

## SOMMAIRE

### PRÉSIDENTE DE M. PHILIPPE SÉGUIN

1. **Révision constitutionnelle.** – Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 3).

DISCUSSION DES ARTICLES (*suite*) (p. )

Après l'article 2 (*suite*) (p. )

Amendement n° 9 de la commission des affaires culturelles : M. Jean-Yves Chamard, suppléant M. Bruno Bourg-Broc, président de la commission des affaires culturelles, rapporteur pour avis. – Retrait.

Article 3 (p. )

MM. Jacques Floch, Jean-Yves Chamard, Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice.

Amendement de suppression n° 49 de M. Gremetz : MM. Jacques Brunhes, Pierre Mazeaud, président de la commission des lois, rapporteur ; le garde des sceaux. – Rejet.

Amendements n° 50 de M. Brunhes et 10 de la commission des affaires culturelles, avec le sous-amendement n° 59 de M. Chamard : MM. le président, Jacques Brunhes, le rapporteur pour avis suppléant, le rapporteur, le garde des sceaux. – Rejet de l'amendement n° 50 ; rejet du sous-amendement n° 59 et de l'amendement n° 10 rectifié.

Amendement n° 31 de M. Floch : MM. Jacques Floch, le rapporteur, le garde des sceaux. – Rejet.

Amendement n° 15 de la commission des lois : MM. le rapporteur, le garde des sceaux. – Adoption.

Amendement n° 32 de M. Floch : MM. Jacques Floch, le rapporteur, le garde des sceaux. – Rejet.

Amendement n° 33 de M. Floch : MM. Jacques Floch, le rapporteur, le président, le garde des sceaux. – Rejet.

Amendement n° 16 de la commission des lois : MM. le rapporteur, le garde des sceaux. – Adoption.

Amendement n° 17 rectifié de la commission des lois : MM. le rapporteur, le garde des sceaux. – Adoption.

Amendement n° 18 de la commission des lois, avec les sous-amendements n° 27 du Gouvernement et 60 de M. Chamard : MM. le rapporteur, le garde des sceaux, le rapporteur pour avis suppléant. – Retrait du sous-amendement n° 27.

MM. le rapporteur, André Fanton, le garde des sceaux, le rapporteur pour avis suppléant, Arnaud Cazin d'Honinchtun. – Rejet du sous-amendement n° 60 ; adoption de l'amendement n° 18.

Adoption de l'article 3 modifié.

Après l'article 3 (p. )

Amendement n° 34 de M. de Courson : MM. Arnaud Cazin d'Honinchtun, le rapporteur, le garde des sceaux. – Rejet.

Amendement n° 2 de M. Chevènement : MM. Jean-Pierre Chevènement, le rapporteur, le garde des sceaux, Xavier de Roux, Arnaud Cazin d'Honinchtun, Mme Nicole Catala, M. Jacques Floch. – Rejet.

Amendement n° 3 de M. Chevènement : MM. Jean-Pierre Chevènement, le rapporteur, le garde des sceaux, Jean-Pierre Soisson, Mme Nicole Catala, MM. Arnaud Cazin d'Honinchtun, Jacques Brunhes. – Rejet.

Amendement n° 40 de M. Chevènement : MM. Jean-Pierre Chevènement, le rapporteur, le garde des sceaux, Jean-Pierre Soisson, Jacques Brunhes, André Fanton. – Rejet.

Titre (p. )

Amendement n° 19 rectifié de la commission des lois : MM. le rapporteur, le garde des sceaux. – Adoption.

EXPLICATIONS DE VOTE (p. )

MM. Jacques Brunhes,  
Jacques Floch,  
José Rossi,  
Jean-Yves Chamard,  
Jean-Pierre Soisson, le président.

VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. )

Adoption de l'ensemble du projet de loi constitutionnelle.

M. le garde des sceaux.

*Suspension et reprise de la séance* (p. )

### PRÉSIDENTE DE MME NICOLE CATALA

2. **Statut général des fonctionnaires de Mayotte.** – Discussion, en deuxième lecture, d'un projet de loi (p. 24).

M. Jean-Jacques de Peretti, ministre délégué à l'outre-mer.

M. Dominique Bussereau, suppléant M. Jean-Paul Virapoullé, rapporteur de la commission des lois.

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. )

M. Paul-Louis Tenaillon.

Clôture de la discussion générale.

M. le ministre.

DISCUSSION DES ARTICLES (p. )

**Article 1<sup>er</sup>.** – Adoption (p. )

VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. )

Adoption de l'ensemble du projet de loi.

3. **Investissements étrangers en France.** – Discussion d'un projet de loi (p. 25).

M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.

M. Gérard Menuel, rapporteur de la commission des finances.

### PRÉSIDENTE DE MME MUGUETTE JACQUAINT

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. )

MM. Jean-Louis Idiart,  
Georges Hage,  
Raymond Lamontagne,  
Dominique Bussereau.

Clôture de la discussion générale.

M. le ministre.

Passage à la discussion de l'article unique.

Article unique (p. )

Amendement n° 2 de la commission : MM. le rapporteur, le ministre. – Adoption.

Amendement n° 3 de la commission : MM. le rapporteur, le ministre. – Adoption.

Adoption de l'article unique modifié du projet de loi.

Après l'article unique (p. )

Amendement n° 1 rectifié du Gouvernement : MM. le ministre, le rapporteur. – Adoption.

Titre (p. )

Amendement n° 4 du Gouvernement : M. le ministre. – Adoption.

VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. )

Adoption de l'ensemble du projet de loi.

4. **Dépôt d'un rapport en application d'une loi** (p. 37).
5. **Dépôt d'un projet de loi modifié par le Sénat** (p. 37).
6. **Dépôt d'une proposition de loi adoptée par le Sénat** (p. 37).
7. **Dépôt d'une proposition de loi modifiée par le Sénat** (p. 37).
8. **Ordre du jour** (p. 37).

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENTE DE M. PHILIPPE SÉGUIN

**M. le président.** La séance est ouverte.  
(*La séance est ouverte à quinze heures.*)

1

## RÉVISION CONSTITUTIONNELLE

### Suite de la discussion d'un projet de loi

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la suite de la discussion du projet de loi constitutionnelle instituant la loi d'équilibre de la sécurité sociale (n° 2 455, 2 430).

### Discussion des articles (*suite*)

**M. le président.** Hier, l'Assemblée a commencé l'examen des articles et s'est arrêtée à l'amendement n° 9 de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, après l'article 2.

### Après l'article 2 (*suite*)

**M. le président.** M. Bourg-Broc, rapporteur pour avis, a présenté un amendement, n° 9, ainsi rédigé :

« Après l'article 2, insérer l'article suivant :  
« Le dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution est complété par les mots : "et de la mise en œuvre des lois d'équilibre de la sécurité sociale". »

La parole est à M. Jean-Yves Chamard, suppléant M. Bruno Bourg-Broc, président et rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

**M. Jean-Yves Chamard, vice-président de la commission, rapporteur pour avis suppléant.** Monsieur le président, je vous prie d'excuser l'absence du rapporteur, M. Bourg-Broc. En tant que vice-président de la commission des affaires culturelles, je le suppléerai cet après-midi.

L'amendement n° 9 tendait à inscrire dans la Constitution l'intervention de la Cour des comptes – qui existe déjà dans la pratique – comme pour les lois de finances. Mais après étude de l'ensemble des amendements, il a semblé préférable de l'inscrire dans l'article 3 et, à cet égard, l'amendement n° 18 du président Mazeaud semble satisfaire cette exigence. Nous en discuterons le moment venu. Au nom de la commission, je retire donc l'amendement n° 9 au bénéfice de l'amendement n° 18.

**M. le président.** L'amendement n° 9 est retiré.

### Article 3

**M. le président.** « Art. 3. – Il est inséré après l'article 47 de la Constitution un article 47-1 ainsi rédigé :

« Art. 47-1. – Le Parlement vote chaque année le projet de loi d'équilibre de la sécurité sociale dans les conditions prévues par une loi organique.

« Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de vingt jours après le dépôt du projet de loi, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.

« Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de cinquante jours, les dispositions du projet peuvent être mises en œuvre par ordonnance. »

La parole est à M. Jacques Floch, inscrit sur l'article.

**M. Jacques Floch.** L'article 3 précise les futures modalités de la discussion par le Parlement des lois de financement de la sécurité sociale. Nous avons déjà dit que les conditions qui nous étaient proposées étaient inacceptables car nous aurions d'énormes difficultés à respecter les calendriers. De ce fait, nous ne pourrions pas bénéficier de la masse d'informations nécessaires pour nos prises de positions respectives.

On nous a aussi renvoyé la loi organique, dont a circulé pendant trois jours une esquisse d'avant-projet, une espèce de zombie de papier, qui ne dit pas grand-chose non plus sur la manière dont nous allons travailler. J'y ai cherché la place qui était réservée aux partenaires sociaux et le rôle qu'ils pourraient jouer avec le Parlement dans l'examen des lois de financement, mais je n'ai rien trouvé. On ne sait pas ce qu'ils sont devenus !

Enfin, j'aimerais ajouter une réflexion. Hier, notre collègue Laurent Dominati a présenté, comme il l'a déjà fait pour d'autres textes, un cavalier préconisant la création d'une commission supplémentaire à l'Assemblée nationale, estimant que les six grandes commissions existantes étaient insuffisantes et que l'on pourrait en diviser certaines, sans préciser lesquelles. Peut-être devrions-nous saisir l'occasion – nous en reparlerons sans doute – de créer une commission dont la principale activité serait justement d'examiner les lois de financement de la sécurité sociale. Ne nous a-t-on pas dit hier que ce financement équivalait au budget de l'Etat ? Sachant que la commission des finances consacre la majeure partie de son temps à étudier la loi de finances, comment la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, dont le programme est déjà très chargé, pourrait-elle étudier un budget d'un montant équivalent en quelques jours ou quelques semaines ? Créer une telle commission ne serait certainement pas un luxe ! En outre, cela permettrait de revaloriser réellement le Parlement, ce dont se soucie fort le Gouvernement, si l'on en croit tant le garde des sceaux que le président de la commission des lois, qui nous ont affirmé que la révision constitutionnelle donne

rait un pouvoir supplémentaire au Parlement. Mais je constate que le Gouvernement ne va pas jusqu'au bout de ses intentions puisqu'il ne nous donne pas les moyens de cette revalorisation, notamment le temps d'examiner les lois de financement.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Yves Chamard.

**M. Jean-Yves Chamard, rapporteur pour avis suppléant.** Il manque, me semble-t-il, dans l'article 3 – d'ailleurs le garde des sceaux l'avait clairement souligné devant la commission des lois – la description de ce qui se passerait si le Gouvernement ne déposait pas à temps – en principe, au plus tard, trente jours après le début de la session – la loi de financement de la sécurité sociale. Pour la loi de finances, un mécanisme est prévu et décrit dans la Constitution, et le garde des sceaux avait suggéré que l'on en trouve un pour la sécurité sociale.

Aucun amendement n'ayant été déposé, nous n'allons pas pouvoir en délibérer, à moins que le Gouvernement ou le rapporteur de la commission saisie au fond n'en propose. Mais les travaux vont continuer, au Sénat comme ici.

Le mécanisme qu'il me paraît le plus souhaitable d'inscrire dans la Constitution et que, d'ailleurs, monsieur le garde des sceaux, vous aviez suggéré en commission, serait que, à défaut d'avoir pu voter la loi de financement avant le début d'un exercice, c'est-à-dire avant le 31 décembre, il y ait purement et simplement, pour les dépenses, reconduction de ce qui avait été décidé l'année précédente. Bien évidemment, le Gouvernement aurait la possibilité, par une loi de financement rectificative – nous l'avons écrit dans la Constitution – de prendre en compte des évolutions nécessaires.

Voilà donc ce que je souhaite voir inscrit avant que la discussion n'arrive à son terme. Il faut qu'à Versailles le texte que nous adopterons permette d'empêcher que quel que gouvernement que ce soit puisse décider purement et simplement de ne pas appliquer ce que nous décidons aujourd'hui et de ne pas présenter, une année, de loi de financement.

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

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice.** Comme ce que vient de dire M. Chamard n'a pas trouvé de traduction dans un amendement, je préfère, monsieur le président, donner une réponse dès maintenant. Cette réponse, d'ailleurs, n'est pas évidente parce qu'il n'existe pas de sanction adéquate.

**M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur pour avis de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.** Il y a une sanction politique !

**M. le garde des sceaux.** J'allais le dire !

Nous ne sommes pas du tout, en effet, dans la même situation que pour la loi de finances ou pour le budget d'une collectivité locale, avec des crédits limitatifs ou des recettes autorisées.

M. Delalande vient de prononcer le mot : la sanction sera politique. Ce sera celle de l'opinion publique en quelque sorte, et ce sera une mise en difficulté du système.

Cela dit, le sens commun voudrait que la réponse à la question de Jean-Yves Chamard soit la reconduction des objectifs antérieurs, étant entendu que, dans un contexte particulièrement difficile, cette reconduction...

**M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur pour avis.** C'est la meilleure sanction pour le Gouvernement !

**M. le garde des sceaux.** ... peut s'avérer particulièrement inopportune, car ses effets seront davantage supportés par les caisses que par le Gouvernement. Nous avons là le meilleur exemple de ce que, en termes stratégiques, on appelle la dissuasion. Il ne faudra pas se mettre dans cette situation si l'on veut s'en sortir.

**M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur pour avis.** C'est l'évidence !

**M. le président.** MM. Gremetz, Brunhes et les membres du groupe communiste ont présenté un amendement, n° 49, ainsi libellé :

« Supprimer l'article 3. »

La parole est à M. Jacques Brunhes.

**M. Jacques Brunhes.** Nous proposons de supprimer l'article 3 pour plusieurs raisons.

D'abord, parce qu'il prolonge la logique contestable d'une analogie entre loi de finances et loi de financement de la sécurité sociale. L'amalgame est, en effet, abusif. Pourquoi exiger, par exemple, un délai de cinquante jours pour ouvrir au Gouvernement la possibilité de prendre une ordonnance si le Parlement ne s'est pas prononcé dans ce délai ? Pour une loi de finances, on peut le comprendre puisqu'il s'agit du fonctionnement des pouvoirs publics, des crédits des ministères et du droit de lever tous les impôts existants. Il y aurait paralysie de l'Etat face à l'obstruction parlementaire et il s'agit d'assurer une continuité générale de l'action de l'Etat.

Mais c'est très différent en matière sociale. D'une part, les recettes fiscales sont déjà votées dans la loi de finances et, d'autre part, les partenaires sociaux et les Caisses ont toujours fonctionné et assuré la continuité des prélèvements comme des paiements, sans autorisation parlementaire. Il pourrait très bien continuer à en être ainsi. Et même, dans la logique de votre texte, si le Gouvernement n'avait pas l'accord du Parlement sur des objectifs de dépenses, il en discuterait avec les partenaires sociaux.

Autre raison de notre opposition, le texte renvoie trop aisément à une future loi organique les difficultés juridiques qui naîtront de la discussion et de la mise en œuvre de la loi de financement. Le rapporteur de la commission des finances a souligné que « les conceptions du Gouvernement étaient extrêmement complexes ». Ceux qui étaient présents, hier après-midi, dans cet hémicycle ont une illustration presque caricaturale de cette complexité dans les propos tenus par M. le garde des sceaux, qui n'ont pas toujours éclairé le débat.

On aurait donc une loi à la fois normative et prospective, annuelle et plurielle, avec des mécanismes de régulation des dépenses décalés dans le temps. J'ajoute que cela présage un débat difficile lors de l'examen de la loi organique d'application. On risque donc de se trouver devant un casse-tête insoluble, avec une loi hybride et sans qu'aucune « biotechnologie juridique » n'apporte de solution. Il en serait ainsi tant qu'on persisterait à calquer les conditions de discussion de la loi sociale sur la loi de finances.

Par contre, si on considérait les lois de financement prévues à l'article 1<sup>er</sup> comme des lois ordinaires, la difficulté disparaîtrait.

