

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. PHILIPPE SÉGUIN

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

DISCUSSION GÉNÉRALE (*suite*) (p. 2)

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

PRÉSIDENTE DE MME NICOLE CATALA

M. Alain Ferry.

PRÉSIDENTE DE M. PHILIPPE SÉGUIN

Clôture de la discussion générale.

M. le garde des sceaux.

MOTION DE RENVOI EN COMMISSION (p. 2)

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

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

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

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. PHILIPPE SÉGUIN

La séance est ouverte à vingt et une heures trente.

M. le président. La séance est ouverte.

1

MODIFICATION DE L'ORDRE DU JOUR

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

Le matin :

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

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

– projet de loi de finances rectificative pour 1995.

L'ordre du jour est ainsi modifié.

2

RÉVISION CONSTITUTIONNELLE

Suite de la discussion d'un projet de loi constitutionnelle

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

Discussion générale (suite)

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

La parole est à M. Jérôme Bignon.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

M. Jacques Floch. Le groupe UDF le pense !

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

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

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

M. Pascal Clément. Tout à fait !

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

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

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

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

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

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

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

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

M. Francis Delattre. Vaste programme !

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

M. Xavier de Roux. Très bien !

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

M. Xavier de Roux. Bien sûr !

M. Eric Duboc. Nous l'attendons !

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

M. Eric Duboc. Très juste !

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

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

M. Yves Nicolin. Très bien !

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

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

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

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

M. Bernard Derosier. Ah bon ?

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

M. Bernard Derosier. Nous verrons !

M. Jacques Floch. Peut-être !

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

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

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

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

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

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

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

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

M. le garde des sceaux. Puis-je vous interrompre, monsieur Floch ?

M. Jacques Floch. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. le garde des sceaux, avec l'autorisation de l'orateur.

M. le garde des sceaux. Monsieur Floch, vous nous reprochez de ne pas prévoir un avis préalable du Conseil constitutionnel. Mais celui du 20 juillet 1884, présenté par le Premier ministre de l'époque, M. Mauroy, et le garde des sceaux, M. Badinter, au nom du Président de la République, M. François Mitterrand, n'en prévoyait pas non plus.

Cela dit, M. Badinter s'est effectivement montré bon prince en acceptant de discuter d'une éventuelle ouverture, s'agissant d'un texte qui portait - je le rappelle - sur les garanties fondamentales des libertés publiques ! Je le répète, cet avis n'était pas prévu, alors qu'on s'attaquait au bloc de constitutionnalité. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. Bernard Derosier. Ce n'est pas pour cette raison que vous ne l'avez pas prévu, ne racontez pas d'histoire !

M. le président. Poursuivez, monsieur Floch.

M. Jacques Floch. Monsieur le garde des sceaux, vous ne faites que confirmer ce que j'ai dit, alors que tout à l'heure, vous aviez laissé entendre qu'il aurait été hors de question, en 1984, que le Conseil constitutionnel assure le contrôle ou la surveillance des textes qui seraient déposés.

Cela dit, à propos de la réforme constitutionnelle que l'on nous propose aujourd'hui, nous retrouvons - on peut se référer au *Journal officiel* - les expressions employées, les idées émises en 1984 et 1993 d'un côté ou de l'autre. Ainsi le président du groupe RPR au Sénat avait-il redouté que la réforme constitutionnelle de 1984 ne permette à un Président de la République, peu soucieux des règles démocratiques, de porter atteinte aux libertés fondamentales. Et un important responsable du RPR d'ajouter qu'il ne fallait pas s'amuser avec la technique du référendum pour réaliser un « coup politique ». Le Jacques Chirac de 1995 approuve-t-il ce que disait celui de 1984 ?

M. le garde des sceaux. Oui !

M. Jacques Floch. Ne qualifiait-il pas, il y a trois ans, une modification de la Constitution d'œuvre importante et complexe - avis que chacun partage ici - à condition que l'on ne cherche pas à changer l'esprit et l'équilibre de nos institutions ? La présente réforme constitutionnelle le fait-elle ? Cette question sera au cœur de notre débat au cours des deux jours qui nous sont impartis.

En 1992, Jacques Chirac - qui n'était pas en reste - précisait qu'il ne fallait pas avoir d'arrière-pensées politiques, ni introduire un nouveau sujet de discorde entre les Français. Mais je crois bien que tel sera le cas du projet sur l'école que devraient nous soumettre M. Juppé et M. Bayrou. Demander aux Français de répondre par oui ou par non à une question aussi vaste et aussi importante, qui engage l'avenir des plus jeunes de nos concitoyens, voilà qui pourrait bien constituer un élément de discorde.

Nous devrions bien, les uns et les autres, au cours de ces deux jours de débats, nous souvenir de nos déclarations des années 80-90. Mais, pour l'instant, revenons au

débat d'aujourd'hui. La réforme que nous propose le Gouvernement est-elle importante? Incontestablement. Offre-t-elle suffisamment de garanties qu'elle ne modifiera pas les équilibres entre les pouvoirs, tels qu'ils ont été inscrits dans la Constitution de 1958? Les termes dans lesquels vous allez prévoir l'utilisation du référendum nous permettront-ils de satisfaire à une demande qui n'est en fait qu'une demande de démocratie? (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. Marcel Porcher.

M. Marcel Porcher. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, la constitution d'une république est plus qu'un texte fondamental, c'est une table suprême reconnue par tous les acteurs de la république.

Certes, bien qu'elle ait été ratifiée par le peuple de belle manière, en 1958, il a fallu quelque temps pour qu'elle soit acceptée par tous les partis qui occupent aujourd'hui cet hémicycle. Sa force réside dans cette capacité qu'elle a su montrer à transformer ses plus vifs adversaires en ardents partisans. Il n'est aujourd'hui de mouvement républicain qui n'inscrive son action dans le cadre de la Constitution de 1958, réformée en 1962 – encore que j'aie eu l'impression, en écoutant nos collègues des rangs de gauche, que, depuis qu'ils n'ont plus le pouvoir élyséen, ils ne trouvent décidément plus à la Constitution les mêmes vertus qu'ils lui accordaient pendant ces quatorze dernières années. La richesse de ce texte issu de la philosophie gaulliste ne repose pas uniquement sur cette reconnaissance unanime; elle réside aussi dans sa capacité à évoluer pour répondre aux défis contemporains, ce qui suppose des adaptations. Tel est l'objet du présent projet.

On pourrait objecter que les Français, habitués à vivre sous un régime constitutionnel non contesté fondamentalement, n'ont pas pour préoccupation majeure la réforme proposée qui porte sur trois points de notre constitution: l'élargissement du champ du référendum, la création d'une session unique et la modification du régime des immunités parlementaires.

Ne nous arrêtons pas à cet argument. Le défi auquel toute notre assemblée est confrontée est celui de la confiance, la confiance qu'il nous faut renforcer entre le peuple français et ses institutions. L'abstentionnisme croissant, l'influence grandissante de mouvements marginaux ou extrémistes, le rejet global de tout un système par une part croissante de la population victime de l'exclusion sociale sont autant d'éléments qui forcent notre réflexion.

La récente élection présidentielle fut l'occasion pour le mouvement gaulliste de poser les bases d'un nouveau pacte républicain où chaque Français doit retrouver sa place. Aux quelques mesurées d'occasion ou coups médiatiques habilement orchestrés, le Gouvernement a préféré nous proposer une réforme que vous avez qualifiée, monsieur le garde des sceaux, de modeste mais ambitieuse. Modeste, car cette réforme ne modifie en rien l'équilibre général des pouvoirs publics ni la philosophie de notre constitution, ambitieuse, car elle participera à la construction d'une France plus républicaine, où les citoyens seront mieux consultés, où la représentation nationale obtiendra de nouveaux moyens de mener à bien ses missions, où on reconnaîtra moins de privilèges exorbitants aux élus. Sur tous ces points, la réforme qui nous est proposée répond incontestablement à une réelle attente des Français.

En modifiant, fût-ce modestement, notre loi fondamentale dans ce sens, le Gouvernement prend un engagement fort, celui de rapprocher l'Etat des citoyens français, afin que soient rétablis la confiance et l'esprit d'un vrai pacte républicain. En résumé, vous l'aurez compris, je voterai sans hésitation une réforme constitutionnelle à laquelle je ne vois rien à retrancher.

Cependant, n'y aurait-il rien à y ajouter?

Nos institutions fonctionnent bien, signe tangible qu'elles sont bien équilibrées. Y toucher constitue dès lors un exercice nécessairement périlleux. Pourtant, pourrions-nous longtemps encore faire l'économie d'un grand débat sur le contrôle constitutionnel français? Je souhaite ici livrer à l'assemblée quelques réflexions personnelles, ayant bien conscience qu'il s'agit d'un débat délicat.

Nous savons bien que la France a été longtemps réticente à l'idée de créer un véritable contrôle de constitutionnalité de ses lois. Hans Kelsen n'a pas bien fait école chez nous, alors que sa théorie de la formation du droit par degrés, qui avait conduit à la création de la Cour constitutionnelle autrichienne dès 1920 a été largement suivie en Europe, y compris lors de la rédaction récente des constitutions des Républiques issues de l'ancienne URSS.

Si l'on examine les modifications constitutionnelles intervenues depuis dix ans en Europe, seuls la Suède et les Pays-Bas ont refusé, alors qu'ils révisaient leur constitution, l'introduction dans leurs institutions d'un contrôle de constitutionnalité. La France, elle, y a toujours été réticente.

C'est ainsi que, en 1946, le Comité constitutionnel français avait pour objet de vérifier la conformité de la Constitution au regard des lois votées par le Parlement et que le Conseil constitutionnel issu du texte de 1958 avait en fin de compte essentiellement pour objet de vérifier que le Parlement n'empiéterait pas sur la répartition des pouvoirs normatifs du Gouvernement issus du jeu des articles 34 et 37 de la nouvelle constitution.

En particulier sur la question posée aux constituants d'inclure ou non le préambule dans le bloc de constitutionnalité, la réponse avait été clairement négative.

Ce système extrêmement limité du contrôle constitutionnel a considérablement évolué grâce au fameux arrêt du 17 juillet 1971, aux termes duquel le Conseil a introduit le préambule de la constitution de 1958 dans le bloc de constitutionnalité et, avec lui, dès lors, le préambule de la constitution de 1946 et la Déclaration universelle des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

La jurisprudence du Conseil n'a cessé d'évoluer depuis et, des « principes fondamentaux reconnus par les lois de la République », formule complexe que le constituant de 1946 avait utilisée pour viser la liberté de l'enseignement sans la mentionner explicitement – je fais ici référence au fameux amendement de M. Coste-Floret –, le Conseil en est venu purement et simplement à des principes érigés par lui en « principes à valeur constitutionnelle », ce qui a pu conduire dans certains cas à un véritable contrôle d'opportunité.

Que dire de cela?

Sur le fond, cette évolution constitue incontestablement une bonne chose car il n'est de bonne démocratie qu'une démocratie qui assure le bon contrôle de tous les pouvoirs. Le Parlement contrôle le Gouvernement, il n'est pas choquant qu'un contrôle constitutionnel contrôle le Parlement.

Force est alors de constater que, dans la mesure où le contrôle constitutionnel que nous connaissons depuis 1971 et qui a considérablement évolué à l'occasion de la réforme de 1974 est issu en quelque sorte d'une génération spontanée, il n'a jamais fait l'objet d'une véritable « constitutionnalisation ». C'est en effet ici un paradoxe que le Conseil constitutionnel, garant du respect de la Constitution, ait créé un contrôle constitutionnel dont les constituants eux-mêmes n'avaient pas voulu.

Cette génération spontanée, et quel que soit le grand talent de tous les sages qui se sont succédé ou se trouvent actuellement au Conseil, a nécessairement généré ici ou là des dysfonctionnements préjudiciables à l'institution elle-même.

Les décisions contradictoires rendues en matière de limitation du droit d'amendement en sont un exemple et, vous le savez, nous autres, parlementaires, sommes souvent amenés à protester contre le caractère bien flou des critères que l'on peut tirer des « limites inhérentes à l'exercice du droit d'amendement » – je fais ici référence à la fameuse décision du 23 janvier 1987.

Je souhaite que nous mettions un jour en chantier la création d'une véritable cour constitutionnelle.

Cela supposera d'abord de déterminer un bloc précis de constitutionnalité.

On peut réfléchir ici à la référence qui pourrait être faite à des textes plus modernes et moins datés que le Préambule de la Constitution de 1946.

Cela permettrait d'ailleurs, si on faisait référence aux textes européens et notamment à la Convention des droits de l'homme, de résoudre la difficulté liée au fait que le Conseil constitutionnel ne se reconnaît pas le droit de contrôler la conformité de la loi française au regard de cette Convention européenne, contrôle laissé au système judiciaire lui-même, ce qui a été après tout une façon d'introduire dans notre système un contrôle décentralisé et *a posteriori*, à l'image du contrôle américain. Autre paradoxe !

Il faudra ensuite doter le Conseil d'une procédure véritablement contradictoire et publique.

Il est incontestablement dommage que les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat et leurs rapporteurs ne soient pas entendus et que seul le secrétariat général du Gouvernement ait à jouer en quelque sorte ce rôle d'avocat auprès du Conseil constitutionnel.

Il en est de même au demeurant pour ce qui concerne le contrôle électoral.

On ne peut constater, sans en être quelque peu agacé, que la procédure est en tout et pour tout issue de treize articles, 32 à 45, de l'ordonnance du 7 novembre 1958 et du « règlement applicable à la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour le contentieux de l'élection des députés et des sénateurs » établi par le Conseil lui-même en application de l'article 56 de l'ordonnance sus-visée.

On est étonné de lire à l'article 15 du règlement que des témoins sont obligatoirement entendus en l'absence des parties, ou encore, à l'article 10, que la consultation du dossier n'est proposée aux parties que dans le cas où la procédure le rend nécessaire, c'est-à-dire, en fin de compte, dans le cas où le rapporteur le juge utile.

Comment s'étonner dès lors que des procès d'intention aient pu être faits récemment au Conseil constitutionnel dans cette matière et que des critiques dommageables aient pu être formulées ?

Il faut mettre le Conseil constitutionnel à l'abri de tout cela, il faut prévoir un véritable code de procédure.

J'ai bien conscience que ces considérations sont quelque peu éloignées de l'objet du texte proprement dit.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. C'est le moins que l'on puisse dire !

M. Marcel Porcher. Mais il m'a paru important d'en faire état, dans la mesure où a été abordée la question du contrôle préalable de la loi référendaire et où, d'autre part, le Conseil constitutionnel apparaît de plus en plus comme le troisième pilier de nos institutions avec le Gouvernement et le Parlement. Il faudra donc bien un jour constitutionnaliser cet organe. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. Christian Bataille.

M. Christian Bataille. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, je ne souhaite pas revenir sur certaines interventions précédentes même si on ne souligne jamais assez combien la logique référendaire est dangereuse. C'est sur le volet de la réforme du Parlement, et pour un meilleur fonctionnement de celui-ci, que je souhaite m'exprimer. Les propositions que je ferai visent à renforcer les pouvoirs du Parlement dont tous les démocrates regrettent aujourd'hui la carence.

Le Président de la République et les plus hautes autorités du pays ont affirmé leur détermination à renforcer le pouvoir des assemblées, et notamment à donner enfin au Parlement les moyens d'exercer un contrôle efficace de l'exécutif.

La révision de la Constitution qui nous est présentée a comme objectif central de permettre aux assemblées de siéger de façon continue pendant au moins neuf mois. C'est une modification qui alignera le Parlement français sur ceux des principales démocraties parlementaires.

L'histoire contemporaine a démontré que la Constitution, dans sa rédaction initiale, a répondu parfois de façon juste à certains problèmes qui se posaient. Toutefois, plus d'un tiers de siècle plus tard, des adaptations se révèlent nécessaires dans le sens d'un meilleur équilibre entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif.

Si ce réaménagement du calendrier parlementaire est une condition nécessaire, les seules modifications de l'article 28 concernant la durée des sessions, une des causes majeures de l'affaiblissement du Parlement, ne seront toutefois pas suffisantes pour réaffirmer le rôle des assemblées. Il subsistera en effet une des principales causes de l'affaiblissement, sinon de la disparition du contrôle parlementaire : le nombre et la teneur des commissions permanentes.

En 1958, un examen critique du régime parlementaire avait conduit Michel Debré et les spécialistes du droit constitutionnel à couper subrepticement les ailes des assemblées. Les dispositions de l'article 43, qui limitent à six le nombre des commissions permanentes dans chaque assemblée, ont très largement contribué à réduire à néant le rôle des parlementaires en matière de contrôle de l'action gouvernementale et administrative. Il y a d'ailleurs une logique historique entre cette démarche fondatrice de la V^e République et les habiles propositions qui vous sont faites aujourd'hui. C'est l'explication des amendements que vous avez refusés en commission, qui vous sont proposés encore aujourd'hui par le groupe socialiste, et dont l'objet est de nourrir et d'étoffer le rôle des commissions permanentes, lieu privilégié de l'information et du débat parlementaire.

Alléger le calendrier des sessions n'est qu'un faux nez et une proposition illusoire si, dans le même temps, on ne réforme pas la capacité des commissions à débattre.

Je me réjouis donc, pour que les choses soient claires, de l'instauration d'un meilleur calendrier, mais je vous répète, mes chers collègues, que cette réforme sera largement inutile si les éléments permettant un meilleur débat sur le fond des sujets traités ne sont pas en même temps réunis.

Quand on examine attentivement les travaux des commissions parlementaires et que l'on compare leur fonctionnement avec celui des commissions des autres parlements européens ou du Congrès américain, il est indéniable que les dispositions de l'article 43 de la Constitution ont très largement contribué au recul du pouvoir parlementaire.

Les grandes démocraties occidentales fonctionnent toutes sur des schémas comparables et le nombre des commissions relève dans presque tous les cas du règlement intérieur. Face à cela, la France manifeste un excès de prévention en introduisant dans la lettre de sa constitution une limitation à six du nombre des commissions permanentes. Sur le principe, c'est une précaution qui n'a pas lieu de figurer dans la Constitution.

On peut comprendre le souci de vouloir éviter des commissions d'opportunité, dont l'intérêt n'est dicté que par des critères géographiques ou d'actualité proche. On peut éviter ce travers, les amendements que nous vous proposons vont dans ce sens. Cependant, il faut laisser aux assemblées l'initiative concernant leur champ de réflexion, d'investigation et leur pouvoir de contrôle de l'exécutif. En l'état actuel, si nous n'adoptons pas les mesures constitutionnelles et législatives qui s'imposent, nous resterons une démocratie verrouillée, au pouvoir limité car trop concentré sur le contrôle de l'exécutif.

Cette limitation a été introduite dans la Constitution de 1958 de façon délibérée par Michel Debré, contre l'avis de nombreux autres constituants, et en dépit d'un amendement du comité consultatif constitutionnel qui avait supprimé toute limitation. Pour Michel Debré, la spécialisation des commissions parlementaires permanentes était un des obstacles principaux au rétablissement de la primauté de l'exécutif. Il avait d'ailleurs un moment pensé les interdire totalement, ce qui explique la rédaction de l'article 43, qui mentionne en priorité les commissions spéciales et qui ne donne que des attributions subsidiaires aux six commissions permanentes.

Michel Debré avait clairement annoncé sa volonté de réduire par ce dispositif constitutionnel les pouvoirs du Parlement et résumait ainsi sa pensée : « Trop de commissions et des commissions trop puissantes, voilà deux phénomènes incompatibles avec le régime parlementaire ». Du moins avec le régime parlementaire tel qu'il l'entendait et tel qu'il l'a initié en 1958.

