionnalité du droit communautaire.

Cette question est, en effet, de plus en plus pressante. Nous assistons, chacun le sait, à une inflation considérable des textes communautaires. En 1990, on dénombre environ 20 000 règlements, directives ou décisions. Pour la mise en œuvre de l'Acte unique, on y a ajouté 300 directives environ et l'activité normative des organes communautaires ne s'est pas ralentie depuis puisque, pour la seule année 1993, une centaine d'actes comportant des dispositions de nature législative ont été annoncés, et pour la plupart adoptés.

Or l'ensemble de ce droit dérivé n'est soumis en France à aucun contrôle de constitutionnalité. Nous sommes dans une situation tout à fait boiteuse. D'une part, notre Constitution a une valeur supérieure à celle

d'un traité puisque, si un traité n'est pas conforme à la Constitution, il ne peut être ratifié qu'après modification de celle-ci. Mais, d'autre part, dès lors que ce traité est ratifié, il n'y a plus aucun contrôle de constitutionnalité sur les actes qui sont pris dans le cadre de son application.

Le déséquilibre est donc flagrant. La Cour de justice effectue en effet un contrôle du droit national puisque, dès lors qu'une disposition française risque de heurter une disposition communautaire, le juge français a soit la faculté au premier degré, soit l'obligation, s'il s'agit de la Cour de cassation, de saisir la Cour de justice d'une question préjudicielle tendant à l'interprétation du traité. Notre droit national se trouve donc entièrement sous la domination du droit communautaire.

En revanche, le mécanisme ne joue pas dans le sens inverse. En effet, depuis une décision de la Cour de justice datant de 1964, nos juridictions se déclarent non compétentes pour vérifier la conformité d'un règlement ou d'une directive à notre constitution.

M. Jean-Jacques Hyest. Eh oui !

Mme Nicole Catala. Que disait cette décision de 1964 ? Que le transfert opéré par les Etats de leur ordre juridique interne au profit de l'ordre juridique communautaire des droits et obligations correspondant aux dispositions du traité entraîne une limitation définitive de leur droit souverain, contre laquelle ne saurait prévaloir un acte unilatéral ultérieur.

La Cour entendait ainsi interdire aux Etats, dès lors que des actes entrent dans le domaine des traités, d'opérer un contrôle de la conformité de ces actes de droit dérivé à leur propre constitution.

Cette décision de 1964 ignorait ainsi délibérément le principe de la suprématie de la Constitution dans chacun des Etats membres.

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission, rapporteur.* Hélas !

Mme Nicole Catala. Je trouve pour ma part que cette décision n'est pas acceptable et nous devons dire ici ce soir que nous entendons que la Cour de justice ne fasse pas régner au sein de l'Union européenne un gouvernement des juges. (*Applaudissements sur quelques bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Cette préoccupation est d'autant plus vive que, vous le savez, à la suite de cette décision de 1964, notre jurisprudence a enclenché un mouvement de refus, d'abord avec une décision du Conseil constitutionnel de 1977, lequel a écarté tout contrôle de la constitutionnalité des actes communautaires, puis avec de nombreuses décisions de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat qui refusent de contrôler la conformité des textes communautaires aux lois françaises.

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission.* Ce sont des décisions scélérates ! (*Murmures sur plusieurs bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Mme Nicole Catala. Je suis tout à fait d'accord avec vous, monsieur le président de la commission des lois !

Toujours est-il que le juge français a – si je puis employer cette expression familière – baissé les bras devant le droit communautaire.

Or c'est une banalité de rappeler que, d'après M. Delors, ce droit communautaire va être bientôt la source d'environ 80 p. 100 des règles juridiques appli-

cables en France. Pouvons-nous accepter que 80 p. 100 de notre droit ne soit pas soumis, au minimum, à un contrôle de constitutionnalité ?

M. Alain Griotteray. Non !

Mme Nicole Catala. J'estime que non et je souhaite pour ma part que notre pays développe un contrôle de constitutionnalité s'étendant aux actes du droit dérivé.

Je ne suis d'ailleurs pas la seule à le souhaiter puisqu'une proposition de loi allant dans ce sens a été déposée à l'Assemblée avec la signature de MM. Mazeaud et Pandraud.

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

Mme Nicole Catala. Elle a été reprise, sous forme d'amendement, par M. Pandraud, au sein de la commission des lois, mais repoussée par celle-ci...

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Oui, et je vous expliquerai pourquoi !

Mme Nicole Catala. ...sur le fondement de l'article 98-5 de notre règlement, au motif qu'un tel amendement ne s'applique pas directement au texte qui nous est soumis.

Eh bien, monsieur le garde des sceaux, monsieur le président de la commission des lois, je trouve cet argument étriqué !

Mme Christine Boutin. Tout à fait ! Vous avez raison !

Mme Nicole Catala. Et je regrette réellement que l'occasion qui nous est offerte aujourd'hui de combler ce vide ne soit pas saisie.

Je le regrette d'autant plus que vous avez soutenu, monsieur le président de la commission – et peut-être vous aussi, monsieur le ministre, en 1992 –, les thèses que je développe aujourd'hui.

J'aimerais donc que l'amendement de M. Pandraud ou les deux amendements que je défendrai demain connaissent un meilleur sort en séance publique qu'en commission des lois. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et sur quelques bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. le président. La parole est à M. Daniel Picotin.

M. Daniel Picotin. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, on peut se demander si ce léger changement constitutionnel était vraiment une urgence gouvernementale et devait être examiné aussitôt après la loi d'amnistie. J'aurais préféré, pour ma part, qu'on ne révise pas la Constitution et, en tout état de cause, que le calendrier ne soit pas trop serré, car il s'agit de la clef de voûte de nos institutions, et les réformes en ce domaine devraient se faire à froid.

M. Alain Griotteray. Très bien !

M. Daniel Picotin. A tant faire que de toucher à ce texte, il aurait été opportun, tout en conservant l'ensemble des piliers de la V^e République, que le Gouvernement nous propose un toilettage plus audacieux.

Quant au champ du référendum, je souhaite que la modification constitutionnelle ne soit pas une simple loi de circonstance pour permettre, par exemple, le référendum annoncé sur l'école. Qu'il s'agisse des orientations générales ou, selon l'amendement qui sera sans doute retenu, des réformes relevant de la politique économique et sociale, les formulations ne sont guère satisfaisantes. En fait, on peut dire que cette réforme est soit trop, soit pas assez.

M. Alain Griotteray. Pas assez !

M. Daniel Picotin. Trop si on conserve une vision restrictive du référendum, comme l'avait décidé le constituant en 1958, et pas assez si on donne crédit au principe même de la République française, contenu dans l'article 2 de la Constitution, au titre « De la souveraineté », c'est-à-dire « le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple ».

M. Alain Griotteray. Très bien !

M. Daniel Picotin. S'il est vrai que l'article 3 de la Constitution dispose que la souveraineté s'exerce soit par les représentants du peuple soit par référendum, on ne voit pas, dès lors qu'on ouvre le champ référendaire, comment on pourrait limiter les choix des citoyens ; ceux-ci doivent pouvoir choisir la législation dans le cadre de l'article 34. Le Gouvernement et les parlementaires auraient-ils peur du peuple dont ils sont les représentants ?

M. Alain Griotteray. Très bien !

M. Daniel Picotin. A quoi sert le principe constitutionnel du gouvernement par le peuple si, finalement, on refuse aux citoyens de pouvoir s'exprimer sur les sujets qui les intéressent le plus ?

A ceux qui nous opposeraient le spectre du plébiscite, j'indique que le doyen Vedel, lorsqu'il est venu devant la commission des lois, a rappelé que le peuple français, avait fait preuve d'une certaine sagesse et d'équilibre dans l'histoire. Un référendum ne peut d'ailleurs être décidé par le Président de la République que de façon exceptionnelle et avec une grande prudence, si l'on se souvient des résultats des référendums de ces dernières années.

Dans cette conception, la démocratie directe trouve une place. Et nul besoin de l'avis du Conseil constitutionnel ou du Conseil d'Etat puisque la légitimité, c'est du peuple qu'elle provient, et de lui seul. A cet égard d'ailleurs, plusieurs constitutionnalistes ont souligné les dangers qu'il y aurait à confier de nouveaux pouvoirs au Conseil constitutionnel...

M. Alain Griotteray. Très bien !

M. Daniel Picotin. ... si l'on veut écarter l'autre spectre, celui du gouvernement des juges.

Quant à la session unique, on peut penser qu'elle améliorera le travail parlementaire. La commission des lois a souhaité ramener le nombre maximum de jours de séance à 120. Il sera néanmoins nécessaire, monsieur le président, d'adapter notre règlement en prévoyant une certaine spécialisation des jours – pourquoi pas les mardi, mercredi, jeudi ? Les parlementaires maintiendront ainsi des relations normales avec leurs électeurs et les territoires qu'ils représentent et l'efficacité du Parlement n'en sera que meilleure. Cependant, si nous devons siéger plus longtemps, il serait sans doute opportun de soumettre l'organisation de séances supplémentaires à des conditions strictes, par exemple à l'avis conforme du président de l'assemblée intéressée.

S'agissant de l'immunité, je me félicite que le Gouvernement n'ait pas cédé à la démagogie ambiante de la société médiatico-politique qui voulait gommer deux siècles d'histoire parlementaire depuis la Révolution et les principes posés par Mirabeau. Dès lors que les parlementaires sont dépositaires de la souveraineté nationale, la spécificité de leur mandat doit les mettre hors d'atteinte de règlements de comptes judiciaires toujours possibles, voire en période troublée d'une volonté de les

mettre hors d'état d'agir, ce qui, malheureusement, peut toujours arriver. Une protection constitutionnelle de ce type-là ne doit donc pas être remise en cause. A cet égard, le texte qui a été retenu conserve un certain équilibre.

En conclusion, mon plus grand regret est que rien n'a été prévu par le Gouvernement pour une meilleure organisation du travail parlementaire. Je pense notamment au nombre des commissions permanentes. A cet égard, l'explication historique qui nous a été donnée, ne m'a pas convaincu. Aucune volonté réelle de déverrouiller l'initiative parlementaire n'est manifestée. C'était pourtant une des propositions majeures du comité consultatif pour la révision de la Constitution présidé par le doyen Vedel qui avait rendu ses conclusions en février 1993. A l'heure où l'on prétend vouloir revaloriser l'image du Parlement, il est particulièrement regrettable que le Gouvernement ait seul la maîtrise totale de l'ordre du jour. Des amendements tendant à accorder une certaine place aux propositions de loi ont été déposés en commission. Finalement assez timidement, compte tenu de l'opposition farouche du Gouvernement, la commission n'a prévu à cet effet qu'un jour par mois. Encore faudra-t-il, mes chers collègues, qu'on s'arc-boute en quelque sorte sur cet amendement, et que le Parlement ne s'autocensure pas en se refusant les moyens de la revalorisation annoncée. Soyons plus audacieux !

Au total, cette réforme est bien modeste alors que le consensus qui a fini par se faire sur les principes constitutionnels de 1958 nous aurait permis d'aller plus loin. Rien ne s'oppose, certes, à ce que nous acceptions ces mesures un peu frileuses, ce « toilettage », mais, sans aller jusqu'à réclamer l'instauration d'une VI^e République, nous aurions bien vu une V^e République plus moderne, plus ouverte aux citoyens et où le Parlement aurait trouvé une meilleure place d'initiative et de contrôle. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

(*Mme Nicole Catala remplace M. Philippe Séguin au fauteuil de la présidence.*)

PRÉSIDENCE DE Mme NICOLE CATALA, vice-président

Mme le président. La parole est à M. Alain Ferry.

M. Alain Ferry. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, monsieur le président de la commission des lois, mes chers collègues, pour la troisième fois en deux ans, nous voici réunis pour procéder à une réforme constitutionnelle.

La première, de juillet 1993, répondait à des événements politiques récents, et se caractérisa essentiellement par la mise en place de la Cour de justice de la République et par la réforme du Conseil supérieur de la magistrature.

La deuxième, de novembre 1993, visait à répondre au Conseil constitutionnel, qui, dans sa décision du 13 août 1993, avait censuré des dispositions de la loi relative à la maîtrise de l'immigration.

De quoi s'agit-il aujourd'hui ? Le Parlement français, depuis 1958, est, dit-on, rationalisé. Nous, élus, sommes dépositaires de la souveraineté nationale et représentants du peuple français et pourtant, que constatons-nous ? L'essentiel de la maîtrise de nos travaux est à la merci du bon vouloir de l'exécutif.