Tel est le sens de notre amendement de suppression de l'article 3.

**M. le président.** La parole est à M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois, de la législation et de l'administration générale de la République, rapporteur, pour donner l'avis de la commission sur cet amendement.

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur.** Défavorable, monsieur le président. La procédure suit le fond en quelque sorte.

**M. Jacques Brunhes.** Pas du tout ! Vous n'avez pas écouté ce que j'ai dit !

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

**M. le garde des sceaux.** Défavorable, puisque le fait d'adopter l'amendement de M. Brunhes et de ses collègues communistes reviendrait en réalité à prendre une position contraire à tout ce que nous avons dit et fait, ainsi qu'à tous les votes qui ont été émis depuis hier. Vous connaissez, monsieur le président Mazeaud, le nom de cette jurisprudence !

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur.** Barbemolle ! (*Sourires.*)

**M. André Fanton.** C'est un langage uniquement réservé à la commission des lois ! (*Sourires.*)

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 49. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

**M. le président.** Je suis saisi de deux amendements, n° 50 et 10, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n° 50, présenté par MM. Brunhes, Gremetz et les membres du groupe communiste est ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le texte proposé pour l'article 47-1 de la Constitution :

« L'Assemblée nationale et le Sénat ont chaque année un débat d'orientation sur la protection sociale et la santé en fonction des besoins définis par les partenaires sociaux. »

L'amendement n° 10 présenté par M. Bourg-Broc, rapporteur pour avis, est ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le texte proposé pour l'article 47-1 de la Constitution :

« Art. 47-1. – Le Parlement vote chaque année les projets de loi d'équilibre de la sécurité sociale dans les conditions prévues par une loi organique.

« Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de trente jours après le dépôt d'un projet de loi, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de dix jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.

« Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de cinquante jours, les dispositions des projets peuvent être mises en œuvre par ordonnance. »

Sur cet amendement, M. Chamard a présenté un sous-amendement, n° 59, ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa de l'amendement n° 10, substituer au mot : « trente », le mot : « vingt-cinq », et au mot : « dix », le mot : « quinze ». »

En dépit de la présentation de l'amendement n° 10, qui tend à rédiger l'article, je précise que son éventuelle adoption ne nous empêchera pas de revenir sur les amendements de complément. Ce n'est pas une situation qui me ravit, mais...

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur.** Edgar Faure ! (*Sourires.*)

**M. le président.** Certes, mais tout n'était pas parfait, à quelque époque que ce fût !

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur.** On vous l'accorde !

**M. le président.** Nous examinerions, disais-je, les autres amendements, car les présenter sous forme de sous-amendement n'aurait aucun sens.

La parole est à M. Jacques Brunhes pour soutenir l'amendement n° 50.

**M. Jacques Brunhes.** Je serai très bref. Je m'étonne, monsieur le garde des sceaux, que vous puissiez considérer la jurisprudence de la commission des lois comme pouvant être nécessairement celle de l'Assemblée ! Le *Journal officiel* est le *Journal officiel* et la discussion à l'Assemblée est la discussion à l'Assemblée !

**M. le garde des sceaux.** Plaisanterie, monsieur Brunhes ! C'est au vieux routier de la commission des lois que vous êtes que je m'adresse !

**M. Jacques Brunhes.** Je ne répéterai pas l'argumentation que j'ai déjà développée plusieurs fois. Il nous semble que les conclusions de la commission Vedel pour la rédaction d'un article 47-1 de la Constitution étaient suffisantes. C'est la raison pour laquelle l'amendement n° 50 les reprend.

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur pour avis suppléant pour soutenir l'amendement n° 10 et présenter son propre sous-amendement n° 59.

**M. Jean-Yves Chamard, rapporteur pour avis suppléant.** Il s'agit de modifier les durées attribuées respectivement à chacune des deux assemblées pour l'examen des lois de financement.

Pour la loi de finances, je le rappelle, l'Assemblée a quarante jours ; si au bout de quarante jours, elle ne s'est pas prononcée, le Sénat a quinze jours. Le rapport est donc pratiquement de un à trois.

Dans le projet de loi constitutionnelle, l'Assemblée a un sort peu enviable en proportion puisqu'elle disposerait de vingt jours pour se prononcer et le Sénat de quinze jours.

La commission des affaires culturelles propose des délais ayant plus de rapport avec ceux de la loi de finances : trente jours pour l'Assemblée, dix pour le sénat.

A titre personnel et pour tenir compte de la susceptibilité bien normale de nos collègues du Sénat...

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

**M. le président.** Parlez plutôt de leur dignité ! (*Sourires.*)

**M. Jean-Yves Chamard, rapporteur pour avis suppléant.** Tout à fait, monsieur le président ! Merci.

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur.** Il est dans le même département que M. Monory !

**M. Jean-Yves Chamard, rapporteur pour avis suppléant.** Mon président de conseil général s'appelle René Monory, en effet ! Le président Mazeaud a raison de le rappeler !

Donc, en raison de la dignité de la Haute assemblée et de l'importance que nous lui attachons tous...

**M. André Fanton.** N'en jetez plus !

**M. Jean-Yves Chamard, rapporteur pour avis suppléant.** ... je vous propose de maintenir les quinze jours prévus

dans le projet de loi constitutionnelle pour le Sénat et de porter simplement de vingt à vingt-cinq jours le délai prévu pour l'Assemblée. Il resterait dix jours pour les navettes.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission sur les amendements n<sup>os</sup> 50 et 10 et sur le sous-amendement n<sup>o</sup> 59 ?

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur.** Monsieur Brunhes, la commission des lois, dont vous êtes membre, a tout de même une grande autorité.

Naturellement, elle a rejeté l'amendement n<sup>o</sup> 50 car la révision constitutionnelle n'apporterait alors plus aucun progrès par rapport à la situation actuelle.

**M. Jacques Brunhes.** Ce n'est pas vrai !

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur.** La commission a également repoussé l'amendement de M. Bourg-Broc défendu par M. Chamard. Il serait, en effet, tout à fait souhaitable d'obtenir un vote conforme du Sénat. Si on touche trop à ses prérogatives, cela risque de prolonger le débat de façon inutile et on reviendrait aux délais qu'avait prévus le Gouvernement.

Quant à votre sous-amendement, monsieur Chamard, il n'a pas été étudié par la commission.

**M. Jean-Yves Chamard, rapporteur pour avis suppléant.** Mon sous-amendement ne modifie pas le délai dont dispose le Sénat.

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur.** Certes, mais je n'en vois pas profondément l'utilité.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements n<sup>os</sup> 50 et 10 et sur le sous-amendement n<sup>o</sup> 59 ?

**M. le garde des sceaux.** Comme la commission, je suis naturellement défavorable à l'amendement n<sup>o</sup> 50 du groupe communiste. Toute la procédure de préparation des lois de financement, telle que je l'ai exposée hier, montre bien, d'une part, l'inutilité de ce débat d'orientation et, d'autre part, surtout, le fait qu'il reviendrait en réalité à faire la réforme constitutionnelle que je vous propose et dont vous avez adopté le principe hier sans la faire. De ce point de vue, Pierre Mazeaud a parfaitement raison.

Quant à l'amendement n<sup>o</sup> 10 sur les délais respectivement consentis aux deux chambres, puis consentis pour la navette, après qu'elles ont chacune examiné le texte en une lecture, j'y étais totalement défavorable dans la mesure où, créant pour le Sénat un espace de discussion excessivement réduit, il risquait, comme l'a dit Pierre Mazeaud, d'entraîner un vote non conforme de la Haute Assemblée – ça, c'est la navette parlementaire – mais surtout de rendre les conditions de travail du Sénat extrêmement difficiles, et je ne crois pas que, sur un texte de cette importance, il faille donner à l'une ou l'autre chambre des conditions de travail trop comprimées.

En revanche, je suis moins carrément défavorable au sous-amendement présenté par Jean-Yves Chamard, qui maintient pour le Sénat la durée prévue dans le projet de loi que je présente et qui donne à l'Assemblée cinq jours de plus par rapport à ce que nous avons proposé, cinq jours qui sont naturellement imputés sur la durée de la CMP après la lecture dans chacune des chambres, durée qui passerait donc de quinze à dix jours. Je suis donc prêt à m'en remettre à la sagesse de l'Assemblée.

Cependant, je ne suis vraiment pas sûr que ce soit un point déterminant et que nous devions prendre le risque de créer une difficulté.

Le système que nous avons proposé, qui a consisté à rapprocher considérablement le délai consenti à l'Assemblée et celui consenti au Sénat et à maintenir, pour la période de CMP, un délai suffisant, c'est-à-dire deux semaines, nous paraissait représenter un excellent équilibre. Le sous-amendement de Jean-Yves Chamard ne porte pas atteinte à la durée consentie au Sénat mais il réduit la période de la CMP. La réduire même d'un tiers peut nous créer des difficultés.

Bref, monsieur le président, je suis défavorable à l'amendement n<sup>o</sup> 10 et, pour le sous-amendement de Jean-Yves Chamard, je pense que je peux m'en remettre à la sagesse, tout en appelant l'attention sur le fait que, comme l'a dit le président de la commission des lois, plus l'Assemblée adoptera un texte pouvant faire l'objet d'un vote conforme du Sénat, plus le Parlement pourra consacrer ses efforts à d'autres textes que la révision constitutionnelle.

**M. le président.** J'appelle l'attention de l'Assemblée sur le fait que, si elle souhaitait retenir le système de M. Chamard et son sous-amendement, il lui faudrait par là même accepter l'amendement de la commission. Faute de quoi, le sous-amendement n'aurait pas de support. Donc, c'est à prendre ou à laisser en bloc !

**M. le garde des sceaux.** J'ai très clairement dit que j'étais défavorable à l'amendement n<sup>o</sup> 10.

**M. le président.** Dans ces conditions, vous êtes donc contre le tout, car on ne peut pas être contre l'amendement et pour le sous-amendement, à moins que vous ne déposiez un nouvel amendement, ce qui est votre droit le plus strict.

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

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur.** Je reviens sur le sous-amendement de M. Chamard, qui, je le rappelle, n'a pas été étudié par la commission.

Il y a un élément sur le fond qui me gêne, monsieur le président. Donner cinq jours de plus à l'Assemblée, pris en quelque sorte sur le Sénat, amènera inévitablement le Sénat à faire la même chose.

**M. André Fanton.** Bien sûr !

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur.** On se trouvera dans une situation très difficile lors des navettes, notamment si la CMP échoue. C'est la raison pour laquelle je m'oppose à ce sous-amendement.

**M. André Fanton.** Voilà qui est clair !

**M. Jean-Yves Chamard, rapporteur pour avis suppléant.** Je demande la parole, monsieur le président.

**M. le président.** Je sais ce que vous allez me dire, monsieur Chamard, mais, dans ce cas, il ne fallait pas déposer un sous-amendement mais un amendement. Puisque vous dites des choses radicalement différentes de celles qu'il y a dans l'amendement. Celui-ci se trouve profondément transformé par votre sous-amendement ; c'est donc qu'il fallait déposer un amendement.

**M. Jean-Yves Chamard, rapporteur pour avis suppléant.** Monsieur le président, vous n'êtes pas sans savoir que seul le président Mazeaud, parce que la commission des lois est saisie au fond, peut déposer un amendement hors délai. Je n'avais pas cette possibilité. J'ai donc déposé un sous-amendement.

Cela dit, j'appelle votre attention et celle de mes collègues sur le fait que l'amendement n<sup>o</sup> 10 ne change le texte du Gouvernement que sur les deux chiffres. Le pro-

jet de loi prévoit vingt jours pour l'Assemblée, quinze pour le Sénat. Je propose, moi, vingt-cinq jours pour l'Assemblée et quinze pour le Sénat. Tout le reste est identique.

Mes chers collègues, le Sénat dispose de quinze jours pour la loi de finances et nous de quarante. On laisse quinze jours aussi au Sénat pour examiner cette loi de financement. J'ose proposer vingt-cinq jours pour l'Assemblée et, avec stupeur, je dois le dire, j'entends le président de la commission des lois expliquer que c'est trop. Vous êtes à même de décider si, le Sénat ayant quinze jours dans un cas comme dans l'autre, nous devons ramener notre délai de quarante à vingt jours comme c'est proposé ou nous donner vingt-cinq jours. Chacun, évidemment, suivra sa propre sensibilité, mais il ne me semble pas que disposer de vingt-cinq jours soit scandaleux en soi.

**M. le président.** Monsieur le président de la commission des lois ?

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur.** Je maintiens le point de vue que j'ai développé tout à l'heure, monsieur le président. Je ne vais pas en changer.

**M. André Fanton.** Bien sûr !

**M. le président.** En tout état de cause, dans l'amendement n° 10, il y a lieu de remplacer les mots : « d'équilibre » par les mots : « de financement ». L'amendement n° 10 devient le n° 10 rectifié.

Je mets aux voix l'amendement n° 50.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Je mets aux voix le sous-amendement n° 59.

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

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 10 tel qu'il vient d'être rectifié.

*(L'amendement, ainsi rectifié, n'est pas adopté.)*

**M. le président.** MM. Floch, Glavany, Dray et les membres du groupe socialiste et apparentés ont présenté un amendement, n° 31, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le premier alinéa du texte proposé pour l'article 47-1 de la Constitution :

« Le Parlement vote des projets de loi d'équilibre de la sécurité sociale définissant les grands objectifs de la nation en matière de protection sociale, notamment de santé publique, et les conséquences financières qui en découlent, dans les conditions prévues par une loi organique. »

La parole est à M. Jacques Floch.

**M. Jacques Floch.** Cet amendement est la conséquence de l'amendement n° 29 que nous avons déposé à l'article 1<sup>er</sup>. Il devait permettre au Parlement de définir en priorité les objectifs de la nation en matière de protection sociale. L'Assemblée l'a repoussé. J'espère que vous réserverez un autre sort à celui-ci.

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

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur.** La commission a rejeté cet amendement qui se heurte aux mêmes objections que l'amendement n° 29. M. Fanton va peut-être réagir, mais c'est encore un peu Barbemolle !

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

**M. le garde des sceaux.** Défavorable.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 31.  
*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** M. Mazeaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 15, ainsi rédigé :

« Dans le premier alinéa du texte proposé pour l'article 47-1 de la Constitution, substituer aux mots : "chaque année le projet de loi d'équilibre" les mots : "les projets de loi de financement". »

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur.** C'est un amendement de coordination.

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

**M. le garde des sceaux.** Favorable !

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 15.  
*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** MM. Floch, Glavany, Dray et les membres du groupe socialiste et apparentés ont présenté un amendement, n° 32, ainsi rédigé :

« Après le premier alinéa du texte proposé pour l'article 47-1 de la Constitution, insérer l'alinéa suivant :

« Les projets de loi font l'objet d'une consultation préalable et annuelle de l'ensemble des partenaires sociaux dans les conditions prévues par une loi organique. »

La parole est à M. Jacques Floch.

**M. Jacques Floch.** Je reviens sur une de nos propositions, à savoir relancer un paritarisme rénové pour donner vraiment la parole à ceux qui participent effectivement à la gestion de la sécurité sociale et surtout à son financement. Il est nécessaire que l'ensemble des partenaires sociaux soient présents et assurés de débattre.

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

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur.** Défavorable, parce que la concertation avec les partenaires sociaux aura naturellement lieu, nous le savons et nous en avons délibéré longuement ces jours-ci. Il ne revient en tous les cas pas à la Constitution d'en arrêter le principe et d'en fixer les modalités.

**M. Jacques Floch.** Cela aurait été préférable !

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

**M. le garde des sceaux.** Défavorable.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 32.  
*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** MM. Floch, Dray, Glavany et les membres du groupe socialiste et apparentés ont présenté un amendement, n° 33, ainsi rédigé :

« Supprimer les avant-dernier et dernier alinéas du texte proposé pour l'article 47-1 de la Constitution. »

La parole est à M. Jacques Floch.