Il faut reconnaître, en le regrettant, que cette disposition s'est révélée particulièrement efficace. Des effectifs importants, des attributions vastes et diversifiées dans les commissions permanentes ont en effet concrétisé leurs attributions législatives, mais ont totalement négligé leurs fonctions de contrôle du Gouvernement et de son administration. A une époque où l'on demande partout une spécialisation accrue, où tous les problèmes deviennent d'une complexité croissante, on exige, dans les commissions permanentes, des connaissances aussi encyclopédiques que précises.

Si l'on se réfère, pour prendre un exemple, à l'article 36 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale, un membre de la commission de la production et des échanges doit être apte à donner un avis et à trancher dans les domaines suivants : agriculture, pêche, énergie, industrie, recherche, consommation, commerce intérieur et extérieur, douanes, moyens de communication, tourisme, aménagement du territoire, urbanisme, équipement, travaux publics, logement et construction !

Cette absence de spécialisation génère un absentéisme qui se développe et une démission quasi totale des commissions en matière de contrôle de l'exécutif. Un Parlement à l'organisation floue n'est qu'un Parlement mutilé.

Membre et rapporteur de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, je suis amené à rencontrer fréquemment de très nombreux homologues étrangers, quasiment tous membres dans leur propre Parlement de commissions de l'énergie. Chaque fois, j'ai pu constater que la spécialisation dans ce domaine précis les rendait aptes à exercer un véritable contrôle de l'activité gouvernementale et, simultanément, de l'activité envahissante et foisonnante des différentes instances européennes.

Le temps n'est plus où le parlementaire devait avant tout être un « honnête homme » au sens du XVIII^e siècle, capable de comprendre et de donner un avis sur tous les sujets. Un minimum de spécialisation est aujourd'hui nécessaire : en créant la délégation pour l'Union européenne et l'Office d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, manière adroite de tourner les contraintes de l'article 43, les responsables des assemblées ont implicitement reconnu qu'il fallait regrouper dans des organismes aux compétences bien définies les parlementaires qui s'intéressent à un champ d'activité précis.

Espérer revitaliser le Parlement sans faire éclater les commissions « fourre-tout » serait un leurre. Toutefois, nous nous devons d'éviter certains errements de la IV^e République, où la création de commissions correspondait à des événements circonstanciels ou encore à l'influence de groupes d'intérêts.

Pour éviter toute dérive, il conviendrait de prévoir à l'article 43 de la Constitution que le nombre, la dénomination et les compétences des commissions permanentes de chaque assemblée sont déterminés par une loi organique. La procédure des lois organiques ainsi que le contrôle obligatoire du Conseil constitutionnel constitueraient une garantie sérieuse contre la prolifération des commissions permanentes. Doter le Parlement français d'organes spécialisés et compétents ne serait en fait qu'un alignement sur ce qui existe déjà, et depuis longtemps, dans la majorité des démocraties parlementaires, dans lesquelles dix à vingt commissions permanentes se répartissent les principaux domaines de compétence du Parlement.

Le renforcement des moyens de contrôle du Parlement sur l'action du Gouvernement passe par ailleurs par le renforcement des moyens, notamment d'investigation, donnés aux commissions d'enquête.

Le comité consultatif pour la révision de la Constitution avait retenu la possibilité de constitutionaliser les commissions parlementaires d'enquête dont le statut est actuellement fixé par la loi. Une loi organique en déterminerait les modalités de création et de fonctionnement.

Je déplore que les beaux discours tenus par le Gouvernement sur la revalorisation du Parlement et le renforcement de ses moyens de contrôle soient totalement en contradiction avec son attitude ici même aujourd'hui et sans doute, hélas demain.

M. Xavier de Roux. Là vous exagérez !

M. Christian Bataille. Sur les bancs de tous les groupes, des voix s'élèvent, on vient de le vérifier, pour demander une extension du champ de la démocratie. Faute d'une réforme adaptée de la Constitution, les actuels projets de revitalisation du contrôle parlementaire se révéleront vite inefficaces et illusoire.

Bien sûr, une telle réforme ne doit pas aboutir à transformer les parlementaires en contrôleurs des faits et gestes du Gouvernement. Elle donnerait pourtant à nombre d'entre nous, et dans tous les groupes politiques, les moyens de remplir bien mieux le mandat d'intérêt national que les citoyens nous ont confié et de restaurer les pouvoirs naturels du Parlement. Il faut que nous nous en donnions les moyens. Sinon, nous en resterons aux bonnes paroles, aux vœux pieux, et le Parlement demeurera un théâtre d'ombres. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste. – Protestations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. Eric Duboc. Vous avez fait mieux ?

M. le président. La parole est à M. Pascal Clément.

M. Pascal Clément. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, il n'y a aucune contradiction entre les deux éléments de ce projet de loi que sont l'augmentation des pouvoirs de contrôle du Parlement – ce qui est, à mes yeux, l'objectif essentiel de la session unique – et la volonté de donner au peuple les moyens de mieux faire entendre sa voix à travers le référendum. C'est, me semble-t-il, l'esprit même de la V^e République, puisqu'elle donne le dernier mot au peuple français en prévoyant l'élection du chef de l'Etat au suffrage universel direct. Le pendant de cette élection est, selon moi, le référendum, qui, lorsque le Président de la République, et lui seul, en décidera ainsi, consistera à interroger le peuple français dans le cadre de ce dialogue permanent qui s'établit entre le peuple et le Président.

Le général de Gaulle, compte tenu de la durée du mandat fixée à sept ans, souhaitait justement scander, pour ne pas dire sanctionner, ce mandat en interrogeant le peuple français par voie de référendum.

Et que l'on ne cherche pas à me faire croire que le référendum puisse, en France, être autre chose qu'un « référendum-plébiscite » ! Ce ne sera jamais – c'est en tout cas mon point de vue, mes chers collègues – un référendum à la suisse. Ce n'est pas la tradition française, du moins sous la V^e République.

A partir de là, il est clair que ce dialogue permanent entre le chef de l'Etat et le peuple ne peut être soumis à aucun contrôle.

M. Xavier de Roux. Dans ces conditions, le Parlement n'a plus qu'à se retirer !

M. Pascal Clément. Imaginez que soit prévu un contrôle de constitutionnalité et que le Conseil constitutionnel émette un avis négatif. Le Président de la République pourrait-il, après un tel avis, poursuivre dans son idée ? Evidemment non ! Ce serait donc fermer la porte au référendum.

C'est en raison de ce dialogue permanent que seul le Président doit être à l'origine du référendum et juge de son opportunité.

La question est dès lors de déterminer si le domaine doit être ou non élargi.

Sans doute existe-t-il, dans notre pays, un vieux débat d'experts entre ceux qui sont favorables à une démocratie directe et ceux, au premier rang desquels figurent les professeurs, pour qui les principes généraux du droit exigent que soit limité l'accès à la démocratie directe et que soit étroitement limité par la Constitution le champ référendaire.

Je note d'ailleurs que l'article 11 de la Constitution de 1958 l'avait « verrouillé », si je puis dire, au niveau de l'organisation des pouvoirs publics et que la seule tentative opérée depuis lors fut celle du Président Mitterrand. Le moment était malheureusement très mal choisi puisque, comme nombre d'entre nous s'en souviennent certainement, c'était au lendemain de la grande manifestation qui s'était déroulée pour défendre l'enseignement. Le pouvoir exécutif et le Président de la République d'alors avaient espéré détourner l'attention du peuple français en proposant d'étendre le champ du référendum.

Je profite de l'occasion pour répondre à une objection formulée par des députés socialistes quant à l'extension de ce champ aux libertés publiques. Si, à l'époque, nous n'avions pas suivi la proposition de l'exécutif, qui, à mon avis, était bonne, c'est précisément parce que le moment était mal choisi, que cette proposition apparaissait comme une manœuvre politique et que nous craignions en réalité que cette extension du champ référendaire n'allât à l'encontre des libertés publiques.

Alors, vous me demanderez s'il faut « ouvrir » ce référendum. A mon sens, oui ! J'irais même jusqu'à y inclure tout le champ de l'article 34 de la Constitution, à la seule exception de la loi de finances, sachant bien que cet article couvre pratiquement tous les domaines. Car, le Président de la République étant, dans l'esprit de la V^e République, seul compétent pour proposer un référendum, c'est à lui de fixer, compte tenu des responsabilités qui sont les siennes quant à l'avenir de la nation, les limites des questions qu'il entend poser au peuple.

Pour ma part, je n'admettrai jamais qu'on soupçonne le peuple français d'être liberticide ou sensible à la démagogie. Au nom de quoi, dans une démocratie où nous sommes tous élus par le peuple, refuserions-nous à ce dernier de faire connaître son avis sur un sujet que lui-même considérerait comme capital ?

M. Jean-Jacques Hyest. Relisez Aristote !

M. Pascal Clément. Et à ceux qui tentent d'expliquer, de façon insidieuse, que le peuple ne peut se contenter de répondre à des questions fort vagues, je ferai observer que, faute de se dérouler par la voie des urnes, le débat se terminerai à coup sûr dans la rue.

Il faut bien voir que le recours aux urnes est la seule manière de canaliser l'expression de la volonté populaire et d'éviter les risques d'explosion sociale. On le voit aujourd'hui dans différents domaines.

C'est, je le répète, de la responsabilité du chef de l'Etat de proposer aux Français les textes sur lesquels ils doivent se prononcer.

Tel est le premier point à propos duquel je tenais à donner mon sentiment : l'élection du Président de la République au suffrage universel direct a pour pendant la possibilité de recourir au référendum.

Le deuxième aspect de ce projet de loi constitutionnelle ne semble guère, quant à lui, susciter de vagues, alors qu'il est ô combien important. Je veux parler de l'institution d'une session unique du Parlement.

Nos souvenirs de la IV^e République ne sont pas très vivaces, car nous étions pour la plupart fort jeunes. Mais il faut savoir que les députés siégeaient alors au mois d'août et que les gouvernements ne duraient généralement que huit mois. Les pouvoirs du Parlement résultaient d'une Constitution qui, je le rappelle, avait été rédigée non par des hommes politiques, mais par des professeurs de droit. Et il a fallu attendre 1958 pour que Michel Debré, qui était non seulement conseiller d'Etat mais aussi sénateur, et qui, à ce titre, avait une connaissance pratique de la vie politique nationale, élabore, avec l'aide de juristes et de parlementaires, une constitution plus équilibrée.

Sans doute est-il à peu près acquis par tous qu'une session unique est nécessaire.

Je me rangerai à cet avis, mais sous de nombreuses conditions.

En effet, il importe de maintenir un exécutif fort, capable d'appliquer sa politique avec le soutien de sa majorité. C'est, là encore, un des principes de la V^e République. Il ne s'agit pas de donner à l'Assemblée nationale le pouvoir de renverser le Gouvernement pour un oui ou pour un non.

D'aucuns critiquent l'article 49-3. Mais qu'advient-il de la V^e République si cet article était supprimé ? Les gouvernements se retrouveraient dans la même situation d'impuissance que sous les régimes précédents. Serions-nous déjà lassés, mes chers collègues, d'avoir un régime où le Gouvernement puisse exercer une action dans la durée et mettre en œuvre sa politique, dût-elle n'être pas toujours populaire ?

Estimez-vous vraiment qu'il ne faut pas donner la parole au bon peuple, mais que les décisions doivent être prises par leurs seuls représentants ? Ce serait un considérable retour en arrière.

On m'opposera certes l'argument, dont je ne méconnais pas la valeur, que l'article 88-4 de la Constitution permet au Parlement de donner un avis sur les directives européennes, quand, bien entendu, elles relèvent du domaine législatif, et que le Parlement européen et la Commission européenne ne prennent quasiment pas de vacances. Il est de fait que, pendant six mois, le Parlement n'a pas la possibilité d'exercer un contrôle et de donner son avis sur les directives européennes. Cela était, on peut retourner l'argument en faisant valoir qu'il en irait de même pendant les trois mois restants ? Mais laissons là cette querelle : neuf mois, c'est incontestablement mieux que six !

Quoi qu'il en soit, je vous le dis de la manière la plus nette, monsieur le garde des sceaux, tout parlementaire – et Dieu sait que je le suis depuis longtemps – aura tendance à considérer la session de neuf mois comme plus compatible que le système actuel avec l'exercice d'un mandat local. Que réclament, en effet, les parlementaires ? De pouvoir être présents dans leur circonscription les vendredi, samedi, dimanche et lundi, et de ne siéger à l'Assemblée ou au Sénat que les mardi, mercredi et jeudi. Je lis ici ou là que la session unique de neuf mois devrait régler définitivement le problème du cumul des mandats. C'est rigoureusement l'inverse !

Si j'en crois une indiscretion qui émane non du groupe auquel j'appartiens mais de l'autre groupe de la majorité, vous auriez, Monsieur le président – et je parle sous votre contrôle –, fait part de votre intention de proposer à l'Assemblée d'adopter des dispositions réglementaires extrêmement strictes sur les jours de débat, à savoir les mardi, mercredi et jeudi, le matin et l'après-midi jusqu'à

vingt et une heures. Après quoi l'on s'arrêterait. Si bien que, les vendredi, samedi, dimanche et lundi, les parlementaires accompliraient leurs devoirs d'élus locaux, qu'ils soient maires, conseillers généraux ou régionaux.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Ou qu'ils n'aient aucun autre mandat que celui de parlementaire !

M. Pascal Clément. Je ne vois dans ce système aucune incitation au non-cumul. Bien au contraire !

A propos de non-cumul, je tiens à faire une brève remarque. On peut très bien, mesdames, messieurs, imaginer un système où nous aurions pendant neuf mois des parlementaires à plein temps. Pourquoi pas ? Mais il faudrait pour cela changer totalement de mode de scrutin. Car, dans le système majoritaire à deux tours, le député qui se représente devant les électeurs est jugé en fonction de son action sur le terrain, et non pas sur son travail législatif. Et vous savez comme moi combien faible est l'écho de nos débats, ce qui est bien triste. Tout se fait en dehors de l'hémicycle, en amont du débat législatif, au niveau des médias.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Et les Anglais !

M. Pascal Clément. Les Anglais ont un scrutin à un tour.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Mais uninominal.

M. Pascal Clément. Ce n'est pas pareil !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. J'aimerais savoir en quoi !

M. Pascal Clément. Il y a là une nuance, que je pourrais vous expliquer.

Le scrutin majoritaire ne peut permettre au député de conserver son siège que s'il est localement une personnalité puissante et capable de rendre service à ses électeurs.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Ce n'est pas une règle absolue !

M. Pascal Clément. Si l'on interdisait le cumul, il faudrait en revenir à la représentation proportionnelle (*mouvements divers*) – ce qui serait vraiment le comble ! – ou prévoir un système mêlant, comme c'est le cas pour les élections municipales, la représentation proportionnelle et le système majoritaire. Demandez donc au maire de votre sous-préfecture quelles seront les conséquences d'une interdiction des cumuls ! Avec le scrutin majoritaire à deux tours, il sera votre successeur !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Certains d'entre nous ne détiennent qu'un seul mandat !

M. Pascal Clément. Vous êtes un cas, monsieur Mazeaud, et je ne connais que vous dans cette assemblée qui pratiquiez ainsi le scrutin majoritaire.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Il y en a d'autres !

M. Pascal Clément. Personnellement, je n'en connais pas. Nous sommes tous obligés de nous implanter, de travailler sur le terrain – ce qui n'est pas votre cas (*Rires sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre*) –, de façon à assurer notre réélection. C'est là une vraie difficulté, qui met tout le système en question.

J'arrêterai là mon propos, monsieur le président, car je crois avoir épuisé mon temps de parole. Je conclurai en soulignant que le système d'une session unique ne peut fonctionner qu'à la condition que soient installés les « verrous » nécessaires. Cette réforme ne doit pas déboucher sur une hypertrophie législative. Elle doit au contraire permettre une meilleure organisation des travaux du Parlement, sans pour autant nuire à l'acquis fantastique de la V^e République, c'est-à-dire un gouvernement capable de mettre en œuvre sa politique.

Tel doit être, mes chers collègues, l'esprit de cette réforme. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Monsieur le président, je demande la parole.

M. le président. Vous avez la parole, monsieur le président de la commission.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Je vous remercie de me donner la parole, monsieur le président, car je tiens à faire une mise au point, qui figurera au *Journal officiel*.

Je viens d'entendre que j'étais un parlementaire tout à fait à part et que je n'allais jamais dans ma circonscription. (*Rires sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Je tiens à préciser – et je crois que M. le garde des sceaux peut le confirmer – que, depuis que je suis député, ce qui remonte à de nombreuses années...

M. Pascal Clément. Plus longtemps que moi! (*Sourires.*)

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. C'est vrai qu'il y a presque une prescription acquisitive en la matière! (*Sourires sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Depuis, disais-je, que je suis député, j'ai passé trois jours par semaine dans ma circonscription, car j'estime que le député doit, en vertu de l'article 34 de la Constitution, voter les lois et être pour cela effectivement présent à l'Assemblée nationale.

C'est la raison de principe pour laquelle, sur le cumul, je ne partage pas tout à fait, mon cher collègue, votre sentiment.

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

M. le garde des sceaux. Je puis, sur ce point, apporter un témoignage très direct : samedi dernier, à seize heures trente, M. Mazeaud assurait sa permanence dans sa circonscription! (*Rires et applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre*), où je l'ai joint par téléphone!

M. Michel Mercier. Peut-être y avait-il un transfert d'appel! (*Rires sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. Jean Rosselot.

M. Jean Rosselot. Mesdames, messieurs, mes chers collègues, notre ex-collègue parlementaire et éminent constitutionnaliste, Marcel Prélôt, empruntait à Euripide cette

définition de la liberté, qui a un lien avec le sujet du jour : « La liberté tient dans ces mots : que celui qui veut donner un bon conseil à l'Etat s'avance et parle ; chacun peut se signaler par un bon conseil ou se taire ! »

La démocratie antique, comme le rappelait tout à l'heure M. Bignon, revêtait une forme directe. La démocratie moderne, elle, est, dans ses fondements et ses modalités, représentative.

Notre constitution a prévu – et c'est tout son charme – que les citoyens ne se borneraient pas à que de désigner leurs représentants, mais qu'ils pourraient eux-mêmes statuer en se faisant, comme le disait le général de Gaulle, « les députés d'un jour ».

On objecte à la démocratie directe, les difficultés, voire l'impossibilité de permettre au plus grand nombre de citoyens de s'exprimer dans le cadre de ressorts territoriaux à grande échelle et avec un éclairage suffisant sur des choix importants.

D'où – vous l'avez dit, monsieur le garde des sceaux – cette relative désuétude du référendum législatif.

Mais n'est-il pas, de nos jours, permis de se demander si, comme l'écrit le professeur Philippe Ardant, « les moyens modernes de communication ne lèvent pas les obstacles qui cantonnaient la démocratie directe à des circonscriptions exigües, s'ils ne rendent pas concevable ce qui était hier une utopie » ? Faut-il alors craindre, comme M. Dray, les moyens d'information et l'usage qui peut en être fait en l'occurrence ?

La densité et la richesse du débat public que ces moyens d'information ont véhiculés lors du dernier référendum sur l'adhésion de la France à l'Union européenne n'administrent-elles pas la preuve de l'inanité de telles craintes ? Celles-ci ne seraient-elles pas une appréhension injustifiée à l'égard du suffrage universel ?

La démocratie, aujourd'hui, ne peut donc être que participative, encore et toujours plus. Le projet de loi qui nous est soumis vise à y pourvoir. A l'organisation des pouvoirs publics, à la ratification d'un traité important, il ajoute les orientations générales de la politique économique et sociale de la nation et l'organisation et le fonctionnement des services publics comme thèmes susceptibles de faire l'objet d'une consultation populaire.

S'agit-il d'un bouleversement de nos institutions ? Non ! Il s'agit d'un aménagement, d'un ajustement reposant sur le concept d'« orientations générales », qui nous paraît particulièrement bien correspondre à la nature d'acte-condition du référendum législatif.