Le Gouvernement impose l'ordre du jour. Il dispose de moyens considérables pour limiter la portée de nos amendements et peut, s'il le souhaite, passer outre notre avis en invoquant le vote bloqué ou en demandant une seconde délibération sur une disposition qui ne lui conviendrait pas.

Ainsi, tout dépositaires de la souveraineté nationale que nous soyons, nous ne pouvons qu'entériner des choix qui nous sont imposés essentiellement par le système des partis qui, loin d'avoir disparu, exerce aujourd'hui la plénitude de son œuvre. Le Parlement n'est, en fait, qu'un élément au service de l'exécutif, mis en congé six mois dans l'année.

La réforme qui nous est proposée vise à instaurer une session unique de neuf mois. Si nous l'adoptons, nous pourrions donc mieux contrôler l'activité gouvernementale. Les dispositions qui nous sont proposées semblent donc positives. La session unique nous permettra de mieux organiser notre travail de parlementaire entre nos circonscriptions et Paris. C'est donc un progrès indéniable.

Toutefois, rien ne changera si le Gouvernement, quelle que soit sa couleur politique, et nous-mêmes, ne modifions pas notre comportement. J'en veux pour preuve la réforme de notre règlement, que nous avons adoptée en janvier 1994, conformément au vœu de notre président. Il s'agissait de procéder à une amélioration de nos conditions de travail.

L'article 50 de notre règlement dispose désormais : « L'Assemblée se réunit chaque semaine en séance publique dans l'après-midi du mardi et du mercredi et dans la matinée du jeudi, sur proposition de la conférence des présidents. »

Or ces nouvelles dispositions, hélas ! n'ont pu être appliquées que très peu de temps. En effet, compte tenu de ce qui est communément appelé l'inflation législative et du désir croissant des ministres d'attacher leur nom à des textes de loi – comme l'a justement rappelé M. Mazeaud – le Gouvernement nous impose souvent des rythmes de travail irrationnels.

C'est pourquoi le nouveau régime de session ne pourra porter tous ses fruits que si le Gouvernement s'engage sur un certain nombre de points précis. Il lui faudrait, par exemple, déposer ses textes un mois avant la date prévisionnelle de leur examen en séance publique. Il faudrait également qu'aucun texte déposé sur le bureau de l'une des assemblées ne soit plus retiré pour des commodités d'agenda ou de calendrier.

S'agissant de l'application des lois, je sais que deux propositions de loi ont été retenues et seront prochainement discutées. Mais je tiens ici à affirmer que, tant que les décrets d'application ne seront pas pris par le Gouvernement dans les trois mois qui suivent la promulgation d'une loi et ce, d'une manière systématique, l'administration de notre pays souffrira de carences que nous devons dénoncer.

Ainsi, si ces modifications de comportement étaient adoptées, nous pourrions procéder à un examen détaillé des textes et effectuer réellement notre travail de législateur et de contrôle du Gouvernement. Nous ne travaillerions plus, comme cela est trop souvent le cas, à la hâte.

Mes chers collègues, la réforme du régime de session est importante pour nous. Elle va nous amener à modifier notre travail et c'est tant mieux. Toutefois, nous devons tous être vigilants sur les points que je viens d'aborder. Le Parlement ne sera revalorisé que si l'exécutif le sou-

haite et s'il fait des signes politiques forts dans ce sens. Le texte qui nous est présenté aujourd'hui est positif, c'est pourquoï je le voterai.

Je souhaite néanmoins émettre quelques réserves. La question de l'élargissement du champ référendaire et de la modification de l'article 11 de la Constitution suscite, en effet, de nombreuses interrogations.

Certains redoutent une dérive dans l'utilisation du référendum, en particulier en ce qui concerne les services publics. De fait, les présentes dispositions, si elles sont adoptées en l'état, ne risquent-elles pas de permettre la remise en cause des grands principes qui fondent notre société? Je m'interroge et j'attends sur ce point, monsieur le garde des sceaux des éléments précis de votre part.

Prenons garde de ne pas trancher des questions cruciales par la voie référendaire. Le peuple dispose aussi de la souveraineté nationale, me direz-vous. Certes, mais nous sommes ses représentants et c'est à nous qu'il revient, en premier lieu, de traiter des questions qui feront la France de demain. A trop reporter sur les électeurs les questions importantes pour notre avenir, ne risquons-nous pas d'avouer notre propre impuissance à les régler? C'est pourquoï, je pense que tout recours au référendum devrait faire l'objet d'un débat préalable au Parlement et d'une consultation du Conseil constitutionnel.

Autre aspect important traité dans le projet de loi : l'immunité parlementaire. Un député ou un sénateur pourront désormais être poursuivis durant la session parlementaire sans autorisation de l'Assemblée dont ils dépendent. Une mise en examen pourra donc intervenir librement. Cela est incontestablement positif. En revanche, l'arrestation ou la garde à vue resteront soumises à autorisation des assemblées. La protection des parlementaires sera donc uniquement liée à l'exercice de leur mandat et non plus un moyen de se soustraire à la justice. Je me félicite que l'immunité soit ainsi désormais réduite aux acquêts.

Un point malheureusement n'est pas abordé dans votre projet : le cumul des mandats. Un amendement a été adopté par la commission des lois pour interdire le cumul entre les mandats de député ou de sénateur et de membre du Parlement européen. C'est une avancée. J'espère que cet amendement sera voté par les parlementaires. Ce qu'il faut maintenant c'est interdire aux ministres d'exercer des mandats exécutifs locaux.

En effet, un ministre ne peut exercer sa fonction à mi-temps. Or, très souvent, certains d'entre eux sont président d'un exécutif local ou maire d'une grande ville. Il y a là manifestation d'incompatibilité, aucune des fonctions citées ne pouvant être exercées par les intéressés. Ce sont les membres de l'entourage qui prennent les décisions importantes. Il conviendra un jour de mettre un terme à de telles situations. Nous n'en sommes pas là, mais dans l'avenir, j'en suis certain, des dispositions allant dans ce sens seront adoptées.

Il faudra, de même, instaurer une limite d'âge pour les candidats aux élections. Chaque fois que l'occasion m'en a été donnée, j'ai présenté des amendements en ce sens. Là encore, je suis persuadé que nous y viendrons un jour.

Monsieur le garde des sceaux, telles sont les observations que je souhaitais présenter tout en vous précisant que je voterai votre texte.

(M. Philippe Séguin remplace Mme Nicole Catala au fauteuil de la présidence.)

PRÉSIDENTE DE M. PHILIPPE SÉGUIN

M. le président. La discussion générale est close. La parole est à M. le garde des sceaux.

M. le garde des sceaux. Après une discussion générale, dont je salue la qualité et la tenue, je tiens tout d'abord à remercier le rapporteur, M. Pierre Mazeaud, d'avoir précisé que s'il convenait d'être prudent avec la Constitution, pour autant nos institutions ne devaient pas être intangibles. Soulignant que la souplesse de la Constitution, dans son dispositif ou dans le temps, était indispensable, il a rejoint le doyen Vedel, qui considère officieusement que, si la Constitution de la V^e République n'était pas parfaite, ses violations l'ont considérablement améliorée. Mesdames, messieurs, comme j'ai déjà eu l'occasion de le dire, les constitutions imparfaites sont les meilleures. D'ailleurs, c'est bien connu, les constitutions parfaites sont celles des Etats totalitaires.

Pour ce qui concerne le travail effectué en commission, je suis d'accord avec votre rapporteur : il convient d'éviter l'inflation législative et donc de prendre toutes les dispositions qui peuvent aller en ce sens. Ainsi que vous avez pu le constater notamment à l'occasion des deux réunions de la commission au titre de l'article 88 en début d'après-midi et ce soir avant la présente séance, il y a bien des points sur lesquels nous pouvons faire avancer notre accord. Je suis persuadé que, tout en restant intangibles sur les principes, nous trouverons des formules qui tiendront compte très largement des points de vue exprimés.

Je voudrais dire à M. Balligand, ou en tout cas à ses collègues pour qu'ils le lui rapportent, que je n'ai pas trouvé beaucoup d'arguments nouveaux dans son intervention, s'agissant notamment du Parlement. La position du groupe socialiste pourrait se résumer ainsi : il y aurait plus de démocratie si le Parlement avait plus de pouvoir ; comme tel n'est pas le cas, on accroît encore le déséquilibre en donnant la parole au peuple grâce à l'élargissement du champ du référendum.

M. Christian Bataille. Vous caricaturez !

M. Bernard Derosier. Vous n'avez pas compris !

M. le garde des sceaux. Cette position avait d'ailleurs été successivement développée par M. Derosier et M. Dray avant de l'être par M. Balligand, et je suppose que Mme Royal reprendra les mêmes arguments dans la motion de renvoi qu'elle présentera dans un instant. C'est un peu court ! Comme d'habitude, le projet soumis au Parlement ne traiterait pas les vraies questions.

M. Julien Dray. C'est pourtant bien le cas !

M. le garde des sceaux. Alors qu'il s'agit aujourd'hui de prendre ses responsabilités à l'égard du texte présenté par le Gouvernement, je constate que le groupe socialiste n'a pas de position cohérente. Ainsi, sur les cumulés des fonctions et des mandats, il est clair que sa position, comme celle d'ailleurs de l'ensemble des parlementaires de cet hémicycle, est à géométrie très variable.

M. Bernard Derosier. Reprenez nos propositions de loi !

M. le garde des sceaux. C'est du reste la raison pour laquelle je considère qu'il s'agit là d'un débat qui mérite d'être repris à froid. Cette géométrie très variable ne peut en effet s'inscrire dans l'espace et dans le temps instantanément...

A propos du référendum, M. Balligand m'a dit : « Vous avez pris un vrai risque. » Oui, c'est vrai : le risque du référendum c'est celui du jugement du peuple tout entier.

M. Daniel Picotin. Exactement !

M. le garde des sceaux. C'est celui de la démocratie. Et j'aurais bien aimé, mesdames, messieurs les députés du groupe socialiste, que le précédent Président de la République le prenne plus souvent qu'il ne l'a fait. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République. – Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Julien Dray. Étendez donc le référendum aux libertés publiques. !

M. le garde des sceaux. M. Brunhes, quant à lui, a beaucoup insisté sur le référendum d'initiative populaire ou parlementaire. Je reviendrai sur ce sujet tout à fait intéressant et qui n'est pas prévu dans notre révision en répondant à Alain Griotteray qui, lui aussi, en a parlé, posant là une vraie question.

S'agissant des immunités, je tiens à souligner une fois encore que la solution qui a été retenue n'a pas été inspirée par l'actualité immédiate. Elle est prudente et respectueuse de nos traditions. J'ai été heureux de constater que M. Brunhes nous rejoignait sur ce sujet très important pour les libertés individuelles.

Jean-Pierre Michel, dénonçant le « césarisme républicain », a présenté à mon sens une fausse critique. L'extension du référendum ne sort pas, en effet, du chapeau du nouveau Président de la République. Il y a quinze ans qu'on en parle. Enfin, on a trouvé un Président de la République et un Gouvernement qui prennent leurs responsabilités et qui proposent cette réforme !

M. Alain Griotteray. C'est vrai !

M. le garde des sceaux. Serait-ce que le peuple est liberticide ? Qu'on me le démontre et je suivrai alors les propositions du groupe socialiste.

M. Bernard Derosier. Cessez de parler du peuple, vous ne savez pas ce que c'est !

M. le garde des sceaux. Mais une telle position est intenable pour ceux qui, en 1981, ont répété des dizaines de fois que le Président élu le 10 mai avait été élu par le peuple, pour servir le peuple et que le nouveau gouvernement serait celui du peuple. Comment les mêmes peuvent-ils aujourd'hui déclarer que le peuple est liberticide et qu'il ne faut pas utiliser le référendum, ni étendre son champ d'application ? Voilà une faiblesse conceptuelle dans la position des socialistes. (*Rires sur les bancs du groupe socialiste.*) Celle-ci ne fait que traduire l'impossibilité politique dans laquelle ils sont d'expliquer, onze ans après, qu'ils sont contre ce qu'ils avaient eux-mêmes proposé.

