

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. PHILIPPE SÉGUIN

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

EXCEPTION D'IRRECEVABILITÉ (p. 13)

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

QUESTION PRÉALABLE (p. 16)

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

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 25)

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

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

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

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

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. PHILIPPE SÉGUIN

La séance est ouverte à seize heures.

M. le président. La séance est ouverte.

1

DÉMISSIONS DE DÉPUTÉS

M. le président. J'informe l'Assemblée que j'ai pris acte :

– au *Journal officiel* du 7 juillet 1995 de la démission de M. Antoine Rufenacht, député de la septième circonscription de Seine-Maritime ;

– et au *Journal officiel* du 8 juillet 1995, de la démission de Mme Michèle Beuzelin, député de la deuxième circonscription d'Indre-et-Loire.

2

MODIFICATIONS DU DÉCRET PORTANT CONVOCATION DU PARLEMENT EN SESSION EXTRAORDINAIRE

M. le président. J'ai reçu de M. le Premier ministre les lettres suivantes :

« Paris, le 5 juillet 1995.

« Monsieur le président,

« J'ai l'honneur de vous communiquer, pour information de l'Assemblée nationale, la copie du décret du Président de la République qui complète le décret du 28 juin 1995 portant convocation du Parlement en session extraordinaire et qui sera publié au *Journal officiel*.

« Je vous prie d'agréer, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération. »

Je donne lecture du décret annexé à cette lettre :

« DÉCRET DU 5 JUILLET 1995 COMPLÉTANT LE DÉCRET DU 28 JUIN 1995 PORTANT CONVOCATION DU PARLEMENT EN SESSION EXTRAORDINAIRE

« Le Président de la République,

« Sur le rapport du Premier ministre,

« Vu les articles 29 et 30 de la Constitution ;

« Vu le décret du 28 juin 1995 portant convocation du Parlement en session extraordinaire,

« Décrète :

« Art. 1^{er}. – Le 1^o de l'article 2 du décret du 28 juin 1995 susvisé est complété comme suit :

« – Projet de loi instituant le contrat initiative-emploi.

« Art. 2. – Le Premier ministre est chargé de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

« Fait à Paris, le 5 juillet 1995.

« JACQUES CHIRAC

« Par le Président de la République :

« *Le Premier ministre,*

« ALAIN JUPPÉ

« Paris, le 8 juillet 1995

« Monsieur le président,

« J'ai l'honneur de vous communiquer, pour information de l'Assemblée nationale, la copie du décret du Président de la République qui complète le décret du 28 juin 1995 modifié portant convocation du Parlement en session extraordinaire et qui sera publiée au *Journal officiel*.

« Je vous prie d'agréer, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération. »

Je donne lecture du décret annexé à cette lettre :

« DÉCRET DU 8 JUILLET 1995 COMPLÉTANT LE DÉCRET DU 28 JUIN 1995 MODIFIÉ PORTANT CONVOCATION DU PARLEMENT EN SESSION EXTRAORDINAIRE

« Le Président de la République,

« Sur le rapport du Premier ministre,

« Vu les articles 29 et 30 de la Constitution ;

« Vu le décret du 28 juin 1995 modifié portant convocation du Parlement en session extraordinaire,

« Décrète :

« Art. 1^{er}. – Le 2^o de l'article 2 du décret du 28 juin 1995 susvisé est complété comme suit :

« – Proposition de loi tendant à relever de 18,60 p. 100 à 20,60 p. 100 le taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée à compter du 1^{er} août 1995.

« Art. 2. – Le Premier ministre est chargé de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

« Fait à Paris, le 8 juillet 1995.

« JACQUES CHIRAC

« Par le Président de la République :

« *Le Premier ministre,*
« ALAIN JUPPÉ »

3

ADOPTION DE DEUX RÉOLUTIONS PORTANT SUR DES PROPOSITIONS D'ACTES COMMUNAUTAIRES

M. le président. J'informe l'Assemblée qu'en application de l'article 151-3, deuxième alinéa, du règlement, la résolution sur le projet de directive de la Commission modifiant la directive de la Commission 90/388/CEE concernant la suppression des restrictions à l'utilisation des réseaux câblés de télévision pour la fourniture de services de télécommunication, adoptée par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, et la résolution sur les propositions communautaires relatives aux dessins ou modèles : proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la protection juridique des dessins et modèles (COM [93] 344 final/n° E 191) ; proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur les dessins ou modèles communautaires (COM [93] 342 final/n° E 193), adoptée par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sont considérées comme définitives.