**M. Jacques Floch.** Cet amendement vient à point pour me permettre de rappeler un certain nombre de choses.

La discussion de l'amendement n° 10 et du sous-amendement n° 59 a démontré, je crois, dans quel bricolage nous nous engageons. Vous verrez qu'il y aura un

blocage dans le calendrier et, en fait d'intention louable, ce sera une catastrophe ! J'ai expliqué lors de la présentation de l'exception d'irrecevabilité que l'adoption de ce texte n'était nullement vitale puisqu'il n'y avait pas de caractère véritablement normatif dans la loi. Il était inutile de précipiter les choses !

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

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur.** Défavorable. Je pensais d'ailleurs, monsieur le président, que cet amendement tombait, mais sans doute dois-je me tromper.

Le Gouvernement et les partenaires sociaux auront naturellement besoin de la décision du Parlement sur les objectifs de dépenses parce que c'est celle qui servira de base pour la conclusion de contrats qu'on a appelés contrats d'objectifs ou contrats de moyens par la suite.

**M. le président.** Cet amendement tombait peut-être dans l'esprit, monsieur le président de la commission des lois, mais il est parfaitement compatible avec tout ce qu'on a voté jusque-là. Il ne tombe donc pas juridiquement.

Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. le garde des sceaux.** Même avis que celui du président rapporteur.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 33.  
(*L'amendement n'est pas adopté.*)

**M. le président.** M. Mazeaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 16, ainsi rédigé :

« Dans la première phrase du deuxième alinéa du texte proposé pour l'article 47-1 de la Constitution, substituer aux mots : "du projet de loi", les mots : "d'un projet". »

C'est un amendement de coordination, monsieur le rapporteur ?

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

**M. le président.** Le Gouvernement y est donc favorable ?

**M. le garde des sceaux.** Oui, monsieur le président.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 16.  
(*L'amendement est adopté.*)

**M. le président.** M. Mazeaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 17 rectifié, ainsi rédigé :

« Compléter le texte proposé pour l'article 47-1 de la Constitution par l'alinéa suivant :

"Les délais prévus au présent article sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session et, pour chaque assemblée, au cours des semaines où elle a décidé de ne pas tenir séance, conformément au deuxième alinéa de l'article 28". »

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur.** Cet amendement reprend, dans une rédaction qui tire les conséquences de la révision constitutionnelle du mois d'août dernier, une disposition qui figure au cinquième alinéa de l'article 47 concernant les lois de finances.

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

**M. le garde des sceaux.** Favorable.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 17 rectifié.

(*L'amendement est adopté.*)

**M. le président.** M. Mazeaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 18, ainsi rédigé :

« Compléter le texte proposé pour l'article 47-1 de la Constitution par l'alinéa suivant :

« La Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale. »

Sur cet amendement, je suis saisi de deux sous-amendements, n°s 27 et 60.

Le sous-amendement n° 27, présenté par le Gouvernement, est ainsi rédigé :

« Dans le dernier alinéa de l'amendement n° 18, substituer aux mots : "dans le contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale", les mots : "pour le contrôle de la mise en œuvre des lois de financement de la sécurité sociale, dans les conditions prévues par une loi organique". »

Le sous-amendement n° 60, présenté par M. Chamard, est ainsi rédigé :

« Dans le dernier alinéa de l'amendement n° 18, substituer aux mots : "le contrôle de l'application", les mots : "la mise en œuvre". »

La parole est à M. le rapporteur, pour soutenir l'amendement n° 18.

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur.** Il s'agit de reprendre, dans une rédaction adaptée aux lois de financement de la sécurité sociale, les dispositions de l'article 47 de la Constitution relatif à l'assistance fournie au Parlement et au Gouvernement par la Cour des comptes dans le contrôle de l'exécution des lois de finances.

**M. le président.** La parole est à M. le garde des sceaux, pour soutenir le sous-amendement n° 27 et donner l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 18.

**M. le garde des sceaux.** Le Gouvernement est parfaitement d'accord, sur le fond, avec l'amendement n° 18, prévoyant que la Cour des comptes apporte son assistance au Parlement et au Gouvernement pour le contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

Nous avons cependant déposé un sous-amendement afin de le modifier sur deux points.

Premièrement, il s'agit de préciser que cela se fera « dans les conditions prévues par une loi organique », de manière que nous puissions détailler les choses.

Deuxièmement, et c'est plus important, il s'agit de remplacer le contrôle de l'application par le contrôle de la mise en œuvre.

En effet, « application » fait directement allusion à la loi de règlement. Or il n'y aura pas, c'est clair, de loi de règlement dans ce domaine.

Par ailleurs, contrairement à ce qui se fait pour les lois de finances, et compte tenu encore une fois de la nature particulière des ressources de la sécurité sociale – nous en avons discuté toute la journée d'hier –, nous voudrions que les modalités du contrôle de la Cour des comptes soient limitées pour l'essentiel, d'une part, à un rapport, et, d'autre part, à des enquêtes à la demande des commissions parlementaires, en particulier de la commission des affaires sociales, mais aussi, bien entendu, comme de coutume, de la commission des finances.



D'ailleurs, dans le document de travail dont nous avons parlé abondamment hier, figure un projet de texte sur les modalités d'intervention de la Cour des comptes.

Ce sous-amendement permet donc à la fois d'éviter plus clairement l'amalgame avec les lois de règlement, qui n'existeront pas, et de ne pas laisser à la Cour des comptes le même champ de contrôle que pour les lois de finances, ce qui serait tout à fait contre-indiqué puisque, je le rappelle, il ne s'agit ni des mêmes recettes, ni des mêmes dépenses.

N'y voyez pas une question de principe fondamentale ni une opposition totale au texte proposé par la commission ; mais, vis-à-vis de la Cour des comptes, vous le savez aussi bien que moi, monsieur le président, qui êtes orfèvre en la matière, mieux vaut être plus rigoureux que moins.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Yves Chamard, pour soutenir le sous-amendement n° 60.

**M. Jean-Yves Chamard, rapporteur pour avis suppléant.** Le sous-amendement n° 60 reprend en fait celui, peu judicieusement placé, que j'ai retiré en début de séance.

Tout d'abord, il reprend exactement ce qu'a dit le garde des sceaux sur la notion de « mise en œuvre », préférable à celle « d'application ». En effet, le contrôle de l'application se situe, par définition, en aval : on vote d'abord une loi, puis on en contrôle l'application. Or, dans le cas présent, c'est en amont que la Cour des comptes intervient, dans les travaux préparatoires au vote de la loi de financement de la sécurité sociale, sous la forme d'un rapport. Le terme « mise en œuvre », qui couvre à la fois l'amont et l'aval, semble donc à la commission des affaires sociales meilleur que la simple application qui fait référence exclusivement à l'aval. Sur ce point, nous rejoignons exactement la position du Gouvernement.

En revanche, et à titre personnel, puisque nous n'avons évidemment pas eu connaissance du sous-amendement gouvernemental, je ne suis pas du tout d'accord avec le garde des sceaux lorsqu'il veut en faire mention dans une loi organique, dans le souci, nous dit-il, de limiter l'intervention de la Cour des comptes. Au vu de l'ampleur des problèmes de financement de la protection sociale dans notre pays, il vaudrait mieux au contraire que la Cour des comptes ait un regard aussi large que possible.

**M. Francis Delattre.** Très bien !

**M. Jean-Yves Chamard, rapporteur pour avis suppléant.** Au demeurant, vous le savez, l'intervention de la Cour des comptes dans la loi de finances ne dépend pas d'une loi organique. Restreindre le travail de la Cour des comptes dans ce domaine essentiel en l'inscrivant dans la loi organique ne me paraît pas la meilleure façon de procéder.

**M. Francis Delattre.** Très bien !

**M. le garde des sceaux.** Monsieur le président, je voudrais apporter un élément nouveau.

**M. le président.** A vrai dire, je pensais que c'était le cas de tous ceux qui s'expriment ici, monsieur le garde des sceaux, faute de quoi ils s'en abstiendraient. *(Sourires.)* Mais enfin, si vous y tenez, la Constitution me fait obligation de vous donner la parole.

**M. le garde des sceaux.** Monsieur le président, je veux simplement vous indiquer que, compte tenu des discussions qui sont en train de s'instaurer, je vais retirer

mon sous-amendement n° 27 et me rallier au sous-amendement n° 60 de M. Chamard qui me rejoint sur le point le plus important.

**M. Jean-Yves Chamard, rapporteur pour avis suppléant.** Je vous en remercie, monsieur le garde des sceaux.

**M. le président.** Le sous-amendement n° 27 est retiré.

Quel est l'avis de la commission sur le sous-amendement n° 60 ?

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur.** J'y suis tout à fait opposé, monsieur le président. En effet, il ne s'agit pas de mettre en œuvre une loi, il s'agit de l'appliquer ; d'où le contrôle de l'application de la loi.

**M. André Fanton.** C'est évident !

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur.** Je me félicite de voir le Gouvernement, comme j'allais le lui demander, retirer son amendement, car la loi du 22 juin 1967 sur la Cour des comptes est une loi ordinaire. Ne mettons pas tout dans les lois organiques. Merci donc au Gouvernement.

**M. le président.** La parole est à M. André Fanton.

**M. André Fanton.** Je remercie également le Gouvernement d'avoir retiré son amendement. En effet, prévoir une nouvelle loi organique alors que nous avons déjà décidé que la loi de financement de la sécurité sociale serait réglée par une loi organique était tout à fait inutile.

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

**M. le garde des sceaux.** Je voudrais rappeler les termes du dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution : « La Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances. » Cela fait très clairement allusion à la loi de règlement : en effet, comme vous le savez tous, la Cour des comptes vient « plancher » ici, au moment de l'examen des lois de règlement.

**M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur pour avis.** Pas uniquement.

**M. le garde des sceaux.** Lorsque la commission des lois préfère aux mots « mise en œuvre » le mot « application », l'entend-elle dans le sens d'exécution ou dans le sens de mise en œuvre ? Dans un cas, je continuerai à ne pas être favorable ; dans l'autre cas, j'accepterai parfaitement le texte de la commission des lois.

**M. le président.** La parole est à M. le président de la commission des lois.

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur.** Je répondrai par le bon sens ou, si vous préférez, par le sens commun : l'application de la loi, c'est effectivement l'application de celle-ci... *(Sourires.)*

Je ne vois pas ce que l'on pourrait dire d'autre !

**M. Xavier de Roux.** Absolument !

**M. André Fanton.** La mise en œuvre, c'est de la littérature !

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur.** C'est de la littérature, mais la « mise en œuvre » peut aussi se concevoir dans la tête, dans la pensée de l'auteur d'une proposition ou d'un projet de loi, au moment où il l'élabore. Auquel cas je veux bien que l'on parle de mise en œuvre ; mais pour l'application de la loi, le bon sens est là pour la définir. Je ne vois pas ce que je

peux vous répondre d'autre, monsieur le garde des sceaux ! Mais je suis persuadé que vous allez vous ranger à la position de la commission des lois.

**M. Xavier de Roux.** Nous ne sommes pas des charpentiers !

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur pour avis suppléant.

**M. Jean-Yves Chamard, rapporteur pour avis suppléant.** Monsieur le rapporteur de la commission des lois, contrôler l'application d'une loi suppose que cette loi existe. Tant qu'elle n'existe pas, on ne la contrôle pas.

**M. André Fanton.** Naturellement !

**M. Jean-Yves Chamard, rapporteur pour avis suppléant.** Cela signifie donc que la Cour des comptes ne pourra pas intervenir avant que la loi de financement ne soit votée. Sommes-nous bien d'accord ? Or nous savons tous que la Cour des comptes nous assiste déjà, hors le cadre de la Constitution d'ailleurs, lors de la préparation de la loi de finances. Elle intervient donc deux fois : il faut qu'elle contrôle *a posteriori* l'application de la loi de financement, mais il faut aussi qu'elle concoure...

**M. André Fanton et M. Etienne Garnier.** Pas du tout ! Vous ne parlez que de l'aval !

**M. Jean-Yves Chamard, rapporteur pour avis suppléant.** Mais si : elle agit en amont et en aval.

**M. André Fanton et M. Etienne Garnier.** Mais non !

**M. Jean-Yves Chamard, rapporteur pour avis, suppléant.** ... à la préparation des lois de financement de la protection sociale, puisque celles-ci seront élaborées notamment à partir de rapports de la Cour des comptes. Cela sera explicitement dit dans la loi organique.

**M. le président.** La parole est à M. Arnaud Cazin d'Honincthun.

**M. Arnaud Cazin d'Honincthun.** Contre le sous-amendement n° 60, monsieur le président, et pour approuver la position de la commission des lois.

L'article 47, dernier alinéa, de la Constitution donne à la Cour des comptes le pouvoir de contrôler l'exécution des lois de finances. Cela ne l'empêche pas, vous le savez bien, monsieur le président, de déposer,...

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

**M. Arnaud Cazin d'Honincthun.** ... préalablement à l'examen du projet de loi de règlement, un rapport.

**M. le garde des sceaux.** C'est ce que j'ai dit.

**M. Arnaud Cazin d'Honincthun.** Les deux ne sont donc pas contradictoires.

Cela dit, le rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales voudrait que la Cour des comptes soit consultée préalablement au dépôt du projet de loi.

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur.** Et comment ?

**M. Arnaud Cazin d'Honincthun.** Mais là, il y a un mélange des genres, et ce n'est pas du tout son rôle.

**M. André Fanton.** Exactement !

**M. le garde des sceaux.** Mais non !

**M. Arnaud Cazin d'Honincthun.** La position de la commission des lois paraît donc d'une parfaite orthodoxie.

**M. André Fanton.** Tout à fait !

**M. Arnaud Cazin d'Honincthun.** Et des positions divergentes nous amèneraient à un mélange des genres qui ne serait pas conforme à la tradition juridique. (« *Tout à fait !* » sur plusieurs bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)

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

**M. le garde des sceaux.** Monsieur le président, bien que ce point ne constitue pas, je le souligne, un choix politique fondamental, je voudrais totalement éclairer le vote de l'Assemblée, et ce, de deux manières.

Contrairement à ce qu'affirme M. Cazin d'Honincthun, le rapport de la Cour des comptes, c'est celui prévu par la loi de 1994 ; il existe déjà et ce sera un des éléments, je le répète, de la préparation de la loi de financement. Ce rapport de la Cour des comptes sur la sécurité sociale est donc, d'ores et déjà, un élément de droit positif, il est maintenu et il fera partie de la procédure de préparation de la loi de financement. Je la rappelle : consultation des caisses, conférence annuelle de la santé, rapport de la Cour des comptes, rapport de la commission des comptes sociaux et, enfin, préparation et dépôt par le Gouvernement du projet de loi.

Deuxièmement, je précise, avant que l'Assemblée ne vote, que « mise en œuvre » et « application » ne veulent pas dire la même chose dans le fond.

**M. André Fanton.** Certes.

**M. le garde des sceaux.** En effet, une loi est « appliquée » par ceux qui doivent l'appliquer, c'est-à-dire le Gouvernement et l'administration. La loi de financement, quant à elle, sera « mise en œuvre » par des gens qui ne l'appliqueront pas au sens que je viens de donner,...

**M. André Fanton.** Oh !

**M. le garde des sceaux.** ... tout simplement parce qu'il s'agit d'un régime autonome : elle sera donc bien « mise en œuvre » dans ses dispositions et selon les règles propres à la sécurité sociale.

**M. le président.** La parole est à M. André Fanton.

**M. André Fanton.** Monsieur le président, j'avais demandé la parole avant d'entendre les derniers propos de M. le garde des sceaux. Mais la distinction qu'il vient de faire me surprend beaucoup. Pardonnez-moi, monsieur le garde des sceaux, mais la loi est la loi ! Dès qu'elle est votée, elle doit être appliquée par tout un chacun, qu'il soit partenaire social, Gouvernement, administration ou simple citoyen.