Quant à la proposition de M. Michel émanant de ses amis du Mouvement des citoyens et consistant à supprimer le contrôle du Conseil constitutionnel à la demande d'une minorité parlementaire pour, en revanche, prévoir l'avis du Conseil constitutionnel sur les actes du Président de la République, je la trouve tout à fait étonnante.

Nous pensions qu'éviter que les bascules majoritaires s'opèrent au détriment des libertés publiques et individuelles était considéré par tous comme un progrès. Je croyais même qu'il s'agissait de l'un des acquis dont les socialistes – en particulier les républicains comme M. Michel et M. Chevènement – se félicitaient hautement. Je me suis trompé.

En tout cas, il est clair qu'il y a une contradiction essentielle qui nous conduit à rejeter cette position. Je remercie d'ailleurs la commission des lois d'avoir – de

haute lutte d'après ce qui m'a été dit – repoussé cette proposition consistant à revenir, vingt et un ans après, sur la réforme de 1974.

Par ailleurs, M. Michel a proposé que tout élu entrant au Gouvernement abandonne ses fonctions électives, mais puisse les retrouver lorsqu'il quitte son poste ministériel. Je veux bien, mais, franchement, s'il n'y a même plus besoin de faire preuve de courage pour entrer au Gouvernement en prenant le risque de perdre une fonction élective, nous en revenons à la IV^e République avec la multiplication des parachutes.

M. Alain Griotteray. Eh oui !

M. le garde des sceaux. Une telle proposition est insoutenable.

En revanche, monsieur Jean-Pierre Michel, je répète que le Gouvernement est très favorable à ce que la loi organique, puis le règlement prévoient des modalités nouvelles augmentant les capacités et les occasions de contrôle du Parlement. J'ai déjà indiqué, depuis le début de la discussion, qu'il s'agit, de mon point de vue, de l'un des apports essentiels de la réforme que nous vous proposons.

Je remercie Jean-Jacques Hyst des propos qu'il a tenus au nom du groupe UDF. J'ai constaté que les points d'accord étaient d'ores et déjà nombreux et, comme je le lui ai dit dans mon intervention liminaire, je souhaite qu'il y en ait d'autres tout au long de l'examen de ce projet. Ainsi que cela a été le cas pour la loi d'amnistie – certes dans un autre domaine et avec d'autres enjeux – je serai, au nom du Gouvernement, particulièrement attentif aux propositions des parlementaires dès lors que seront respectés l'esprit et l'équilibre des institutions de la V^e République.

M. Floch nous a reproché l'extension du champ du référendum en mettant notre texte en parallèle avec celui proposé en 1984. Or c'est justement parce que nous avons estimé que le projet de 1984 était dangereux pour les libertés que nous avons proposé une extension du champ du référendum limitée et cadrée. Nous ne voulons pas que cela modifie l'esprit et l'équilibre des institutions, en particulier les relations entre les principaux pouvoirs publics.

Je remercie Marcel Porcher de m'avoir apporté le soutien du groupe au nom duquel il parlait. J'ai été particulièrement intéressé par son argumentation sur le contrôle de constitutionnalité. En 1990, en effet, la proposition d'introduire le recours individuel – appelons-le ainsi pour faire court – fondé sur l'exception d'inconstitutionnalité, c'est-à-dire le recours devant le Conseil constitutionnel à partir des litiges traités par les tribunaux, la loi une fois votée, avait donné lieu à une discussion très riche. Elle n'avait pas été menée à son terme, comme vous le savez, mais j'avais eu l'occasion, avec certains de mes collègues, de prendre des positions favorables à une telle extension.

Bien que nous n'ayons pas à examiner cette question précise aujourd'hui, son évocation est intéressante car le problème général du contrôle de constitutionnalité mérite d'être posé.

Ainsi que je l'ai souligné cet après-midi, nous ne sommes pas les États-Unis, nous ne vivons pas dans un système fédéral, nous n'avons pas l'esprit de la *common law*. Une cour suprême ne saurait jouer chez nous un rôle comparable à celui qu'elle remplit dans d'autres démocraties. D'ailleurs il n'existe même pas de cour suprême en France et, dans l'état actuel des choses, nous

n'en voulons pas. Néanmoins, plus notre Etat de droit s'étendra, plus notre société étatique sera enserrée dans le droit pour ne plus se situer, comme cela est parfois encore le cas aujourd'hui, hors du droit, plus cette question se posera au fond. Je remercie donc M. Porcher de l'avoir d'ores et déjà initiée.

M. Bataille a repris l'argumentation de ses collègues du groupe socialiste à laquelle j'ai déjà répondu. Je le remercie néanmoins d'avoir usé d'un ton très modéré auquel j'ai été sensible. (*Rires et exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*) Que ses collègues ne lui en tiennent pas rigueur, cela est plutôt un compliment !

M. Bernard Derosier. Quand la droite fait des compliments, on se méfie !

M. le garde des sceaux. Ainsi que vous l'avez souligné, monsieur Clément, ce que nous proposons n'a rien de contradictoire avec l'esprit de la V^e République. J'ai relevé avec grand intérêt vos propositions relatives au travail parlementaire.

Aujourd'hui, nous accomplissons un progrès, nous franchissons une étape. Nous avancerons encore avec les nouvelles dispositions qui figureront dans la loi organique ou dans le règlement. Trente-sept ans après son élaboration, nous faisons évoluer la Constitution ; sans doute évoluera-t-elle encore. Je souhaite simplement que l'on veille à ce que l'ouverture de nouveaux droits aux citoyens n'aboutisse pas à mettre en cause les capacités de l'Etat à exercer ses missions. Il est essentiel de respecter l'équilibre en la matière.

M. Pierre Albertini, dont nombre de ses collègues de l'UDF partage l'avis, a défendu la thèse, que je connais bien, selon laquelle le champ de référendum que nous proposons n'est pas assez étendu et a regretté l'exclusion de tout ce qui a trait aux libertés publiques.

M. Jacques Floch. Il a raison !

M. le garde des sceaux. Ainsi que j'ai déjà eu l'occasion de l'indiquer, une telle extension me paraît trop large pour l'étape que nous franchissons. Elle représente même un risque qu'il ne me paraît pas utile de courir.

M. Julien Dray. Le peuple serait donc liberticide !

M. le garde des sceaux. En effet, la contrepartie que M. Albertini et d'autres de ses collègues proposent est l'avis préalable du Conseil constitutionnel. A ce propos, je peux ajouter aux arguments que j'ai employés contre l'exception d'irrecevabilité et la question préalable et que je reprendrai demain lors de l'examen des amendements, un texte du professeur François Luchaire, juriste extrêmement respecté qui fut non seulement membre du Comité consultatif constitutionnel en 1958, mais également membre du Conseil constitutionnel pendant tout un mandat. Il a écrit : « Le Conseil constitutionnel n'a pas compétence générale pour veiller au respect de la Constitution. Cette mission générale est confiée au chef de l'Etat en vertu de l'article 5 de la Constitution. » Autrement dit, le Conseil constitutionnel a une compétence d'attribution et il faut la lui maintenir.

M. Alain Griotteray. Exactement !

M. le garde des sceaux. Alain Marsaud a en grande partie raison, tout au moins au regard de la vie courante des élus, lorsqu'il affirme que la logique de la session unique implique le non-cumul des mandats. Néanmoins, je répète que je ne crois pas que nous puissions traiter ce problème latéralement à l'occasion de cette révision constitutionnelle. En revanche, je suis persuadé que, sur

la base de la loi votée il y a quelques années et qui a été un premier progrès, le débat doit être rouvert. En tant qu'élu, j'y suis favorable.

Il convient d'ailleurs de lier cette question à des problèmes aussi fondamentaux que celui de la responsabilité des élus, sujet que, à la suite des travaux du Sénat et du rapport de préfet Bernard, le Gouvernement a l'intention de mettre à l'étude. Nous y travaillons déjà au ministère.

Toutes les dispositions en cause doivent constituer un ensemble dont l'objet doit être non d'empêcher, non de limiter le suffrage universel et la démocratie, mais de revivifier cette dernière, c'est-à-dire de faire en sorte que beaucoup plus d'hommes et de femmes s'engagent dans la vie politique, au niveau local comme au niveau national. Il est, en effet, évident aujourd'hui que le scepticisme et la déception dominant, la démocratie n'est pas attirante. Il faut lui donner un nouvel attrait et certaines propositions pourraient être extrêmement positives en ce sens.

M. Pierre Mazeaud *président de la commission, rapporteur.* La responsabilité serait moins lourde avec un seul mandat...

M. le garde des sceaux. En tout cas, chacun sera plus précautionneux quant à sa responsabilité.

M. Alain Griotteray a eu tout à fait raison de citer ma proposition de loi de décembre 1988. Pour tout dire, je n'ai pas changé d'avis.

Il a également bien fait de dénoncer les comportements de méfiance à l'encontre du peuple. Je l'ai déjà dit aux députés socialistes qui me paraissent non seulement méfiants à son égard, mais ainsi carrément hostiles ! (*Protestations sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Christian Bataille. Caricature !

M. Julien Dray. Procédez à une dissolution, vous verrez si nous avons peur du peuple !

M. le garde des sceaux. Depuis le début de l'après-midi, je n'ai pas cessé d'entendre les représentants du groupe socialiste expliquer qu'il fallait se méfier du peuple. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. Julien Dray. Se méfier de vous ! Ce n'est pas pareil !

M. le garde des sceaux. Le compte rendu de cet après-midi apportera la preuve de ce que je dis !

M. Michel Bouvard. Ils ont peur du peuple et de son jugement !

M. le garde des sceaux. Je considère pour ma part, que l'on ne peut introduire le référendum d'initiative populaire dans une période de crise comme celle que nous connaissons. Cette question ne peut être abordée que dans une période socialement plus sereine.

Il faudrait, de plus, commencer par organiser officiellement la consultation directe de la population au niveau local. Un texte existe déjà, mais il faut aller plus loin.

M. Martin Malvy. A Paris ?

M. le garde des sceaux. Monsieur Griotteray, vous avez ouvert une voie qui devra être exploitée lors de prochaines révisions.

Monsieur Cazin d'Honinchtun, je me montrerai sûrement ouvert, dans le cours de la discussion, aux propositions tendant à donner une meilleure place à l'initiative

parlementaire, aux propositions de loi. Comme je l'ai déjà souligné, l'article 48 est l'un des piliers de la Constitution. Il est cependant possible d'offrir davantage de faculté à l'initiative parlementaire tout en le respectant fondamentalement. Si nous pouvons trouver un terrain d'entente sur ce point, nous le ferons. La même remarque s'adresse à M. Picotin, qui a également évoqué ce sujet dans son intervention.

Je partage aussi depuis longtemps l'avis de M. Cazin d'Honinchtun, selon lequel les parlementaires manquent de moyens de travail et d'expertise, surtout si on les compare avec ceux dont disposent leurs homologues dans d'autres grandes démocraties, l'Allemagne ou les États-Unis par exemple.

M. Christian Bataille. C'est vrai !

M. le garde des sceaux. Il existe une inégalité entre les parlementaires, d'une part, le Gouvernement et l'administration, d'autre part. Toutefois – et le président de l'Assemblée y est sans doute plus attentif que tout autre –, ce n'est pas par la Constitution que l'on peut régler ce problème.

Des dispositions ont été prises, depuis des années, en matière scientifique et technique et d'autres sont proposées quant aux évaluations dans les domaines des finances et de la législation. Toutes ces initiatives doivent être suivies et développées avec la mise à disposition de chaque parlementaire de moyens importants lui permettant d'avoir les mêmes « munitions » intellectuelles, juridiques, législatives que le Gouvernement et l'administration.

Nicole Catala a proposé un contrôle de constitutionnalité des actes communautaires et des actes dérivés. Ainsi qu'elle l'a rappelé, des dispositions ont été mises en œuvre en la matière depuis 1992.

Je dois d'abord souligner, d'une manière générale, que ce qu'elle a dénoncé est la conséquence même de la nature juridique tout à fait particulière de l'Union européenne, avec la communautarisation des transferts de souveraineté. Cela a été décidé en 1957, et nous appliquons ce principe depuis trente-huit ans. C'est cela la Communauté européenne et c'est ce qui fait d'elle une entité juridique unique dans le monde.

Cela posé, je veux apporter deux précisions.