Dans le large champ de l'économie et du social, là où l'élaboration de la loi par la voie parlementaire est souvent compliquée, quelquefois inachevée, tant les intérêts se contredisent, tant les inerties sont pesantes, la décision référendaire peut signifier novation, élan, clarté et certitude.

Faut-il assortir l'emploi du référendum législatif d'une éventuelle appréciation de validité délivrée par le Conseil constitutionnel ? Nos plus éminents juristes, comme le doyen Vedel, lui-même ancien membre du Conseil constitutionnel, ne souhaitent pas que l'on cède à cette tentation, sous peine, font-ils remarquer à juste titre, de mettre en péril l'équilibre de nos institutions entre le peuple, le Président et le Parlement, – à moins de réviser l'article 89 de la Constitution.

La réforme que vous nous présentez, monsieur le garde des sceaux, emporte-t-elle un amenuisement des droits du Parlement ? A l'évidence, non ! Au contraire, elle lui donne les moyens de parfaire l'accomplissement de sa

mission, notamment dans le domaine du contrôle de l'exécutif. Nous savons tous que l'évolution des régimes politiques des grandes démocraties occidentales s'est faite, ces dernières décennies, dans le sens d'un renforcement du pouvoir exécutif au détriment du législatif. Contrôler continûment, par le biais d'une session unique, et non plus seulement à intervalles éloignés, revalorise la fonction, le rôle et la condition du Parlement, en particulier vis-à-vis de la législation européenne.

Enfin, venant après l'institution de la Cour de justice de la République, la réforme de la condition du parlementaire dans le sens d'une plus grande conformité au droit commun corrigera opportunément l'image, fautive peut-être mais latente, de l'élu national échappant à la loi commune.

En conclusion, monsieur le président, mes chers collègues, cette réforme, sage et bienvenue, comme on l'a répété, appelle de notre part une complète approbation parce qu'elle manifeste une grande cohérence en même temps qu'elle représente une chance de redynamiser nos institutions et notre démocratie.

M. le président. La parole est à M. Pierre Albertini.

M. Pierre Albertini. Monsieur le garde des sceaux, la révision d'une constitution, acte grave et solennel, doit à mon sens être guidée par la réponse à une question majeure : apportera-t-elle au fonctionnement de nos institutions politiques une amélioration sensible et durable ?

Et si, en conscience, la réponse de chacun de nous est assortie d'un doute, il est préférable alors de s'abstenir. En effet, la révision de notre loi fondamentale doit exclure l'hommage à une mode éphémère ou l'effet de démagogie facile : en ce sens, elle échappe largement à son initiateur ; elle n'est faite ni pour un homme ni pour le court terme.

M. le garde des sceaux. C'est vrai !

M. Pierre Albertini. Ainsi que le disait en 1992 Raymond Janot, dont on sait le rôle très important qu'il a joué dans l'élaboration de la Constitution de 1958, « personne ne peut se considérer comme le gardien d'une vérité qui est tombée sur la terre une fois pour toutes. Mais si on l'améliore, encore faut-il l'améliorer vraiment ».

C'est donc à la lumière de cette considération que je voudrais examiner, de façon positivement critique, monsieur le garde des sceaux, le projet de loi constitutionnelle que vous défendez devant nous. Je concentrerai mes observations sur la rédaction nouvelle de l'article 11 de la Constitution en répondant à deux questions : l'extension du champ du référendum est-elle souhaitable ? Quel doit être le domaine du référendum ? Cela revient à s'interroger, d'une part, sur le principe, d'autre part, sur le contenu du référendum.

L'extension du champ d'application du référendum est-elle souhaitable ?

M. Alain Marsaud. Oui !

M. Pierre Albertini. Notre réponse est fermement positive, pour des raisons à la fois constitutionnelles et politiques.

Constitutionnellement, l'article 3 proclame en effet que « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum ». Comme l'a montré le rapporteur de la commission des lois, le président Mazeaud, il n'y a pas d'antinomie entre les deux modes d'exercice de la souveraineté :

l'expression parlementaire et l'expression populaire sont toutes deux légitimes. Sur ce point, la Constitution de 1958 consacre une mixité qui rompt avec la tradition purement représentative. En introduisant un procédé de démocratie directe, en matière constituante avec l'article 89, en matière législative avec l'article 11, et en matière d'autodétermination avec l'article 53, elle s'inscrit dans la lignée des constitutions modernes.

Cette conception apparaît clairement dans les travaux préparatoires de la Constitution de 1958. A la classe politique traditionnelle qui véhiculait la « pensée unique » de l'époque, Michel Debré réplique que l'article 11 est une possibilité pour le chef de l'Etat, dans la logique de sa fonction d'arbitrage, de « solliciter un autre pouvoir », en l'occurrence le suffrage universel. Ainsi, lorsque le président, sur proposition du Gouvernement ou des deux assemblées, estime qu'il y a lieu de saisir le corps électoral, il pourra lui faire trancher une question particulièrement importante pour la nation. Cette analyse fera dire à Paul Reynaud, pourtant peu suspect de vouloir limiter le rôle du Parlement, que le Comité consultatif constitutionnel « a pris acte, avec satisfaction, de l'esprit dans lequel est conçu le référendum ».

Plus récemment, Léo Hamon entreprend une défense vigoureuse du référendum conçu comme un moyen de renouer avec l'équilibre des institutions, voulu à l'origine par le général de Gaulle. Il propose même de reconnaître aux assemblées la possibilité de le mettre en œuvre : « il faut le retour au référendum, et il faut admettre, pour cela, que l'initiative n'est plus un monopole du Président de la République ». Le parallélisme strict, établi ainsi entre le chef de l'Etat et les deux chambres, permettrait d'ailleurs de répondre à une critique, souvent injuste, faite à ce procédé de participation populaire : son caractère plébiscitaire. De fait, si l'on observe les conditions dans lesquelles ont été réalisés les sept référendums depuis 1958, on constate que leur dimension personnelle a eu tendance à s'effacer au fil des ans. Même la Grande-Bretagne, berceau de la démocratie parlementaire, a éprouvé, en 1975 et en 1979, le besoin d'organiser deux référendums consultatifs, dont l'un sur le maintien dans l'Europe, ce qui n'a pas été interprété comme une *capitis diminutio* des pouvoirs du Parlement.

Bien au contraire, le besoin de démocratie participative et l'affirmation d'une citoyenneté plus active impliquent la possibilité pour le corps électoral de prendre lui-même des décisions politiques importantes. Il ne faut pas avoir peur du peuple ! Lui donner la parole, c'est au contraire un acte de confiance.

Quel doit être le domaine du référendum ?

La question n'est évidemment pas simple à trancher. Il convient, en effet, de se garder de deux excès contraires : permettre au corps électoral d'intervenir sur toute question, même mineure, ou, à l'inverse, restreindre le champ du référendum au point de le priver de tout intérêt. Il ne faut pas consulter les Français sur tout, à la mode californienne, mais si on les consulte, la question doit porter sur des sujets qui mobilisent leur attention. Enfin, le référendum sera d'autant plus significatif qu'il sera précédé par un débat, alimenté par le Parlement, les partis politiques, les médias entre autres.

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

M. Pierre Albertini. A cet égard, celui de 1992 sur la ratification du traité de Maastricht a été remarquable : y avait-il un autre moyen, plus démocratique, de connaître le sentiment majoritaire des Français et de conduire les

opinions sur le seul terrain où elles peuvent s'affronter pacifiquement et avec une ambition légitime de l'emporter : celui des urnes ?

Le projet qui nous est soumis ajoute au domaine du référendum deux objets nouveaux : les « orientations générales » de la politique économique et sociale et les « règles fondamentales de l'organisation et du fonctionnement des services publics ». C'est à la fois vague et frustrant.

C'est pourquoi le groupe UDF propose, majoritairement, d'inclure dans l'article 11 la matière des libertés publiques. Cette idée n'est pas neuve, elle était contenue, en germe, dans la première version présentée, en 1958, par Michel Debré pour lequel le référendum devait porter sur « toute question fondamentale pour la vie de la nation ». On mesure la différence avec la rédaction, un peu laborieuse, qui nous est présentée aujourd'hui.

J'entends déjà l'objection qui nous sera faite : consulter le corps électoral sur les libertés, c'est lui permettre de les remettre en cause, voire de les supprimer. L'argument n'est pas digne. Lorsqu'on a donné, démocratiquement, la parole au peuple, l'a-t-on jamais vu restreindre le champ de sa propre liberté ?

La rédaction que nous soutenons s'apparente à celles présentées, en 1984, par le Président Mitterrand, mais aussi par Jean Foyer, ancien président de la commission des lois, qui écrit : « La Constitution pourrait être heureusement complétée, selon son esprit même, par une extension raisonnable du domaine ouvert au référendum. La matière des libertés publiques devrait normalement y entrer. Le respect de la démocratie commande en effet que le peuple soit appelé à décider lui-même les modifications proposées concernant le régime des libertés publiques. »

En outre, par rapport aux versions antérieures, celle que nous proposons est à la fois plus satisfaisante et plus réaliste.

Plus satisfaisante, car elle reprend les termes de l'article 34 de la Constitution : « les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ». Cette rédaction permettrait d'unifier la compétence législative et la compétence référendaire en matière de libertés : un projet de loi ordinaire, pas plus qu'un projet de loi référendaire, ne saurait restreindre ou supprimer une liberté publique reconnue par le texte constitutionnel et les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République.

Plus réaliste aussi, car si l'on veut, dans les matières envisagées par le texte gouvernemental, poser au corps électoral une question précise, comportant un énoncé normatif, on touchera inévitablement aux libertés publiques. Imagine-t-on par exemple qu'un référendum sur l'éducation, sur l'aménagement du territoire ou sur la lutte contre l'exclusion puisse s'affranchir de tout impact sur les libertés publiques ? Il serait illusoire, monsieur le garde des sceaux, de le croire. Le doyen Vedel, qui milite pourtant pour la rédaction gouvernementale, reconnaissait lui-même, ces derniers jours, que les « droits et libertés des citoyens ont tout de même quelques rapports » avec les « orientations générales de la politique de la nation ».

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

M. Pierre Albertini. C'est précisément parce que les libertés publiques seront nécessairement concernées par tout référendum portant sur cet objet, que je propose, avec quelques-uns de mes collègues, que le Conseil

constitutionnel soit préalablement consulté, non sur le recours même à l'article 11, mais sur une éventuelle atteinte aux principes de valeur constitutionnelle. Il ne s'agit pas de faire de la haute juridiction le juge de l'opportunité de recourir au référendum – ce qu'elle s'est sagement refusé à faire le 6 novembre 1962 – mais de lui permettre de formuler, sur le contenu du texte, un avis dont la publication éclairera le débat.

Monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, la révision constitutionnelle qui nous est proposée à propos du champ d'application du référendum n'est pas secondaire. L'opinion l'a compris. Elle sait que personne ne fera du référendum un usage fréquent, car il doit conserver la solennité qui sied aux grands débats et aux grandes décisions. Elle attend, non une révision tronquée, mais une occasion de se prononcer sur ce qui la concerne. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. le président. La parole est à M. Alain Marsaud.

M. Alain Marsaud. Ambitieuse et modeste, c'est ainsi, monsieur le garde des sceaux, que vous avez qualifié la réforme constitutionnelle proposée par le Gouvernement. Les tenants de l'intangibilité de la Constitution – ils sont rares – la trouveront trop ambitieuse. Ceux qui aspirent à un changement plus profond de nos institutions la trouvent déjà trop modeste.

Votre projet de loi possède au moins un mérite : celui de donner lieu à un vrai débat, espéré par certains, redouté par d'autres. Permettez-moi dans un premier temps d'y trouver motif à interrogation, avant de l'approuver dans un second temps.

1992, 1993 et maintenant 1995 : n'allons-nous pas trop souvent à Versailles ?

M. Alain Griotteray. Cela nous permet d'envoyer des timbres !

M. Alain Marsaud. Absolument, monsieur Griotteray !

Certes, même si le Congrès ne s'y amuse plus autant qu'avant, le débat y est toujours intéressant. Mais le toilettage de notre loi fondamentale doit-il se faire à répétition ? La mise en conformité de notre constitution est-elle achevée et conforme à l'évolution des mœurs et pratiques politiques ou sommes-nous entrés dans un cycle qui nous amènerait à réviser presque annuellement une constitution, que l'on devrait, dès lors, qualifier d'obsoleète ?

Dieu merci, nous n'en sommes pas là ! Le Gouvernement tient les promesses que le Président de la République a faites sur l'extension du champ référendaire lorsqu'il était candidat. Cela doit être noté.

Pour ma part, je n'aborderai pas ce thème de l'extension du champ du référendum, qui consiste à donner sans doute les moyens aux citoyens souverains de s'exprimer un peu plus, à accorder sans doute un nouveau pouvoir d'initiative au Président de la République et, en conséquence, à diminuer un peu celui du Parlement. Il s'agit là, à vrai dire, d'un instrument de dialogue permanent entre un Président et un peuple.

Je m'attacherai, en tant que parlementaire élu depuis seulement deux ans, à approuver l'une des dispositions principales du projet, que nous devons sans doute à la détermination du président de notre assemblée, que je salue ici : l'organisation d'une session unique du Parlement.

J'avoue, en effet, que venant du service de l'Etat, où chacun connaît ses marques et l'exakte étendue de sa mission, j'ai eu quelque mal à m'adapter au rythme de deux

sessions quasi trimestrielles, entrecoupées de deux mi-temps, sorte de vide législatif qui donne parfois l'impression qu'au motif de laisser le Gouvernement agir, le Parlement en arrive à négliger les intérêts de la nation, y compris lorsque l'actualité nécessiterait son intervention, voire sa mobilisation.

Vous nous proposez au fond, monsieur le garde des sceaux, de siéger toute l'année, hormis la période « estivale » de trois mois. Cela me semble répondre sûrement à l'attente des parlementaires...

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

M. Alain Marsaud. ... mais aussi à celle de nos concitoyens, qui s'étonnent souvent de notre espèce de transhumance législative, sorte de va-et-vient démocratique que seuls les initiés savent encore interpréter.

Que cette session unique dure 150 jours, selon ce projet, ou 120, selon la proposition de la commission, il nous appartiendra d'en débattre tout à l'heure. Une seule prévention doit accompagner notre réflexion : ne tombons pas dans le piège de l'inflation législative ; ne légiférons pas plus, mais plutôt moins, en tout cas toujours mieux ; ...

Mme Christine Boutin. Très bien !

M. Alain Marsaud ... contrôlons mieux le fonctionnement du Gouvernement – c'est une de nos trois missions qui parfois donne l'impression de tomber en désuétude, en déshérence, tant notre timidité est excessive dans ce domaine.

Je souhaite qu'au terme de la mise en œuvre de la session unique, nous puissions siéger au moins trois jours chaque semaine et que la pression de l'actualité n'entraîne plus la pression législative que nous connaissons tous et qui nous fait bien souvent réagir – je dis bien réagir et non légiférer – dans la précipitation.

M. Alain Griotteray. C'est vrai !

M. Alain Marsaud. L'exemple de cette réforme constitutionnelle démontre que nous n'avons pas suffisamment le temps de la réflexion : deux jours de travail en commission, un rapport publié vendredi soir, après l'excellent travail de notre rapporteur, pour un débat qui se tient aujourd'hui.

En outre, combien de nos collègues qui auraient souhaité débattre avec nous n'ont pu le faire et découvrent ce texte pratiquement en séance.

Souhaitons donc que cette réforme nous oblige à être plus rigoureux, plus présents, bref plus compétents dans l'intérêt de la démocratie et de la nation.

Cependant, une difficulté, peut-être secondaire, n'a pas été véritablement abordée dans la mise en œuvre de la session unique : celle résultant de la date des élections législatives.

En effet, monsieur Hiest, alors qu'il n'y aura guère de problème pour l'élection des sénateurs, prévue en septembre et pour laquelle la campagne aura lieu hors session, il n'en sera pas de même pour l'élection des députés, lesquels devront, eux, faire campagne et se faire élire en plein milieu de la session parlementaire.

M. Jean-Jacques Hiest. Elle sera suspendue !

M. Alain Marsaud. Il nous faudra peut-être réfléchir à une modification de la date de ces élections, car nous risquons de nous trouver dans une situation d'inégalité par rapport à nos collègues du Sénat.

M. Jean-Jacques Hiest. Pourquoi parlez-vous toujours du Sénat ?

M. Pierre Albertini. C'est une anticipation ! (*Sourires.*)

M. Alain Marsaud. Non, absolument pas !

M. Jean-Jacques Hiest. Alors, c'est un fait personnel ! (*Sourires.*)

M. Alain Marsaud. Comme certains de mes collègues, je regrette que l'on n'aborde pas à l'occasion de cette réforme le problème du cumul des mandats, (« Ah ! » sur plusieurs bancs), même si l'on nous dit que cela ne relève pas de la loi constitutionnelle, que ce n'est pas le moment mais ce n'est jamais le moment !

Eh oui, la session unique ne fait-elle pas naître une nouvelle exigence : celle de parlementaires présents en commission et en séance durant quelques jours par semaine, pendant toute une année, ce qui ne laisse au fond qu'un week-end prolongé, pour reprendre l'expression d'un de nos collègues, ancien ministre, pour s'occuper d'une circonscription, voire d'une collectivité territoriale. La logique de la session unique devrait nous conduire à l'exercice à plein temps du mandat parlementaire. Il me semble en tout cas qu'elle est inscrite virtuellement dans ce texte.

Pourrons-nous encore longtemps faire l'économie de ce débat, même s'il gêne chacun d'entre nous ou si notre religion n'est pas forcément tout à fait forgée ?

Mais j'ai cru comprendre, monsieur le président de la commission des lois, que vous seriez peut-être amené à prendre, durant ce débat, une initiative forte ; je le souhaite, car je partage votre sentiment.

Monsieur le garde des sceaux, malgré ce regret, je souhaite que la réforme que vous nous proposez soit votée, et sans doute amendée sur quelques points que vous ne nous avez pas découragés d'aborder, ce dont je vous remercie.

Ce débat sera forcément riche puisqu'il intéresse l'avenir de nos institutions. Certes, la vie quotidienne des Français ne semble pas dépendre de cette réforme. Et pourtant, ceux-ci doivent savoir que nous cherchons, en réformant nos institutions, à restaurer l'image de la démocratie et de la politique, de même, pour reprendre l'expression du Président de la République dans son message du 19 mai, qu'à « rendre tout son sens à la citoyenneté ». (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. le président. La parole est à M. Alain Griotteray.

M. Alain Griotteray. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, de nombreux députés sont absents ce soir, ce qui n'est pas surprenant, compte tenu de l'heure. Mais c'est d'un autre absent que je souhaite vous entretenir : le référendum d'initiative populaire ; je sais qu'il n'est pas à l'ordre du jour, mais c'est là qu'est, selon moi, tout le problème.

J'ai beaucoup apprécié, monsieur le ministre, les quatre premiers paragraphes de l'exposé des motifs du texte que vous nous présentez ce soir. La crise que nous vivons y est excellemment décrite, dans une langue pour une fois claire, sans excès inutiles ; mais, si le diagnostic est bon, la réponse est faible.

Je suis, bien entendu, favorable à celle qui nous est proposée, mais elle est par trop incomplète. Un de nos anciens collègues, aujourd'hui ministre de haut rang du Gouvernement, je veux parler de M. le garde des sceaux,

l'avait dit il n'y a pas si longtemps, au mois de décembre 1988 ; sa proposition de loi constitutionnelle, tendant à instaurer le référendum d'initiative populaire, était un modèle du genre.

M. Jean-Jacques Hyest. Absolument !

M. le garde des sceaux. Je ne vous le fais pas dire !

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission, rapporteur.* Il avait tort !