**M. le garde des sceaux.** Mais non !

**M. André Fanton.** L'idée que l'on puisse faire une différence selon les cas me paraît tout à fait étonnante.

Cela dit, monsieur le garde des sceaux, cette discussion montre finalement que vous aurez à peu près satisfaction, et même totalement, par le vote de l'amendement de la commission des lois. En effet, lorsque M. Chamard a défendu sa notion de « mise en œuvre », il a bien précisé qu'il s'agissait d'une intervention avant le vote de la loi. Or vous avez vous-même répondu à M. Cazin d'Honincthun que, lorsqu'on votait la loi de finances, on s'inspirait du rapport que la Cour des comptes avait fait pour la loi précédente...

**M. Xavier de Roux.** C'est Byzance !

**M. André Fanton.** ... et donc bien « en application » de la loi. Le terme « mise en œuvre » pourrait laisser penser que la Cour des comptes n'intervient pas après, mais seulement avant.

**M. Jean-Yves Chamard, rapporteur pour avis suppléant.** Ah non ! J'ai dit : avant et après !

**M. André Fanton.** Si ! C'est écrit en toutes lettres. Or l'application, telle que la conçoit la commission des lois, rejoint bien ce que vous avez expliqué à M. Cazin d'Honincthun : la Cour des comptes contrôle l'application des lois de financement de la sécurité sociale et, l'année suivante, lorsque l'on prépare ou que l'on met en œuvre la loi suivante, on s'inspire des travaux de la Cour des comptes. Voilà pourquoi le texte de la commission des lois me paraît totalement de nature à donner satisfaction aux uns et aux autres. En tout état de cause, monsieur le garde des sceaux, je répète que la loi est la même pour tous.

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

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur.** Le garde des sceaux a fait référence à la loi de 1994 ; qu'il me permette de lui faire remarquer que la loi de 1994 est une loi ordinaire !

**M. Arnaud Cazin d'Honincthun.** Bien sûr !

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur.** Rien n'empêche une loi ordinaire d'apporter la précision souhaitée à travers ce sous-amendement.

**M. Arnaud Cazin d'Honincthun.** Parfaitement !

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur.** Mais n'allons pas l'inscrire dans la Constitution. Il y a la loi : mettons-la dans la loi, mais n'envisageons pas de charger la Constitution. Sinon, au rythme des modifications constitutionnelles que nous impose le Gouvernement, nous aurons bientôt une Constitution d'un millier de pages !

**M. Arnaud Cazin d'Honincthun et M. Xavier de Roux.** Très bien !

**M. André Fanton.** Et nous n'aurons plus qu'à aller nous installer à Versailles toute l'année !

**M. le président.** Je mets aux voix le sous-amendement n° 60.

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

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 18.  
*(L'amendement est adopté.)*

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

Je mets aux voix l'article 3, modifié par les amendements adoptés.

*(L'article 3, ainsi modifié, est adopté.)*

### Après l'article 3

**M. le président.** M. de Courson a présenté un amendement, n° 34, ainsi rédigé :

« Après l'article 3, insérer l'article suivant :

« Dans le premier alinéa de l'article 53 de la Constitution, après les mots "les finances de l'Etat", sont insérés les mots : "ou de la sécurité sociale". »

La parole est à M. Arnaud Cazin d'Honincthun pour défendre cet amendement.

**M. Arnaud Cazin d'Honincthun.** Il est défendu, monsieur le président, pour donner satisfaction à M. le garde des sceaux.

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

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur.** Défavorable. Il paraît en effet difficile d'étendre la compétence du Parlement dans le sens souhaité par l'auteur de l'amendement. Par ailleurs, le dispositif proposé, qui vise les traités engageant les finances de la sécurité sociale, est en contradiction avec son exposé sommaire qui fait quant à lui référence aux conventions passées par la sécurité sociale elle-même.

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

**M. le garde des sceaux.** Défavorable.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 34.  
*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** M. Chevènement a présenté un amendement, n° 2, ainsi rédigé :

« Après l'article 3, insérer l'article suivant :

« Dans l'article 55 de la Constitution, après les mots : "à celle des lois" sont insérés les mots : "qui leur sont antérieures". »

La parole est à M. Jean-Pierre Chevènement.

**M. Jean-Pierre Chevènement.** Monsieur le garde des sceaux, je voudrais, par cet amendement, rappeler la signification du mouvement social que nous avons connu à la fin de l'année dernière. C'était une interpellation au Gouvernement de la République sur sa capacité à préparer l'avenir. Il est tout à fait clair que le Gouvernement de la République et le Parlement se voient aujourd'hui dépossédés de leurs pouvoirs par l'évolution de la jurisprudence, à commencer par celle du Conseil d'Etat.

Dois-je en effet rappeler que, par l'arrêt Nicolo du 20 octobre 1989, le Conseil d'Etat a affirmé la primauté des directives communautaires sur la loi française, même postérieure ? Et par l'arrêt Boisdet du 24 septembre 1990, ce principe a été étendu aux règlements communautaires. Cette dépossession du Parlement est particulièrement grave, d'autant que les champs de compétence de l'Union européenne ne cessent de s'étendre et qu'en même temps se multiplient les domaines dans lesquels il devient possible au Conseil de décider à la majorité qualifiée.

L'arrêt Nicolo et l'arrêt Boisdet portent atteinte à la souveraineté nationale, à l'autorité de la loi, à l'équilibre des pouvoirs. Et ce n'est pas M. le président de la commission des lois qui me contredira, puisqu'il a lui-même déposé une proposition de loi constitutionnelle, enregistrée à la présidence le 7 avril 1993, qui dit exactement la même chose que mon amendement. Il est temps que le Parlement se manifeste et indique que le droit dérivé de la Communauté ne peut être supérieur aux lois françaises que dans la mesure où ces lois lui sont antérieures et non postérieures.

Mes chers collègues, j'appelle votre attention sur ce point essentiel. Nous discutons d'une révision constitutionnelle. Nous en avons déjà adopté beaucoup depuis cinq ans, qui ne s'imposaient pas toujours. Saisissons au moins cette occasion pour poser clairement le principe du simple respect du Parlement, afin que les lois que nous votons aient encore une autorité.

Si tel ne devait pas être le cas, mes chers collègues, je vous le dis franchement, il ne faudrait plus vous représenter aux prochaines élections. Entendez-vous entériner la thèse selon laquelle le mètre-étalon de notre droit est désormais le traité de Rome, et non plus la Constitution de 1958 ?

Je propose donc d'ajouter à l'article 55 de la Constitution les mots : « qui leur sont antérieures ». C'est la seule manière de faire respecter le Parlement et, à travers lui, la souveraineté nationale et le peuple français.

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

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur.** Monsieur le président, nous abordons là un débat très important, qui a d'ailleurs été évoqué lors de la discussion générale.

La commission a repoussé cet amendement. Mais, à titre personnel, j'y suis d'autant plus favorable – ce qui n'étonnera personne – que M. Chevènement a repris ici une de mes propositions de loi constitutionnelle.

Il y a là, en effet, un véritable problème, celui de la remise en cause de l'autorité de la loi nationale et, *a fortiori*, celle de notre Constitution, à la suite non seulement de la jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation, que je juge néfaste, mais aussi de celle de la Cour de justice européenne découlant d'une de ses toutes premières décisions datant de 1960 et d'une autre décision de 1974.

Comme je l'ai déjà dit à l'auteur de l'amendement, quoi que l'on fasse, y compris une modification constitutionnelle, compte tenu de ces jurisprudences les actes communautaires s'appliqueront puisque la Cour de justice européenne s'assoit littéralement sur la loi des Etats membres et même sur leur Constitution. La réflexion me conduit donc à dire à M. Chevènement que ce n'est pas en changeant la Constitution que l'on modifiera les choses.

C'est la raison pour laquelle j'ai invité le Gouvernement à réfléchir, dans le cadre de la prochaine conférence intergouvernementale qui doit débiter en mars prochain, à la nécessité de modifier le traité de Rome. Car il est vrai que tout le droit dérivé se trouve dans la « seringue » dont vous parliez tout à l'heure.

J'ai donné comme exemple – et c'est un sujet qui sera abordé par l'amendement suivant de M. Chevènement – ce qu'on a appelé le service public à la française ou les missions de service public, qu'il convient tout particulièrement de défendre. J'ai indiqué que s'il prenait à Bruxelles l'idée de décider que la notion de concurrence doit l'emporter, supprimant par là même celle de service public, nous aurons beau inscrire cette dernière dans la Constitution, cela ne servirait à rien.

Je me tourne vers le Gouvernement pour lui dire qu'il s'agit là d'un véritable problème qui touche à la souveraineté nationale et qui touche par là même à ceux qui sont chargés de représenter le peuple français, c'est-à-dire les parlementaires et plus particulièrement les députés. A quoi sert de discuter de dispositions, de voter des lois, si l'acte communautaire, quel qu'il soit, va à leur rencontre, à l'encontre donc de la souveraineté que nous entendons défendre ?

Monsieur le ministre, je souhaite donc que, au-delà de la discussion constitutionnelle, vous vous fassiez mon interprète, et peut-être celui de l'Assemblée elle-même, pour appeler l'attention du Premier ministre sur ce problème fondamental. A la veille de cette conférence intergouvernementale, certaines choses doivent être dites. Il faut que le Gouvernement prenne conscience qu'il y va de la souveraineté du pays, de la souveraineté de la nation française, et qu'il est absolument inadmissible que notre Constitution devienne en quelque sorte lettre morte en face d'un acte communautaire quel qu'il soit.

Je vais vous faire une proposition et je souhaiterais que vous la transmettiez à M. le Premier ministre. Nous connaissons, et nous l'avons souvent rappelé sur ces bancs, ce que l'on appelle le compromis de Luxembourg, qui permet d'éviter que ce qui touche l'essentiel s'applique automatiquement chez nous. Certes, il n'est pas inscrit dans les textes, mais vous savez très bien que, depuis la présidence du général de Gaulle, nous avons à plusieurs reprises demandé à Bruxelles, c'est-à-dire au conseil des ministres – pas à la Commission – de l'appliquer. Ne pourrait-on pas envisager, lorsque une disposition communautaire va à l'encontre des droits fondamentaux, des droits constitutionnels d'un Etat membre, une procédure identique à celle prévue par le compromis de Luxembourg et permettant au pays concerné de refuser d'appliquer cette disposition ? Il y va de la sauvegarde de la souveraineté nationale. Point besoin de vous le rappeler, monsieur le garde des sceaux, vous le savez mieux que quiconque. Et je ne dévoilerai aucun secret en disant que j'ai eu l'occasion, hier même, d'appeler l'attention du Président de la République sur ce point et qu'il me semble avoir été parfaitement compris.

**M. André Fanton.** Très bien !

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

**M. le garde des sceaux.** Je suis tout à fait défavorable à l'amendement de M. Chevènement, comme le sont le président de la commission des lois et la commission des lois elle-même.

**M. André Fanton.** M. Mazeaud n'a pas dit « tout à fait » !

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur.** J'ai dit que j'y étais favorable à titre personnel, mais que la commission était contre.

**M. le garde des sceaux.** Certes ! Mais le président de la commission des lois s'exprime aujourd'hui en tant que rapporteur.

Il convient de bien clarifier les choses, même si l'argumentation développée par Jean-Pierre Chevènement, puis par Pierre Mazeaud, peut apparaître, notamment au regard de l'actualité, particulièrement séduisante.

En matière de droit, de Constitution, mais encore plus en matière d'engagements internationaux – car c'est de la signature de la France qu'il s'agit –, il faut d'abord s'en remettre aux principes et ne pas y déroger.

Quand ceux qui nous représentent – le chef de l'Etat, le ministre des affaires étrangères, autre autres – apposent leurs signatures au nom de la France, cela signifie bien qu'ils le font à ce titre et non en leur nom propre ou au nom du gouvernement en place.

Il y a deux questions distinctes et qu'il ne faut pas confondre.

La première est réglée par la Constitution. Selon une tradition juridique séculaire de notre pays : les traités internationaux sont supérieurs aux lois. Par conséquent, un traité international peut nous conduire à modifier notre droit positif.

L'amendement de M. Chevènement n'est pas acceptable car cela signifierait qu'un acte national, en l'occurrence la loi, permettrait de mettre en cause un engagement que nous avons pris sur le plan international.

On peut parfaitement dénoncer un traité. C'est ce qu'a fait le général de Gaulle, en 1966, quand il a décidé que la France quitterait l'OTAN. Mais cela se situe au niveau des relations internationales, avec toutes les conséquences

qui peuvent en découler. Mais ce n'est pas un acte national de droit interne qui peut remettre en cause les engagements pris au plan international et qui, selon l'article 55 de la Constitution, s'imposent.

Faut-il suivre M. Chevènement et dire qu'une loi nationale peut, contrairement à la tradition juridique séculaire de notre pays, mettre en cause la signature apposée par la France sur un acte international ? Je dis non.

L'autre question, posée par le président Mazeaud – et non par le rapporteur Mazeaud – et que M. Chevènement a confondue avec la première, est celle du droit communautaire dérivé, c'est-à-dire la question des lois communautaires qui sont d'application directe dans notre pays.

Comme je l'ai indiqué hier, l'arrêt de 1964 de la Cour de justice de Luxembourg ne dit pas, contrairement à ce qu'on a voulu lui faire dire, que le droit dérivé est supérieur à la Constitution ; il dit que le droit dérivé est supérieur aux lois nationales. Il y a là un vrai problème quand ce droit dérivé – il ne s'agit pas de traités internationaux, ne mélangeons pas tout –, c'est-à-dire la législation communautaire, notamment les directives, met en cause, annule ou oblige à modifier notre loi nationale. C'est ce qui explique d'ailleurs les arrêts de la Cour de cassation ou du Conseil d'Etat qui ont été cités.

Ce problème est un problème politique de plus en plus présent puisque le domaine de la législation communautaire s'étend et que beaucoup de règles qui s'appliquent aujourd'hui en France n'ont pas été adoptées par le législateur national, ou par le Gouvernement quand il s'agit de règlements, mais par le législateur communautaire.

Cette question qu'à posée Pierre Mazeaud mérite d'être posée lors de la conférence intergouvernementale qui s'ouvrira, en mars, par le Conseil européen de Turin. Comme je l'ai déjà indiqué à la fin de la discussion générale, je suis sûr que le Président Jacques Chirac et le Gouvernement auront l'occasion de mettre ce sujet en discussion. La question telle que je viens de l'énoncer est simple et facile à comprendre. En revanche, il est beaucoup plus difficile d'y apporter une réponse.

Qu'il s'agisse des traités, à propos desquels nous ne devons en aucune façon modifier notre grande tradition séculaire, ou du droit dérivé, je crois, mesdames, messieurs les députés, que, par les temps qui courent et dans un monde qui tend de plus en plus à s'unifier, il n'est pas de l'intérêt national que de laisser à penser que les décisions que la France prend, y compris celles de son Parlement, pourraient conduire à affaiblir les constructions politiques ou juridiques ainsi que les organisations internationales auxquelles elle participe et à remettre en cause les traités auxquels elle est partie. Aujourd'hui, dans le monde tel qu'il est, nous avons plus que jamais besoin de sécurité, qu'elle soit monétaire, diplomatique, militaire ou économique. Je souhaite qu'aucun débat, aussi fondé soit-il – c'est le cas s'agissant du droit dérivé communautaire –, puisse donner à penser que la France est un pays dont les principes et les intérêts sont à géométrie variable.

**M. Pierre Lequiller.** Très bien !

**M. le garde des sceaux.** La France est un pays qui a des principes et qui sait où sont ses intérêts. Ni les uns ni les autres ne sont à géométrie variable. Quand la France prend des engagements, elle s'y tient, car elle le fait selon ses procédures constitutionnelles et en fonction d'une appréciation définitive et délibérée de ses intérêts. Que ce soit dans l'Union européenne ou dans le monde entier, la France doit être un îlot de vérité, de lucidité et de stabi-

lité. Nous sommes un trop grand pays pour nous permettre de varier ! (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement de la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

**M. le président.** La parole est à M. le président de la commission, rapporteur.

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur.** Je suis comblé par la réponse du garde des sceaux, et je prends acte, comme l'ensemble des parlementaires, que la question sera abordée à l'occasion de la conférence intergouvernementale.