Certains textes communautaires sont totalement soumis au contrôle de constitutionnalité : il s'agit des directives, puisqu'elles doivent être transposées en droit interne par une loi qui, comme toutes les autres – sauf si l'amendement de M. Michel était adopté – peut être soumise au contrôle de la constitutionnalité. Or nombre de ces directives ont entraîné, sur de vastes sujets, des changements de législation que nous avons souvent appréciés. Je pense, en particulier, au secteur des assurances et aux dispositions d'harmonisation fiscale. Elles ont toutes été soumises au contrôle de constitutionnalité.

En revanche, pour les actes de droit communautaire dérivé, c'est-à-dire les règlements, il n'y a pas de contrôle de constitutionnalité. Néanmoins, il faut bien poser le problème.

La Cour de justice des Communautés considère, en effet, que la Constitution doit céder le pas devant le droit communautaire. On peut certes considérer que cette position est contestable, mais il faut savoir que cela est admis par la grande majorité des pays de l'Union. Si les juges français n'ont pas encore tout à fait tranché en la matière, la doctrine juridique est plutôt favorable à cette thèse.

Ne confondons pas les normes. Dans l'article 54, il s'agit d'un traité qui n'a encore aucune valeur obligatoire pour la France puisqu'il est seulement question de le ratifier. Or, tant que cela n'est pas fait, ce traité ne s'impose pas à notre pays. Au contraire, quand il s'agit d'un acte pris en application du traité de Rome, du traité de Maastricht ou d'un acte communautaire, il a déjà force obligatoire au regard du droit français en raison du principe traditionnel de la primauté des traités internationaux et du droit communautaire, qui leur est assimilé, sur les textes nationaux. Si nous voulons qu'il en aille autrement, il faut remettre en cause ce principe.

Nous reviendrons sur ce sujet demain, mais je tenais à mettre les choses au point, car je ne voudrais pas que la France se retrouve isolée en la matière, au nom, peut-être, de l'intérêt de quelques juristes, mais sûrement pas de celui de notre pays. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

J'ajoute à l'intention de M. Picotin, après ce que je lui ai dit à propos de l'initiative parlementaire, c'est-à-dire des propositions de loi, que la plupart de ses suggestions relèvent des règlements des assemblées parlementaires et non de la Constitution.

Je remercie M. Ferry du soutien qu'il a globalement apporté au texte et de ses critiques constructives.

A ceux qui ont manifesté quelque inquiétude, voire leur opposition, je dirai que cette réforme est déterminée. Aux déçus, aux maximalistes qui trouvent que la réforme n'est pas assez large, je dirai qu'elle doit être prudente. Nous avons voulu un équilibre, plus de démocratie ici et dans le pays, mais en évitant de déstabiliser les institutions.

La réforme que nous vous présentons est très importante, elle s'inscrit dans la République que nous a léguée le général de Gaulle. Elle lui permettra, je le crois, de devenir plus ouverte, plus proche et plus efficace. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Motion de renvoi en commission

M. le président. J'ai reçu de M. Martin Malvy et des membres du groupe socialiste une motion de renvoi en commission, déposée en application de l'article 91, alinéa 6, du règlement.

La parole est à Mme Ségolène Royal.

Mme Ségolène Royal. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, monsieur le président de la commission des lois, mes chers collègues, l'Assemblée nationale est appelée à examiner dans la précipitation un bien étrange projet de révision constitutionnelle.

Le malentendu qui préside d'ailleurs depuis tout à l'heure à nos débats en est la preuve puisque, à en croire certains échanges, il y aurait d'un côté de l'hémicycle, à droite, ceux qui aimeraient davantage le peuple ou ceux qui lui feraient davantage confiance que d'autres situés du côté opposé. Je pense que la question ne se pose pas en ces termes et je n'oserai pas, monsieur le garde des sceaux, utiliser à cet égard les mots que vous venez d'employer à notre rencontre : « faiblesse conceptuelle ». Je dirai tout simplement qu'il n'y a pas de hiérarchie dans l'attention que l'on porte au peuple, quel que soit le groupe politique auquel on appartient.

D'abord, comment ne pas parler de précipitation lorsque l'on sait que ce texte a été adopté il y a moins de quinze jours par le conseil des ministres et qu'il faudra en avoir achevé l'examen d'ici à demain soir ? Cette précipitation est ainsi expliquée, sinon justifiée, par le Gouvernement : la révision qui nous est proposée, nous dit-on, revêtirait le caractère d'un aménagement. J'ai même entendu un de nos collègues de l'UDF parler de « retouche » et non de « bouleversement ».

Une telle présentation correspond-elle à la réalité ?

S'il ne s'agit que d'un aménagement, le Gouvernement ne peut plus dès lors se prévaloir d'une grande réforme populaire. Il faut choisir, monsieur le ministre, entre les deux options.

Sans doute, à vous entendre, la réalité se situe-t-elle davantage du côté de la première, c'est-à-dire un simple aménagement. Vous avez d'ailleurs dit en commission des lois que « le Gouvernement est ouvert à la discussion de tous les amendements dès lors » – écoutez-bien mes chers collègues – « qu'ils peuvent être mis en corrélation avec l'objet même de la réforme et ne portent pas atteinte à l'équilibre des pouvoirs ». Notre assemblée est ainsi clairement avertie : on lui soumet un texte qui tend à permettre au Parlement d'assurer pleinement sa mission – je cite une nouvelle fois votre intervention –, mais les députés sont invités, en termes plus que pressants, à ne pas approfondir leur réflexion sur les moyens de revaloriser leur rôle si ce n'est celui, bien modeste, d'une modification du régime des sessions.

Plaçons-nous toutefois dans la perspective du Gouvernement en fermant délibérément les yeux sur son aspect avant tout circonstanciel. Le choix a été fait d'une réforme limitée afin, dites-vous, d'éviter l'ouverture d'une boîte de Pandore. Mais la limitation n'empêche pas la cohérence et il faut avoir beaucoup d'imagination pour trouver à ce texte une cohérence autre que circonstancielle entre ces deux premiers et principaux objets : la réforme du régime des sessions, qui est la loi du parlementarisme, le lot de consolation dont semble d'ailleurs se satisfaire notre président qui avait pourtant fait beaucoup d'autres propositions, et l'extension du champ du référendum, qui est le gage offert aux fervents partisans de l'une des propositions les plus incertaines, et dans son objectif et dans son utilité, du candidat à l'élection présidentielle, à savoir le référendum sur l'école.

Nul ne saurait bien entendu contester l'intérêt de la session unique et les socialistes moins que quiconque. Le régime des sessions, défini par la Constitution de 1958, répond à l'évidence à des considérations dépassées. Le général de Gaulle l'avait conçu comme l'un des moyens de remédier aux excès du parlementarisme, qui avaient caractérisé les III^e et IV^e Républiques. Il ne fait aucun doute que cette préoccupation n'est plus d'actualité. En outre, nous avons vu depuis de nombreuses années se multiplier les sessions extraordinaires au point que l'emploi de cet adjectif frise désormais le ridicule. Il n'y aurait d'ailleurs eu d'autre alternative à de telles sessions qu'un examen encore plus précipité, si cela est possible, des projets de loi en fin de session ordinaire. Bien d'autres considérations militent en faveur de la session unique, notamment celui d'un meilleur contrôle à la fois sur le Gouvernement et sur la législation communautaire.

Mais qui peut honnêtement croire, mes chers collègues, que cette réforme suffira à revaloriser le rôle du Parlement ? Nous avons été nombreux à nous exprimer sur ce point, quels que soient les groupes auxquels nous appartenons. J'en veux pour preuve un texte ancien que la plupart d'entre-nous ont vraisemblablement oublié :

une proposition de loi constitutionnelle, adoptée par le Sénat, en octobre 1975 et qui tendait déjà à allonger la durée des sessions puisque ce texte prévoyait que la seconde session ordinaire s'ouvrait le 2 mars. C'était l'objet de l'article 1^{er}. Un article 2 modifiait, non point le champ du référendum, mais l'article 48 de la Constitution afin de limiter les conditions dans lesquelles le Gouvernement peut faire usage de la priorité que lui accorde cet article pour la fixation de l'ordre du jour. Ainsi, la Haute assemblée avait osé « toucher à des principes substantiels de notre système constitutionnel », pour reprendre vos termes, monsieur le garde des sceaux, lorsque vous avez écarté à l'avance tout débat sur les amendements modifiant le régime de l'ordre du jour prioritaire.

J'ajoute que le comité consultatif pour la révision de la Constitution préconisait, dans son rapport remis au Président de la République le 15 février 1993, à la fois la session unique et la réforme de l'article 48 de la Constitution, réforme qui tend à permettre que, à l'initiative de chaque assemblée, une séance par semaine soit réservée par priorité à la discussion des propositions de loi, aux questions des membres du Parlement, à des débats et réponses du Gouvernement. Le projet de loi constitutionnelle, déposé au mois de mars suivant par Pierre Bérégovoy, comportait une disposition inspirée de cette proposition.

Enfin, plusieurs députés de votre majorité ont, au cours des débats de la commission des lois, formulé des souhaits en ce sens, déposé des amendements qui ont été rejetés par la commission.

Un autre problème vient tout naturellement se poser – je n'y insisterai pas car notre collègue Bernard Derosier l'a fait excellemment ; il concerne le cumul des mandats. La commission des lois qui les a rejetés a vraisemblablement été sensible à votre argumentation selon laquelle la modification des règles de cumul des mandats est étrangère à l'objet de la réforme et demande une réflexion préalable. A cet égard, j'observe qu'il y a plus que des nuances entre votre point de vue et celui du président de la commission des lois. Ce dernier n'a-t-il pas déclaré devant la commission que « s'agissant du problème du cumul des mandats et des fonctions, on ne peut que regretter qu'il n'ait pas été réglé en 1993 ou encore à la fin de l'année dernière » ?

Si l'on comprend bien, pour M. le garde des sceaux, il est trop tôt et, pour M. Mazeaud il est trop tard !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Non ! Il n'est jamais trop tard !

Mme Ségolène Royal. Heureusement, le président de la commission des lois, n'écouterait que son intime conviction – et il a bien fait – a voté tout à l'heure en commission un amendement limitant clairement le cumul des mandats.

M. Martin Malvy. Très bien !

Mme Ségolène Royal. Nul doute que notre assemblée le suivra ! (*Sourires.*)

M. Jean-Jacques Hyest. Ce n'est pas sûr !

Mme Ségolène Royal. Pour conclure sur cet aspect plutôt positif du projet de révision, j'ai toutes les raisons de craindre que l'effet favorable qu'en escomptent ses promoteurs ne soit réduit à néant par l'absence de réformes qui en seraient pourtant le complément naturel.

Au lieu de telle réforme visant à augmenter les pouvoirs du Parlement autant que les pouvoirs de contrôle, donc ceux de l'opposition, le Gouvernement nous pro-

pose une étrangeté constitutionnelle, c'est-à-dire une extension du champ du référendum, rédigée en termes si flous qu'elle laisse planer toutes les interrogations sur ses véritables objectifs.

Soyons clairs, monsieur le garde des sceaux, contrairement à ce que vous avez répété à plusieurs reprises, le groupe socialiste n'est nullement hostile à l'extension du champ du référendum. Il l'a montré en 1984 lorsqu'il a adopté un projet de révision en ce sens présenté par François Mitterrand, tandis que l'opposition de l'époque lui manifestait une hostilité radicale.

M. Bernard Derosier. M. Toubon en particulier !

M. le garde des sceaux. Pas radicale !

Mme Ségolène Royal. L'historique de cette réforme inachevée est d'ailleurs fort intéressant. Il montre que ce serait faire preuve de simplisme que d'opposer systématiquement démocratie directe et démocratie représentative.