4

RAPPELS AU RÈGLEMENT

M. le président. La parole est à M. Jacques Brunhes, pour un rappel au règlement.

M. Jacques Brunhes. Monsieur le président, hier soir, les commandos de la marine française ont exécuté l'ordre qui leur a été donné de prendre à l'abordage le *Rainbow Warrior II*. (« Bravo » sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et sur plusieurs bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)

M. Jean-Claude Bahu. Ils ont bien fait !

M. Jacques Brunhes. Nous condamnons sans réserve le recours à la force à l'encontre de ceux qui représentaient l'opposition des pacifistes du monde entier à la reprise des essais nucléaires.

M. Richard Dell'Agnola. C'est l'Etat de droit !

M. Jacques Brunhes. Cette intervention militaire est un aveu de faiblesse. (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*) Elle ne fait qu'accroître l'isolement du Gouvernement français face à l'aspiration internationale à la paix, à l'attachement de dizaines de milliers de démocrates, de progressistes...

M. Francis Delattre. De « progressistes » ?

M. Jacques Brunhes. ... et de pacifistes français, des peuples du Pacifique Sud...

M. le président. Monsieur Brunhes...

M. Jacques Brunhes. ... au processus de non-prolifération des armes nucléaires en cours, à la préservation de l'environnement mondial, à l'utilisation pour la vie, la réduction des inégalités, la coopération internationale et l'aide au développement par des milliards engloutis dans des armes de destruction massive.

M. le président. Monsieur Brunhes...

M. Jacques Brunhes. Monsieur le président, je parle de notre ordre du jour : nous demandons à nouveau qu'un débat au Parlement ait lieu sans délai sur la reprise des essais nucléaires.

M. Julien Dray. Et un référendum !

M. Jacques Brunhes. Vous voyez bien que je reste dans le cadre d'un article de notre règlement ! (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. Vous auriez dû commencer par là !

M. Jacques Brunhes. Nous demandons enfin que la décision du Président de la République soit reportée.

M. Charles Cova. Vous savez ce qu'elle vous dit, la marine ?

M. Robert Pandraud. Gaillot au Mozambique ou en Mauritanie !

M. le président. La parole est à Mme Ségolène Royal.
1

Mme Ségolène Royal. Monsieur le président, l'Assemblée nationale est aujourd'hui saisie, à la demande du Président de la République, indirectement, de propositions d'élargissement du champ du référendum.

A travers le monde montent les réprobations relatives à la reprise des essais nucléaires. Or ni l'Assemblée nationale ni, *a fortiori*, le peuple français n'ont été consultés. Pourquoi le peuple français ne serait-il pas appelé à se prononcer par référendum sur ce sujet essentiel pour la paix du monde ? (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

La décision a été prise sans que soient consultés ni les autres puissances nucléaires avec lesquelles l'arrêt des essais avait été décidé par François Mitterrand, ni nos partenaires européens.

Ce matin même, le ministre des affaires étrangères d'Allemagne, M. Helmut Schaefer, a vivement réagi, usant d'un langage inhabituellement sévère. Nos partenaires européens n'ont pas été consultés alors qu'un effort est aujourd'hui réalisé pour mettre en place une défense européenne commune.

Nous souhaitons que le ministre de la défense vienne s'expliquer sur cette reprise des essais nucléaires. Nous sollicitons donc une suspension de séance pour lui permettre de venir dans l'hémicycle puisque, étant en session extraordinaire, nous n'avons pu poser de questions au Gouvernement sur ce sujet capital.

M. Alain Griotteray. Sujet « capital » ?

M. le président. Madame Royal, les suspensions de séance sont de droit pour les réunions de groupe. Or ce n'est pas une réunion de votre groupe qui est à l'origine de votre demande. En conséquence, la suspension que vous sollicitez n'est pas de droit et je la refuse.

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

M. Julien Dray. Quelle honte !

5

RÉVISION CONSTITUTIONNELLE

Discussion d'un projet de loi constitutionnelle

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

M. Jean-Pierre Brard. Frilosité !

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cependant, la fracture sociale est réelle.

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

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

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

Pourquoi, demanderont certains, une ouverture si limitée ?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

M. Robert Pandraud. Très bien !

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

M. Robert Pandraud. Parfait !

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

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

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

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

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

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

M. Alain Griotteray. Evidemment pas !

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

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

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

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

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

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

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

M. Alain Griotteray. Très bien !

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

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

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

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

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

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

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

M. Jean-Pierre Brard. Des mots !

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

Des options étaient ouvertes.

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

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

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

De nouvelles données doivent en effet être prises en compte.

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

M. Jacques Myard. Pas suffisamment !

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

M. Robert Pandraud. Interdisons les cumuls de mandats !

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

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

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

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

Je comprends ses préoccupations.