Il ne s'agit nullement, monsieur le garde des sceaux, d'envisager qu'un acte national puisse modifier un accord international. Cela dit, rien n'empêche le Parlement de modifier, s'il l'estime utile, l'article 55 de la Constitution,...

**M. le garde des sceaux.** C'est sûr !

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur.** ... car la souveraineté, elle est ici !

Pour que les choses soient claires, je dirai qu'il ne s'agit pas de refuser d'appliquer le traité de Rome, ...

**M. André Fanton.** Exactement !

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur.** ... ni même de le dénoncer, mais de saisir l'occasion de la conférence intergouvernementale pour le modifier afin que le droit communautaire dérivé ne puisse être considéré comme supérieur à la Constitution – la nôtre comme celle de chacun des Etats membres.

Or la jurisprudence de la Cour de justice est tout à fait scandaleuse puisque, depuis 1960, elle s'assoit sur la Constitution des Etats membres, ...

**M. Jacques Myard.** Absolument !

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur.** ... ce qui est totalement inadmissible. (*Applaudissements sur quelques bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

**M. le président.** La parole est à M. Xavier de Roux.

**M. Xavier de Roux.** L'amendement présenté par M. Chevènement nous amène, en effet, au cœur du problème.

Il n'est plus possible de considérer aujourd'hui que le traité de Rome est un traité international au sens classique du terme. Certes, dans notre droit, les traités internationaux ont toujours été supérieurs aux lois. Mais le traité de Rome est un traité créateur d'institutions, et donc créateur de droit dérivé.

Actuellement, deux sources de droit sont en concurrence : la loi nationale et la loi européenne, cette dernière fournissant d'ailleurs la moitié du droit français positif actuel.

Je ne suis pas d'accord avec le président Mazeaud quand il dit que la Cour de justice a foulé aux pieds la Constitution des Etats membres. Je ne dis pas qu'elle n'ait pas été tentée de le faire mais, jusqu'à présent, la Cour de justice a seulement considéré que la loi nationale devait se plier à l'ordre juridique communautaire.

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur.** Mais si, elle a foulé aux pieds notre Constitution !

**M. Xavier de Roux.** Pas *expressis verbis* en tout cas !

C'est d'ailleurs tout le problème qui se pose à la cour constitutionnelle de Karlsruhe, les Allemands résistant fortement d'ailleurs à l'interprétation de la Cour de justice.

D'où l'intérêt de la conférence intergouvernementale de mars prochain, qui permettra de clarifier les choses et de savoir ce qui est du domaine communautaire et ce qui relève de celui des Etats. Je crois qu'un jour, il faudra bien sortir du bois !

On a essayé de bâtir l'Europe en se fondant sur le marché ; on s'est dit qu'en unifiant un marché et en créant des institutions de régulation de marché, à l'instar de notre commission des opérations de bourse, on aboutirait à une construction politique. Il est évident qu'on n'a pas pris le bon chemin : le libre marché ne donnera jamais une organisation politique.

Il est donc temps de régler ce problème et de ne pas laisser la Cour de justice inventer, sans contrepoids, un système institutionnel que nous n'accepterions pas. De ce point de vue, l'amendement de M. Chevènement me semble présenter un certain intérêt, mais il me paraît dangereux parce qu'il se trouve que nous n'allons pas changer tous les jours de Constitution. Cet amendement est un rappel à l'ordre, destiné à montrer combien le problème est important et tout l'intérêt qu'il y a à le régler sur le plan institutionnel.

Je ne suis pas partisan de l'inclure dans la réforme de la Constitution car je suis persuadé que les esprits éclairés qui se réuniront au mois de mars prendront en considération les raisons de M. Chevènement. Je ne le voterai donc pas, tout en reconnaissant l'intérêt qu'il présente.

**M. Jean-Yves Chamard**, *rapporteur pour avis suppléant*. Très bien !

**M. le président**. La parole est à M. Arnaud Cazin d'Honincthum.

**M. Arnaud Cazin d'Honincthum**. J'interviendrai, contre l'amendement n° 2 de notre collègue Jean-Pierre Chevènement.

M. Chevènement voudrait nous faire revenir à la situation qui prévalait sous l'empire de la jurisprudence « Syndicat général des fabricants de semoules de France » – je n'y vois naturellement aucun symbole (*Sourires*) –, qui date de 1968. Cette jurisprudence s'est trouvée modifiée par la suite par les arrêts Nicolo et autres, déjà cités, rejoignant en cela la jurisprudence très antérieure de la Cour de cassation.

**M. Pierre Mazeaud**, *président de la commission des lois, rapporteur*. Hélas !

**M. Jacques Myard**. Scandaleux !

**M. Arnaud Cazin d'Honincthin**. Qu'est-ce à dire ?

Auparavant, le juge estimait que toute loi postérieure l'emportait sur les traités. En d'autres termes, il estimait qu'il n'était pas gardien de la hiérarchie des normes juridiques.

**M. Jacques Myard**. Exact !

**M. Arnaud Cazin d'Honincthun**. Que signifie essentiellement la nouvelle jurisprudence ? Que le juge ne doit pas être myope.

Il y a un ordre juridique, sur lequel on peut être en désaccord mais auquel nous avons souscrit, notamment en adoptant l'article 55 de la Constitution. Le juge, quand il examine un litige, ne peut pas faire abstraction de cet ordre juridique, à moins d'être myope. C'est tout ce que dit la jurisprudence. Mais il est vrai que la législation dérivée pose un problème, et plusieurs orateurs se sont exprimés longuement à ce sujet.

J'ajouterai que l'on croit que la jurisprudence dite « des semoules », à laquelle voudrait nous faire revenir M. Chevènement, était inspirée par le souci de protéger notre ordre juridique interne national. Or c'est faux.

Pourquoi cette jurisprudence ne se référerait pas au fait qu'une norme soit au-dessus ou au-dessous de l'autre, mais à la postériorité de l'une par rapport à l'autre ? Pour une raison très simple : l'article 55 ne prévoit l'application des traités dans l'ordre interne que s'il y a réciprocité...

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

**M. Etienne Garnier**. Exact !

**M. Arnaud Cazin d'Honincthun**. ... et le juge de droit national s'estime être incapable d'apprécier cette réciprocité.

S'agissant du droit communautaire, nous sommes, ainsi que l'a dit Xavier Le Roux, dans un contexte tout à fait différent. En effet, nous nous sommes unilatéralement dessaisis, quelles que soient les conditions de réciprocité d'application dans les autres Etats membres. Autant je conçois que l'extension du droit communautaire dans des domaines non expressément prévus par le traité peut poser des problèmes, ce que j'admets parfaitement au regard de l'ordre juridique interne, autant adopter l'amendement de M. Chevènement, quels que soient le talent et la conviction avec lesquels il le défend, me paraît marquer une régression par rapport aux progrès de notre droit.

**M. Jacques Myard**. Faux !

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

**Mme Nicole Catala**. Je vais essayer de bien cerner le problème qui me semble le plus actuel et le plus délicat et auquel je ne suis pas certaine que l'amendement de M. Chevènement réponde d'une manière adéquate.

Il faut bien distinguer le droit communautaire issu des traités eux-mêmes et le droit dérivé.

**M. Etienne Garnier**. Assurément !

**Mme Nicole Catala**. Pour ce qui est des traités eux-mêmes, la question de leur compatibilité avec notre Constitution, comme c'est le cas pour les autres constitutions nationales, est prévue par notre système juridique de contrôle de constitutionnalité. L'Acte unique n'a pas été soumis au Conseil constitutionnel, mais le projet de traité de Maastricht a été soumis au Conseil constitutionnel et nous avons révisé la Constitution avant de le soumettre au référendum.

Ainsi, pour ce qui concerne le droit originaire des traités eux-mêmes, je pense que la question soulevée par le président Mazeaud n'a pas lieu d'être. En revanche, la question se pose d'une manière très aiguë pour ce qui concerne le droit dérivé, dont chacun sait qu'il prend une place de plus en plus importante dans notre ordre juridique.

**M. Etienne Garnier**. C'est vrai !

**Mme Nicole Catala**. On compte aujourd'hui plus de 20 000 textes communautaires en vigueur, et le droit dérivé peut se heurter soit à nos lois ordinaires soit à notre Constitution.

S'agissant de la première hypothèse, nous sommes en présence des deux jurisprudences qui ont été évoquées, celle de la Cour de cassation et celle du Conseil d'Etat,

qui font prévaloir les traités et les accords régulièrement ratifiés sur les lois internes, quelles qu'elles soient et quelle que soit leur date.

Je comprends très bien la préoccupation de M. Chevènement et, dans une certaine mesure, je la partage. Mais je ne suis pas certaine que le texte qu'il propose puisse s'appliquer sans discussion au droit dérivé...

**M. le garde des sceaux.** C'est clair : non !

**Mme Nicole Catala.** ... car cela supposerait que le droit dérivé soit assimilé à un traité ou à un accord régulièrement ratifié. Or je ne pense pas que l'on puisse aujourd'hui procéder à une telle assimilation.

Le droit dérivé est à mi-chemin entre le droit international et le droit interne, et il s'incorpore de plein droit à l'ordre juridique interne lorsqu'il s'agit d'un règlement et même, pour certaines dispositions, de directives. L'amendement passe donc à côté de la cible qu'il voulait atteindre.

J'en viens au contrôle de la compatibilité du droit dérivé avec notre Constitution du droit dérivé. Là, ainsi que je l'ai dit, le problème se pose d'une façon très aiguë.

Chacun sait que le Conseil constitutionnel a refusé de se prononcer sur cette compatibilité il y a une quinzaine d'années, mais cette solution apparaît comme de moins en moins satisfaisante.

Pour ma part, je pense qu'il conviendrait d'inscrire dans le traité futur, si nos partenaires en étaient d'accord, le principe essentiel, et admis par d'autres parlements que le nôtre, que les constitutions nationales prévalent sur le droit communautaire,...

**M. Pierre Mazeaud,** *président de la commission des lois, rapporteur.* Bien sûr !

**Mme Nicole Catala.** ... qu'il s'agisse de traités ou du droit dérivé, mais qu'il appartient à chaque pays d'assurer le contrôle de la constitutionnalité du droit dérivé selon ses propres institutions. N'oublions pas que certains pays, comme la Grande-Bretagne, n'ont pas de Constitution écrite. Le problème se pose donc dans chaque Etat d'une manière spécifique.

Il faut inscrire ce principe général dans le futur traité, mais renvoyer aux dispositions nationales le soin de le mettre en œuvre.

**M. le président.** La parole est à M. le président de la commission des lois.

**M. Pierre Mazeaud,** *président de la commission des lois, rapporteur.* Je vous remercie, monsieur le président, de me donner à nouveau la parole pour éclairer nos collègues, notamment l'éminent juriste qu'est M. de Roux.

Je ferai référence pour ce faire à une décision de la Cour de justice des Communautés européennes du 17 décembre 1970, concernant l'Internationale Handelsgesellschaft. Permettez-moi, car cela ne me prendra pas plus d'une minute, d'en citer un extrait pour informer l'Assemblée et conclure, comme Mme Catala, qu'une solution devra être trouvée lors de la conférence intergouvernementale :

« Attendu que le recours à des règles ou notions juridiques de droit national pour l'appréciation de la validité des actes arrêtés par les institutions de la Communauté aurait pour effet de porter atteinte à l'unité et à l'efficacité du droit communautaire ; que la validité de tels actes ne saurait être appréciée qu'en fonction du droit communautaire ; qu'en effet, le droit né du traité, issu d'une

source autonome, ne pourrait en raison de sa nature se voir judiciairement opposer des règles de droit national quelles qu'elles soient sans perdre son caractère communautaire et sans que soit mise en cause la base de la Communauté elle-même ; que, dès lors, » – j'insiste sur ce point – « l'invocation d'atteintes portées soit aux droits fondamentaux tels qu'ils sont formulés par la constitution d'un Etat membre soit aux principes d'une structure constitutionnelle nationale ne saurait affecter la validité d'un acte de la Communauté ou son effet sur le territoire de cet Etat... »

Cela ne va-t-il pas à l'encontre de la Constitution des Etats membres ? Je réponds : oui.

**M. André Fanton et M. Jacques Myard.** C'est très clair !

**M. Etienne Garnier.** C'est limpide !

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Pierre Chevènement.

**M. Jean-Pierre Chevènement.** C'est la Cour de justice des Communautés européennes de Luxembourg qui a assimilé le droit dérivé aux traités, et c'est ce contre quoi je m'insurge. J'espère d'ailleurs que je ne serai pas le seul à m'insurger car, si l'on devait suivre M. Cazin d'Honinchtun, il faudrait mettre l'Assemblée nationale en vacances, et ce seraient les vacances de la légalité républicaine ! (*Sourires.*)

**M. André Fanton.** Nous siégerions à Luxembourg et non plus à Versailles !

**M. Jean-Pierre Chevènement.** Je rappelle que, selon un rapport du Conseil d'Etat de 1992, 56 p. 100 des normes juridiques nouvelles ont été posées par les autorités communautaires. Les normes nationales ne représentent donc que 44 p. 100.

M. Toubon parle beaucoup de la parole de la France. Je suis attaché à la parole donnée autant que lui et que beaucoup d'autres, mais nous avons là affaire à un empêtement manifeste sur notre droit.

M. Mazeaud a cité un arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes de 1970, mais il en a cité d'autres hier, datant de 1960 ou de 1961, et même de 1964. Croyez-vous que, si cette jurisprudence avait signifié que le droit communautaire primait sur la loi, ce qui n'était pas encore reconnu par notre jurisprudence à l'époque, le général de Gaulle n'aurait pas réagi ? En 1965, il a pratiqué la politique de la chaise vide. La Cour de justice de Luxembourg pouvait alors bien conclure comme elle le voulait, les juridictions françaises ne prenaient pas cela trop au sérieux.

Il y a peu de temps, un haut magistrat m'a dit qu'en 1989-1990, le Conseil d'Etat avait fini par être lui aussi sensible à l'air du temps. Mais l'air du temps, c'est nous qui le faisons, mes chers collègues !

**M. André Fanton.** Exact !

**M. Jean-Pierre Chevènement.** Et s'il y a une manifestation claire de volonté au niveau du Parlement, peut-être la jurisprudence évoluera-t-elle dans le bon sens. Il ne faut quand même pas se mésestimer à ce point !

Rappelons-nous le propos de Montesquieu : « Un pays qui ne connaît pas la séparation des pouvoirs n'a pas de Constitution. » Si nous suivons M. le garde des sceaux, nous sommes réduits à la plus totale impuissance, nous devenons les spectateurs de l'histoire de la France, les spectateurs de l'évolution de notre droit.

Je ne prendrai qu'un exemple d'une manifestation de volonté qui va tout à fait à l'encontre de ce que l'on vient de dire : la Cour constitutionnelle de Karlsruhe s'est appuyée sur la loi fondamentale allemande pour affirmer, dans sa décision du 12 octobre 1993, que les modalités de passage à la troisième phase de la monnaie unique – nous y reviendrons tout à l'heure – ne pouvaient résulter que d'un vote conforme du Parlement allemand, c'est-à-dire du Bundestag et du Bundesrat. Cette décision, fort bien argumentée, nous fait mesurer l'abîme qui existe aujourd'hui entre, d'une part, l'attachement que la République fédérale d'Allemagne a pour son propre droit, pour ses propres normes juridiques, pour sa propre démocratie et, d'autre part, l'extraordinaire laisser-aller qui fait que, au sein de nos institutions de la V<sup>e</sup> République, le Parlement n'est aujourd'hui plus capable de se faire respecter. (*Murmures sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française.*)

**M. le président.** Je vais donner la parole à M. le garde des sceaux, puis à M. de Roux, puisqu'il l'a demandée. (*Exclamations.*)

**M. Pierre Lequiller.** Il faut mettre fin à ce débat !

**M. le président.** Il n'y a pas de raison : puisque le Gouvernement relance la discussion, tout le monde doit y participer.