M. Alain Griotteray. Je me permets de vous en lire quelques extraits très brefs : « Détenteur du pouvoir constituant originaire, le peuple doit pouvoir se prononcer directement sur les affaires publiques et devenir, quand cela est nécessaire, un législateur à part entière.

« Répondant aux aspirations des citoyens, toujours plus avides de participation, une telle réforme est conforme à l'esprit de nos institutions, qui fondent, plus que jamais, l'autorité de l'Etat et la légitimité du pouvoir sur le suffrage universel, comme en témoignent les articles 2 et 3 de notre actuelle constitution.

« La multiplication des possibilités de consultation populaire sur les grands sujets de société assurera un meilleur équilibre des pouvoirs au sein de notre système institutionnel. Le référendum d'initiative populaire constitue un indispensable contre-pouvoir face aux prérogatives considérables dont dispose pour sept ans le Président de la République.

« Le référendum d'initiative populaire corrigera ce caractère plébiscitaire tout en libérant la démocratie de l'emprise des partis politiques. » J'ajoute qu'il la libérera aussi de l'emprise des pseudo-élites qui prétendent détenir la vérité et je m'incline devant tant de lucidité, qui permettrait à l'actuel garde des sceaux, il y a sept ans, de faire la critique du projet qui nous est soumis et de proposer les moyens susceptibles de pallier ses déficiences. Je sais bien que nous n'en discuterons pas, mais je tenais ce soir à prendre date. Le texte de réforme que vous nous proposez est sage, mais il est très loin de répondre aux défis que nous pose le délabrement politique de notre pays.

Les discussions qu'il a provoquées ont marqué en vérité une grande défiance vis-à-vis du peuple. Les remarques sur les risques qu'il y aurait à lui confier un quelconque pouvoir d'initiative sont l'illustration même de la fracture dénoncée par M. le Président de la République lors de sa campagne électorale. Fracture qui n'est pas seulement sociale ou, plus exactement, fracture sociale parce que d'abord fracture morale. Nos concitoyens ne veulent en effet plus être traités comme des mineurs à qui on concède, de temps à autre, un demi-quart de liberté nouvelle.

Ce qu'attend le peuple, c'est qu'on lui donne le droit de s'exprimer sur les grands sujets de société, que dis-je ? de décider, devenant, comme il se doit, selon votre excellente formule de 1988, monsieur le garde des sceaux, un législateur à part entière. Le jour où nous traiterons cet aspect des choses, nous accomplirons une vraie réforme. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

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

M. Arnaud Cazin d'Honincthun. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, monsieur le rapporteur, nous voici amenés à pratiquer pour la troisième fois depuis le début de cette législature une retouche constitu-

tionnelle. Le mot « retouche » n'est d'ailleurs pas péjoratif dans ma bouche tant il est vrai qu'en matière constitutionnelle la réforme ne se digère qu'à petites touches et à petites doses.

Cette réforme est en apparence modeste. Elle consiste à réaménager de manière plus favorable le calendrier parlementaire et à étendre légèrement le domaine d'action du référendum. Mais, pour modeste qu'elle soit, elle traduira sans doute un infléchissement net dans l'équilibre de nos pouvoirs. Demain, avec le régime de la session unique, le centre du débat politique se déplacera des ministères et des salles de presse vers les enceintes du Parlement, et en particulier vers la nôtre.

Pour ma part, j'y suis favorable et c'est l'un des aspects positifs de la réforme que vous nous proposez. Tant il est vrai que l'équilibre des pouvoirs, ce ne sont pas uniquement des textes, c'est aussi la manière dont l'opinion publique les perçoit.

En ce qui concerne la session unique, c'est donc un accord de principe que la plupart d'entre nous sommes prêts à vous donner, monsieur le ministre. Mais si la session unique est une condition nécessaire d'une amélioration du travail parlementaire, ce n'est toutefois pas une condition suffisante.

A mon sens, quatre conditions supplémentaires sont nécessaires pour que le pouvoir du Parlement soit renforcé.

Tout d'abord, et c'est le sens d'un des amendements qui a été proposé et adopté par la commission des lois, il faut que les parlementaires que nous sommes aient la certitude que leurs propositions, que leurs initiatives ont quelque chance d'être retenues. L'amendement en question prévoit la possibilité d'examiner en séance publique, une fois par mois, des propositions de loi, qui sont par définition d'origine parlementaire.

La deuxième condition, c'est que le règlement de l'Assemblée nationale équilibre mieux au sein de la semaine le travail qu'on nous propose de mieux répartir dans l'année.

La troisième condition – et je crois que c'est le sens des propositions dont nous sommes saisis à l'heure actuelle –, c'est que si nous nous préoccupons d'améliorer l'expression du Parlement, nous devons aussi nous préoccuper d'améliorer le suivi de ses décisions ; tel est l'objet des deux offices dont l'examen va être prochainement entrepris par le Parlement et dont la création nous paraît une bonne chose.

La dernière condition tient non pas au texte, mais à quelque chose de fondamental dans notre démocratie : le partage du pouvoir d'expertise. A l'heure actuelle, l'expertise, la compétence sont aujourd'hui un quasi-monopole de l'exécutif. Il est difficile pour le Parlement d'avoir ses propres experts, de faire ses propres études. Or, sans partage du pouvoir d'expertise, je crois que nous n'aurons pas de partage réel du pouvoir législatif.

En ce qui concerne l'extension du champ du référendum, j'ai noté trois points d'accord avec vous, monsieur le ministre.

Tout d'abord, il doit s'agir d'une décision du Président de la République, et du Président de la République seul, sous peine de bouleverser l'équilibre de nos institutions.

En second lieu, il doit s'agir d'adopter un projet de loi, et non de débattre de quelques orientations générales dont on se demande d'ailleurs comment on pourrait les promulguer ; le projet de révision constitutionnelle répond à cette préoccupation.

Troisièmement, il convient de rappeler qu'il n'y a pas dans notre pays, deux législateurs de droit commun, le peuple et le Parlement. Il y a un législateur de droit commun, qui est le Parlement, et un législateur d'exception, qui est le peuple. Ce rappel fait, nous sommes d'accord avec vous pour dire que le peuple ne doit se prononcer que sur les questions essentielles. Mais là commencent les problèmes.

M. Xavier de Roux. Tout à fait !

M. Arnaud Cazin d'Honincthun. Car quelles sont les questions essentielles ?

M. Alain Griotteray. Les problèmes de société !

M. Arnaud Cazin d'Honincthun. Vous vous efforcez d'en donner une définition *a priori* qui soulèvera, à mon sens, autant de problèmes qu'elle en résoudra. Plutôt que d'élargir le champ du référendum au domaine de l'article 34 de la Constitution – il aurait été trop vaste –, il nous semblait préférable de l'étendre, comme l'a dit notre collègue Pierre Albertini, à toutes les questions essentielles pour nos concitoyens, sans trop limiter. Deux solutions s'offrent dès lors à nous pour circonscrire ce champ : soit donner une définition *a priori*, soit prévoir un champ large contrôlé par un douanier ou une police de l'air et des frontières. En matière constitutionnelle, il s'agira tout naturellement du Conseil constitutionnel.

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

M. Arnaud Cazin d'Honincthun. C'est là une opinion qui m'est propre. Je sais que, au sein du Parlement, du Gouvernement et de l'opinion publique, cette thèse n'est pas majoritaire ; elle est même franchement minoritaire. Mais ce n'est pas une raison pour ne pas la développer inlassablement et pour ne pas souhaiter que le contrôle de constitutionnalité prenne définitivement racine dans notre pays. Notre démocratie y gagnera. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française.*)

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

Mme Nicole Catala. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mesdames, messieurs, j'aborderai à nouveau devant vous une question qui a déjà été débattue dans cet hémicycle en 1992, lorsque nous avons abordé la révision de la Constitution avant la ratification du traité de Maastricht ; cette question a également été examinée au sein de la délégation pour l'Union européenne et, plus récemment, au sein de la commission des lois.

Je veux parler de la compatibilité entre le droit communautaire et nos principes constitutionnels ou, plus simplement, du contrôle de constitutionnalité du droit communautaire.

Cette question est, en effet, de plus en plus pressante. Nous assistons, chacun le sait, à une inflation considérable des textes communautaires. En 1990, on dénombre environ 20 000 règlements, directives ou décisions. Pour la mise en œuvre de l'Acte unique, on y a ajouté 300 directives environ et l'activité normative des organes communautaires ne s'est pas ralentie depuis puisque, pour la seule année 1993, une centaine d'actes comportant des dispositions de nature législative ont été annoncés, et pour la plupart adoptés.

Or l'ensemble de ce droit dérivé n'est soumis en France à aucun contrôle de constitutionnalité. Nous sommes dans une situation tout à fait boiteuse. D'une part, notre Constitution a une valeur supérieure à celle

d'un traité puisque, si un traité n'est pas conforme à la Constitution, il ne peut être ratifié qu'après modification de celle-ci. Mais, d'autre part, dès lors que ce traité est ratifié, il n'y a plus aucun contrôle de constitutionnalité sur les actes qui sont pris dans le cadre de son application.

Le déséquilibre est donc flagrant. La Cour de justice effectue en effet un contrôle du droit national puisque, dès lors qu'une disposition française risque de heurter une disposition communautaire, le juge français a soit la faculté au premier degré, soit l'obligation, s'il s'agit de la Cour de cassation, de saisir la Cour de justice d'une question préjudicielle tendant à l'interprétation du traité. Notre droit national se trouve donc entièrement sous la domination du droit communautaire.

En revanche, le mécanisme ne joue pas dans le sens inverse. En effet, depuis une décision de la Cour de justice datant de 1964, nos juridictions se déclarent non compétentes pour vérifier la conformité d'un règlement ou d'une directive à notre constitution.

M. Jean-Jacques Hyest. Eh oui !

Mme Nicole Catala. Que disait cette décision de 1964 ? Que le transfert opéré par les Etats de leur ordre juridique interne au profit de l'ordre juridique communautaire des droits et obligations correspondant aux dispositions du traité entraîne une limitation définitive de leur droit souverain, contre laquelle ne saurait prévaloir un acte unilatéral ultérieur.

La Cour entendait ainsi interdire aux Etats, dès lors que des actes entrent dans le domaine des traités, d'opérer un contrôle de la conformité de ces actes de droit dérivé à leur propre constitution.

Cette décision de 1964 ignorait ainsi délibérément le principe de la suprématie de la Constitution dans chacun des Etats membres.

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

Mme Nicole Catala. Je trouve pour ma part que cette décision n'est pas acceptable et nous devons dire ici ce soir que nous entendons que la Cour de justice ne fasse pas régner au sein de l'Union européenne un gouvernement des juges. (*Applaudissements sur quelques bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Cette préoccupation est d'autant plus vive que, vous le savez, à la suite de cette décision de 1964, notre jurisprudence a enclenché un mouvement de refus, d'abord avec une décision du Conseil constitutionnel de 1977, lequel a écarté tout contrôle de la constitutionnalité des actes communautaires, puis avec de nombreuses décisions de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat qui refusent de contrôler la conformité des textes communautaires aux lois françaises.

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission.* Ce sont des décisions scélérates ! (*Murmures sur plusieurs bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Mme Nicole Catala. Je suis tout à fait d'accord avec vous, monsieur le président de la commission des lois !

Toujours est-il que le juge français a – si je puis employer cette expression familière – baissé les bras devant le droit communautaire.

Or c'est une banalité de rappeler que, d'après M. Delors, ce droit communautaire va être bientôt la source d'environ 80 p. 100 des règles juridiques appli-

cables en France. Pouvons-nous accepter que 80 p. 100 de notre droit ne soit pas soumis, au minimum, à un contrôle de constitutionnalité ?

M. Alain Griotteray. Non !

Mme Nicole Catala. J'estime que non et je souhaite pour ma part que notre pays développe un contrôle de constitutionnalité s'étendant aux actes du droit dérivé.

Je ne suis d'ailleurs pas la seule à le souhaiter puisqu'une proposition de loi allant dans ce sens a été déposée à l'Assemblée avec la signature de MM. Mazeaud et Pandraud.

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

Mme Nicole Catala. Elle a été reprise, sous forme d'amendement, par M. Pandraud, au sein de la commission des lois, mais repoussée par celle-ci...

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Oui, et je vous expliquerai pourquoi !

Mme Nicole Catala. ...sur le fondement de l'article 98-5 de notre règlement, au motif qu'un tel amendement ne s'applique pas directement au texte qui nous est soumis.

Eh bien, monsieur le garde des sceaux, monsieur le président de la commission des lois, je trouve cet argument étriqué !

Mme Christine Boutin. Tout à fait ! Vous avez raison !

Mme Nicole Catala. Et je regrette réellement que l'occasion qui nous est offerte aujourd'hui de combler ce vide ne soit pas saisie.

Je le regrette d'autant plus que vous avez soutenu, monsieur le président de la commission – et peut-être vous aussi, monsieur le ministre, en 1992 –, les thèses que je développe aujourd'hui.

J'aimerais donc que l'amendement de M. Pandraud ou les deux amendements que je défendrai demain connaissent un meilleur sort en séance publique qu'en commission des lois. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et sur quelques bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. le président. La parole est à M. Daniel Picotin.

M. Daniel Picotin. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, on peut se demander si ce léger changement constitutionnel était vraiment une urgence gouvernementale et devait être examiné aussitôt après la loi d'amnistie. J'aurais préféré, pour ma part, qu'on ne révise pas la Constitution et, en tout état de cause, que le calendrier ne soit pas trop serré, car il s'agit de la clef de voûte de nos institutions, et les réformes en ce domaine devraient se faire à froid.

M. Alain Griotteray. Très bien !

M. Daniel Picotin. A tant faire que de toucher à ce texte, il aurait été opportun, tout en conservant l'ensemble des piliers de la V^e République, que le Gouvernement nous propose un toilettage plus audacieux.

Quant au champ du référendum, je souhaite que la modification constitutionnelle ne soit pas une simple loi de circonstance pour permettre, par exemple, le référendum annoncé sur l'école. Qu'il s'agisse des orientations générales ou, selon l'amendement qui sera sans doute retenu, des réformes relevant de la politique économique et sociale, les formulations ne sont guère satisfaisantes. En fait, on peut dire que cette réforme est soit trop, soit pas assez.

M. Alain Griotteray. Pas assez !

M. Daniel Picotin. Trop si on conserve une vision restrictive du référendum, comme l'avait décidé le constituant en 1958, et pas assez si on donne crédit au principe même de la République française, contenu dans l'article 2 de la Constitution, au titre « De la souveraineté », c'est-à-dire « le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple ».

M. Alain Griotteray. Très bien !

M. Daniel Picotin. S'il est vrai que l'article 3 de la Constitution dispose que la souveraineté s'exerce soit par les représentants du peuple soit par référendum, on ne voit pas, dès lors qu'on ouvre le champ référendaire, comment on pourrait limiter les choix des citoyens ; ceux-ci doivent pouvoir choisir la législation dans le cadre de l'article 34. Le Gouvernement et les parlementaires auraient-ils peur du peuple dont ils sont les représentants ?

M. Alain Griotteray. Très bien !

M. Daniel Picotin. A quoi sert le principe constitutionnel du gouvernement par le peuple si, finalement, on refuse aux citoyens de pouvoir s'exprimer sur les sujets qui les intéressent le plus ?

A ceux qui nous opposeraient le spectre du plébiscite, j'indique que le doyen Vedel, lorsqu'il est venu devant la commission des lois, a rappelé que le peuple français, avait fait preuve d'une certaine sagesse et d'équilibre dans l'histoire. Un référendum ne peut d'ailleurs être décidé par le Président de la République que de façon exceptionnelle et avec une grande prudence, si l'on se souvient des résultats des référendums de ces dernières années.

Dans cette conception, la démocratie directe trouve une place. Et nul besoin de l'avis du Conseil constitutionnel ou du Conseil d'Etat puisque la légitimité, c'est du peuple qu'elle provient, et de lui seul. A cet égard d'ailleurs, plusieurs constitutionnalistes ont souligné les dangers qu'il y aurait à confier de nouveaux pouvoirs au Conseil constitutionnel...

M. Alain Griotteray. Très bien !

M. Daniel Picotin. ... si l'on veut écarter l'autre spectre, celui du gouvernement des juges.

Quant à la session unique, on peut penser qu'elle améliorera le travail parlementaire. La commission des lois a souhaité ramener le nombre maximum de jours de séance à 120. Il sera néanmoins nécessaire, monsieur le président, d'adapter notre règlement en prévoyant une certaine spécialisation des jours – pourquoi pas les mardi, mercredi, jeudi ? Les parlementaires maintiendront ainsi des relations normales avec leurs électeurs et les territoires qu'ils représentent et l'efficacité du Parlement n'en sera que meilleure. Cependant, si nous devons siéger plus longtemps, il serait sans doute opportun de soumettre l'organisation de séances supplémentaires à des conditions strictes, par exemple à l'avis conforme du président de l'assemblée intéressée.

S'agissant de l'immunité, je me félicite que le Gouvernement n'ait pas cédé à la démagogie ambiante de la société médiatico-politique qui voulait gommer deux siècles d'histoire parlementaire depuis la Révolution et les principes posés par Mirabeau. Dès lors que les parlementaires sont dépositaires de la souveraineté nationale, la spécificité de leur mandat doit les mettre hors d'atteinte de réglemens de comptes judiciaires toujours possibles, voire en période troublée d'une volonté de les

mettre hors d'état d'agir, ce qui, malheureusement, peut toujours arriver. Une protection constitutionnelle de ce type-là ne doit donc pas être remise en cause. A cet égard, le texte qui a été retenu conserve un certain équilibre.

En conclusion, mon plus grand regret est que rien n'a été prévu par le Gouvernement pour une meilleure organisation du travail parlementaire. Je pense notamment au nombre des commissions permanentes. A cet égard, l'explication historique qui nous a été donnée, ne m'a pas convaincu. Aucune volonté réelle de déverrouiller l'initiative parlementaire n'est manifestée. C'était pourtant une des propositions majeures du comité consultatif pour la révision de la Constitution présidé par le doyen Vedel qui avait rendu ses conclusions en février 1993. A l'heure où l'on prétend vouloir revaloriser l'image du Parlement, il est particulièrement regrettable que le Gouvernement ait seul la maîtrise totale de l'ordre du jour. Des amendements tendant à accorder une certaine place aux propositions de loi ont été déposés en commission. Finalement assez timidement, compte tenu de l'opposition farouche du Gouvernement, la commission n'a prévu à cet effet qu'un jour par mois. Encore faudra-t-il, mes chers collègues, qu'on s'arc-boute en quelque sorte sur cet amendement, et que le Parlement ne s'autocensure pas en se refusant les moyens de la revalorisation annoncée. Soyons plus audacieux !

Au total, cette réforme est bien modeste alors que le consensus qui a fini par se faire sur les principes constitutionnels de 1958 nous aurait permis d'aller plus loin. Rien ne s'oppose, certes, à ce que nous acceptions ces mesures un peu frileuses, ce « toilettage », mais, sans aller jusqu'à réclamer l'instauration d'une VI^e République, nous aurions bien vu une V^e République plus moderne, plus ouverte aux citoyens et où le Parlement aurait trouvé une meilleure place d'initiative et de contrôle. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

(*Mme Nicole Catala remplace M. Philippe Séguin au fauteuil de la présidence.*)

PRÉSIDENCE DE Mme NICOLE CATALA, vice-président

Mme le président. La parole est à M. Alain Ferry.

M. Alain Ferry. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, monsieur le président de la commission des lois, mes chers collègues, pour la troisième fois en deux ans, nous voici réunis pour procéder à une réforme constitutionnelle.

La première, de juillet 1993, répondait à des événements politiques récents, et se caractérisa essentiellement par la mise en place de la Cour de justice de la République et par la réforme du Conseil supérieur de la magistrature.