M. Bernard Derosier. Elle a raison !

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ces règles présentent plusieurs inconvénients.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Troisième question : enfin, pourquoi de telles modifications ?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Deuxième question : pourquoi modifier la Constitution ?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

M. Jacques Myard. Très bien !

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

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

M. Jacques Floch. Pour quoi faire ?

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

M. Jacques Floch. Formule floue !

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

M. Arnaud Cazin d'Honincthun. Bien !

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

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

M. Jacques Floch. Le Parlement !

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

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

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

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

M. Jean-Pierre Brard. Par qui ?

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

M. Robert Pandraud. Très bien !

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

M. le garde des sceaux. Il le faut !

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

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

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

M. Alain Ferry. Absolument !

M. Raymond Barre. Très bien !

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

M. Alain Ferry. Absolument !

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

M. Robert Pandraud. Ou de la circulaire !

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

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

M. Julien Dray. Arrivez au texte !

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

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

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

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

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

M. Robert Pandraud. Belle leçon de démocratie !

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

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

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

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

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

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

M. Jean-Pierre Brard. Oui.

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

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

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

M. le garde des sceaux. Absolument !

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

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

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

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

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

M. Robert Pandraud. Très bien !

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

M. Francis Delattre. Eh oui !

M. Robert Pandraud. Très bon débat !

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

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

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

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

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

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

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

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

Exception d'irrecevabilité

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

M. Jacques Myard. Irrecevable !

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

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

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

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

La démonstration est loin d'être probante.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

M. Jacques Myard. Ah bon ?

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

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

M. Julien Dray. Au contraire !

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

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

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

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

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

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

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

M. Jean-Pierre Brard. Eh oui !

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

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

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

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

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

M. Francis Delattre. C'est vrai !

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

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

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

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

M. Jean-Pierre Brard. Bon texte !

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

M. Francis Delattre. Vous y avez beaucoup participé !

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

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

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

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

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

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

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

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

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

M. Robert Pandraud. Le peuple a toujours raison !

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

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

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

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

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

M. Robert Pandraud. Et Maastricht ?

M. Jacques Myard. Et la Nouvelle-Calédonie ?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

M. Michel Péricard. Mais oui !

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

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

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

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

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

M. Jacques Myard. C'est faux !

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

M. Jacques Myard. Rocard !

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

M. Jacques Myard. Quoi ?

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

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

M. Jacques Myard. Un référendum tous les matins !

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

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

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

M. Francis Delattre. Ils applaudissent sans conviction !

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

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

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

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

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

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

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

M. Jacques Myard. Ils ont peur du peuple !

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Question préalable

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

M. Michel Péricard. Ça, on le sait !

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

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

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

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

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

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

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

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

M. Eric Duboc. Quelle exagération !

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

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

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

M. Robert Pandraud. Vous avez peur du peuple !

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

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

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

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

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

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

M. Marcel Porcher. Propos inacceptable !

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

M. Jacques Myard. Procès d'intention !

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

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

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

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

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

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

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

M. Jacques Myard. Rien à voir !

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

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

M. Robert Pandraud. Absolument !

M. Jacques Myard. C'est vrai !

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

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

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

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

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

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

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

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

M. Robert Pandraud. Absolument !

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

M. Jacques Myard. N'importe quoi !

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

M. Jacques Myard. M. Rocard !

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

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

M. Jacques Myard. Vous êtes des experts !

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

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

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

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

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

M. Jacques Myard. Pourquoi pas ?

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

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

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

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

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

Mme Véronique Neiertz. Oh !

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

M. Jacques Myard. Ces quatorze dernières années !

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

M. Jacques Myard. Certainement pas !

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

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

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

M. Jean-Pierre Balligand. Heureusement !

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

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

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

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

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

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

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

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

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

M. Julien Dray. Plébiscite !

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

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

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

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

M. Julien Dray. Vous avez la mémoire courte !

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

M. Julien Dray. Eh oui !

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

Mme Ségolène Royal. Non !

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

M. Jacques Floch. Comment cela ?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

M. Robert Pandraud. Elle est très bonne !

M. Bernard Derosier. On peut vous répondre !

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

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

M. Jacques Floch. On en reparlera !

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Il s'agit d'une question de fond!

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

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

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

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

Discussion générale

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

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

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

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

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

Commençons par examiner notre situation.

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

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

On peut répondre à cette situation de deux manières.

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

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

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

M. Francis Delattre. Surtout à la télévision!

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

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

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

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

M. Pascal Clément. Vous en étiez, avant!

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

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

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

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

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

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

M. Pascal Clément. C'est vrai !

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

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

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

Telle est la première réflexion que je voulais faire.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

J'en arrive à ma conclusion.

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

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

M. le président. Concluez, mon cher collègue.

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

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

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

M. Jean-Jacques Hiest. Vous interprétez !

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Que dire alors de la réforme de 1995 ?

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

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

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

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

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

De tout cela, seul le Président décidera.

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

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

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

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

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

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

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

M. le garde des sceaux. Je vous écoute !

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6

ORDRE DU JOUR

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

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

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

La séance est levée.

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

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