Vous avez la parole, monsieur le garde des sceaux.

**M. le garde des sceaux.** Le Gouvernement, monsieur le président, ne relance rien : il veut seulement dire deux choses.

Nous parlons de sujets qui méritent que l'on décrive les choses comme elles sont et non pas comme on voudrait qu'elles soient. Bien que je sois plus du côté de Corneille que de Racine, je préfère en l'occurrence que l'on dise les choses comme elles sont. (*Sourires.*)

Premièrement, la Cour de justice des Communautés européennes de Luxembourg a, dans plusieurs de ses décisions, dit ce que le président Mazeaud a rappelé tout à l'heure en citant un arrêt de 1970. Elle considère que son contrôle de l'application des règles communautaires peut la conduire à empêcher une règle constitutionnelle nationale de s'opposer à l'application d'une règle communautaire.

Mais je tiens à répéter ce que j'ai rappelé hier, parce que c'est la vérité : aucune juridiction suprême française, ni la Cour de cassation ni le Conseil d'Etat, n'a reconnu ce principe.

**M. Jacques Myard.** Il s'impose pourtant !

**M. le garde des sceaux.** Deuxièmement, je constate que, grâce à ma première intervention, la discussion a fait un progrès considérable puisqu'on a réussi à distinguer, d'un côté, les engagements internationaux et, de l'autre, le droit dérivé...

**M. André Fanton.** Et alors ?

**M. le garde des sceaux.** ... même si M. Chevènement essaie, quant à lui – qu'il me pardonne ce jeu de mots – de dériver d'un côté à l'autre.

**M. Jean-Pierre Chevènement.** C'est la Cour de Luxembourg qui dérive !

**M. le garde des sceaux.** Monsieur Chevènement, nous, nous sommes la France, et je vous dis que nous ne dérivons pas. Vous ne pouvez pas tenir le discours que vous tenez sur notre souveraineté et ne pas admettre que la

Cour de cassation et le Conseil d'Etat ne disent pas la même chose que la Cour de justice de Luxembourg ! Quant à moi, je suis davantage attaché à la Cour de cassation et au Conseil d'Etat qu'à la Cour de justice des Communautés européennes !

**M. Pierre Lequiller.** Très bien !

**M. Pierre Mazeaud,** *président de la commission des lois, rapporteur.* Mais sa décision s'impose !

**M. le garde des sceaux.** Si ce n'est pas votre cas, monsieur Chevènement, vous êtes en contradiction avec votre discours « national ». (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Je ne reviendrai pas sur le problème qu'a très bien exposé le président Mazeaud et qu'il faudra envisager. Je rappellerai cependant que les traités font l'objet d'une procédure de ratification comportant le vote d'une loi de ratification par le Parlement, laquelle est soumise au Conseil constitutionnel. De même sont soumises au Conseil constitutionnel les lois qui intègrent dans notre droit national les directives européennes. Je veux dire par là qu'il ne faut pas non plus présenter les choses comme si, en tout point, à tout moment, sur tout sujet et quelles que soient les normes, les institutions françaises étaient désormais dépourvues de tout moyen d'imposer nos principes et nos règles nationales.

Dans ma première intervention, je pense avoir exactement, après Pierre Mazeaud, situé le problème. Il ne sert à rien d'en inventer d'autres ! Celui-là est suffisamment important pour suffire à notre peine.

**M. Pierre Lequiller.** Très juste !

**M. le président.** La parole est à M. Xavier de Roux.

**M. Xavier de Roux.** Sans vouloir engager une discussion avec Pierre Mazeaud, je lui ferai observer que l'arrêt de 1970 qu'il a cité a vingt-cinq ans et que, depuis lors, il s'est passé deux choses.

D'abord, des juges anglais siègent maintenant à la Cour de justice, qui ne voit plus les choses de la même façon.

**M. André Fanton.** Ce n'est pas « bouleversifiant » !

**M. Xavier de Roux.** Ensuite, la Cour constitutionnelle de Karlsruhe a pris une position très claire.

Un arrêt n'a jamais fait jurisprudence ! Je maintiens que la Cour de justice n'a jamais foulé aux pieds les Constitutions des Etats membres.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Pierre Chevènement.

**M. Jean-Pierre Chevènement.** Je me permettrai simplement de rappeler que, tant en Grande-Bretagne qu'au Danemark, le Parlement se donne le droit d'émettre ce qu'il appelle la réserve parlementaire...

**M. Jacques Myard.** Absolument !

**M. Jean-Pierre Chevènement.** ... quand un texte communautaire lui paraît porter atteinte à des intérêts essentiels, en particulier à la loi britannique ou danoise.

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

**Mme Nicole Catala.** Je voudrais simplement rappeler à M. le garde des sceaux que lors du débat préalable à la révision constitutionnelle nécessaire pour ratifier le traité de Maastricht, il avait émis un point de vue témoignant



d'une prise de conscience du problème dont nous débattons à partir de l'amendement de M. Chevènement. Comme nous, monsieur le garde des sceaux, vous aviez alors paru préoccupé par la nécessité de résoudre ce problème. Il existe une solution qui apaiserait, sinon les inquiétudes de M. Chevènement, du moins celles de M. le président de la commission des lois, ce serait que le Gouvernement suggère d'ajouter, à l'article 54 de la Constitution, la possibilité d'une saisine du Conseil constitutionnel concernant le droit dérivé.

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

**M. Jacques Floch.** J'assiste à ce débat avec intérêt et effarement.

**M. Etienne Garnier et M. André Fanton.** Il n'y a là rien d'effarant !

**M. Jacques Myard.** La souveraineté nationale c'est effarant ?

**M. Jacques Floch.** Il serait peut-être temps de revenir au sujet pour lequel nous sommes réunis et à la discussion à laquelle certains d'entre nous n'ont assisté qu'épisodiquement pour que nous puissions conclure. Alors que le grand débat sur l'Europe que nous souhaitons est toujours reporté, celui que vous avez entamé cache certains événements, est l'occasion de faux discours et donne une image particulièrement agaçante. Il donne en effet l'impression qu'il y a, dans cette assemblée, ceux qui défendent le vieux pays républicain et les intérêts de la France, et les autres, qui les sacrifieraient sur l'autel de l'Europe.

Nous avons souvent eu ce type de discussion à la commission des lois et, en treize ans de présence, moi qui ne suis pas juriste, j'ai remarqué que d'autres questions prévalaient derrière tout cela.

Cessons de nous jeter à la figure les arrêts de la Cour de ceci ou les décisions de la Cour de cela ! Cela ne veut rien dire pour les citoyens français parce que vous ne leur expliquez pas ce que vous voulez. (*Exclamations sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*) Voulez-vous, oui ou non, la construction de l'Europe ? Voulez-vous, oui ou non, que la France y prenne sa place ?

**M. Jean Bardet.** On veut qu'elle la garde surtout !

**M. Jacques Floch.** Ou voulez-vous que la France se retire de la construction européenne ? Le débat est là !

**M. André Fanton.** Ce n'est pas parce que vous êtes un maastrichtien fanatique qu'il faut dire n'importe quoi !

**M. Jacques Myard.** Quel amalgame !

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 2. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

**M. le président.** M. Chevènement a présenté un amendement, n° 3, ainsi libellé :

« Après l'article 3, insérer l'article suivant :

« Après l'article 75 de la Constitution, il est créé un titre XIII ainsi rédigé :

« Titre XIII

« Des services publics

« Art. 76. – Est considéré comme service public toute activité d'intérêt général ou d'utilité sociale pour laquelle la République garantit l'égal accès de tous, sur tout son territoire. »

« Art. 77. – Les services publics nationaux sont gérés par des entreprises publiques ou par des entreprises ayant reçu mission de service public. La loi

fixe les principes d'organisation et les modalités de contrôle de celles qui ont acquis les caractéristiques d'un monopole de fait. »

La parole est à M. Jean-Pierre Chevènement.

**M. Jean-Pierre Chevènement.** Là encore, nous devons saisir l'occasion de cette réforme de la Constitution pour introduire le principe des services publics dans notre loi fondamentale. M. le Premier ministre s'y était d'ailleurs engagé, le 5 décembre dernier, en disant qu'il veillerait à faire inscrire ce principe dans nos textes fondamentaux ou dans les textes européens. Pourquoi donc ne retrouvons-nous pas trace de cette excellente intention ? J'ai lu l'interview donnée par notre collègue Hervé Novelli à *La Tribune Desfossés* : « Je ne voterai pas un tel texte. Le préambule de la Constitution de 1946 contient déjà la notion de service public », disait-il. Et, à propos de la Constitution : « C'est la loi intangible de la République, ce n'est pas un élément de gestion politique de sortie du conflit. » C'est donc sous la pression du courant de pensée que représente sans doute M. Novelli que M. Juppé a finalement renoncé à mentionner les services publics dans la Constitution. Mais, comme l'a fort bien dit M. le garde des sceaux dans son intervention hier, et comme il l'a répété tout à l'heure, la Constitution est au-dessus des normes du droit communautaire. Par conséquent, si nous voulons mener le combat pour la défense des services publics en France, il faut inscrire ce principe dans le texte même de la Constitution.

Je voudrais rappeler ce que sont les « services publics à la française », comme on dit. Ils garantissent à tous les citoyens un égal accès sur tout le territoire et répondent à des missions d'intérêt général. Je ne développerai pas le rôle qu'ils jouent en matière d'aménagement du territoire ou de préparation du long terme. Mais notons qu'ils sont bien pour quelque chose dans les plus belles réalisations technologiques de la France. Sans eux, où en seraient la filière électro-nucléaire, le téléphone numérique, le Minitel, le TGV, – l'un des plus beaux fleurons de notre industrie ?

Je vous ai écouté, monsieur Floch, nous parler de l'Europe tout à l'heure. Mais il s'agit de savoir quel contenu on va lui donner, quelle Europe on veut faire ! Dans l'état actuel de l'Europe, et notamment par rapport à l'Allemagne, dont l'industrie pèse le double de la nôtre, la préservation de grands services publics en France est un élément essentiel pour des alliances équilibrées et une Europe dans laquelle nous pourrions nous reconnaître.

J'ajoute que certaines personnalités se sont exprimées. Le rapport du groupe consultatif sur la compétitivité, mis sur pied en 1995 par Jacques Delors, vient d'être rendu public. Il insiste sur la nécessité de « libérer » les entreprises qui ont une mission de service public, que leur statut soit public ou privé. Nous sommes donc en face d'une déréglementation qui vient déjà de loin puisqu'elle a été prise, d'une manière tout à fait inconséquente, en application de l'Acte unique sous l'impulsion de M. Brittan. Elle perturbe considérablement la vie de secteurs entiers de notre économie : nous l'avons vu dans le domaine du transport aérien mais nous le verrons aussi demain dans le domaine des télécommunications, et dans bien d'autres. Il serait grave que vous ne manifestiez pas aujourd'hui le sentiment de votre responsabilité envers le destin des services publics dans notre pays. Mais je suis persuadé qu'il n'en sera rien et que vous ferez clairement montre de votre vigilance sur ce sujet.

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

**M. Pierre Mazeaud**, *président de la commission, rapporteur*. La commission a repoussé cet amendement.

**M. Jean-Louis Idiart**. Sans regrets !

**M. Pierre Mazeaud**, *président de la commission, rapporteur*. Je me suis longuement expliqué sur ce problème au début de la discussion des articles et je crois me souvenir que M. Chevènement m'avait répondu que je volais au secours du Gouvernement. Ce n'était pas du tout mon intention et il le sait. J'ai simplement dit que ce n'est pas en modifiant la Constitution, mais en introduisant la notion de service public dans le traité de Rome, que l'on réglerait le problème auquel M. Chevènement n'est pas le seul à être particulièrement attaché. Compte tenu précisément de la décision que je lisais tout à l'heure, peu importe que ce principe figure dans notre Constitution, l'essentiel est de l'inscrire dans le traité de Rome à l'occasion de la conférence intergouvernementale, comme le disait si bien Mme Catala, qui me permettra de lui faire remarquer que j'avais dit rigoureusement la même chose avant elle. Mais c'est une parenthèse.

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

**M. le garde des sceaux**. Je suis hostile à l'amendement n° 3 de M. Chevènement, d'abord parce qu'il dépasse complètement le cadre de la révision que nous étudions. Cela dit, il est vrai que la question qu'il soulève, est largement débattue et il est vrai aussi que dans une déclaration publique, le Premier ministre avait envisagé une telle démarche, tout au moins dans le principe.

Actuellement, la réflexion se poursuit au sein du Gouvernement sur ce sujet en relation avec les organisations professionnelles et syndicales que M. Borotra, ministre de l'industrie, continuera à consulter jusque vers le milieu du mois de février. Mais je peux d'ores et déjà dire que deux idées sont apparues.

D'abord, introduire une telle disposition au sein de la Constitution n'apporterait rien de plus sur le plan juridique puisque les jurisprudences du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel ont déjà dégagé les principes fondamentaux du service public « à la française » – égalité, mutabilité et continuité – et leur ont reconnu une valeur constitutionnelle. La jurisprudence du Conseil d'État est constante en la matière depuis le fameux arrêté Dehaine de 1950.

Ensuite, et là je rejoins ce que vient de dire M. le président de la commission des lois, il est tout à fait clair que le seul droit interne ne pourra pas régler la question et que c'est une éventuelle modification des traités européens qui permettrait de protéger le service public tel que nous l'entendons. C'est l'un des sujets qui devront être discutés lors des prochaines conférences européennes intergouvernementales. Mais je ne suis pas sûr, monsieur Chevènement, que nous arriverions mieux armés à ces débats si nous adoptions la disposition constitutionnelle que vous nous proposez.

Telles sont les raisons de forme, de recevabilité et de fond pour lesquelles le Gouvernement s'oppose à l'amendement n° 3.

**M. le président**. La parole est à M. Jean-Pierre Soisson.

**M. Jean-Pierre Soisson**. Tout parlementaire a naturellement le droit d'amendement, mais en l'exerçant, je constate avec surprise que nous allons sans doute étudier tous les articles de la Constitution et épuiser toutes les possibilités d'interventions qui sont les nôtres.

J'ai été ministre de la fonction publique dans un gouvernement auquel participait M. Chevènement. Personne n'a souhaité mettre en doute le service public et personne

ne le souhaite aujourd'hui. Je ne crois donc pas qu'il faille l'inscrire dans la Constitution. Nous avons une bonne Constitution. De grâce, n'y touchons pas ! Revenons au débat sur l'équilibre de la sécurité sociale. Votons le texte du Gouvernement et évitons de nous éparpiller.

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

**Mme Nicole Catala**. Je veux d'abord m'associer à l'hommage que M. Chevènement a rendu aux services publics et aux grandes entreprises publiques françaises. Sans des entreprises comme SNCF ou EDF, notre technologie ne serait pas aussi avancée et mondialement reconnue. Il faut donc être extrêmement prudent s'agissant de tout ce qui touche à ces services publics.

Une disposition figurant dans le préambule de la Constitution de 1946 stipule que doit devenir propriété de la collectivité toute entreprise dont l'exploitation revêt les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait. C'est le cas de certains de nos grands services publics ou de nos grandes entreprises publiques. Cette amorce de déréglementation porte donc en germe un conflit avec le préambule de la Constitution de 1946 et nous retombons sur le problème précédent.

**M. le président**. La parole est à M. Arnaud Cazin d'Honincthun.

**M. Arnaud Cazin d'Honincthun**. Je suis contre l'amendement. Comme l'ont souligné les récents événements, la notion de service public est fondamentale dans notre pays et constitue, en quelque sorte, un élément de notre identité. En France, contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays européens, le service public n'est pas « le reste ». Il est souvent synonyme de qualité et d'innovation technologique. Au demeurant, la notion de service public est éminemment contingente et ne préjuge pas du mode d'organisation et de gestion de ce service.

D'abord, c'est une notion éminemment contingente, car des activités qui n'étaient pas, jusqu'à présent, de service public le sont devenues et, réciproquement, des activités qui le sont aujourd'hui pourraient ne plus l'être demain si elles ne présentaient plus un caractère d'intérêt général.