La deuxième, de novembre 1993, visait à répondre au Conseil constitutionnel, qui, dans sa décision du 13 août 1993, avait censuré des dispositions de la loi relative à la maîtrise de l'immigration.

De quoi s'agit-il aujourd'hui ? Le Parlement français, depuis 1958, est, dit-on, rationalisé. Nous, élus, sommes dépositaires de la souveraineté nationale et représentants du peuple français et pourtant, que constatons-nous ? L'essentiel de la maîtrise de nos travaux est à la merci du bon vouloir de l'exécutif.

Le Gouvernement impose l'ordre du jour. Il dispose de moyens considérables pour limiter la portée de nos amendements et peut, s'il le souhaite, passer outre notre avis en invoquant le vote bloqué ou en demandant une seconde délibération sur une disposition qui ne lui conviendrait pas.

Ainsi, tout dépositaires de la souveraineté nationale que nous soyons, nous ne pouvons qu'entériner des choix qui nous sont imposés essentiellement par le système des partis qui, loin d'avoir disparu, exerce aujourd'hui la plénitude de son œuvre. Le Parlement n'est, en fait, qu'un élément au service de l'exécutif, mis en congé six mois dans l'année.

La réforme qui nous est proposée vise à instaurer une session unique de neuf mois. Si nous l'adoptons, nous pourrions donc mieux contrôler l'activité gouvernementale. Les dispositions qui nous sont proposées semblent donc positives. La session unique nous permettra de mieux organiser notre travail de parlementaire entre nos circonscriptions et Paris. C'est donc un progrès indéniable.

Toutefois, rien ne changera si le Gouvernement, quelle que soit sa couleur politique, et nous-mêmes, ne modifions pas notre comportement. J'en veux pour preuve la réforme de notre règlement, que nous avons adoptée en janvier 1994, conformément au vœu de notre président. Il s'agissait de procéder à une amélioration de nos conditions de travail.

L'article 50 de notre règlement dispose désormais : « L'Assemblée se réunit chaque semaine en séance publique dans l'après-midi du mardi et du mercredi et dans la matinée du jeudi, sur proposition de la conférence des présidents. »

Or ces nouvelles dispositions, hélas ! n'ont pu être appliquées que très peu de temps. En effet, compte tenu de ce qui est communément appelé l'inflation législative et du désir croissant des ministres d'attacher leur nom à des textes de loi – comme l'a justement rappelé M. Mazeaud – le Gouvernement nous impose souvent des rythmes de travail irrationnels.

C'est pourquoi le nouveau régime de session ne pourra porter tous ses fruits que si le Gouvernement s'engage sur un certain nombre de points précis. Il lui faudrait, par exemple, déposer ses textes un mois avant la date prévisionnelle de leur examen en séance publique. Il faudrait également qu'aucun texte déposé sur le bureau de l'une des assemblées ne soit plus retiré pour des commodités d'agenda ou de calendrier.

S'agissant de l'application des lois, je sais que deux propositions de loi ont été retenues et seront prochainement discutées. Mais je tiens ici à affirmer que, tant que les décrets d'application ne seront pas pris par le Gouvernement dans les trois mois qui suivent la promulgation d'une loi et ce, d'une manière systématique, l'administration de notre pays souffrira de carences que nous devons dénoncer.

Ainsi, si ces modifications de comportement étaient adoptées, nous pourrions procéder à un examen détaillé des textes et effectuer réellement notre travail de législateur et de contrôle du Gouvernement. Nous ne travaillerions plus, comme cela est trop souvent le cas, à la hâte.

Mes chers collègues, la réforme du régime de session est importante pour nous. Elle va nous amener à modifier notre travail et c'est tant mieux. Toutefois, nous devons tous être vigilants sur les points que je viens d'aborder. Le Parlement ne sera revalorisé que si l'exécutif le sou-

haite et s'il fait des signes politiques forts dans ce sens. Le texte qui nous est présenté aujourd'hui est positif, c'est pourquoi je le voterai.

Je souhaite néanmoins émettre quelques réserves. La question de l'élargissement du champ référendaire et de la modification de l'article 11 de la Constitution suscite, en effet, de nombreuses interrogations.

Certains redoutent une dérive dans l'utilisation du référendum, en particulier en ce qui concerne les services publics. De fait, les présentes dispositions, si elles sont adoptées en l'état, ne risquent-elles pas de permettre la remise en cause des grands principes qui fondent notre société? Je m'interroge et j'attends sur ce point, monsieur le garde des sceaux des éléments précis de votre part.

Prenons garde de ne pas trancher des questions cruciales par la voie référendaire. Le peuple dispose aussi de la souveraineté nationale, me direz-vous. Certes, mais nous sommes ses représentants et c'est à nous qu'il revient, en premier lieu, de traiter des questions qui feront la France de demain. A trop reporter sur les électeurs les questions importantes pour notre avenir, ne risquons-nous pas d'avouer notre propre impuissance à les régler? C'est pourquoi, je pense que tout recours au référendum devrait faire l'objet d'un débat préalable au Parlement et d'une consultation du Conseil constitutionnel.

Autre aspect important traité dans le projet de loi : l'immunité parlementaire. Un député ou un sénateur pourront désormais être poursuivis durant la session parlementaire sans autorisation de l'Assemblée dont ils dépendent. Une mise en examen pourra donc intervenir librement. Cela est incontestablement positif. En revanche, l'arrestation ou la garde à vue resteront soumises à autorisation des assemblées. La protection des parlementaires sera donc uniquement liée à l'exercice de leur mandat et non plus un moyen de se soustraire à la justice. Je me félicite que l'immunité soit ainsi désormais réduite aux acquêts.

Un point malheureusement n'est pas abordé dans votre projet : le cumul des mandats. Un amendement a été adopté par la commission des lois pour interdire le cumul entre les mandats de député ou de sénateur et de membre du Parlement européen. C'est une avancée. J'espère que cet amendement sera voté par les parlementaires. Ce qu'il faut maintenant c'est interdire aux ministres d'exercer des mandats exécutifs locaux.

En effet, un ministre ne peut exercer sa fonction à mi-temps. Or, très souvent, certains d'entre eux sont président d'un exécutif local ou maire d'une grande ville. Il y a là manifestation d'incompatibilité, aucune des fonctions citées ne pouvant être exercées par les intéressés. Ce sont les membres de l'entourage qui prennent les décisions importantes. Il conviendra un jour de mettre un terme à de telles situations. Nous n'en sommes pas là, mais dans l'avenir, j'en suis certain, des dispositions allant dans ce sens seront adoptées.

Il faudra, de même, instaurer une limite d'âge pour les candidats aux élections. Chaque fois que l'occasion m'en a été donnée, j'ai présenté des amendements en ce sens. Là encore, je suis persuadé que nous y viendrons un jour.

Monsieur le garde des sceaux, telles sont les observations que je souhaitais présenter tout en vous précisant que je voterai votre texte.

(M. Philippe Séguin remplace Mme Nicole Catala au fauteuil de la présidence.)

PRÉSIDENTE DE M. PHILIPPE SÉGUIN

M. le président. La discussion générale est close. La parole est à M. le garde des sceaux.

M. le garde des sceaux. Après une discussion générale, dont je salue la qualité et la tenue, je tiens tout d'abord à remercier le rapporteur, M. Pierre Mazeaud, d'avoir précisé que s'il convenait d'être prudent avec la Constitution, pour autant nos institutions ne devaient pas être intangibles. Soulignant que la souplesse de la Constitution, dans son dispositif ou dans le temps, était indispensable, il a rejoint le doyen Vedel, qui considère officieusement que, si la Constitution de la V^e République n'était pas parfaite, ses violations l'ont considérablement améliorée. Mesdames, messieurs, comme j'ai déjà eu l'occasion de le dire, les constitutions imparfaites sont les meilleures. D'ailleurs, c'est bien connu, les constitutions parfaites sont celles des Etats totalitaires.

Pour ce qui concerne le travail effectué en commission, je suis d'accord avec votre rapporteur : il convient d'éviter l'inflation législative et donc de prendre toutes les dispositions qui peuvent aller en ce sens. Ainsi que vous avez pu le constater notamment à l'occasion des deux réunions de la commission au titre de l'article 88 en début d'après-midi et ce soir avant la présente séance, il y a bien des points sur lesquels nous pouvons faire avancer notre accord. Je suis persuadé que, tout en restant intangibles sur les principes, nous trouverons des formules qui tiendront compte très largement des points de vue exprimés.

Je voudrais dire à M. Balligand, ou en tout cas à ses collègues pour qu'ils le lui rapportent, que je n'ai pas trouvé beaucoup d'arguments nouveaux dans son intervention, s'agissant notamment du Parlement. La position du groupe socialiste pourrait se résumer ainsi : il y aurait plus de démocratie si le Parlement avait plus de pouvoir ; comme tel n'est pas le cas, on accroît encore le déséquilibre en donnant la parole au peuple grâce à l'élargissement du champ du référendum.

M. Christian Bataille. Vous caricaturez !

M. Bernard Derosier. Vous n'avez pas compris !

M. le garde des sceaux. Cette position avait d'ailleurs été successivement développée par M. Derosier et M. Dray avant de l'être par M. Balligand, et je suppose que Mme Royal reprendra les mêmes arguments dans la motion de renvoi qu'elle présentera dans un instant. C'est un peu court ! Comme d'habitude, le projet soumis au Parlement ne traiterait pas les vraies questions.

M. Julien Dray. C'est pourtant bien le cas !

M. le garde des sceaux. Alors qu'il s'agit aujourd'hui de prendre ses responsabilités à l'égard du texte présenté par le Gouvernement, je constate que le groupe socialiste n'a pas de position cohérente. Ainsi, sur les cumulés des fonctions et des mandats, il est clair que sa position, comme celle d'ailleurs de l'ensemble des parlementaires de cet hémicycle, est à géométrie très variable.

M. Bernard Derosier. Reprenez nos propositions de loi !

M. le garde des sceaux. C'est du reste la raison pour laquelle je considère qu'il s'agit là d'un débat qui mérite d'être repris à froid. Cette géométrie très variable ne peut en effet s'inscrire dans l'espace et dans le temps instantanément...

A propos du référendum, M. Balligand m'a dit : « Vous avez pris un vrai risque. » Oui, c'est vrai : le risque du référendum c'est celui du jugement du peuple tout entier.

M. Daniel Picotin. Exactement !

M. le garde des sceaux. C'est celui de la démocratie. Et j'aurais bien aimé, mesdames, messieurs les députés du groupe socialiste, que le précédent Président de la République le prenne plus souvent qu'il ne l'a fait. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République. – Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Julien Dray. Étendez donc le référendum aux libertés publiques. !

M. le garde des sceaux. M. Brunhes, quant à lui, a beaucoup insisté sur le référendum d'initiative populaire ou parlementaire. Je reviendrai sur ce sujet tout à fait intéressant et qui n'est pas prévu dans notre révision en répondant à Alain Griotteray qui, lui aussi, en a parlé, posant là une vraie question.

S'agissant des immunités, je tiens à souligner une fois encore que la solution qui a été retenue n'a pas été inspirée par l'actualité immédiate. Elle est prudente et respectueuse de nos traditions. J'ai été heureux de constater que M. Brunhes nous rejoignait sur ce sujet très important pour les libertés individuelles.

Jean-Pierre Michel, dénonçant le « césarisme républicain », a présenté à mon sens une fausse critique. L'extension du référendum ne sort pas, en effet, du chapeau du nouveau Président de la République. Il y a quinze ans qu'on en parle. Enfin, on a trouvé un Président de la République et un Gouvernement qui prennent leurs responsabilités et qui proposent cette réforme !

M. Alain Griotteray. C'est vrai !

M. le garde des sceaux. Serait-ce que le peuple est liberticide ? Qu'on me le démontre et je suivrai alors les propositions du groupe socialiste.

M. Bernard Derosier. Cessez de parler du peuple, vous ne savez pas ce que c'est !

M. le garde des sceaux. Mais une telle position est intenable pour ceux qui, en 1981, ont répété des dizaines de fois que le Président élu le 10 mai avait été élu par le peuple, pour servir le peuple et que le nouveau gouvernement serait celui du peuple. Comment les mêmes peuvent-ils aujourd'hui déclarer que le peuple est liberticide et qu'il ne faut pas utiliser le référendum, ni étendre son champ d'application ? Voilà une faiblesse conceptuelle dans la position des socialistes. (*Rires sur les bancs du groupe socialiste.*) Celle-ci ne fait que traduire l'impossibilité politique dans laquelle ils sont d'expliquer, onze ans après, qu'ils sont contre ce qu'ils avaient eux-mêmes proposé.

Quant à la proposition de M. Michel émanant de ses amis du Mouvement des citoyens et consistant à supprimer le contrôle du Conseil constitutionnel à la demande d'une minorité parlementaire pour, en revanche, prévoir l'avis du Conseil constitutionnel sur les actes du Président de la République, je la trouve tout à fait étonnante.

Nous pensions qu'éviter que les bascules majoritaires s'opèrent au détriment des libertés publiques et individuelles était considéré par tous comme un progrès. Je croyais même qu'il s'agissait de l'un des acquis dont les socialistes – en particulier les républicains comme M. Michel et M. Chevènement – se félicitaient hautement. Je me suis trompé.

En tout cas, il est clair qu'il y a une contradiction essentielle qui nous conduit à rejeter cette position. Je remercie d'ailleurs la commission des lois d'avoir – de

haute lutte d'après ce qui m'a été dit – repoussé cette proposition consistant à revenir, vingt et un ans après, sur la réforme de 1974.

Par ailleurs, M. Michel a proposé que tout élu entrant au Gouvernement abandonne ses fonctions électives, mais puisse les retrouver lorsqu'il quitte son poste ministériel. Je veux bien, mais, franchement, s'il n'y a même plus besoin de faire preuve de courage pour entrer au Gouvernement en prenant le risque de perdre une fonction élective, nous en revenons à la IV^e République avec la multiplication des parachutes.

M. Alain Griotteray. Eh oui !

M. le garde des sceaux. Une telle proposition est insoutenable.

En revanche, monsieur Jean-Pierre Michel, je répète que le Gouvernement est très favorable à ce que la loi organique, puis le règlement prévoient des modalités nouvelles augmentant les capacités et les occasions de contrôle du Parlement. J'ai déjà indiqué, depuis le début de la discussion, qu'il s'agit, de mon point de vue, de l'un des apports essentiels de la réforme que nous vous proposons.

Je remercie Jean-Jacques Hyst des propos qu'il a tenus au nom du groupe UDF. J'ai constaté que les points d'accord étaient d'ores et déjà nombreux et, comme je le lui ai dit dans mon intervention liminaire, je souhaite qu'il y en ait d'autres tout au long de l'examen de ce projet. Ainsi que cela a été le cas pour la loi d'amnistie – certes dans un autre domaine et avec d'autres enjeux – je serai, au nom du Gouvernement, particulièrement attentif aux propositions des parlementaires dès lors que seront respectés l'esprit et l'équilibre des institutions de la V^e République.

M. Floch nous a reproché l'extension du champ du référendum en mettant notre texte en parallèle avec celui proposé en 1984. Or c'est justement parce que nous avons estimé que le projet de 1984 était dangereux pour les libertés que nous avons proposé une extension du champ du référendum limitée et cadrée. Nous ne voulons pas que cela modifie l'esprit et l'équilibre des institutions, en particulier les relations entre les principaux pouvoirs publics.

Je remercie Marcel Porcher de m'avoir apporté le soutien du groupe au nom duquel il parlait. J'ai été particulièrement intéressé par son argumentation sur le contrôle de constitutionnalité. En 1990, en effet, la proposition d'introduire le recours individuel – appelons-le ainsi pour faire court – fondé sur l'exception d'inconstitutionnalité, c'est-à-dire le recours devant le Conseil constitutionnel à partir des litiges traités par les tribunaux, la loi une fois votée, avait donné lieu à une discussion très riche. Elle n'avait pas été menée à son terme, comme vous le savez, mais j'avais eu l'occasion, avec certains de mes collègues, de prendre des positions favorables à une telle extension.

Bien que nous n'ayons pas à examiner cette question précise aujourd'hui, son évocation est intéressante car le problème général du contrôle de constitutionnalité mérite d'être posé.

Ainsi que je l'ai souligné cet après-midi, nous ne sommes pas les États-Unis, nous ne vivons pas dans un système fédéral, nous n'avons pas l'esprit de la *common law*. Une cour suprême ne saurait jouer chez nous un rôle comparable à celui qu'elle remplit dans d'autres démocraties. D'ailleurs il n'existe même pas de cour suprême en France et, dans l'état actuel des choses, nous

n'en voulons pas. Néanmoins, plus notre Etat de droit s'étendra, plus notre société étatique sera enserrée dans le droit pour ne plus se situer, comme cela est parfois encore le cas aujourd'hui, hors du droit, plus cette question se posera au fond. Je remercie donc M. Porcher de l'avoir d'ores et déjà initiée.

M. Bataille a repris l'argumentation de ses collègues du groupe socialiste à laquelle j'ai déjà répondu. Je le remercie néanmoins d'avoir usé d'un ton très modéré auquel j'ai été sensible. (*Rires et exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*) Que ses collègues ne lui en tiennent pas rigueur, cela est plutôt un compliment !

M. Bernard Derosier. Quand la droite fait des compliments, on se méfie !

M. le garde des sceaux. Ainsi que vous l'avez souligné, monsieur Clément, ce que nous proposons n'a rien de contradictoire avec l'esprit de la V^e République. J'ai relevé avec grand intérêt vos propositions relatives au travail parlementaire.

Aujourd'hui, nous accomplissons un progrès, nous franchissons une étape. Nous avancerons encore avec les nouvelles dispositions qui figureront dans la loi organique ou dans le règlement. Trente-sept ans après son élaboration, nous faisons évoluer la Constitution ; sans doute évoluera-t-elle encore. Je souhaite simplement que l'on veille à ce que l'ouverture de nouveaux droits aux citoyens n'aboutisse pas à mettre en cause les capacités de l'Etat à exercer ses missions. Il est essentiel de respecter l'équilibre en la matière.

M. Pierre Albertini, dont nombre de ses collègues de l'UDF partage l'avis, a défendu la thèse, que je connais bien, selon laquelle le champ de référendum que nous proposons n'est pas assez étendu et a regretté l'exclusion de tout ce qui a trait aux libertés publiques.

M. Jacques Floch. Il a raison !

M. le garde des sceaux. Ainsi que j'ai déjà eu l'occasion de l'indiquer, une telle extension me paraît trop large pour l'étape que nous franchissons. Elle représente même un risque qu'il ne me paraît pas utile de courir.

M. Julien Dray. Le peuple serait donc liberticide !

M. le garde des sceaux. En effet, la contrepartie que M. Albertini et d'autres de ses collègues proposent est l'avis préalable du Conseil constitutionnel. A ce propos, je peux ajouter aux arguments que j'ai employés contre l'exception d'irrecevabilité et la question préalable et que je reprendrai demain lors de l'examen des amendements, un texte du professeur François Luchaire, juriste extrêmement respecté qui fut non seulement membre du Comité consultatif constitutionnel en 1958, mais également membre du Conseil constitutionnel pendant tout un mandat. Il a écrit : « Le Conseil constitutionnel n'a pas compétence générale pour veiller au respect de la Constitution. Cette mission générale est confiée au chef de l'Etat en vertu de l'article 5 de la Constitution. » Autrement dit, le Conseil constitutionnel a une compétence d'attribution et il faut la lui maintenir.