Je rappelle, en effet, que le Président François Mitterrand, abondamment cité par M. Toubon tout à l'heure, mais peut-être pas dans la totalité de ses arguments, avait proposé d'étendre le champ du référendum pour répondre à une préoccupation de la majorité du Sénat qui lui était pourtant hostile. Non sans quelques arrière-pensées que révélera la suite des événements, une majorité de sénateurs avait adopté une motion tendant à soumettre au référendum le projet de loi d'Alain Savary relatif à l'enseignement privé, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale. Très logiquement, la majorité de celle-ci avait rejeté cette motion en faisant notamment valoir que ce projet de loi concernait l'exercice d'une liberté publique, c'est-à-dire un problème qui n'entrait pas dans le champ de l'article 11 de la Constitution. Quelques jours après, le 12 juillet 1984, M. François Mitterrand déclarait à la télévision qu'il n'était pas à ses yeux – vous l'avez d'ailleurs cité tout à l'heure – illégitime ou choquant qu'ici ou là on ait songé à soumettre au référendum les nouvelles dispositions sur l'école voulues par le gouvernement. Ces dispositions, ajoutait le Président de la République, traitent en effet d'un problème suffisamment important pour que la souveraineté nationale puisse s'exprimer de cette façon à ce sujet. Mais le Président de la République constatait aussitôt : « Encore faut-il que les institutions l'autorisent. Dans l'état actuel de notre droit, ce n'est pas le cas et l'Assemblée nationale a eu raison de rejeter la récente proposition de référendum formulée par le Sénat. » Après avoir rappelé qu'il s'était personnellement prononcé à diverses reprises en faveur de l'extension du champ du référendum, le Président de la République annonçait que « le moment était venu d'engager la révision constitutionnelle qui permettra au chef de l'État, lorsqu'il le jugera utile et conforme à l'intérêt du pays, de consulter les Français sur les grandes questions qui concernent ces biens précieux inaliénables que sont les libertés publiques ».

Et après, monsieur le garde des sceaux, vous direz que les socialistes sont hostiles à l'extension du pouvoir du peuple et à l'extension du champ du référendum ? Non, monsieur le garde des sceaux, vous ne pourrez plus le dire !

M. le garde des sceaux. Madame Royal, vous dites le contraire de ce que vous avez dit il y a onze ans. Il y a onze ans vous étiez pour. Pourquoi ?

Mme Ségolène Royal. Attendez la suite ! Pour l'instant, je vous rappelle ce qui s'est passé à cette époque.

M. le garde des sceaux. Il y a onze ans, vous étiez parfaits !

Mme Ségolène Royal. Quelques jours après, que s'est-il passé ? C'est important parce que vous n'en avez pas parlé. Le projet de révision constitutionnelle ainsi annoncé était déposé. Où ça ? Sur le Bureau du Sénat. Le 8 août suivant, la majorité de ce dernier adoptait quoi donc ? Une question préalable à l'encontre de ce projet, signifiant ainsi qu'à ses yeux il n'y avait pas lieu à délibérer sur un texte qui répondait pourtant de manière très claire aux vœux que cette même majorité sénatoriale avait exprimé un mois plus tôt. L'Assemblée nationale devait au contraire adopter le même projet le 23 août. Mais c'est l'opposition résolue du Sénat, qui pourtant avait réclamé ce référendum, qui a rendu impossible la poursuite de la procédure. M. Mitterrand annonça donc le retrait du projet en indiquant toutefois qu'il ne laisserait pas la procédure référendaire tomber en désuétude. L'histoire devait montrer que ce n'était pas de vains propos puisque deux référendums furent ensuite organisés.

J'ai rappelé le détail de ces événements, sans doute peu glorieux pour l'opposition de l'époque, parce qu'ils sont directement reliés au présent débat, parce qu'ils prouvent que la confiance dans la souveraineté populaire est au moins équitablement partagée et se trouve sans doute même davantage du côté de ceux qui n'ont pas craint d'étendre le champ du référendum aux libertés publiques, ce que vous ne proposez pas aujourd'hui.

Il convient tout d'abord de souligner que cette tentative inachevée n'est pas restée sans suite puisque le comité consultatif pour la révision de la Constitution a préconisé un élargissement du champ du référendum identique à celui qui avait été alors proposé en y ajoutant une précision très importante, prenant d'ailleurs en compte des préoccupations exprimées au cours des débats de 1984, selon laquelle aucun projet de loi ne pourrait être soumis à référendum si, au préalable, le Conseil constitutionnel n'avait pas constaté sa conformité à la Constitution.

Monsieur le garde des sceaux, à plusieurs reprises, vous avez dit : « Oui, mais le projet de référendum proposé par le précédent Président de la République ne prévoyait pas expressément le recours à l'avis du Conseil constitutionnel. » Forcément, puisque le Sénat a bloqué ce débat ! Mais devant l'Assemblée nationale, ce problème ayant été soulevé et si la procédure avait été conduite à son terme, l'avis du Conseil constitutionnel aurait sans doute été prévu. La meilleure preuve, s'il vous en faut une, est que le projet de révision déposé par Pierre Bérégovoy en mars 1993 a repris cette proposition sans lui apporter la moindre modification.

J'évoque ici l'un des problèmes essentiels posés par la nouvelle rédaction de l'article 11 et sur lequel nombreux sont ceux qui, parmi vous, sont revenus : l'absence de toute précaution juridique quant au recours à cette procédure.

Avant de revenir sur ce point, laissez-moi insister un instant sur les débats antérieurs que chacun appréciera à leur juste valeur.

Comme en 1984, le projet d'extension du champ du référendum résulte directement de la question scolaire. Il trouve sa source, pas si lointaine que cela, dans le projet du RPR en matière d'éducation présenté en 1991 par MM. Alain Juppé et Armel Pecheul, alors respectivement secrétaire général et secrétaire national à l'éducation de ce mouvement. Pour comprendre le projet que vous nous soumettez aujourd'hui, il est important de relire le projet du RPR de 1991. Ce document critiquait « les féodalités

corporatistes, le conservatisme et les archaïsmes du milieu enseignant », ainsi que « les effets pervers de la démocratisation de l'école ».

MM. Juppé et Pecheul soulignaient également que le système éducatif, « à bout de souffle », a besoin d'être revu de fond en comble dans le but notamment de briser « le mythe de l'égalitarisme ».

Ils proposaient, en conclusion, qu'« afin d'obtenir » – nous y voilà ! – « l'assentiment populaire sur les grandes orientations de la politique éducative, le champ d'application de l'article 11 de la Constitution soit élargi pour soumettre au peuple français l'ensemble de ces décisions par voie de référendum ».

Voilà donc la source de la proposition de M. Chirac au cours de sa campagne électorale, proposition condamnée vivement en son temps par M. Bayrou...

M. le garde des sceaux. Mais non !

Mme Ségolène Royal ... qui, sans doute soulagé, lui a trouvé, depuis lors, toutes les vertus.

Voilà donc également l'origine principale du projet de révision constitutionnelle dont nous débattons aujourd'hui dans la précipitation.

On mesure ainsi combien peuvent être différents les cheminements de deux réformes fondées sur un principe semblable, à partir de problèmes concernant tous deux l'école. Dans le premier cas, il s'agissait de faire droit à la préoccupation d'une assemblée souhaitant que ce problème soit directement tranché par le peuple. Dans le second, par choix idéologique, on veut faire adopter directement par le peuple tout un ensemble de mesures censées rénover le système éducatif dans un sens qui est loin de faire l'unanimité et dont n'aura même pas débattu notre assemblée.

Les origines du présent projet de révision se reflètent d'ailleurs directement dans sa rédaction. Le flou n'est-il pas volontairement entretenu quant à la portée de l'extension du champ du référendum qui nous est proposée ? Comment expliquer autrement les contradictions qui apparaissent à ce sujet entre vos déclarations et celles de M. Vedel, que vous avez pourtant cité abondamment. « En limitant l'extension du champ référendaire aux matières économiques et sociales – avez-vous déclaré, monsieur le garde des sceaux – le Gouvernement a choisi d'exclure les sujets touchant à la souveraineté, comme la défense et la justice, ou ce qu'il est convenu d'appeler les questions de société avec les libertés publiques ou le droit pénal. » Vous reconnaissez-vous dans cette citation ?

M. le garde des sceaux. Bien sûr que oui !

Mme Ségolène Royal. Quant à M. Vedel, il a déclaré : « Le fait que les questions intéressant les libertés publiques ne soient pas expressément incluses dans le domaine référendaire ne signifie pas pour autant qu'elles en soient écartées, l'expression « orientations générales de la politique économique et sociale de la Nation » que l'on trouve dans le texte proposé pouvant par exemple couvrir la question du régime pénitentiaire ou celle de la prévention de la délinquance ; de même, si les libertés publiques ne sont pas directement visées, l'organisation et le fonctionnement des services publics, tels que la justice et la police, peuvent permettre de les faire entrer dans le champ référendaire. »

Comment, dès lors, recevoir l'argument maintes fois entendu et répété selon lequel l'avis du Conseil constitutionnel ou du Conseil d'Etat serait inutile au motif que l'extension du champ du référendum ne toucherait pas les libertés publiques ? Un tel argument ne tient pas.

Des propos aussi contradictoires que ceux que je viens de citer mettent en évidence le caractère insatisfaisant du texte proposé. Pour ma part, je me suis interrogée en commission des lois sur le point de savoir si la référence à l'organisation et au fonctionnement des services publics pouvait, par exemple, permettre de toucher au droit de grève dans ces services, notamment dans les transports publics, et si, par ce biais, il ne pouvait pas être porté atteinte à l'exercice d'une liberté publique. Je dois dire que la réponse du président Mazeaud ne m'a pas totalement éclairée sur ce point.

M. Jean-Jacques Hyest. C'est étonnant ! (*Sourires.*)

Mme Ségolène Royal. Comment peut-on affirmer, comme vous le faites imprudemment, monsieur le garde des sceaux, que la question de l'immigration serait exclue du nouveau champ référendaire ? Ne s'agit-il pas d'un problème économique et social ? Et en ce qui concerne le problème de l'IVG que vous paraissez vouloir considérer comme exclu, il ne fait aucun doute qu'un projet de loi qui tendrait à supprimer le remboursement par la sécurité sociale des dépenses exposées pour les interruptions volontaires de grossesse pourrait être soumis à référendum. Le référendum pourrait donc porter atteinte à ce droit.

On pourrait multiplier les exemples de telles incertitudes. Et plusieurs parlementaires de votre majorité en ont dénoncé bien d'autres lors des débats en commission. Mais les amendements qu'ils ont déposés afin d'y remédier, ainsi que les nôtres, ont été impitoyablement rejetés.

Toutefois, il ne me paraît pas nécessaire de retenir plus longtemps l'attention de l'Assemblée sur ce point. A supposer même qu'une rédaction plus satisfaisante du nouveau champ référendaire soit trouvée, le risque d'une utilisation inconstitutionnelle de cette procédure demeurera entier aussi longtemps qu'aucune instance n'interviendra pour donner, au minimum, un avis.

Certes, je vous le concède, vos intentions ne sont pas en cause, monsieur le garde des sceaux, puisque vous avez déclaré qu'il doit être clair qu'« il ne saurait y avoir de référendum sur des sujets tels que la peine de mort, la repénalisation de l'avortement ou l'expulsion des immigrants clandestins, le référendum n'étant pas et ne devant pas être un instrument de démagogie ». Je vous donne acte de ces déclarations qui vous honorent. Le problème, c'est qu'elles n'engagent que leur auteur ! Aucun Président de la République, présent ou futur, ne pourra se sentir lié par cette pétition de principe dont la violation ne sera sanctionnée par quiconque de manière directe ou indirecte.

La solution la plus nette à ce problème, certes difficile, est sans aucun doute le contrôle de conformité par le Conseil constitutionnel. Mais il est vrai que cette solution pourrait entraîner un conflit entre le chef de l'exécutif et le Conseil constitutionnel. Et je n'ignore pas que l'on évoque à ce propos le risque d'un gouvernement des juges.

Mais, au cours des travaux de la commission des lois, les éminents juristes auditionnés avaient évoqué d'autres solutions à ce problème de l'avis préalable. Trois étages ont été suggérés, du plus contraignant, celui du contrôle de conformité par le Conseil constitutionnel, une décision négative faisant obstacle à la poursuite de la procédure, au moins contraignant, à savoir l'avis rendu public du Conseil d'Etat – ce qui éviterait, comme vous vous en inquiétez à juste titre, d'ajouter aux éventuels conflits entre l'Assemblée nationale et le Conseil constitutionnel

un conflit entre ce dernier et le Président de la République – en passant par l'avis simple du Conseil constitutionnel.

Monsieur le garde des sceaux, la motion de renvoi en commission que je défends permettrait au moins que vous expliquiez à la commission des lois les raisons pour lesquelles vous vous obstinez à refuser au minimum un avis du Conseil d'Etat pour vérifier, dans l'intérêt et dans le respect du peuple, que la question qui lui est posée est bien conforme à la Constitution.