Ensuite, d'après la jurisprudence, service public n'a jamais voulu dire gestion publique. Or, si je vais jusqu'au bout du raisonnement de M. Chevènement, puisque la communication et la diffusion sont des services publics nationaux, les radios locales ou les chaînes de télévision privées ne pourraient exister.

**M. Jean-Pierre Chevènement**. C'est inexact !

**M. Arnaud Cazin d'Honincthun**. Le service public, c'est d'abord une mission qui ne préjuge en rien des modes de gestion par lesquels elle peut s'exercer.

Outre les deux objections formulées par M. le président de la commission et par M. le garde des sceaux, l'amendement de M. Chevènement n'apporte pas grand-chose au champ même du service public et à sa protection. C'est la raison pour laquelle j'y suis opposé.

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

**M. Jacques Brunhes**. Dans les motions de procédure, puis au cours de la discussion générale, nous avons exprimé notre volonté de soutenir la souveraineté nationale et exposé notre opinion sur la monnaie unique ainsi que notre attachement au service public et aux entreprises publiques françaises. Je n'y reviens pas.

Je ferai simplement remarquer à Mme Catala ceci : l'attachement au service public et aux entreprises publiques françaises dont elle a parlé tout à l'heure doit

se traduire aussi dans les faits. Les services publics français, les entreprises publiques françaises, on peut toujours leur donner un coup de chapeau politique, mais encore faut-il se garder, dans le même temps, de contribuer à leur ruine en les démantelant au nom de l'Europe de Maastricht ! Il faut éviter les démantèlements. C'est la raison pour laquelle nous ne voyons pas d'objection à ce que l'Assemblée vote l'amendement de M. Chevènement.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Pierre Chevènement.

**M. Jean-Pierre Chevènement.** Je dirai d'abord à M. Soisson que la révision constitutionnelle est l'occasion de nous saisir de l'essentiel. Il y a eu beaucoup de révisions constitutionnelles sur des points de détail depuis 1992 dont on aurait pu faire l'économie. Aujourd'hui, puisque révision constitutionnelle il y a, il faut poser des problèmes dignes d'intérêt. Les débats semblent témoigner que ceux que je pose sont intéressants.

Monsieur le garde des sceaux, vous avez pris deux engagements. Le premier, c'est de négocier à Turin, à la conférence intergouvernementale, une sorte d'exception d'irrecevabilité pour aller dans le sens préconisé par M. Mazeaud.

Le deuxième, c'est d'inscrire le service public dans les textes européens.

Sans vouloir mettre en cause vos intentions, dont je ne pense pas qu'elles soient forcément mauvaises (*Sourires*), je vous ferai tout de même observer que le rapport de forces à la Conférence intergouvernementale sera tel que vous ne pouvez pas franchement espérer obtenir un résultat qui soit à la hauteur de celui que nous devons obtenir. Le service public à la française n'a pas d'équivalent en Europe du Nord, pas plus que ses réussites en matière de gestion ou ses performances technologiques.

A Turin, vous vous heurterez à l'opposition déterminée d'un certain nombre de pays que je ne veux pas citer le service public universel dont parle le commissaire européen à la concurrence, M. Van Miert, est un service public minimum, en sorte que nous allons vers un service public tout mité de concurrence.

Je répondrai à M. Cazin d'Honninchtun que mon amendement ne propose pas que l'entreprise publique doive être partout en situation de monopole, encore que, dans certains cas, par exemple pour l'électricité, le chemin de fer, ce soit une bonne chose, parce que cela permet de réaliser des économies d'échelle, de lancer des technologies nouvelles, ce que n'autoriserait pas la dispersion entre plusieurs entreprises. Il reste qu'il est tout à fait acceptable qu'il y ait plusieurs entreprises ayant une mission de service public. C'est le cas de l'audiovisuel.

Sur cet amendement très important, pour que la représentation nationale émette une volonté claire, je demande un scrutin public.

**M. le président.** Votre président de groupe, qui se trouve dans l'hémicycle, n'en a pas formulé la demande, pas plus que le Gouvernement ou la commission.

La parole est à M. le garde des sceaux.

**M. le garde des sceaux.** Monsieur le président, un mot : je n'ai pas pris les engagements que M. Chevènement dit que j'ai pris. Il suffit de se référer aux propos que j'ai tenus cet après-midi.

**M. Jean-Pierre Chevènement.** Raison de plus pour voter mon amendement !

**M. le président.** Plus personne ne souhaite s'exprimer ?... Vraiment ?... (*Sourires.*)

Je mets aux voix l'amendement n° 3.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

**M. le président.** M. Chevènement a présenté un amendement, n° 40, ainsi libellé :

« Après l'article 3, insérer l'article suivant :

« L'article 88-2 de la Constitution est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Toutefois, le passage de la France à la troisième phase de l'Union économique et monétaire sera soumis préalablement à un vote du Parlement français et ce, quelle que soit la date retenue par le Conseil des ministres européens pour l'éligibilité de la France à la monnaie unique. »

La parole est à M. Jean-Pierre Chevènement.

**M. Jean-Pierre Chevènement.** Je crois inutile d'insister sur le fait que les grands mouvements sociaux auxquels nous avons assisté à la fin de l'an dernier posaient le problème d'un calendrier que chacun aujourd'hui s'accorde à juger irréaliste. Pas plus tard qu'il y a trois jours, M. Fabius émettait au micro d'Europe 1 l'idée que la question des critères de convergence n'était pas décisive, qu'il fallait juger en tendances, que tout cela devait être revu et, deuxième idée, que la politique économique et financière de l'Europe ne pouvait pas être décidée par des personnalités non élues, c'est-à-dire par une banque centrale européenne indépendante, comme le précise le traité de Maastricht.

**M. André Fanton.** Dommage que M. Fabius ne s'en soit pas aperçu il y a trois ans !

**M. Jean-Pierre Chevènement.** Je ne lui jetterai pas la pierre, il n'a lu le traité qu'aujourd'hui, en mesurant exactement ce qu'il signifiait (*Sourires*), comme bien d'autres. Accordons-lui la même indulgence qu'à l'ouvrier de la onzième heure. (*Sourires.*)

M. Giscard d'Estaing s'est taillé un très grand succès hier, dont *Le Monde* d'aujourd'hui rend compte, en proposant qu'on revoie complètement les critères, qu'on maintienne la date, bien entendu, mais en ne suivant pas à la lettre ce qu'indique le traité.

**M. André Fanton.** Bonne observation !

**M. Jean-Pierre Chevènement.** La presse, d'ailleurs, cite élogieusement cette marque d'innovation, d'invention, d'imagination de la part de M. Giscard d'Estaing qui, lui non plus ne devait vraisemblablement pas avoir lu le traité, ou n'avait pas réfléchi à ce qu'il signifiait.

De sorte que, avec trois ans de recul, on encense ceux qui ont préconisé son vote comme M. Delors lui-même qui a proposé qu'on revienne sur certains pans de ce traité, les qualifiant d'irréalistes. N'oublions pas qu'il y a trois ans, il proposait d'interdire d'activité politique ceux qui se prononçaient contre la ratification du traité de Maastricht...

Bref, nous sommes dans une situation tout à fait curieuse qui me rappelle ce propos de Rivarol : en France, on s'en prend non pas aux incendiaires, mais à ceux qui sonnent le tocsin. Aujourd'hui, je crois que nous sommes à même de juger qu'il y a vraiment le feu dans la maison et que ces critères de convergence, ce calendrier sont irréalistes.

Mes chers collègues, je vous demande de prendre vos responsabilités, de faire en sorte que ce que le Parlement allemand a obtenu du tribunal constitutionnel de Karlsruhe, vous, par un acte souverain de votre propre

volonté, vous affirmiez que cela fait partie, aussi, de vos compétences ! Le Parlement deviendra ainsi un acteur essentiel de cette reprise en main citoyenne.

Dois-je rappeler que la Grande-Bretagne et le Danemark, par la clause de sortie qu'ils se sont ménagés – dans les conditions que nous savons –, mais aussi l'Allemagne, par le tribunal constitutionnel de Karlsruhe, la Finlande et, désormais, la Suède ont obtenu de ne passer à la troisième phase que s'il y avait un avis conforme de leur Parlement ?

Je rappelle la citation du journal *Europolitique* qui est un peu le *Journal officiel* des débats de Bruxelles : « Le 18 septembre, les quinze ont de facto entériné un plan de convergence suédois qui prévoit explicitement un vote du Parlement de Stockholm avant toute adhésion à la monnaie unique. » M. Arthuis a donc accepté cette dérogation en faveur de la Suède.

Mes chers collègues, où est le principe de réciprocité posé par l'article 55 de la Constitution, exigé pour que la France puisse consentir aux transferts de souveraineté prévus par l'article 88-2 du même texte ? Ce principe de réciprocité n'existe que si vous-même entendez le faire respecter. En même temps que vous vous ferez respecter, vous ferez respecter la souveraineté de la France et le droit qu'elle a de dire son mot dans le processus de passage à la monnaie unique. Je ne pense pas que cela gênera le Gouvernement. Celui-ci, au contraire, pourra s'appuyer sur la volonté du Parlement pour négocier plus rudement dans une affaire qui risque d'être assez compliquée.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission sur cet amendement ?

**M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur.** La commission a repoussé l'amendement de M. Chevènement. A titre tout à fait personnel, j'irais volontiers au-delà, mais je ne saurais proposer de l'inscrire dans la Constitution... Je crois savoir, d'ailleurs, que le candidat Jacques Chirac, aujourd'hui président de la République, avait lui-même parlé d'un référendum. Je suis de ceux qui le souhaitent. Mais M. Chevènement comprendra que je ne puisse pas sous-amender son texte (*Sourires*), car on ne saurait imposer dans la Constitution au Président de la République un référendum sur tel ou tel sujet.

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

**M. le garde des sceaux.** Le Gouvernement, naturellement, s'oppose à cet amendement, d'abord parce qu'il est tout à fait étranger à l'objet de notre débat et ensuite parce que les Français, au moment du référendum de septembre 1992, ont très directement adopté les dispositions du traité d'Union européenne qui comportent, notamment, la mise en place de l'union économique et monétaire. Je ne vois pas comment on pourrait revenir sur ce vote.

Quant au passage à la troisième phase et donc à la monnaie unique, il fera sûrement l'objet d'un large débat, comme c'est déjà le cas dans la presse – M. Chevènement l'a souligné tout à l'heure –, et je suis sûr que le Parlement y prendra sa part.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Pierre Soisson.

**M. Jean-Pierre Soisson.** M. Chevènement a parlé de tocsin... Nous sommes là dans un vrai débat politique, et je voudrais me tourner vers les rangs de la majorité. Je les rejoins difficilement. En votant Jacques Chirac lors des élections présidentielles, elle savait, nous savions tous, que

le débat sur l'Europe serait essentiel. Le mérite de l'amendement de M. Chevènement est sans doute aujourd'hui de nous le rappeler.

Ce débat, nous devons le trancher avec, au sein de la majorité, des positions qui peuvent être divergentes. Mais, en application de la Constitution, c'est au Président de la République et à lui seul qu'il appartiendra de le faire. Je ne crois pas que ce soit à l'Assemblée nationale d'en décider au cours d'un débat sur l'équilibre de la sécurité sociale, au détour d'un amendement dont, par ailleurs, je ne méconnais nullement l'intérêt.

C'est la raison pour laquelle au nom des députés du Mouvement des réformateurs, je m'y oppose.

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

**M. Jacques Brunhes.** Je suis un peu surpris par l'intervention du Gouvernement. Il est tout de même assez étrange d'entendre un garde des sceaux dire que les Français ayant voté le traité de Maastricht, il n'y a plus rien à faire, que tout est terminé. Mais on entend tous les jours d'importantes personnalités – comme MM. Delors, Gandois, Viénot, Giscard d'Estaing, Calvet, je citerai aussi M. Séguin, mais lui était allé plus tôt dans le bon sens, (*Murmures sur divers bancs*) et aussi M. Mazeaud – exprimer des opinions assez différentes de celles qui ont prévalu il y a trois ans. Les opinions ont changé sur Maastricht, les sondages le montrent. J'ai cité le nom de certains de ceux dont la position s'est modifiée. Je pourrais citer celui de plusieurs autres collègues, ici, et sur tous les bancs, derrière moi, des socialistes, en face, c'est à dire des députés de droite, qui disent que si c'était à refaire, ils ne le referaient pas. Il y a donc bien un vrai débat de fond qui est posé, et ce débat, je le répète, doit être public et avoir une sanction publique, le référendum.

L'amendement n° 40 vise à conduire le Parlement à se prononcer. Il le faut, en effet, pour des raisons puisées dans l'argumentaire de son auteur. D'autres Etats ont accepté qu'il en soit ainsi. Le dernier exemple date du 18 septembre, avec la Suède. Il n'y a pas de raison que le Parlement français reste à l'écart, ou alors nous abandonnons notre souveraineté nationale.

**M. le président.** La parole est à M. André Fanton.

**M. André Fanton.** Le débat qui vient de s'instaurer l'a montré, l'Assemblée tout entière considère qu'il s'agit d'un problème essentiel. Cela dit, un certain nombre d'entre nous ne sont pas certains qu'une telle disposition ait sa place dans la Constitution.

M. Chevènement a cité quelques exemples d'Etats étrangers. Je ne parlerai pas de la Grande-Bretagne et du Danemark, mais de l'Allemagne et, la dernière en date, de la Suède qui se sont appuyées sur des décisions de leur cour constitutionnelle mais sans en inscrire le contenu dans leur loi constitutionnelle car c'est, à l'évidence, une disposition de caractère transitoire.

M. Brunhes, et M. Soisson ont dit ce qu'il fallait dire. Il faut un grand débat dans le pays. Monsieur le garde des sceaux, le traité de Maastricht a été ratifié par une majorité. Par conséquent, nous acceptons qu'il s'applique. Mais il est vrai aussi que certains de nos partenaires qui ont voté ce même traité ont fait précéder le passage à la dernière phase de consultations diverses, soit de leur Parlement, pour ceux qui ont une tradition strictement parlementaire, soit du peuple, par le biais du référendum.

Les récentes déclarations qui ont été faites par des hommes qu'on ne peut pas suspecter d'être défavorables à la construction européenne, aussi bien M. Delors que

M. Giscard d'Estaing – je ne parle pas de M. Fabius parce que M. Chevènement l'a cité –, démontrent qu'il s'agit d'un problème national et je souhaite, monsieur le garde des sceaux, que le Gouvernement ne s'arrête pas à la constatation un peu rapide que vous avez faite, selon laquelle, le traité ayant été voté, nous n'avons plus rien à dire. Au contraire, un débat s'impose.

Je ne voterai pas l'amendement, non que je ne sois pas d'accord sur la nécessité d'avoir une consultation nationale, mais parce que je crois que, d'une part, son contenu n'a pas sa place dans la Constitution et que, d'autre part, il faut aller plus loin qu'un vote parlementaire.

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

**M. Jacques Myard et M. Jean Bardet**. Bravo !

**M. le président**. La parole est à M. Jean-Pierre Chevènement.

**M. Jean-Pierre Chevènement**. Si le Conseil constitutionnel pouvait défendre le droit du Parlement, comme la Cour de Karlsruhe l'a fait du parlement allemand, je pourrais partager l'argumentation de M. Fanton. Mais, franchement, je ne pense pas que dans l'état actuel des choses il soit prêt – non plus que M. Roland Dumas, son président – à aller dans le sens du tribunal constitutionnel de Karlsruhe.

**M. Francis Delattre**. Vous avez siégé au Gouvernement à ses côtés !

**M. Jean-Pierre Chevènement**. En 1991, en effet, M. Dumas était l'un des signataires du traité de Maastricht en tant que ministre des affaires étrangères.