M. Alain Griotteray. Exactement !

M. le garde des sceaux. Alain Marsaud a en grande partie raison, tout au moins au regard de la vie courante des élus, lorsqu'il affirme que la logique de la session unique implique le non-cumul des mandats. Néanmoins, je répète que je ne crois pas que nous puissions traiter ce problème latéralement à l'occasion de cette révision constitutionnelle. En revanche, je suis persuadé que, sur

la base de la loi votée il y a quelques années et qui a été un premier progrès, le débat doit être rouvert. En tant qu'élu, j'y suis favorable.

Il convient d'ailleurs de lier cette question à des problèmes aussi fondamentaux que celui de la responsabilité des élus, sujet que, à la suite des travaux du Sénat et du rapport de préfet Bernard, le Gouvernement a l'intention de mettre à l'étude. Nous y travaillons déjà au ministère.

Toutes les dispositions en cause doivent constituer un ensemble dont l'objet doit être non d'empêcher, non de limiter le suffrage universel et la démocratie, mais de revivifier cette dernière, c'est-à-dire de faire en sorte que beaucoup plus d'hommes et de femmes s'engagent dans la vie politique, au niveau local comme au niveau national. Il est, en effet, évident aujourd'hui que le scepticisme et la déception dominant, la démocratie n'est pas attirante. Il faut lui donner un nouvel attrait et certaines propositions pourraient être extrêmement positives en ce sens.

M. Pierre Mazeaud *président de la commission, rapporteur.* La responsabilité serait moins lourde avec un seul mandat...

M. le garde des sceaux. En tout cas, chacun sera plus précautionneux quant à sa responsabilité.

M. Alain Griotteray a eu tout à fait raison de citer ma proposition de loi de décembre 1988. Pour tout dire, je n'ai pas changé d'avis.

Il a également bien fait de dénoncer les comportements de méfiance à l'encontre du peuple. Je l'ai déjà dit aux députés socialistes qui me paraissent non seulement méfiants à son égard, mais ainsi carrément hostiles ! (*Protestations sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Christian Bataille. Caricature !

M. Julien Dray. Procédez à une dissolution, vous verrez si nous avons peur du peuple !

M. le garde des sceaux. Depuis le début de l'après-midi, je n'ai pas cessé d'entendre les représentants du groupe socialiste expliquer qu'il fallait se méfier du peuple. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. Julien Dray. Se méfier de vous ! Ce n'est pas pareil !

M. le garde des sceaux. Le compte rendu de cet après-midi apportera la preuve de ce que je dis !

M. Michel Bouvard. Ils ont peur du peuple et de son jugement !

M. le garde des sceaux. Je considère pour ma part, que l'on ne peut introduire le référendum d'initiative populaire dans une période de crise comme celle que nous connaissons. Cette question ne peut être abordée que dans une période socialement plus sereine.

Il faudrait, de plus, commencer par organiser officiellement la consultation directe de la population au niveau local. Un texte existe déjà, mais il faut aller plus loin.

M. Martin Malvy. A Paris ?

M. le garde des sceaux. Monsieur Griotteray, vous avez ouvert une voie qui devra être exploitée lors de prochaines révisions.

Monsieur Cazin d'Honinchtun, je me montrerai sûrement ouvert, dans le cours de la discussion, aux propositions tendant à donner une meilleure place à l'initiative

parlementaire, aux propositions de loi. Comme je l'ai déjà souligné, l'article 48 est l'un des piliers de la Constitution. Il est cependant possible d'offrir davantage de faculté à l'initiative parlementaire tout en le respectant fondamentalement. Si nous pouvons trouver un terrain d'entente sur ce point, nous le ferons. La même remarque s'adresse à M. Picotin, qui a également évoqué ce sujet dans son intervention.

Je partage aussi depuis longtemps l'avis de M. Cazin d'Honinchtun, selon lequel les parlementaires manquent de moyens de travail et d'expertise, surtout si on les compare avec ceux dont disposent leurs homologues dans d'autres grandes démocraties, l'Allemagne ou les États-Unis par exemple.

M. Christian Bataille. C'est vrai !

M. le garde des sceaux. Il existe une inégalité entre les parlementaires, d'une part, le Gouvernement et l'administration, d'autre part. Toutefois – et le président de l'Assemblée y est sans doute plus attentif que tout autre –, ce n'est pas par la Constitution que l'on peut régler ce problème.

Des dispositions ont été prises, depuis des années, en matière scientifique et technique et d'autres sont proposées quant aux évaluations dans les domaines des finances et de la législation. Toutes ces initiatives doivent être suivies et développées avec la mise à disposition de chaque parlementaire de moyens importants lui permettant d'avoir les mêmes « munitions » intellectuelles, juridiques, législatives que le Gouvernement et l'administration.

Nicole Catala a proposé un contrôle de constitutionnalité des actes communautaires et des actes dérivés. Ainsi qu'elle l'a rappelé, des dispositions ont été mises en œuvre en la matière depuis 1992.

Je dois d'abord souligner, d'une manière générale, que ce qu'elle a dénoncé est la conséquence même de la nature juridique tout à fait particulière de l'Union européenne, avec la communautarisation des transferts de souveraineté. Cela a été décidé en 1957, et nous appliquons ce principe depuis trente-huit ans. C'est cela la Communauté européenne et c'est ce qui fait d'elle une entité juridique unique dans le monde.

Cela posé, je veux apporter deux précisions.

Certains textes communautaires sont totalement soumis au contrôle de constitutionnalité : il s'agit des directives, puisqu'elles doivent être transposées en droit interne par une loi qui, comme toutes les autres – sauf si l'amendement de M. Michel était adopté – peut être soumise au contrôle de la constitutionnalité. Or nombre de ces directives ont entraîné, sur de vastes sujets, des changements de législation que nous avons souvent appréciés. Je pense, en particulier, au secteur des assurances et aux dispositions d'harmonisation fiscale. Elles ont toutes été soumises au contrôle de constitutionnalité.

En revanche, pour les actes de droit communautaire dérivé, c'est-à-dire les règlements, il n'y a pas de contrôle de constitutionnalité. Néanmoins, il faut bien poser le problème.

La Cour de justice des Communautés considère, en effet, que la Constitution doit céder le pas devant le droit communautaire. On peut certes considérer que cette position est contestable, mais il faut savoir que cela est admis par la grande majorité des pays de l'Union. Si les juges français n'ont pas encore tout à fait tranché en la matière, la doctrine juridique est plutôt favorable à cette thèse.

Ne confondons pas les normes. Dans l'article 54, il s'agit d'un traité qui n'a encore aucune valeur obligatoire pour la France puisqu'il est seulement question de le ratifier. Or, tant que cela n'est pas fait, ce traité ne s'impose pas à notre pays. Au contraire, quand il s'agit d'un acte pris en application du traité de Rome, du traité de Maastricht ou d'un acte communautaire, il a déjà force obligatoire au regard du droit français en raison du principe traditionnel de la primauté des traités internationaux et du droit communautaire, qui leur est assimilé, sur les textes nationaux. Si nous voulons qu'il en aille autrement, il faut remettre en cause ce principe.

Nous reviendrons sur ce sujet demain, mais je tenais à mettre les choses au point, car je ne voudrais pas que la France se retrouve isolée en la matière, au nom, peut-être, de l'intérêt de quelques juristes, mais sûrement pas de celui de notre pays. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

J'ajoute à l'intention de M. Picotin, après ce que je lui ai dit à propos de l'initiative parlementaire, c'est-à-dire des propositions de loi, que la plupart de ses suggestions relèvent des règlements des assemblées parlementaires et non de la Constitution.

Je remercie M. Ferry du soutien qu'il a globalement apporté au texte et de ses critiques constructives.

A ceux qui ont manifesté quelque inquiétude, voire leur opposition, je dirai que cette réforme est déterminée. Aux déçus, aux maximalistes qui trouvent que la réforme n'est pas assez large, je dirai qu'elle doit être prudente. Nous avons voulu un équilibre, plus de démocratie ici et dans le pays, mais en évitant de déstabiliser les institutions.

La réforme que nous vous présentons est très importante, elle s'inscrit dans la République que nous a léguée le général de Gaulle. Elle lui permettra, je le crois, de devenir plus ouverte, plus proche et plus efficace. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Motion de renvoi en commission

M. le président. J'ai reçu de M. Martin Malvy et des membres du groupe socialiste une motion de renvoi en commission, déposée en application de l'article 91, alinéa 6, du règlement.

La parole est à Mme Ségolène Royal.

Mme Ségolène Royal. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, monsieur le président de la commission des lois, mes chers collègues, l'Assemblée nationale est appelée à examiner dans la précipitation un bien étrange projet de révision constitutionnelle.

Le malentendu qui préside d'ailleurs depuis tout à l'heure à nos débats en est la preuve puisque, à en croire certains échanges, il y aurait d'un côté de l'hémicycle, à droite, ceux qui aimeraient davantage le peuple ou ceux qui lui feraient davantage confiance que d'autres situés du côté opposé. Je pense que la question ne se pose pas en ces termes et je n'oserai pas, monsieur le garde des sceaux, utiliser à cet égard les mots que vous venez d'employer à notre rencontre : « faiblesse conceptuelle ». Je dirai tout simplement qu'il n'y a pas de hiérarchie dans l'attention que l'on porte au peuple, quel que soit le groupe politique auquel on appartient.

D'abord, comment ne pas parler de précipitation lorsque l'on sait que ce texte a été adopté il y a moins de quinze jours par le conseil des ministres et qu'il faudra en avoir achevé l'examen d'ici à demain soir ? Cette précipitation est ainsi expliquée, sinon justifiée, par le Gouvernement : la révision qui nous est proposée, nous dit-on, revêtirait le caractère d'un aménagement. J'ai même entendu un de nos collègues de l'UDF parler de « retouche » et non de « bouleversement ».

Une telle présentation correspond-elle à la réalité ?

S'il ne s'agit que d'un aménagement, le Gouvernement ne peut plus dès lors se prévaloir d'une grande réforme populaire. Il faut choisir, monsieur le ministre, entre les deux options.

Sans doute, à vous entendre, la réalité se situe-t-elle davantage du côté de la première, c'est-à-dire un simple aménagement. Vous avez d'ailleurs dit en commission des lois que « le Gouvernement est ouvert à la discussion de tous les amendements dès lors » – écoutez-bien mes chers collègues – « qu'ils peuvent être mis en corrélation avec l'objet même de la réforme et ne portent pas atteinte à l'équilibre des pouvoirs ». Notre assemblée est ainsi clairement avertie : on lui soumet un texte qui tend à permettre au Parlement d'assurer pleinement sa mission – je cite une nouvelle fois votre intervention –, mais les députés sont invités, en termes plus que pressants, à ne pas approfondir leur réflexion sur les moyens de revaloriser leur rôle si ce n'est celui, bien modeste, d'une modification du régime des sessions.

Plaçons-nous toutefois dans la perspective du Gouvernement en fermant délibérément les yeux sur son aspect avant tout circonstanciel. Le choix a été fait d'une réforme limitée afin, dites-vous, d'éviter l'ouverture d'une boîte de Pandore. Mais la limitation n'empêche pas la cohérence et il faut avoir beaucoup d'imagination pour trouver à ce texte une cohérence autre que circonstancielle entre ces deux premiers et principaux objets : la réforme du régime des sessions, qui est la loi du parlementarisme, le lot de consolation dont semble d'ailleurs se satisfaire notre président qui avait pourtant fait beaucoup d'autres propositions, et l'extension du champ du référendum, qui est le gage offert aux fervents partisans de l'une des propositions les plus incertaines, et dans son objectif et dans son utilité, du candidat à l'élection présidentielle, à savoir le référendum sur l'école.

Nul ne saurait bien entendu contester l'intérêt de la session unique et les socialistes moins que quiconque. Le régime des sessions, défini par la Constitution de 1958, répond à l'évidence à des considérations dépassées. Le général de Gaulle l'avait conçu comme l'un des moyens de remédier aux excès du parlementarisme, qui avaient caractérisé les III^e et IV^e Républiques. Il ne fait aucun doute que cette préoccupation n'est plus d'actualité. En outre, nous avons vu depuis de nombreuses années se multiplier les sessions extraordinaires au point que l'emploi de cet adjectif frise désormais le ridicule. Il n'y aurait d'ailleurs eu d'autre alternative à de telles sessions qu'un examen encore plus précipité, si cela est possible, des projets de loi en fin de session ordinaire. Bien d'autres considérations militent en faveur de la session unique, notamment celui d'un meilleur contrôle à la fois sur le Gouvernement et sur la législation communautaire.

Mais qui peut honnêtement croire, mes chers collègues, que cette réforme suffira à revaloriser le rôle du Parlement ? Nous avons été nombreux à nous exprimer sur ce point, quels que soient les groupes auxquels nous appartenons. J'en veux pour preuve un texte ancien que la plupart d'entre-nous ont vraisemblablement oublié :

une proposition de loi constitutionnelle, adoptée par le Sénat, en octobre 1975 et qui tendait déjà à allonger la durée des sessions puisque ce texte prévoyait que la seconde session ordinaire s'ouvrait le 2 mars. C'était l'objet de l'article 1^{er}. Un article 2 modifiait, non point le champ du référendum, mais l'article 48 de la Constitution afin de limiter les conditions dans lesquelles le Gouvernement peut faire usage de la priorité que lui accorde cet article pour la fixation de l'ordre du jour. Ainsi, la Haute assemblée avait osé « toucher à des principes substantiels de notre système constitutionnel », pour reprendre vos termes, monsieur le garde des sceaux, lorsque vous avez écarté à l'avance tout débat sur les amendements modifiant le régime de l'ordre du jour prioritaire.

J'ajoute que le comité consultatif pour la révision de la Constitution préconisait, dans son rapport remis au Président de la République le 15 février 1993, à la fois la session unique et la réforme de l'article 48 de la Constitution, réforme qui tend à permettre que, à l'initiative de chaque assemblée, une séance par semaine soit réservée par priorité à la discussion des propositions de loi, aux questions des membres du Parlement, à des débats et réponses du Gouvernement. Le projet de loi constitutionnelle, déposé au mois de mars suivant par Pierre Bérégovoy, comportait une disposition inspirée de cette proposition.

Enfin, plusieurs députés de votre majorité ont, au cours des débats de la commission des lois, formulé des souhaits en ce sens, déposé des amendements qui ont été rejetés par la commission.

Un autre problème vient tout naturellement se poser – je n'y insisterai pas car notre collègue Bernard Derosier l'a fait excellemment ; il concerne le cumul des mandats. La commission des lois qui les a rejetés a vraisemblablement été sensible à votre argumentation selon laquelle la modification des règles de cumul des mandats est étrangère à l'objet de la réforme et demande une réflexion préalable. A cet égard, j'observe qu'il y a plus que des nuances entre votre point de vue et celui du président de la commission des lois. Ce dernier n'a-t-il pas déclaré devant la commission que « s'agissant du problème du cumul des mandats et des fonctions, on ne peut que regretter qu'il n'ait pas été réglé en 1993 ou encore à la fin de l'année dernière » ?

Si l'on comprend bien, pour M. le garde des sceaux, il est trop tôt et, pour M. Mazeaud il est trop tard !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Non ! Il n'est jamais trop tard !

Mme Ségolène Royal. Heureusement, le président de la commission des lois, n'écouterait que son intime conviction – et il a bien fait – a voté tout à l'heure en commission un amendement limitant clairement le cumul des mandats.

M. Martin Malvy. Très bien !

Mme Ségolène Royal. Nul doute que notre assemblée le suivra ! (*Sourires.*)

M. Jean-Jacques Hyest. Ce n'est pas sûr !

Mme Ségolène Royal. Pour conclure sur cet aspect plutôt positif du projet de révision, j'ai toutes les raisons de craindre que l'effet favorable qu'en escomptent ses promoteurs ne soit réduit à néant par l'absence de réformes qui en seraient pourtant le complément naturel.

Au lieu de telle réforme visant à augmenter les pouvoirs du Parlement autant que les pouvoirs de contrôle, donc ceux de l'opposition, le Gouvernement nous pro-

pose une étrangeté constitutionnelle, c'est-à-dire une extension du champ du référendum, rédigée en termes si flous qu'elle laisse planer toutes les interrogations sur ses véritables objectifs.

Soyons clairs, monsieur le garde des sceaux, contrairement à ce que vous avez répété à plusieurs reprises, le groupe socialiste n'est nullement hostile à l'extension du champ du référendum. Il l'a montré en 1984 lorsqu'il a adopté un projet de révision en ce sens présenté par François Mitterrand, tandis que l'opposition de l'époque lui manifestait une hostilité radicale.

M. Bernard Derosier. M. Toubon en particulier !

M. le garde des sceaux. Pas radicale !

Mme Ségolène Royal. L'historique de cette réforme inachevée est d'ailleurs fort intéressant. Il montre que ce serait faire preuve de simplisme que d'opposer systématiquement démocratie directe et démocratie représentative.

Je rappelle, en effet, que le Président François Mitterrand, abondamment cité par M. Toubon tout à l'heure, mais peut-être pas dans la totalité de ses arguments, avait proposé d'étendre le champ du référendum pour répondre à une préoccupation de la majorité du Sénat qui lui était pourtant hostile. Non sans quelques arrière-pensées que révélera la suite des événements, une majorité de sénateurs avait adopté une motion tendant à soumettre au référendum le projet de loi d'Alain Savary relatif à l'enseignement privé, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale. Très logiquement, la majorité de celle-ci avait rejeté cette motion en faisant notamment valoir que ce projet de loi concernait l'exercice d'une liberté publique, c'est-à-dire un problème qui n'entraîne pas dans le champ de l'article 11 de la Constitution. Quelques jours après, le 12 juillet 1984, M. François Mitterrand déclarait à la télévision qu'il n'était pas à ses yeux – vous l'avez d'ailleurs cité tout à l'heure – illégitime ou choquant qu'ici ou là on ait songé à soumettre au référendum les nouvelles dispositions sur l'école voulues par le gouvernement. Ces dispositions, ajoutait le Président de la République, traitent en effet d'un problème suffisamment important pour que la souveraineté nationale puisse s'exprimer de cette façon à ce sujet. Mais le Président de la République constatait aussitôt : « Encore faut-il que les institutions l'autorisent. Dans l'état actuel de notre droit, ce n'est pas le cas et l'Assemblée nationale a eu raison de rejeter la récente proposition de référendum formulée par le Sénat. » Après avoir rappelé qu'il s'était personnellement prononcé à diverses reprises en faveur de l'extension du champ du référendum, le Président de la République annonçait que « le moment était venu d'engager la révision constitutionnelle qui permettra au chef de l'État, lorsqu'il le jugera utile et conforme à l'intérêt du pays, de consulter les Français sur les grandes questions qui concernent ces biens précieux inaliénables que sont les libertés publiques ».

Et après, monsieur le garde des sceaux, vous direz que les socialistes sont hostiles à l'extension du pouvoir du peuple et à l'extension du champ du référendum ? Non, monsieur le garde des sceaux, vous ne pourrez plus le dire !

M. le garde des sceaux. Madame Royal, vous dites le contraire de ce que vous avez dit il y a onze ans. Il y a onze ans vous étiez pour. Pourquoi ?

Mme Ségolène Royal. Attendez la suite ! Pour l'instant, je vous rappelle ce qui s'est passé à cette époque.

M. le garde des sceaux. Il y a onze ans, vous étiez parfaits !

Mme Ségolène Royal. Quelques jours après, que s'est-il passé ? C'est important parce que vous n'en avez pas parlé. Le projet de révision constitutionnelle ainsi annoncé était déposé. Où ça ? Sur le Bureau du Sénat. Le 8 août suivant, la majorité de ce dernier adoptait quoi donc ? Une question préalable à l'encontre de ce projet, signifiant ainsi qu'à ses yeux il n'y avait pas lieu à délibérer sur un texte qui répondait pourtant de manière très claire aux vœux que cette même majorité sénatoriale avait exprimé un mois plus tôt. L'Assemblée nationale devait au contraire adopter le même projet le 23 août. Mais c'est l'opposition résolue du Sénat, qui pourtant avait réclamé ce référendum, qui a rendu impossible la poursuite de la procédure. M. Mitterrand annonça donc le retrait du projet en indiquant toutefois qu'il ne laisserait pas la procédure référendaire tomber en désuétude. L'histoire devait montrer que ce n'était pas de vains propos puisque deux référendums furent ensuite organisés.