Les observations que je viens de formuler sur un sujet décisif, à propos duquel les travaux de la commission des lois avaient pourtant abouti à quelques progrès – on a vu évoluer certains avis et jugements – suffisent à démontrer que celle-ci a adopté un texte hâtif et qui peut se révéler dangereux. Ses enjeux sont trop graves pour que l'on empêche la commission de reprendre son examen dans la sérénité et en y mettant le temps nécessaire pour lui apporter de réelles améliorations. Je ne doute donc pas que vous vous prononcerez tout à l'heure en faveur de la motion de renvoi en commission.

Mais le renvoi en commission se justifie également par le fait qu'une réforme constitutionnelle est une procédure grave, solennelle, et qu'il serait regrettable de ne pas saisir l'occasion qui s'offre de moderniser la Constitution afin de l'adapter au siècle prochain. Dans cette optique, il faut regretter que la commission des lois n'ait pas accordé plus d'attention aux amendements qui ont été déposés par tous les groupes sur différents sujets.

Pour ma part, j'en défendrai deux, au cours de ce débat, auxquels la commission des lois n'a opposé que des objections de procédure et qui, par conséquent, méritent, eux aussi, d'être renvoyés en commission.

Le premier a pour objectif d'intégrer à la Constitution le principe de parité entre hommes et femmes, afin qu'il devienne un principe constitutionnel.

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission, rapporteur*. Ce n'est pas possible !

Mme Ségolène Royal. C'est bien plus que la parité administrative qui est en jeu, c'est un choix de civilisation, celui de l'équilibre. Le spectacle de notre assemblée massivement composée de « costumes-cravates » devrait suffire à nous rassembler autour d'un objectif de recherche de l'égalité entre hommes et femmes, au moins pour permettre à la loi d'intervenir. Or, jusqu'à présent, toutes les propositions de loi en ce sens se sont heurtées à l'argument d'inconstitutionnalité. C'est cet obstacle que je vous proposerai de lever. La France est le pays d'Occident le plus en retard pour la représentation des femmes. Aujourd'hui, la loi se heurte au contrôle de constitutionnalité, et seule l'inscription dans la Constitution de ce principe pourra permettre des progrès par la loi, et en premier lieu dans les scrutins de liste.

Dernier des pays européens à avoir donné le droit de vote aux femmes, la France ne doit pas être la dernière à évoluer vers la parité. Toute la noblesse de votre vote, mes chers collègues, sera que, massivement émis par des hommes, il traduira votre réflexe visionnaire de reconnaître à vos filles, à vos sœurs, à vos femmes l'égalité reconnaissance de leurs droits, de leurs libertés et de leur dignité.

L'amendement qui vous est proposé est réaliste. Il n'impose pas brutalement et du jour au lendemain la parité dans toutes les élections. En affirmant un principe, il permet au législateur d'intervenir pour permettre de progresser vers ce principe.

Le second amendement, de nature à moderniser notre Constitution, propose d'inclure dans la Constitution le droit à l'environnement, au même titre que le droit à la santé qui est déjà intégré dans le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946.

M. Jean-Jacques Hyest. Et le droit au bonheur ?

Mme Ségolène Royal. Après les droits politiques proclamés en 1789 et les droits économiques et sociaux inscrits dans le préambule de la Constitution de 1946, la troisième génération de droits est en plein essor : les droits biologiques qui posent les problèmes des relations entre la vie humaine et son environnement. Là aussi, la Constitution française est en retard par rapport aux autres constitutions européennes et il serait judicieux que nous saisissons l'occasion qui nous est donnée d'entrer de pied ferme dans le siècle prochain.

Monsieur le garde des sceaux, ce projet est un texte de circonstance. On veut faire croire que la souveraineté populaire sera renforcée. Or il ne s'agit que de permettre un référendum sur l'école, pour tenir une promesse électorale certes respectable. Pourquoi pas ? Mais alors pourquoi enjoliver cet objectif d'intéressantes déclarations d'intention tout en bloquant tout véritable pouvoir populaire. L'opinion publique, qui suit nos débats de loin, pourrait croire qu'il s'agit là d'accorder une confiance nouvelle au peuple français. Il n'en est rien et nous n'acceptons pas le procès d'intention que vous nous avez fait à ce sujet. Ainsi, les libertés publiques ont été écartées par le Gouvernement du nouveau champ du référendum.

On a parlé ici ou là d'un abaissement du Parlement. Sans doute puisqu'il s'agit de s'adresser directement au peuple. Mais après tout, pourquoi pas ? Car s'il s'agit vraiment d'arbitrer entre le peuple et ses représentants pour l'expression de la volonté nationale, pourquoi, en effet, ne pas trancher en faveur du peuple ? Si c'était le cas, s'il s'agissait vraiment de choisir entre le peuple et ses représentants, entre le peuple et une certaine élite – c'est cela qui est sous-entendu – entre le peuple et les corps intermédiaires – vous avez utilisé ce mot – nul doute que c'est le premier qu'il faudrait choisir, et les socialistes, sans hésitation, choisiraient pour le peuple.

En effet, nous ne sommes plus à l'époque d'une France sans journaux ni médias, où le peuple de toute façon ne savait pas lire et qui a élu Président de la République un Bonaparte, en croyant l'empereur revenu.

Par conséquent, s'il s'agissait de reprendre des droits au Parlement, et s'il ne s'agissait que de cela, pour les redonner au peuple, pour lui rendre sa souveraineté, c'est une voie où l'on ne pourrait que s'engager. Mais, vous le savez bien, il n'en est rien, car vous retirez au Parlement, non pas pour donner au peuple, mais pour donner au pouvoir exécutif. Si cette réforme était vraiment faite pour le peuple, l'ouverture du champ du référendum serait totale et ne consisterait pas en cet élargissement frileux et de circonstance. Et, surtout, monsieur le garde des sceaux, il y aurait l'exigence d'un avis préalable du Conseil constitutionnel ou du Conseil d'Etat qui imposerait au pouvoir exécutif le respect de certains critères pour formuler la question, afin qu'elle évite toute facilité et qu'elle ne remette pas en cause nos droits et libertés fondamentaux.

Entre le oui et le non, le peuple n'a pas le pouvoir de nuancer. Dès lors, c'est le respect qui lui est dû qui impose au pouvoir exécutif d'accepter le contrôle sur la formulation de la question. Ce que nous demandons n'est pas exorbitant : un avis simple du Conseil constitu-

tionnel ou du Conseil d'Etat, et ce, afin de respecter le peuple. Car c'est bien par respect pour lui que les représentants du peuple que nous sommes le demandent.

Vous n'avez, pour l'instant, apporté aucune explication à votre refus d'accepter cet avis.

M. le garde des sceaux. Vous n'avez pas écouté les débats, madame Royal. Vous n'écoutez que vous-même, on l'a observé depuis longtemps !

Mme Ségolène Royal. Le renvoi en commission vous permettrait sans doute de répondre. De même l'intérêt du peuple, au nom duquel vous avez parlé à plusieurs reprises, aurait voulu que soient renforcés les droits du Parlement, et donc ceux de l'opposition, pour mettre en place une démocratie vivante.

Mais le Gouvernement dispose aujourd'hui d'une formidable occasion – et je terminerai sur cet exemple concret – de prouver la confiance qu'il affiche dans le peuple, car aujourd'hui un débat essentiel s'est engagé dans la société française sur notre avenir et sur la paix dans le monde, je veux parler du débat sur l'arrêt ou la reprise des essais nucléaires. (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Si vous aviez réellement confiance dans le jugement populaire, pourquoi ne pas soumettre cette question à référendum ? Vous nous parlez de transparence et de concertation. Mais, bien que cette question soit capitale pour la France, pour sa conception de la défense, pour l'environnement, pour la paix, cette décision a été prise par un homme seul entre les deux tours d'une élection municipale ! Voilà comment vous exprimez la confiance que vous faites au peuple français !

M. le garde des sceaux. C'est la meilleure ! Et M. Mitterrand à la veille des élections régionales !

Mme Ségolène Royal. Mais la décision de M. Mitterrand allait dans le sens de la paix, monsieur Toubon, dans le sens de la non-prolifération des armes nucléaires !

M. le garde des sceaux. Non, madame Royal !

Mme Ségolène Royal. Elle allait dans le sens de l'arrêt des essais nucléaires alors que vous, par cette décision, vous engagez des moyens budgétaires considérables, tout en demandant par ailleurs à l'Assemblée nationale de voter la réduction des crédits militaires ! Belle incohérence !

Cette décision prise par un homme seul, sur un sujet de civilisation essentiel, n'est-elle pas en contradiction avec les intentions que vous exprimez à l'occasion de notre débat ? Ne pensez-vous pas que le démenti que vous apporte l'actualité rend difficilement crédible l'argument selon lequel ce qui vous conduirait serait la confiance que vous mettez dans la souveraineté populaire ? Je crains que ce qui vous conduit ne soit que circonstanciel. C'est dommage ! Car, à l'approche du tournant du siècle existe, sans doute, en chacun d'entre nous en tant que citoyen, et dans le peuple français en général, une aspiration profonde à faire progresser ses droits et ses possibilités d'expression.

Finalement, au mieux, il s'agit d'une occasion manquée, au pire, d'une réforme en trompe-l'œil.

M. le garde des sceaux. Et vous vous y connaissez !

Mme Ségolène Royal. Le souhait que je puis néanmoins formuler, pour finir, c'est que la question que le Gouvernement posera prochainement sur l'éducation

– puisque tel est, à dire vrai, l'objectif du débat qui nous retient ici – puisse contribuer, même partiellement, à répondre, dans l'intérêt du pays, aux problèmes éducatifs que se posent les parents, qui se demandent si leurs enfants réussiront à trouver un métier, un métier qui leur plaise, qui leur permette de vivre et de fonder à leur tour une famille.

Si le Gouvernement trouve une question grâce à laquelle, en répondant par oui ou par non, on avancera dans cette voie, alors nous aurons débattu utilement. Sinon nous saurons vous le dire, au nom du peuple français, au nom duquel nous avons tous parlé les uns et les autres.

C'est pour clarifier ces objectifs que je vous demande, mes chers collègues, d'adopter la motion de renvoi en commission que j'ai eu l'honneur de défendre devant vous. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. le garde des sceaux.

M. le garde des sceaux. A cette heure, je pensais pouvoir ne pas m'exprimer, mais l'argumentation employée par Mme Royal m'oblige à mettre tout de même deux ou trois choses au point.

Nous sommes inquiets, dites-vous, madame Royal, de l'utilisation du référendum comme plébiscite. Je vous réponds que, contrairement au projet avorté de 1984, notre référendum ne permet pas de s'attaquer aux libertés publiques.

M. Martin Malvy. Si !

M. le garde des sceaux. Il faudrait, expliquez-vous, que les libertés publiques soient comprises dans le champ d'extension du référendum. Mais puisque vous supposez qu'un Président de la République inconséquent pourrait abusivement utiliser la procédure, vous allez à l'encontre de votre thèse : attention au plébiscite, attention à la mise en cause des libertés publiques !

Sur ce point, vous faites une confusion et notamment en citant Georges Vedel. Quand il parle des garanties fondamentales des libertés publiques, il parle des principes, pas des modalités. Le droit de grève, par exemple, est une liberté publique. Il fait même partie des droits fondamentaux.

Le conseil d'Etat a toujours dit qu'il ne pouvait pas être remis en cause. En revanche, ses modalités d'application peuvent être fixées par la loi, par exemple des dispositions instituant un service minimum !

Il est donc clair que, avec le référendum tel que nous le proposons, contrairement à celui de 1984 qui autorisait tous les dérapages, il n'y a pas de possibilité de mettre en cause les principes fondamentaux et les libertés publiques fondamentales.

Il est manifeste que, sur ce point, vous utilisez un argument dans un sens, un autre argument dans l'autre sens, et je n'arrive pas à savoir si vous êtes pour un champ large ou pour un champ étroit. Quand on vous propose un champ large, vous dites « attention, plébiscite », quand on vous propose un champ étroit, vous expliquez que le peuple, auquel vous faites confiance, je veux bien le croire, n'est pas en mesure de traiter des questions essentielles.

Je crois donc tout simplement que ce sont des arguments qui s'efforcent de justifier une opposition de caractère systématique. Est-ce au référendum, à l'extension de son champ ? Est-ce parce que l'homme qui le présente aujourd'hui n'est pas celui que vous auriez souhaité ? Peu importe. Je constate que vous argumentez dans un sens

ou dans l'autre selon ce qui vous arrange. Cela veut dire que les orateurs socialistes n'ont pas une vraie conception de ce qu'est le référendum et de l'usage qu'on peut en faire.