**M. Pierre Mazeaud**, *président de la commission, rapporteur*. Exact.

**M. Jean-Pierre Chevènement**. Ce que je propose est la formule adaptée à la situation française.

**M. le président**. Je mets aux voix l'amendement n° 40.

**M. Pierre Mazeaud**, *président de la commission, rapporteur*, et **M. Jean Bardet**. Abstention !

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

### Titre

**M. le président**. Je donne lecture du titre du projet de loi :

« Projet de loi constitutionnelle instituant la loi d'équilibre de la sécurité sociale »

M. Mazeaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 19 rectifié, ainsi rédigé :

« Dans le titre du projet de loi constitutionnelle, substituer aux mots : "la loi d'équilibre", les mots : "les lois de financement". »

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Pierre Mazeaud**, *président de la commission, rapporteur*. C'est un amendement de coordination.

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

**M. le garde des sceaux**. Favorable.

**M. le président**. Je mets aux voix l'amendement n° 19 rectifié.

*(L'amendement est adopté.)*

### Explications de vote

**M. le président**. Dans les explications de vote, la parole est à M. Jacques Brunhes.

**M. Jacques Brunhes**. Le débat qui s'achève aura éclairé le sens que le Gouvernement donne à son projet de révision constitutionnelle.

A travers la création d'une nouvelle catégorie juridique, complexe et contradictoire, il s'agit bien de rompre avec l'équilibre, certes à parfaire, mais qui s'était établi, des gestions sociales de la sécurité sociale et de la protection sociale entre législateur, Gouvernement et partenaires sociaux à la Libération.

Le Parlement est là, comme alibi ou en trompe-l'œil, pour apporter sa caution à une opération d'étatisation de la sécurité sociale. Il s'agit bien de la pierre angulaire d'une réforme de structure de grande ampleur, mais elle pénalise la démocratie sociale sans ajouter à la démocratie parlementaire.

Les députés communistes voteront donc logiquement contre le projet de révision qui s'inscrit dans le plan gouvernemental que rejette une majorité de Français. J'ajoute que le mouvement social n'a pas dit son dernier mot. Ce sont ses propositions qu'il faut mettre en œuvre, qu'il s'agisse d'un paritarisme rénové, comme d'une approche de la protection sociale arbitrant les besoins contre l'austérité et la démocratie électorale, contre un autoritarisme qui va à l'encontre de l'intérêt des assurés.

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

**M. Jacques Floch**. Monsieur le garde des sceaux, cette réforme n'est pas aussi innovatrice qu'elle pourrait le paraître ou que vous avez voulu le donner à penser.

Les réflexions constitutionnelles de ces dernières années ont essentiellement pu naître sous l'impulsion donnée par François Mitterrand qui, par sa proposition, souhaitait étendre le domaine de la loi pour permettre au Parlement de se prononcer sur le budget social de la nation. Une telle réforme conduirait certes le Parlement à voter un très grand nombre de mesures techniques, si on allait très loin dans cette direction, mais elle ne contribuerait, par elle-même, ni à améliorer son information sur les problèmes généraux de la maîtrise des dépenses ni à élargir son pouvoir d'orienter la politique du Gouvernement en la matière.

C'est pourquoi – deuxième remarque – la prudence commande de ne pas rompre l'équilibre qui s'est établi dans la gestion de la sécurité sociale entre les pouvoirs du législateur, ceux du Gouvernement et ceux des partenaires sociaux. Cet équilibre n'est certes pas satisfaisant et des évolutions sont prévisibles, mais il importe de ne pas le rompre par des mesures qui paraîtraient transmettre au pouvoir politique l'essentiel des décisions.

Tenant compte des observations du comité Vedel, notamment de la nécessaire amélioration de l'information du Parlement en évitant toutefois que celle-ci soit complexe donc non éclairante et de la préservation du rôle des partenaires sociaux, le projet de loi Bérégovoy de mars 1993 proposait que le Gouvernement présente chaque année au Parlement un rapport sur les comptes prévisionnels de la sécurité sociale et les conditions de leur équilibre financier et que ce rapport donne lieu à un débat.

Aujourd'hui, on peut aller plus loin, tout en intégrant l'ensemble de ces réflexions qui constituent la base essentielle d'une vraie réforme. Il eut été utile au Gouvernement de s'en inspirer.

Le Gouvernement présente un texte qui s'inscrit dans le cadre du plan Juppé dont le Parlement a été délibérément exclu par les ordonnances et par l'application de l'article 49-3. C'est un texte fait dans la précipitation alors qu'il aurait dû être l'aboutissement du dialogue avec les partenaires sociaux, préalable à un paritarisme rénové. Les syndicats – faut-il le rappeler ? – n'ont pas été reçus par la commission des lois qui a pourtant pris le temps de recevoir trois experts éminents.

Alors qu'il prétend présenter un texte dont la finalité serait de revaloriser le Parlement, le refus de l'informer sur le contenu de la loi organique, qui doit déterminer les conditions d'examen du projet de loi d'équilibre de la sécurité sociale permet au Gouvernement d'exiger que le Parlement lui signe un chèque en blanc.

Autre contradiction : déclarer ne pas vouloir remettre en cause le paritarisme et, en même temps, déposer un texte qui s'inscrit dans une logique de dépossession des partenaires sociaux.

Par cette réforme, le Gouvernement ignore les différents acteurs qui assurent le fonctionnement actuel de la sécurité sociale – partenaires sociaux, corps intermédiaires, syndicats, haut comité de la santé publique, commission des comptes de la sécurité sociale – qui, chacun à sa place, remplit actuellement la mission que l'on veut confier au Parlement.

Le Gouvernement réduit la protection sociale à sa dimension purement financière alors que la loi devrait plutôt permettre au Parlement de définir en priorité les objectifs de la nation en matière de protection sociale, notamment de santé publique. C'est sur la base de ces objectifs qu'il lui reviendrait de déterminer les conditions financières qui en découleraient. Le budget social doit être prévu en fonction d'objectifs préalablement définis et non l'inverse.

Le Parlement a un rôle considérable à jouer en la matière, mais le Gouvernement n'a pas du tout appréhendé cette dimension qualitative de la politique de la protection sociale. Il a préféré une loi hybride ni tout à fait loi de finances sociale ni tout à fait loi fourre-tout de fin de session. Le Parlement n'en sortira pas grandi, les partenaires sociaux non plus.

Le groupe socialiste votera contre ce texte.

**M. le président.** La parole est à M. José Rossi.

**M. José Rossi.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, chers collègues, après les discussions juridiques approfondies qui ont eu lieu dans cette enceinte sur des sujets directement liés au projet de loi constitutionnelle, qui nous était proposé par le Gouvernement, et sur des sujets qui avaient peut-être un rapport plus éloigné avec ce texte mais qui n'en étaient pas moins importants – nous venons de le voir –, il est essentiel, me semble-t-il, à la fin de ce débat, de retenir ce qui nous a rassemblés dans cette démarche : mettre en œuvre une bonne réforme répondant aux exigences et à l'attente du Parlement, de l'Assemblée nationale en particulier, depuis de très longues années.

A maintes reprises, différents collègues, des gouvernements, des présidents de la République, le dernier en tout cas, ont essayé d'améliorer le contrôle ou l'information du Parlement sur le budget social de la nation et sur la sécurité sociale. Toutes ces tentatives sont restées vaines.

Le groupe UDF se réjouit que le Gouvernement ait enfin proposé au Parlement un projet de réforme constitutionnelle permettant à l'Assemblée nationale et au Sénat non seulement d'avoir une information plus approfondie

sur les comptes de la sécurité sociale, mais de peser sur les grands arbitrages qui devront être faits en la matière puisque le Parlement est désormais de plain-pied avec les autres acteurs compétents ce domaine. Le couple Gouvernement-Parlement, sur la base de cette réforme, pourra certainement choisir entre des exigences collectives, parfois contradictoires, qui jusqu'à présent n'entraînaient pas hélas ! d'arbitrages puisque, comme l'a dit, lors de son audition devant la commission des lois, Raymond Soubie, la sécurité sociale n'est pas mal gérée, elle n'est pas gérée du tout ! Il faut aujourd'hui parvenir à une véritable gestion.

Monsieur le garde des sceaux, vous avez bien voulu, au cours du débat, accepter, au nom du Gouvernement, d'améliorer le projet de loi dans lequel ne figurait pas le mot « recettes » ; c'était un peu fâcheux. Désormais, les lois de financement de la sécurité sociale comporteront « les prévisions de recettes ». L'introduction de ce mot ne modifie pas fondamentalement le contenu de la loi qui nous sera soumise, mais assure une certaine cohérence dans la présentation publique de l'équilibre général que nous serons appelés à voter.

Nous avons demandé aussi, au début de la discussion générale, que des éclaircissements nous soient apportés, notamment sur les conditions dans lesquelles la loi organique nous serait proposée, puis mise en œuvre. Vous les avez fournis à l'Assemblée nationale même si, comme l'a fait remarquer M. le président, le texte que vous nous avez soumis n'est qu'un avant-projet. Néanmoins, nous avons vu quelle serait la suite logique du texte que vous nous soumettez et, au vu de l'ensemble de ces éléments, la révision constitutionnelle qui va être votée constituera incontestablement un progrès.

Ce texte présente un avantage supplémentaire puisqu'il permet au Parlement de prendre progressivement possession de ses nouvelles prérogatives. Il est vraisemblable que, au cours des deux ou trois premières années, nous n'aurons pas la maîtrise totale des documents qui nous seront soumis. Cependant, grâce aux amendements qui ont été acceptés, grâce à l'assistance que nous apportera la Cour des comptes, grâce aux annexes aux projets de loi de financement de la sécurité sociale, qui sont retracées dans l'avant-projet de loi organique que vous nous avez soumis, les lois de financement de la sécurité sociale permettront, année après année, au Parlement, non seulement de s'adapter aux inéluctables évolutions de notre régime de protection sociale et de notre système de santé, mais de donner une impulsion décisive aux choix qui seront faits par les différents acteurs sociaux, dans le respect du paritarisme et sans qu'une étatisation quelconque soit envisagée. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Yves Chamard.

**M. Jean-Yves Chamard.** Monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, la veille du 15 novembre dernier...

**M. Jacques Myard.** C'était le 14 ! (*Rires.*)

**M. Jean-Yves Chamard.** ... le jour où le Premier ministre est venu ici présenter son plan, tous les parlementaires, mais surtout tous les commentateurs, notamment les journaux, annonçaient : « Nous allons avoir droit au dix-neuvième plan de sauvegarde de la sécurité sociale en attendant le vingtième. » Certains partis politiques de l'opposition avaient d'ailleurs préparé des discours sur ce thème. Or, le 15 novembre, un vrai plan de

réforme de la sécurité sociale, notamment de l'assurance-maladie, nous a été présenté. La majorité a applaudi debout, car ce plan était ambitieux.

**M. Jacques Brunhes.** Après, il y a eu un mois de grève.

**M. Jean-Yves Chamard.** Il eût sans doute été préférable de ne pas présenter le contrat de plan Etat-SNCF et de parler simultanément des régimes spéciaux de retraite ; j'en conviens. Cependant, sur la réforme de la sécurité sociale et de l'assurance-maladie, mes chers collègues socialistes, vos spécialistes, Claude Evin, le premier, ont dit le soir même ce qu'il fallait dire : « C'est une vraie réforme ».

**M. Jacques Floch.** Il a eu tort !

**M. Jean-Yves Chamard.** Maintenant, il faut la faire. Pour cela, il faut du courage et il faut aussi le sens de la négociation.

Monsieur le ministre, il faudra du courage au Gouvernement pour rédiger les deux ordonnances essentielles, dont la première la maîtrise des dépenses de médecine ambulatoire. Une obligation de résultat doit être inscrite dans l'ordonnance ; sinon nous retomberons dans les errements anciens ; il faudra aussi beaucoup de tact sur l'hôpital.

Il faut en outre qu'une autorité légitime s'exprime, car si les besoins de santé sont infinis, les moyens économiques pour assurer une santé de bonne qualité sont finis. Il faut donc que quelqu'un conjugue une demande infinie et des possibilités financières finies. Jusqu'à ce jour, aucune autorité n'existait dans ce pays pour le faire. Était-ce le Gouvernement, les caisses d'assurance-maladie, ou un peu les uns et un peu les autres ? En tout cas pas nous, puisque, nous n'avons pas le droit d'en parler ! Nous donnons aujourd'hui une légitimité à l'organe qui doit décider de ces choix essentiels à la fois de santé publique et de partage de l'économie et des produits de l'économie. Qui, mieux que la représentation nationale, peut avoir cette légitimité ?

Monsieur le ministre, lorsque les parlementaires ici présents regarderont avec une certaine distance la réforme actuellement en cours, ils pourront dire que l'acte fondateur qui légitime ces choix essentiels pour le pays aura été fait aujourd'hui.

Le groupe du RPR, heureux de participer à cet acte fondateur, votera évidemment cette réforme de la Constitution. (*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-Pierre Soisson.

**M. Jean-Pierre Soisson.** Tout débat politique dans ce pays est un débat européen. La construction européenne, son avenir, son évolution ont été, cet après-midi, la conclusion d'un débat à l'Assemblée sur la réforme constitutionnelle relative à la sécurité sociale.

Monsieur le garde des sceaux, les députés du mouvement des réformateurs voteront votre texte.

**M. le président.** Monsieur Soisson, le règlement est formel : un seul orateur par groupe intervient dans les explications de vote. M. Chevènement me le rappelle par signes. Vous êtes en train de parler au nom de votre groupe et je compte sur vous pour nous faire part de la diversité des opinions qui s'y expriment ! (*Sourires.*)

**M. Francis Delattre.** Cela me paraît difficile !

**M. Jacques Limouzy.** En effet !

**M. Jacques Brunhes.** C'est difficile pour tout le monde, sauf pour Soisson !

**M. Jean-Pierre Soisson.** Je vous remercie, monsieur le président, de me rappeler la diversité et la singularité du groupe auquel j'appartiens ainsi que M. Chevènement.

C'est donc en accord avec lui que je peux dire que ce débat politique à l'Assemblée nationale a été un débat européen. (*Sourires.*)

S'agissant de la sécurité sociale, l'équilibre difficile à trouver est celui entre l'accord des partenaires sociaux et le contrôle que le Parlement doit exercer, au nom de la nation, sur l'évolution des comptes de la sécurité sociale. Le fond du débat sur la sécurité sociale est dans cet équilibre.

Pour le reste, il appartiendra au Gouvernement, dans les conditions qu'il déterminera, de provoquer, ici, avant la réunion de la conférence intergouvernementale de l'Union européenne, un débat sur la construction européenne qui nous permettra à tous de nous exprimer pleinement.

#### Vote sur l'ensemble

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

Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi constitutionnelle.

(*L'ensemble du projet de loi constitutionnelle est adopté.*)

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

**M. le garde des sceaux.** Je tiens à remercier l'Assemblée nationale.

Comme en juillet dernier, ce débat de révision constitutionnelle a été marqué par une excellente coopération entre le Parlement et le Gouvernement.

Sur le fond, l'adoption en première lecture de cette nouvelle réforme de la Constitution constitue un acte politique très important.

La sécurité sociale est, en France, construite selon un modèle original. Ses principes sont et seront sauvegardés.

Comme les Français le souhaitent, comme le Parlement le souhaitait et comme le Gouvernement l'a annoncé le 15 novembre, le Parlement pourra, une fois la Constitution définitivement révisée, déterminer dans une loi de financement les grands objectifs de la politique sanitaire et sociale et prendre en considération les exigences de l'équilibre financier de la sécurité sociale : d'un côté, les recettes telles qu'elles sont prévues et, de l'autre, les objectifs de dépenses tels qu'il les déterminera.

Voilà ce qui a été fait à l'Assemblée, en première lecture.

Une fois que le Sénat aura examiné ce projet de loi, nous réunirons, je l'espère, le Congrès. Nous aurons alors considérablement fait avancer la démocratie politique dans le respect de la démocratie sociale, qui fonde aussi le pacte républicain. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

#### Suspension et reprise de la séance

**M. le président.** La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à dix-sept heures trente-cinq, est reprise à dix-sept heures cinquante sous la présidence de Mme Nicole Catala.*)