J'ai rappelé le détail de ces événements, sans doute peu glorieux pour l'opposition de l'époque, parce qu'ils sont directement reliés au présent débat, parce qu'ils prouvent que la confiance dans la souveraineté populaire est au moins équitablement partagée et se trouve sans doute même davantage du côté de ceux qui n'ont pas craint d'étendre le champ du référendum aux libertés publiques, ce que vous ne proposez pas aujourd'hui.

Il convient tout d'abord de souligner que cette tentative inachevée n'est pas restée sans suite puisque le comité consultatif pour la révision de la Constitution a préconisé un élargissement du champ du référendum identique à celui qui avait été alors proposé en y ajoutant une précision très importante, prenant d'ailleurs en compte des préoccupations exprimées au cours des débats de 1984, selon laquelle aucun projet de loi ne pourrait être soumis à référendum si, au préalable, le Conseil constitutionnel n'avait pas constaté sa conformité à la Constitution.

Monsieur le garde des sceaux, à plusieurs reprises, vous avez dit : « Oui, mais le projet de référendum proposé par le précédent Président de la République ne prévoyait pas expressément le recours à l'avis du Conseil constitutionnel. » Forcément, puisque le Sénat a bloqué ce débat ! Mais devant l'Assemblée nationale, ce problème ayant été soulevé et si la procédure avait été conduite à son terme, l'avis du Conseil constitutionnel aurait sans doute été prévu. La meilleure preuve, s'il vous en faut une, est que le projet de révision déposé par Pierre Bérégovoy en mars 1993 a repris cette proposition sans lui apporter la moindre modification.

J'évoque ici l'un des problèmes essentiels posés par la nouvelle rédaction de l'article 11 et sur lequel nombreux sont ceux qui, parmi vous, sont revenus : l'absence de toute précaution juridique quant au recours à cette procédure.

Avant de revenir sur ce point, laissez-moi insister un instant sur les débats antérieurs que chacun appréciera à leur juste valeur.

Comme en 1984, le projet d'extension du champ du référendum résulte directement de la question scolaire. Il trouve sa source, pas si lointaine que cela, dans le projet du RPR en matière d'éducation présenté en 1991 par MM. Alain Juppé et Armel Pecheul, alors respectivement secrétaire général et secrétaire national à l'éducation de ce mouvement. Pour comprendre le projet que vous nous soumettez aujourd'hui, il est important de relire le projet du RPR de 1991. Ce document critiquait « les féodalités

corporatistes, le conservatisme et les archaïsmes du milieu enseignant », ainsi que « les effets pervers de la démocratisation de l'école ».

MM. Juppé et Pecheul soulignaient également que le système éducatif, « à bout de souffle », a besoin d'être revu de fond en comble dans le but notamment de briser « le mythe de l'égalitarisme ».

Ils proposaient, en conclusion, qu'« afin d'obtenir » – nous y voilà ! – « l'assentiment populaire sur les grandes orientations de la politique éducative, le champ d'application de l'article 11 de la Constitution soit élargi pour soumettre au peuple français l'ensemble de ces décisions par voie de référendum ».

Voilà donc la source de la proposition de M. Chirac au cours de sa campagne électorale, proposition condamnée vivement en son temps par M. Bayrou...

M. le garde des sceaux. Mais non !

Mme Ségolène Royal ... qui, sans doute soulagé, lui a trouvé, depuis lors, toutes les vertus.

Voilà donc également l'origine principale du projet de révision constitutionnelle dont nous débattons aujourd'hui dans la précipitation.

On mesure ainsi combien peuvent être différents les cheminements de deux réformes fondées sur un principe semblable, à partir de problèmes concernant tous deux l'école. Dans le premier cas, il s'agissait de faire droit à la préoccupation d'une assemblée souhaitant que ce problème soit directement tranché par le peuple. Dans le second, par choix idéologique, on veut faire adopter directement par le peuple tout un ensemble de mesures censées rénover le système éducatif dans un sens qui est loin de faire l'unanimité et dont n'aura même pas débattu notre assemblée.

Les origines du présent projet de révision se reflètent d'ailleurs directement dans sa rédaction. Le flou n'est-il pas volontairement entretenu quant à la portée de l'extension du champ du référendum qui nous est proposée ? Comment expliquer autrement les contradictions qui apparaissent à ce sujet entre vos déclarations et celles de M. Vedel, que vous avez pourtant cité abondamment. « En limitant l'extension du champ référendaire aux matières économiques et sociales – avez-vous déclaré, monsieur le garde des sceaux – le Gouvernement a choisi d'exclure les sujets touchant à la souveraineté, comme la défense et la justice, ou ce qu'il est convenu d'appeler les questions de société avec les libertés publiques ou le droit pénal. » Vous reconnaissez-vous dans cette citation ?

M. le garde des sceaux. Bien sûr que oui !

Mme Ségolène Royal. Quant à M. Vedel, il a déclaré : « Le fait que les questions intéressant les libertés publiques ne soient pas expressément incluses dans le domaine référendaire ne signifie pas pour autant qu'elles en soient écartées, l'expression « orientations générales de la politique économique et sociale de la Nation » que l'on trouve dans le texte proposé pouvant par exemple couvrir la question du régime pénitentiaire ou celle de la prévention de la délinquance ; de même, si les libertés publiques ne sont pas directement visées, l'organisation et le fonctionnement des services publics, tels que la justice et la police, peuvent permettre de les faire entrer dans le champ référendaire. »

Comment, dès lors, recevoir l'argument maintes fois entendu et répété selon lequel l'avis du Conseil constitutionnel ou du Conseil d'Etat serait inutile au motif que l'extension du champ du référendum ne toucherait pas les libertés publiques ? Un tel argument ne tient pas.

Des propos aussi contradictoires que ceux que je viens de citer mettent en évidence le caractère insatisfaisant du texte proposé. Pour ma part, je me suis interrogée en commission des lois sur le point de savoir si la référence à l'organisation et au fonctionnement des services publics pouvait, par exemple, permettre de toucher au droit de grève dans ces services, notamment dans les transports publics, et si, par ce biais, il ne pouvait pas être porté atteinte à l'exercice d'une liberté publique. Je dois dire que la réponse du président Mazeaud ne m'a pas totalement éclairée sur ce point.

M. Jean-Jacques Hyest. C'est étonnant ! (*Sourires.*)

Mme Ségolène Royal. Comment peut-on affirmer, comme vous le faites imprudemment, monsieur le garde des sceaux, que la question de l'immigration serait exclue du nouveau champ référendaire ? Ne s'agit-il pas d'un problème économique et social ? Et en ce qui concerne le problème de l'IVG que vous paraissez vouloir considérer comme exclu, il ne fait aucun doute qu'un projet de loi qui tendrait à supprimer le remboursement par la sécurité sociale des dépenses exposées pour les interruptions volontaires de grossesse pourrait être soumis à référendum. Le référendum pourrait donc porter atteinte à ce droit.

On pourrait multiplier les exemples de telles incertitudes. Et plusieurs parlementaires de votre majorité en ont dénoncé bien d'autres lors des débats en commission. Mais les amendements qu'ils ont déposés afin d'y remédier, ainsi que les nôtres, ont été impitoyablement rejetés.

Toutefois, il ne me paraît pas nécessaire de retenir plus longtemps l'attention de l'Assemblée sur ce point. A supposer même qu'une rédaction plus satisfaisante du nouveau champ référendaire soit trouvée, le risque d'une utilisation inconstitutionnelle de cette procédure demeurera entier aussi longtemps qu'aucune instance n'interviendra pour donner, au minimum, un avis.

Certes, je vous le concède, vos intentions ne sont pas en cause, monsieur le garde des sceaux, puisque vous avez déclaré qu'il doit être clair qu'« il ne saurait y avoir de référendum sur des sujets tels que la peine de mort, la repénalisation de l'avortement ou l'expulsion des immigrants clandestins, le référendum n'étant pas et ne devant pas être un instrument de démagogie ». Je vous donne acte de ces déclarations qui vous honorent. Le problème, c'est qu'elles n'engagent que leur auteur ! Aucun Président de la République, présent ou futur, ne pourra se sentir lié par cette pétition de principe dont la violation ne sera sanctionnée par quiconque de manière directe ou indirecte.

La solution la plus nette à ce problème, certes difficile, est sans aucun doute le contrôle de conformité par le Conseil constitutionnel. Mais il est vrai que cette solution pourrait entraîner un conflit entre le chef de l'exécutif et le Conseil constitutionnel. Et je n'ignore pas que l'on évoque à ce propos le risque d'un gouvernement des juges.

Mais, au cours des travaux de la commission des lois, les éminents juristes auditionnés avaient évoqué d'autres solutions à ce problème de l'avis préalable. Trois étages ont été suggérés, du plus contraignant, celui du contrôle de conformité par le Conseil constitutionnel, une décision négative faisant obstacle à la poursuite de la procédure, au moins contraignant, à savoir l'avis rendu public du Conseil d'Etat – ce qui éviterait, comme vous vous en inquiétez à juste titre, d'ajouter aux éventuels conflits entre l'Assemblée nationale et le Conseil constitutionnel

un conflit entre ce dernier et le Président de la République – en passant par l'avis simple du Conseil constitutionnel.

Monsieur le garde des sceaux, la motion de renvoi en commission que je défends permettrait au moins que vous expliquiez à la commission des lois les raisons pour lesquelles vous vous obstinez à refuser au minimum un avis du Conseil d'Etat pour vérifier, dans l'intérêt et dans le respect du peuple, que la question qui lui est posée est bien conforme à la Constitution.

Les observations que je viens de formuler sur un sujet décisif, à propos duquel les travaux de la commission des lois avaient pourtant abouti à quelques progrès – on a vu évoluer certains avis et jugements – suffisent à démontrer que celle-ci a adopté un texte hâtif et qui peut se révéler dangereux. Ses enjeux sont trop graves pour que l'on empêche la commission de reprendre son examen dans la sérénité et en y mettant le temps nécessaire pour lui apporter de réelles améliorations. Je ne doute donc pas que vous vous prononcerez tout à l'heure en faveur de la motion de renvoi en commission.

Mais le renvoi en commission se justifie également par le fait qu'une réforme constitutionnelle est une procédure grave, solennelle, et qu'il serait regrettable de ne pas saisir l'occasion qui s'offre de moderniser la Constitution afin de l'adapter au siècle prochain. Dans cette optique, il faut regretter que la commission des lois n'ait pas accordé plus d'attention aux amendements qui ont été déposés par tous les groupes sur différents sujets.

Pour ma part, j'en défendrai deux, au cours de ce débat, auxquels la commission des lois n'a opposé que des objections de procédure et qui, par conséquent, méritent, eux aussi, d'être renvoyés en commission.

Le premier a pour objectif d'intégrer à la Constitution le principe de parité entre hommes et femmes, afin qu'il devienne un principe constitutionnel.

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

Mme Ségolène Royal. C'est bien plus que la parité administrative qui est en jeu, c'est un choix de civilisation, celui de l'équilibre. Le spectacle de notre assemblée massivement composée de « costumes-cravates » devrait suffire à nous rassembler autour d'un objectif de recherche de l'égalité entre hommes et femmes, au moins pour permettre à la loi d'intervenir. Or, jusqu'à présent, toutes les propositions de loi en ce sens se sont heurtées à l'argument d'inconstitutionnalité. C'est cet obstacle que je vous proposerai de lever. La France est le pays d'Occident le plus en retard pour la représentation des femmes. Aujourd'hui, la loi se heurte au contrôle de constitutionnalité, et seule l'inscription dans la Constitution de ce principe pourra permettre des progrès par la loi, et en premier lieu dans les scrutins de liste.

Dernier des pays européens à avoir donné le droit de vote aux femmes, la France ne doit pas être la dernière à évoluer vers la parité. Toute la noblesse de votre vote, mes chers collègues, sera que, massivement émis par des hommes, il traduira votre réflexe visionnaire de reconnaître à vos filles, à vos sœurs, à vos femmes l'égalité reconnaissance de leurs droits, de leurs libertés et de leur dignité.

L'amendement qui vous est proposé est réaliste. Il n'impose pas brutalement et du jour au lendemain la parité dans toutes les élections. En affirmant un principe, il permet au législateur d'intervenir pour permettre de progresser vers ce principe.

Le second amendement, de nature à moderniser notre Constitution, propose d'inclure dans la Constitution le droit à l'environnement, au même titre que le droit à la santé qui est déjà intégré dans le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946.

M. Jean-Jacques Hyest. Et le droit au bonheur ?

Mme Ségolène Royal. Après les droits politiques proclamés en 1789 et les droits économiques et sociaux inscrits dans le préambule de la Constitution de 1946, la troisième génération de droits est en plein essor : les droits biologiques qui posent les problèmes des relations entre la vie humaine et son environnement. Là aussi, la Constitution française est en retard par rapport aux autres constitutions européennes et il serait judicieux que nous saisissons l'occasion qui nous est donnée d'entrer de pied ferme dans le siècle prochain.

Monsieur le garde des sceaux, ce projet est un texte de circonstance. On veut faire croire que la souveraineté populaire sera renforcée. Or il ne s'agit que de permettre un référendum sur l'école, pour tenir une promesse électorale certes respectable. Pourquoi pas ? Mais alors pourquoi enjoliver cet objectif d'intéressantes déclarations d'intention tout en bloquant tout véritable pouvoir populaire. L'opinion publique, qui suit nos débats de loin, pourrait croire qu'il s'agit là d'accorder une confiance nouvelle au peuple français. Il n'en est rien et nous n'acceptons pas le procès d'intention que vous nous avez fait à ce sujet. Ainsi, les libertés publiques ont été écartées par le Gouvernement du nouveau champ du référendum.

On a parlé ici ou là d'un abaissement du Parlement. Sans doute puisqu'il s'agit de s'adresser directement au peuple. Mais après tout, pourquoi pas ? Car s'il s'agit vraiment d'arbitrer entre le peuple et ses représentants pour l'expression de la volonté nationale, pourquoi, en effet, ne pas trancher en faveur du peuple ? Si c'était le cas, s'il s'agissait vraiment de choisir entre le peuple et ses représentants, entre le peuple et une certaine élite – c'est cela qui est sous-entendu – entre le peuple et les corps intermédiaires – vous avez utilisé ce mot – nul doute que c'est le premier qu'il faudrait choisir, et les socialistes, sans hésitation, choisiraient pour le peuple.

En effet, nous ne sommes plus à l'époque d'une France sans journaux ni médias, où le peuple de toute façon ne savait pas lire et qui a élu Président de la République un Bonaparte, en croyant l'empereur revenu.

Par conséquent, s'il s'agissait de reprendre des droits au Parlement, et s'il ne s'agissait que de cela, pour les redonner au peuple, pour lui rendre sa souveraineté, c'est une voie où l'on ne pourrait que s'engager. Mais, vous le savez bien, il n'en est rien, car vous retirez au Parlement, non pas pour donner au peuple, mais pour donner au pouvoir exécutif. Si cette réforme était vraiment faite pour le peuple, l'ouverture du champ du référendum serait totale et ne consisterait pas en cet élargissement frileux et de circonstance. Et, surtout, monsieur le garde des sceaux, il y aurait l'exigence d'un avis préalable du Conseil constitutionnel ou du Conseil d'Etat qui imposerait au pouvoir exécutif le respect de certains critères pour formuler la question, afin qu'elle évite toute facilité et qu'elle ne remette pas en cause nos droits et libertés fondamentaux.

Entre le oui et le non, le peuple n'a pas le pouvoir de nuancer. Dès lors, c'est le respect qui lui est dû qui impose au pouvoir exécutif d'accepter le contrôle sur la formulation de la question. Ce que nous demandons n'est pas exorbitant : un avis simple du Conseil constitu-

tionnel ou du Conseil d'Etat, et ce, afin de respecter le peuple. Car c'est bien par respect pour lui que les représentants du peuple que nous sommes le demandent.

Vous n'avez, pour l'instant, apporté aucune explication à votre refus d'accepter cet avis.

M. le garde des sceaux. Vous n'avez pas écouté les débats, madame Royal. Vous n'écoutez que vous-même, on l'a observé depuis longtemps !

Mme Ségolène Royal. Le renvoi en commission vous permettrait sans doute de répondre. De même l'intérêt du peuple, au nom duquel vous avez parlé à plusieurs reprises, aurait voulu que soient renforcés les droits du Parlement, et donc ceux de l'opposition, pour mettre en place une démocratie vivante.

Mais le Gouvernement dispose aujourd'hui d'une formidable occasion – et je terminerai sur cet exemple concret – de prouver la confiance qu'il affiche dans le peuple, car aujourd'hui un débat essentiel s'est engagé dans la société française sur notre avenir et sur la paix dans le monde, je veux parler du débat sur l'arrêt ou la reprise des essais nucléaires. (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Si vous aviez réellement confiance dans le jugement populaire, pourquoi ne pas soumettre cette question à référendum ? Vous nous parlez de transparence et de concertation. Mais, bien que cette question soit capitale pour la France, pour sa conception de la défense, pour l'environnement, pour la paix, cette décision a été prise par un homme seul entre les deux tours d'une élection municipale ! Voilà comment vous exprimez la confiance que vous faites au peuple français !

M. le garde des sceaux. C'est la meilleure ! Et M. Mitterrand à la veille des élections régionales !

Mme Ségolène Royal. Mais la décision de M. Mitterrand allait dans le sens de la paix, monsieur Toubon, dans le sens de la non-prolifération des armes nucléaires !

M. le garde des sceaux. Non, madame Royal !

Mme Ségolène Royal. Elle allait dans le sens de l'arrêt des essais nucléaires alors que vous, par cette décision, vous engagez des moyens budgétaires considérables, tout en demandant par ailleurs à l'Assemblée nationale de voter la réduction des crédits militaires ! Belle incohérence !

Cette décision prise par un homme seul, sur un sujet de civilisation essentiel, n'est-elle pas en contradiction avec les intentions que vous exprimez à l'occasion de notre débat ? Ne pensez-vous pas que le démenti que vous apporte l'actualité rend difficilement crédible l'argument selon lequel ce qui vous conduirait serait la confiance que vous mettez dans la souveraineté populaire ? Je crains que ce qui vous conduit ne soit que circonstanciel. C'est dommage ! Car, à l'approche du tournant du siècle existe, sans doute, en chacun d'entre nous en tant que citoyen, et dans le peuple français en général, une aspiration profonde à faire progresser ses droits et ses possibilités d'expression.

Finalement, au mieux, il s'agit d'une occasion manquée, au pire, d'une réforme en trompe-l'œil.

M. le garde des sceaux. Et vous vous y connaissez !

Mme Ségolène Royal. Le souhait que je puis néanmoins formuler, pour finir, c'est que la question que le Gouvernement posera prochainement sur l'éducation

– puisque tel est, à dire vrai, l'objectif du débat qui nous retient ici – puisse contribuer, même partiellement, à répondre, dans l'intérêt du pays, aux problèmes éducatifs que se posent les parents, qui se demandent si leurs enfants réussiront à trouver un métier, un métier qui leur plaise, qui leur permette de vivre et de fonder à leur tour une famille.

Si le Gouvernement trouve une question grâce à laquelle, en répondant par oui ou par non, on avancera dans cette voie, alors nous aurons débattu utilement. Sinon nous saurons vous le dire, au nom du peuple français, au nom duquel nous avons tous parlé les uns et les autres.