Quant au renforcement de l'exécutif, M. Mitterrand lui-même, en 1984, vous l'avez cité, expliquait que c'était au Président de la République de juger, en fonction des circonstances et de l'intérêt du pays, s'il fallait ou non faire usage du référendum. Attention à ne pas refuser à un Président qui n'a pas nos faveurs ce que vous admettiez d'un Président de la République qui les avait. Un autre pourrait peut-être, demain les avoir à nouveau.

En ce qui concerne l'avis du Conseil constitutionnel, je voudrais d'abord répéter une chose très claire : M. Mitterrand, M. Mauroy et M. Badinter ont proposé, le 20 juillet 1984, une révision constitutionnelle portant extension du champ du référendum aux garanties fondamentales des libertés publiques qui ne comportait pas d'avis préalable du Conseil constitutionnel.

Mme Ségolène Royal Il n'y a pas eu de débat.

M. le garde des sceaux Peu importe ce qu'ils avaient l'intention de faire dans le débat. Ils ne l'ont pas proposé. Vous avez été au gouvernement et, que je sache, vous avez accordé beaucoup d'importance aux projets de loi que vous avez présentés, en essayant de faire en sorte qu'ils soient aussi complets que possible. Pourquoi cet avis auquel vous attachez tellement d'importance n'était-il pas dans le projet ?

J'ajoute que l'argument tiré du projet de Pierre Bérégovoy n'est pas tout à fait pertinent. Que je sache, en mars 1993, la perspective de voir ce Premier ministre conduire une révision constitutionnelle était tout de même relativement réduite, même pour lui et même pour vous.

Quand au fond des choses, M. Luchaire a dit très clairement que la compétence du Conseil constitutionnel pour vérifier la conformité à la Constitution était une compétence d'attribution et que notre réforme, contrairement à ce que, manifestement, le groupe socialiste souhaiterait, ne portait pas sur les pouvoirs du Conseil constitutionnel, mais sur le champ du référendum et sur la possibilité de l'utiliser pour d'autres sujets que ceux qui sont aujourd'hui inscrits dans l'article 11. Alors, ne dévions pas le débat. Comme je l'ai répondu tout à l'heure, le jour où nous voudrions étendre les possibilités d'action du Conseil constitutionnel, nous pourrions le faire, mais ce n'est pas le débat de ce soir.

En ce qui concerne l'avis du Conseil d'Etat, les choses sont tout à fait claires : l'avis du Conseil d'Etat est obligatoire sur tout projet de loi. Il s'agit de projets de loi et il est donc évident que nous aurons l'avis du Conseil d'Etat. Je ne pense pas qu'il soit utile de le mêler, comme cela a été fait à certaines époques, à des polémiques publiques. C'est pour cela que je suis défavorable à la publicité de ses avis.

Enfin, vous dites que c'est un texte de circonstance. En ce cas, les circonstances sont longues puisque c'est au printemps 1981 que Jacques Chirac, pour la première fois, a proposé l'extension du champ du référendum de l'article 11 à d'autres questions que celles qui sont inscrites dans le texte et en particulier aux questions fondamentales de société, d'organisation, qui concernent directement les Français. L'origine de cette proposition ne se trouve pas en 1991 ou je ne sais quand dans une réforme de l'éducation. C'est une vision fondamentale que Jacques Chirac a eue en 1981, lors de sa première candi-

date à l'élection présidentielle, en 1988, lors de sa deuxième candidature, et en 1995, lors de sa troisième candidature, et je rejoins sur ce point M. Rosselot qui a expliqué tout à l'heure combien il y avait une continuité entre l'esprit de la V^e République et les propositions faites par Jacques Chirac aujourd'hui.

Enfin, l'argument tiré des essais nucléaires ne me paraît pas tout à fait pertinent, et il est, lui, totalement circonstanciel.

Quand le Président Mitterrand, à un mois des élections régionales de 1992, ayant besoin de favoriser un accord avec les listes écologistes pour les majorités dans les conseils régionaux, a décidé...

Mme Ségolène Royal. Avec Bill Clinton ! On était loin des élections régionales !

M. le garde des sceaux. ... seul, sans aucune consultation...

Mme Ségolène Royal. C'est faux !

M. le garde des sceaux. ... ni du Parlement...

Mme Ségolène Royal. Il a consulté les chefs d'Etat !

M. le garde des sceaux. ... ni encore moins du peuple, de suspendre les essais nucléaires, il a pris seul une très lourde responsabilité à l'égard des exigences de notre défense nationale,...

Mme Ségolène Royal. Pour la paix !

M. le garde des sceaux. ... si lourde que, trois ans après, il faut faire les essais qu'il a empêché de faire quand il aurait fallu. (*Protestations sur les bancs du groupe socialiste.*)

Mme Ségolène Royal. On en reparlera. Vous serez obligés de reculer là-dessus.

M. le garde des sceaux. Lorsque, en 1981, les socialistes arrivés au pouvoir ont changé totalement de position sur l'énergie nucléaire et sur la dissuasion nucléaire...

M. Christian Bataille. Il ne faut pas mélanger !

M. le garde des sceaux. Je ne mélange pas !

... c'est bien parce qu'ils se sont rendu compte qu'une force de frappe française et dissuasive était la meilleure contribution que la France pouvait apporter à la paix. Lorsque M. Mitterrand a pris sa décision tout seul en 1992, madame Royal...

Mme Ségolène Royal. Il a consulté les Etats-Unis, la Russie, les puissances nucléaires !

M. le garde des sceaux. ... il n'a pas eu cette considération.

Vous ne pouvez donc tirer aucun argument de la reprise des essais nucléaires. Il est tout à fait clair que c'est un argument totalement de circonstance.

Pour toutes ces raisons, il ne faut pas renvoyer le texte en commission. On ne va pas en commission pour raconter sa vie, mais pour préparer des textes, et celui-ci doit être examiné maintenant. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. le président. Qu'en pense la commission ?

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Je vous comprends tout à fait, madame Royal, quand vous expliquez qu'une réforme constitutionnelle

est un sujet grave et solennel, mais je ne suis plus d'accord lorsque vous annoncez que la commission des lois n'a pas prêté attention aux amendements. Elle les a étudiés. Elle en a rejeté un certain nombre certes, mais elle en a retenu d'autres.

M. Bernard Derosier. Très peu !

M. Julien Dray et Mme Ségolène Royal. Il y en a un qui est bon !

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission, rapporteur.* C'est possible mais, de toute façon, nous allons recommencer demain, et avec quel intérêt, la discussion sur ces amendements.

Je ne donnerai qu'un chiffre pour montrer que la commission des lois, une fois de plus d'ailleurs, a fait son travail. En comptant naturellement toutes les auditions, nos séances aussi bien sur le texte lui-même que sur les amendements, y compris d'ailleurs ceux présentés en application de l'article 98 du règlement, elle a siégé très exactement onze heures et dix minutes. Cela me paraît montrer par là-même qu'elle a fait son travail sur ce texte, comme elle continuera d'ailleurs à le faire – je vous le dis tout de suite par une sorte d'anticipation – chaque fois que des dispositions lui seront soumises.

Je vous demande donc, mes chers collègues, de rejeter la motion de renvoi en commission.

M. Arnaud Cazin d'Honinchtun. Très bien !

M. le président. Dans les explications de vote, la parole est à M. Alain Marsaud.

M. Alain Marsaud. Comité consultatif, examen du projet de loi devant le Conseil d'Etat, travail devant la commission des lois – onze heures, vient de nous rappeler le président –, auditions de juristes particulièrement éminents, dépôt de nombreux amendements, dont certains ont été même acceptés, venant de l'opposition, et d'autres repoussés, même venant de la majorité : je crois véritablement que le débat peut avancer. Nous sommes suffisamment éclairés. C'est la raison pour laquelle je vous demande, mes chers collègues, de rejeter cette motion de renvoi en commission.

M. le président. La parole est à M. Georges Colombier.

M. Georges Colombier. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, monsieur le président de la commission des lois, mes chers collègues, au terme de la démonstration que vient de nous faire notre collègue du groupe socialiste, il ne me semble pas souhaitable que la motion de renvoi en commission soit adoptée dans la mesure où nos collègues de la commission des lois ont pu débattre longuement de cette réforme au sein de leur commission – plus de onze heures, nous disait à l'instant le président.

Je voudrais pourtant revenir quelques instants sur les points suivants.

Ardent défenseur depuis de longues années de la revalorisation du rôle du Parlement, je me réjouis de constater que l'idée de la session unique a fait son chemin et qu'elle peut se concrétiser aujourd'hui à la demande du Président de la République, sans oublier l'action de notre président Philippe Séguin, très attentif, lui aussi, à redorer le blason de l'Assemblée nationale.

La commission Vedel, en 1993, avait du reste bien noté qu'à côté du vote des lois, qui reste la fonction première du Parlement, apparaît également le renforcement

de la fonction de contrôle de l'action gouvernementale, assortie d'une meilleure implication dans le suivi de l'application des lois.

Or le parlementarisme rationalisé contrarie cette évolution en réduisant le rôle effectif du Parlement dans la mesure où les assemblées ne sont pas maîtresses de leur ordre du jour et où les sessions ordinaires sont strictement encadrées. Celles-ci constituent aujourd'hui le cadre de notre travail parlementaire et devraient être une des garanties fondamentales de l'établissement d'un véritable régime parlementaire. De ce point de vue, la V^e République a rompu avec une tradition parlementaire en limitant de façon stricte leur durée dans l'article 28 de la Constitution.

Force est de constater que la revalorisation souhaitée aujourd'hui du rôle du Parlement se heurte incontestablement à un règlement rigoureux des sessions ordinaires.

Ce rythme impose un ordre du jour trop chargé par rapport aux prévisions et perturbe ainsi le bon déroulement d'un travail parlementaire de fond. Il entraîne ainsi une quasi-systématisation des séances de nuit auxquelles se trouvent astreints les parlementaires et va donc à l'encontre d'un travail régulier.

Il est par ailleurs aisé de critiquer de façon acerbe et facile notre travail, voire notre rôle, à la vue réductrice des travées parfois désertées. Or nous ne pouvons siéger quatre-vingt-dix jours sur quatre-vingt-dix, sept jours sur sept, quinze ou seize heures sur vingt-quatre, lorsque, parallèlement, nous devons assurer le travail en commission, dans nos groupes politiques, au sein des groupes d'amitié et de travail, mais aussi dans nos circonscriptions. Assurément, il conviendrait d'informer davantage nos concitoyens sur le travail effectif d'un parlementaire.

Ce régime des sessions est peu enclin à favoriser l'examen approfondi des textes de loi, le vote du budget ou même un contrôle politique efficace de l'action gouvernementale.

Le texte sur lequel nous débattons aujourd'hui nous propose, entre autres, une modification de l'article 28 de la Constitution, afin de permettre au Parlement d'assurer pleinement sa mission, notamment le contrôle sur les actes du Gouvernement.

Si l'amélioration de l'organisation et la continuité du travail parlementaire sont indispensables, ces modifications ne doivent pas se faire au détriment d'une présence dans nos circonscriptions.

En effet, il me paraît indispensable de veiller à ce que l'allongement nécessaire de la durée de la session ordinaire n'appauvrisse pas de façon déraisonnable notre action sur le terrain.

C'est pourquoi je crois très sincèrement qu'il faut réaménager notre temps de travail de façon à nous permettre de jouer un rôle effectif à l'Assemblée nationale, de dégager un temps réel pour la gestion des affaires locales, et, enfin, d'assurer une présence active dans nos circonscriptions.

Dès lors, s'il est nécessaire que, d'octobre à décembre, le Parlement puisse siéger les différents jours de la semaine afin d'assurer l'adoption de la loi de finances dans les délais prévus par l'article 47 de la Constitution, en revanche, il est souhaitable de limiter, pour les mois de janvier à juin, aux mardis, mercredis et jeudis les jours de séance, pour permettre aux parlementaires d'assurer une présence suffisante dans leur département.

Par ailleurs, et dans le prolongement logique de la session unique, qui présente certes des avantages, mais qui, à elle seule, ne peut suffire à revaloriser pleinement

l'institution parlementaire, il est souhaitable que nous ayons une maîtrise accrue de l'ordre du jour. Moins chargé parce que mieux étalé dans le temps, l'ordre du jour prioritaire des deux assemblées doit permettre l'inscription régulière de propositions de loi.

La mise en œuvre de ces nouvelles dispositions devra s'accompagner de la recherche d'une plus grande efficacité dans la « production » des lois proprement dites. Il faut lutter contre cette tendance bien française d'une complexification et d'une profusion des textes. C'est à ce prix que la loi conservera son autorité et que le Parlement retrouvera sa pleine mission et la confiance en son rôle éminent dans les institutions démocratiques françaises.

De ces thèmes, il a été débattu en commission, celle-ci ayant également eu des débats fort approfondis sur l'élargissement du champ référendaire.

En conséquence, le groupe UDF ne votera pas cette motion de renvoi en commission.

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

Je mets aux voix la motion de renvoi en commission.

(La motion de renvoi en commission n'est pas adoptée.)

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

3

DÉPÔT D'UN PROJET DE LOI

M. le président. J'ai reçu, le 6 juillet 1995, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation d'une convention sur la sûreté nucléaire.

Ce projet de loi, n° 2139, est renvoyé à la commission des affaires étrangères, en application de l'article 83 du règlement.

4

DÉPÔT DE PROPOSITIONS DE LOI CONSTITUTIONNELLE

M. le président. J'ai reçu, le 6 juillet 1995, de M. Philippe Langenieux-Villard, une proposition de loi constitutionnelle visant à renforcer l'initiative législative du Parlement.

Cette proposition de loi constitutionnelle, n° 2143, est renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, en application de l'article 83 du règlement.

J'ai reçu, le 8 juillet 1995, de M. Pierre Albertini, une proposition de loi constitutionnelle tendant à modifier l'article 11.

Cette proposition de loi constitutionnelle, n° 2149, est renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, en application de l'article 83 du règlement.

5

DÉPÔT DE PROPOSITIONS DE LOI

M. le président. J'ai reçu, le 7 juillet 1995, de M. Claude Girard, une proposition de loi tendant à autoriser une possibilité de retraite anticipée en vue de favoriser l'emploi des jeunes.

Cette proposition de loi, n° 2145, est renvoyée à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, en application de l'article 83 du règlement.

J'ai reçu de M. Alain Marsaud et M. Michel Voisin une proposition de loi tendant à garantir l'exercice des droits de la défense à l'occasion des procédures pénales.

Cette proposition de loi, n° 2146, est renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, en application de l'article 83 du règlement.

J'ai reçu de M. Didier Julia une proposition de loi sur l'air.

Cette proposition de loi, n° 2147, est renvoyée à la commission de la production et des échanges, en application de l'article 83 du règlement.

J'ai reçu de M. Philippe Auberger et M. Jean de Gaulle une proposition de loi tendant à relever de 18,60 p. 100 à 20,60 p. 100 le taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée à compter du 1^{er} août 1995.

Cette proposition de loi, n° 2148, est renvoyée à la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, en application de l'article 83 du règlement.

6

DÉPÔT DE RAPPORTS

M. le président. J'ai reçu, le 5 juillet 1995, de M. Pierre Mazeaud, un rapport n° 2138, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sur :

I. Le projet de loi constitutionnelle (n° 2120) portant extension du champ d'application du référendum, instituant une session parlementaire ordinaire unique et modifiant le régime de l'inviolabilité parlementaire,

II. Les propositions de loi constitutionnelle :

1. (n° 324) de M. Louis de Broissia et plusieurs de ses collègues, modifiant l'article 26 de la Constitution et tendant à supprimer l'inviolabilité dont bénéficient les membres du Parlement ;

2. (n° 462) de M. Georges Colombier, tendant à instituer une session parlementaire unique ;

3. (n° 549) de M. Martin Malvy et plusieurs de ses collègues, tendant à l'instauration d'une session parlementaire unique ;

4. (n° 587) de M. Michel Noir, modifiant les articles 28 et 43 de la Constitution et tendant à modifier le calendrier parlementaire et le nombre des commissions permanentes ;

5 (n° 601) de Mme Elisabeth Hubert et plusieurs de ses collègues, tendant à instituer une session parlementaire unique ;

6. (n° 790) de M. Bernard Murat et plusieurs de ses collègues, tendant à allonger la durée des deux sessions parlementaires ordinaires ;

7. (n° 1022) de M. Jean Roatta et plusieurs de ses collègues, modifiant l'article 26 de la Constitution relatif à l'immunité parlementaire.

J'ai reçu, le 6 juillet 1995, de M. Philippe Auberger, un rapport, n° 2140, fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, sur le projet de loi de finances rectificative pour 1995 (n° 2115).

J'ai reçu, le 6 juillet 1995, de M. Charles Fèvre, un rapport, n° 2142, fait au nom de la commission de la production et des échanges sur la proposition de résolution (n° 1940) de M. Jean-Louis Idiart et plusieurs de ses collègues tendant à créer une commission d'enquête sur l'organisation du transport routier et ses conséquences sur la sécurité routière.

7

DÉPÔT D'AVIS

M. le président. J'ai reçu, le 6 juillet 1995, de M. René Couanau, un avis, n° 2141, présenté au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, sur le projet de loi de finances rectificative pour 1995 (n° 2115).

J'ai reçu, le 7 juillet 1995, de M. René Beaumont, un avis, n° 2144, présenté au nom de la commission de la production et des échanges sur le projet de loi de finances rectificative pour 1995 (n° 2115).

8

ORDRE DU JOUR

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

Suite de la discussion du projet de loi constitutionnelle n° 2120 portant extension du champ d'application du référendum, instituant une session parlementaire ordinaire unique et modifiant le régime de l'inviolabilité parlementaire ;

M. Pierre Mazeaud, rapporteur au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (rapport n° 2138).

A seize heures, deuxième séance publique :

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

A vingt et une heures trente, troisième séance publique :

Fixation de l'ordre du jour ;

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

La séance est levée.

(La séance est levée le mardi 11 juillet 1995 à une heure cinq.)

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

MODIFICATION DE L'ORDRE DU JOUR

Il résulte d'une lettre de M. le ministre des relations avec le Parlement, communiquée à l'Assemblée nationale au cours de sa deuxième séance du lundi 10 juillet 1995, que l'ordre du jour du **mercredi 12 juillet 1995** est ainsi modifié :

Mercredi 12 juillet 1995 :

Le matin, à *neuf heures trente* :

Discussion des conclusions du rapport sur la proposition de loi de M. Philippe Auberger tendant à relever de 18,60 p. 100 à 20,60 p. 100 le taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée à compter du 1^{er} août 1995 (n° 2148).

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

Explications de vote et vote par scrutin public sur le projet de loi constitutionnelle portant extension du champ d'application du référendum, instituant une session parlementaire ordinaire unique et modifiant le régime de l'inviolabilité parlementaire (n° 2120).

Discussion du projet de loi de finances rectificative pour 1995 (n° 2115).

CONVOCATION DE LA CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS

La conférence, constituée conformément à l'article 48 du règlement, est convoquée pour le **mardi 11 juillet 1995**, à *dix-neuf heures*, dans les salons de la présidence.

DÉMISSIONS DE DÉPUTÉS

- M. le président de l'Assemblée nationale a reçu une lettre par laquelle M. Antoine Rufenacht, député de la septième circonscription de Seine-Maritime, se démet de son mandat de député.

Acte a été pris de cette démission au *Journal officiel* (Lois et décrets) du 7 juillet 1995.

- M. le président de l'Assemblée nationale a reçu une lettre par laquelle Mme Michèle Beuzelin, député de la deuxième circonscription d'Indre-et-Loire, se démet de son mandat de député.

Acte a été pris de cette démission au *Journal officiel* (Lois et décrets) du 8 juillet 1995.

MODIFICATIONS À LA COMPOSITION DES GROUPES

(*Journal officiel*, Lois et décrets, du 6 juillet 1995)

GROUPE DU RASSEMBLEMENT POUR LA RÉPUBLIQUE
(239 membres au lieu de 240)

Supprimer le nom de M. Antoine Rufenacht.

(*Journal officiel*, Lois et décrets, du 8 juillet 1995)

GROUPE DU RASSEMBLEMENT POUR LA RÉPUBLIQUE
(238 membres au lieu de 239)

Supprimer le nom de Mme Michèle Beuzelin.

ORGANISMES EXTRAPARLEMENTAIRES

COMITÉ CONSULTATIF
POUR LA GESTION DU FONDS NATIONAL
POUR LE DÉVELOPPEMENT DES ADDUCTIONS D'EAU
DANS LES COMMUNES RURALES

(1 poste à pourvoir)

La commission des finances, de l'économie générale et du Plan, a désigné le 5 juillet 1995, M. Bernard de Froment, en remplacement de M. Jean-Jacques de Peretti, nommé membre du Gouvernement.

CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE
(1 poste à pourvoir)

La commission des finances, de l'économie générale et du Plan, a désigné, le 5 juillet 1995, M. Arsène Lux en remplacement de M. Eric Raoult, nommé membre du Gouvernement.

Les nominations ont été publiées au *Journal officiel* du 6 juillet 1995.

COMITÉ DE SURVEILLANCE
DU FONDS DE SOLIDARITÉ VIEILLESSE
(1 poste de titulaire à pourvoir)

La commission des finances, de l'économie générale et du Plan, a désigné M. Marc Le Fur, comme candidat.

COMMISSION CENTRALE DE CLASSEMENT
DES DÉBITS DE TABAC
(1 poste de titulaire à pourvoir)

La commission des finances, de l'économie générale et du Plan, a désigné M. Gérard Menuel, comme candidat.

CONSEIL NATIONAL DE LA MONTAGNE
(1 poste de titulaire à pourvoir)

La commission des finances, de l'économie générale et du Plan, a désigné M. Michel Bouvard, comme candidat.

COMMISSION SUPÉRIEURE
DU CRÉDIT MARITIME MUTUEL
(1 poste de titulaire à pourvoir)

La commission des finances, de l'économie générale et du Plan, a désigné M. Michel Inchauspé, comme candidat.

CONSEIL SUPÉRIEUR
DES PRESTATIONS SOCIALES AGRICOLES
(1 poste de suppléant à pourvoir)

La commission des finances, de l'économie générale et du Plan, a désigné M. Hervé Mariton, comme candidat.

Les candidatures ont été affichées et les nominations ont pris effet dès leur publication au *Journal officiel* du 7 juillet 1995.

CONSEIL D'ADMINISTRATION
DE L'AGENCE POUR L'AMÉLIORATION
DES CONDITIONS DE TRAVAIL
(1 poste de titulaire à pourvoir)

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales, a désigné, le 6 juillet 1995, M. Jean-Paul Anciaux comme membre du conseil d'administration de l'agence pour l'amélioration des conditions de travail.

La nomination a été publiée au *Journal officiel* du 7 juillet 1995.

COMMISSION DES COMPTES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE
(1 poste de titulaire à pourvoir)

M. le président de l'Assemblée nationale a nommé, le 7 juillet 1995, M. Bernard Accoyer, en remplacement de Mme Elisabeth Hubert, nommée membre du Gouvernement.

COMITÉ DE L'ÉTHIQUE DU LOTO SPORTIF
(1 poste de titulaire à pourvoir)

M. le président de l'Assemblée nationale a nommé, le 7 juillet 1995, M. Thierry Lazaro, en remplacement de M. Guy Drut, nommé membre du Gouvernement.

**DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE
POUR L'UNION EUROPÉENNE**

En application de l'article 25 du règlement, le groupe UDF a désigné MM. Jean-François Mattéi et Michel Meylan, pour faire partie de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, en remplacement de Mme Nicole Ameline et M. François d'Aubert, nommés membres du Gouvernement.

Les candidatures sont affichées et les nominations prennent effet dès la publication au *Journal officiel* du 6 juillet 1995.

**TRANSMISSION DE PROPOSITIONS
D'ACTES COMMUNAUTAIRES**

M. le Premier ministre a transmis, en application de l'article 88-4 de la Constitution, à M. le président de l'Assemblée nationale les propositions d'actes communautaires suivantes :

Communication du 6 juillet 1995

E 445. – Proposition de règlement CE du Conseil concernant l'aide humanitaire (8349/95 Limite Devgen 48) – COM [95] 201 Final ;

E 446. – Proposition CE du Conseil modifiant le règlement CEE n° 2658/87 relatif à la nomenclature tarifaire et statistique et au tarif douanier commun – COM [95] 242 Final.