C'est pour clarifier ces objectifs que je vous demande, mes chers collègues, d'adopter la motion de renvoi en commission que j'ai eu l'honneur de défendre devant vous. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

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

M. le garde des sceaux. A cette heure, je pensais pouvoir ne pas m'exprimer, mais l'argumentation employée par Mme Royal m'oblige à mettre tout de même deux ou trois choses au point.

Nous sommes inquiets, dites-vous, madame Royal, de l'utilisation du référendum comme plébiscite. Je vous réponds que, contrairement au projet avorté de 1984, notre référendum ne permet pas de s'attaquer aux libertés publiques.

M. Martin Malvy. Si !

M. le garde des sceaux. Il faudrait, expliquez-vous, que les libertés publiques soient comprises dans le champ d'extension du référendum. Mais puisque vous supposez qu'un Président de la République inconséquent pourrait abusivement utiliser la procédure, vous allez à l'encontre de votre thèse : attention au plébiscite, attention à la mise en cause des libertés publiques !

Sur ce point, vous faites une confusion et notamment en citant Georges Vedel. Quand il parle des garanties fondamentales des libertés publiques, il parle des principes, pas des modalités. Le droit de grève, par exemple, est une liberté publique. Il fait même partie des droits fondamentaux.

Le conseil d'Etat a toujours dit qu'il ne pouvait pas être remis en cause. En revanche, ses modalités d'application peuvent être fixées par la loi, par exemple des dispositions instituant un service minimum !

Il est donc clair que, avec le référendum tel que nous le proposons, contrairement à celui de 1984 qui autorisait tous les dérapages, il n'y a pas de possibilité de mettre en cause les principes fondamentaux et les libertés publiques fondamentales.

Il est manifeste que, sur ce point, vous utilisez un argument dans un sens, un autre argument dans l'autre sens, et je n'arrive pas à savoir si vous êtes pour un champ large ou pour un champ étroit. Quand on vous propose un champ large, vous dites « attention, plébiscite », quand on vous propose un champ étroit, vous expliquez que le peuple, auquel vous faites confiance, je veux bien le croire, n'est pas en mesure de traiter des questions essentielles.

Je crois donc tout simplement que ce sont des arguments qui s'efforcent de justifier une opposition de caractère systématique. Est-ce au référendum, à l'extension de son champ ? Est-ce parce que l'homme qui le présente aujourd'hui n'est pas celui que vous auriez souhaité ? Peu importe. Je constate que vous argumentez dans un sens

ou dans l'autre selon ce qui vous arrange. Cela veut dire que les orateurs socialistes n'ont pas une vraie conception de ce qu'est le référendum et de l'usage qu'on peut en faire.

Quant au renforcement de l'exécutif, M. Mitterrand lui-même, en 1984, vous l'avez cité, expliquait que c'était au Président de la République de juger, en fonction des circonstances et de l'intérêt du pays, s'il fallait ou non faire usage du référendum. Attention à ne pas refuser à un Président qui n'a pas nos faveurs ce que vous admettiez d'un Président de la République qui les avait. Un autre pourrait peut-être, demain les avoir à nouveau.

En ce qui concerne l'avis du Conseil constitutionnel, je voudrais d'abord répéter une chose très claire : M. Mitterrand, M. Mauroy et M. Badinter ont proposé, le 20 juillet 1984, une révision constitutionnelle portant extension du champ du référendum aux garanties fondamentales des libertés publiques qui ne comportait pas d'avis préalable du Conseil constitutionnel.

Mme Ségolène Royal Il n'y a pas eu de débat.

M. le garde des sceaux Peu importe ce qu'ils avaient l'intention de faire dans le débat. Ils ne l'ont pas proposé. Vous avez été au gouvernement et, que je sache, vous avez accordé beaucoup d'importance aux projets de loi que vous avez présentés, en essayant de faire en sorte qu'ils soient aussi complets que possible. Pourquoi cet avis auquel vous attachez tellement d'importance n'était-il pas dans le projet ?

J'ajoute que l'argument tiré du projet de Pierre Bérégovoy n'est pas tout à fait pertinent. Que je sache, en mars 1993, la perspective de voir ce Premier ministre conduire une révision constitutionnelle était tout de même relativement réduite, même pour lui et même pour vous.

Quand au fond des choses, M. Luchaire a dit très clairement que la compétence du Conseil constitutionnel pour vérifier la conformité à la Constitution était une compétence d'attribution et que notre réforme, contrairement à ce que, manifestement, le groupe socialiste souhaiterait, ne portait pas sur les pouvoirs du Conseil constitutionnel, mais sur le champ du référendum et sur la possibilité de l'utiliser pour d'autres sujets que ceux qui sont aujourd'hui inscrits dans l'article 11. Alors, ne dévions pas le débat. Comme je l'ai répondu tout à l'heure, le jour où nous voudrions étendre les possibilités d'action du Conseil constitutionnel, nous pourrions le faire, mais ce n'est pas le débat de ce soir.

En ce qui concerne l'avis du Conseil d'Etat, les choses sont tout à fait claires : l'avis du Conseil d'Etat est obligatoire sur tout projet de loi. Il s'agit de projets de loi et il est donc évident que nous aurons l'avis du Conseil d'Etat. Je ne pense pas qu'il soit utile de le mêler, comme cela a été fait à certaines époques, à des polémiques publiques. C'est pour cela que je suis défavorable à la publicité de ses avis.

Enfin, vous dites que c'est un texte de circonstance. En ce cas, les circonstances sont longues puisque c'est au printemps 1981 que Jacques Chirac, pour la première fois, a proposé l'extension du champ du référendum de l'article 11 à d'autres questions que celles qui sont inscrites dans le texte et en particulier aux questions fondamentales de société, d'organisation, qui concernent directement les Français. L'origine de cette proposition ne se trouve pas en 1991 ou je ne sais quand dans une réforme de l'éducation. C'est une vision fondamentale que Jacques Chirac a eue en 1981, lors de sa première candi-

date à l'élection présidentielle, en 1988, lors de sa deuxième candidature, et en 1995, lors de sa troisième candidature, et je rejoins sur ce point M. Rosselot qui a expliqué tout à l'heure combien il y avait une continuité entre l'esprit de la V^e République et les propositions faites par Jacques Chirac aujourd'hui.

Enfin, l'argument tiré des essais nucléaires ne me paraît pas tout à fait pertinent, et il est, lui, totalement circonstanciel.

Quand le Président Mitterrand, à un mois des élections régionales de 1992, ayant besoin de favoriser un accord avec les listes écologistes pour les majorités dans les conseils régionaux, a décidé...

Mme Ségolène Royal. Avec Bill Clinton ! On était loin des élections régionales !

M. le garde des sceaux. ... seul, sans aucune consultation...

Mme Ségolène Royal. C'est faux !

M. le garde des sceaux. ... ni du Parlement...

Mme Ségolène Royal. Il a consulté les chefs d'Etat !

M. le garde des sceaux. ... ni encore moins du peuple, de suspendre les essais nucléaires, il a pris seul une très lourde responsabilité à l'égard des exigences de notre défense nationale,...

Mme Ségolène Royal. Pour la paix !

M. le garde des sceaux. ... si lourde que, trois ans après, il faut faire les essais qu'il a empêché de faire quand il aurait fallu. (*Protestations sur les bancs du groupe socialiste.*)

Mme Ségolène Royal. On en reparlera. Vous serez obligés de reculer là-dessus.

M. le garde des sceaux. Lorsque, en 1981, les socialistes arrivés au pouvoir ont changé totalement de position sur l'énergie nucléaire et sur la dissuasion nucléaire...

M. Christian Bataille. Il ne faut pas mélanger !

M. le garde des sceaux. Je ne mélange pas !

... c'est bien parce qu'ils se sont rendu compte qu'une force de frappe française et dissuasive était la meilleure contribution que la France pouvait apporter à la paix. Lorsque M. Mitterrand a pris sa décision tout seul en 1992, madame Royal...

Mme Ségolène Royal. Il a consulté les Etats-Unis, la Russie, les puissances nucléaires !

M. le garde des sceaux. ... il n'a pas eu cette considération.

Vous ne pouvez donc tirer aucun argument de la reprise des essais nucléaires. Il est tout à fait clair que c'est un argument totalement de circonstance.

Pour toutes ces raisons, il ne faut pas renvoyer le texte en commission. On ne va pas en commission pour raconter sa vie, mais pour préparer des textes, et celui-ci doit être examiné maintenant. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. le président. Qu'en pense la commission ?

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Je vous comprends tout à fait, madame Royal, quand vous expliquez qu'une réforme constitutionnelle

est un sujet grave et solennel, mais je ne suis plus d'accord lorsque vous annoncez que la commission des lois n'a pas prêté attention aux amendements. Elle les a étudiés. Elle en a rejeté un certain nombre certes, mais elle en a retenu d'autres.

M. Bernard Derosier. Très peu !

M. Julien Dray et Mme Ségolène Royal. Il y en a un qui est bon !

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission, rapporteur.* C'est possible mais, de toute façon, nous allons recommencer demain, et avec quel intérêt, la discussion sur ces amendements.

Je ne donnerai qu'un chiffre pour montrer que la commission des lois, une fois de plus d'ailleurs, a fait son travail. En comptant naturellement toutes les auditions, nos séances aussi bien sur le texte lui-même que sur les amendements, y compris d'ailleurs ceux présentés en application de l'article 98 du règlement, elle a siégé très exactement onze heures et dix minutes. Cela me paraît montrer par là-même qu'elle a fait son travail sur ce texte, comme elle continuera d'ailleurs à le faire – je vous le dis tout de suite par une sorte d'anticipation – chaque fois que des dispositions lui seront soumises.

Je vous demande donc, mes chers collègues, de rejeter la motion de renvoi en commission.

M. Arnaud Cazin d'Honinchtun. Très bien !

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

M. Alain Marsaud. Comité consultatif, examen du projet de loi devant le Conseil d'Etat, travail devant la commission des lois – onze heures, vient de nous rappeler le président –, auditions de juristes particulièrement éminents, dépôt de nombreux amendements, dont certains ont été même acceptés, venant de l'opposition, et d'autres repoussés, même venant de la majorité : je crois véritablement que le débat peut avancer. Nous sommes suffisamment éclairés. C'est la raison pour laquelle je vous demande, mes chers collègues, de rejeter cette motion de renvoi en commission.

M. le président. La parole est à M. Georges Colombier.

M. Georges Colombier. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, monsieur le président de la commission des lois, mes chers collègues, au terme de la démonstration que vient de nous faire notre collègue du groupe socialiste, il ne me semble pas souhaitable que la motion de renvoi en commission soit adoptée dans la mesure où nos collègues de la commission des lois ont pu débattre longuement de cette réforme au sein de leur commission – plus de onze heures, nous disait à l'instant le président.

Je voudrais pourtant revenir quelques instants sur les points suivants.

Ardent défenseur depuis de longues années de la revalorisation du rôle du Parlement, je me réjouis de constater que l'idée de la session unique a fait son chemin et qu'elle peut se concrétiser aujourd'hui à la demande du Président de la République, sans oublier l'action de notre président Philippe Séguin, très attentif, lui aussi, à redorer le blason de l'Assemblée nationale.

La commission Vedel, en 1993, avait du reste bien noté qu'à côté du vote des lois, qui reste la fonction première du Parlement, apparaît également le renforcement

de la fonction de contrôle de l'action gouvernementale, assortie d'une meilleure implication dans le suivi de l'application des lois.

Or le parlementarisme rationalisé contrarie cette évolution en réduisant le rôle effectif du Parlement dans la mesure où les assemblées ne sont pas maîtresses de leur ordre du jour et où les sessions ordinaires sont strictement encadrées. Celles-ci constituent aujourd'hui le cadre de notre travail parlementaire et devraient être une des garanties fondamentales de l'établissement d'un véritable régime parlementaire. De ce point de vue, la V^e République a rompu avec une tradition parlementaire en limitant de façon stricte leur durée dans l'article 28 de la Constitution.

Force est de constater que la revalorisation souhaitée aujourd'hui du rôle du Parlement se heurte incontestablement à un règlement rigoureux des sessions ordinaires.

Ce rythme impose un ordre du jour trop chargé par rapport aux prévisions et perturbe ainsi le bon déroulement d'un travail parlementaire de fond. Il entraîne ainsi une quasi-systématisation des séances de nuit auxquelles se trouvent astreints les parlementaires et va donc à l'encontre d'un travail régulier.

Il est par ailleurs aisé de critiquer de façon acerbe et facile notre travail, voire notre rôle, à la vue réductrice des travées parfois désertées. Or nous ne pouvons siéger quatre-vingt-dix jours sur quatre-vingt-dix, sept jours sur sept, quinze ou seize heures sur vingt-quatre, lorsque, parallèlement, nous devons assurer le travail en commission, dans nos groupes politiques, au sein des groupes d'amitié et de travail, mais aussi dans nos circonscriptions. Assurément, il conviendrait d'informer davantage nos concitoyens sur le travail effectif d'un parlementaire.

Ce régime des sessions est peu enclin à favoriser l'examen approfondi des textes de loi, le vote du budget ou même un contrôle politique efficace de l'action gouvernementale.

Le texte sur lequel nous débattons aujourd'hui nous propose, entre autres, une modification de l'article 28 de la Constitution, afin de permettre au Parlement d'assurer pleinement sa mission, notamment le contrôle sur les actes du Gouvernement.

Si l'amélioration de l'organisation et la continuité du travail parlementaire sont indispensables, ces modifications ne doivent pas se faire au détriment d'une présence dans nos circonscriptions.

En effet, il me paraît indispensable de veiller à ce que l'allongement nécessaire de la durée de la session ordinaire n'appauvrisse pas de façon déraisonnable notre action sur le terrain.

C'est pourquoi je crois très sincèrement qu'il faut réaménager notre temps de travail de façon à nous permettre de jouer un rôle effectif à l'Assemblée nationale, de dégager un temps réel pour la gestion des affaires locales, et, enfin, d'assurer une présence active dans nos circonscriptions.

Dès lors, s'il est nécessaire que, d'octobre à décembre, le Parlement puisse siéger les différents jours de la semaine afin d'assurer l'adoption de la loi de finances dans les délais prévus par l'article 47 de la Constitution, en revanche, il est souhaitable de limiter, pour les mois de janvier à juin, aux mardis, mercredis et jeudis les jours de séance, pour permettre aux parlementaires d'assurer une présence suffisante dans leur département.

Par ailleurs, et dans le prolongement logique de la session unique, qui présente certes des avantages, mais qui, à elle seule, ne peut suffire à revaloriser pleinement

l'institution parlementaire, il est souhaitable que nous ayons une maîtrise accrue de l'ordre du jour. Moins chargé parce que mieux étalé dans le temps, l'ordre du jour prioritaire des deux assemblées doit permettre l'inscription régulière de propositions de loi.

La mise en œuvre de ces nouvelles dispositions devra s'accompagner de la recherche d'une plus grande efficacité dans la « production » des lois proprement dites. Il faut lutter contre cette tendance bien française d'une complexification et d'une profusion des textes. C'est à ce prix que la loi conservera son autorité et que le Parlement retrouvera sa pleine mission et la confiance en son rôle éminent dans les institutions démocratiques françaises.

De ces thèmes, il a été débattu en commission, celle-ci ayant également eu des débats fort approfondis sur l'élargissement du champ référendaire.

En conséquence, le groupe UDF ne votera pas cette motion de renvoi en commission.

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

Je mets aux voix la motion de renvoi en commission.

(La motion de renvoi en commission n'est pas adoptée.)

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

3

DÉPÔT D'UN PROJET DE LOI

M. le président. J'ai reçu, le 6 juillet 1995, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation d'une convention sur la sûreté nucléaire.

Ce projet de loi, n° 2139, est renvoyé à la commission des affaires étrangères, en application de l'article 83 du règlement.

4

DÉPÔT DE PROPOSITIONS DE LOI CONSTITUTIONNELLE

M. le président. J'ai reçu, le 6 juillet 1995, de M. Philippe Langenieux-Villard, une proposition de loi constitutionnelle visant à renforcer l'initiative législative du Parlement.

Cette proposition de loi constitutionnelle, n° 2143, est renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, en application de l'article 83 du règlement.

J'ai reçu, le 8 juillet 1995, de M. Pierre Albertini, une proposition de loi constitutionnelle tendant à modifier l'article 11.

Cette proposition de loi constitutionnelle, n° 2149, est renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, en application de l'article 83 du règlement.

5

DÉPÔT DE PROPOSITIONS DE LOI

M. le président. J'ai reçu, le 7 juillet 1995, de M. Claude Girard, une proposition de loi tendant à autoriser une possibilité de retraite anticipée en vue de favoriser l'emploi des jeunes.

Cette proposition de loi, n° 2145, est renvoyée à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, en application de l'article 83 du règlement.

J'ai reçu de M. Alain Marsaud et M. Michel Voisin une proposition de loi tendant à garantir l'exercice des droits de la défense à l'occasion des procédures pénales.

Cette proposition de loi, n° 2146, est renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, en application de l'article 83 du règlement.

J'ai reçu de M. Didier Julia une proposition de loi sur l'air.

Cette proposition de loi, n° 2147, est renvoyée à la commission de la production et des échanges, en application de l'article 83 du règlement.

J'ai reçu de M. Philippe Auberger et M. Jean de Gaulle une proposition de loi tendant à relever de 18,60 p. 100 à 20,60 p. 100 le taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée à compter du 1^{er} août 1995.

Cette proposition de loi, n° 2148, est renvoyée à la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, en application de l'article 83 du règlement.

6

DÉPÔT DE RAPPORTS

M. le président. J'ai reçu, le 5 juillet 1995, de M. Pierre Mazeaud, un rapport n° 2138, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sur :

I. Le projet de loi constitutionnelle (n° 2120) portant extension du champ d'application du référendum, instituant une session parlementaire ordinaire unique et modifiant le régime de l'inviolabilité parlementaire,

II. Les propositions de loi constitutionnelle :

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

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

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

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

5 (n° 601) de Mme Elisabeth Hubert et plusieurs de ses collègues, tendant à instituer une session parlementaire unique ;

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

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

J'ai reçu, le 6 juillet 1995, de M. Philippe Auberger, un rapport, n° 2140, fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, sur le projet de loi de finances rectificative pour 1995 (n° 2115).

J'ai reçu, le 6 juillet 1995, de M. Charles Fèvre, un rapport, n° 2142, fait au nom de la commission de la production et des échanges sur la proposition de résolution (n° 1940) de M. Jean-Louis Idiart et plusieurs de ses collègues tendant à créer une commission d'enquête sur l'organisation du transport routier et ses conséquences sur la sécurité routière.

7

DÉPÔT D'AVIS

M. le président. J'ai reçu, le 6 juillet 1995, de M. René Couanau, un avis, n° 2141, présenté au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, sur le projet de loi de finances rectificative pour 1995 (n° 2115).

J'ai reçu, le 7 juillet 1995, de M. René Beaumont, un avis, n° 2144, présenté au nom de la commission de la production et des échanges sur le projet de loi de finances rectificative pour 1995 (n° 2115).

8

ORDRE DU JOUR

M. le président. Aujourd'hui, à neuf heures trente, première séance publique :

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

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

A seize heures, deuxième séance publique :

Suite de l'ordre du jour de la première séance.

A vingt et une heures trente, troisième séance publique :

Fixation de l'ordre du jour ;

Suite de l'ordre du jour de la première séance.

La séance est levée.

(La séance est levée le mardi 11 juillet 1995 à une heure cinq.)

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

MODIFICATION DE L'ORDRE DU JOUR

Il résulte d'une lettre de M. le ministre des relations avec le Parlement, communiquée à l'Assemblée nationale au cours de sa deuxième séance du lundi 10 juillet 1995, que l'ordre du jour du **mercredi 12 juillet 1995** est ainsi modifié :

Mercredi 12 juillet 1995 :

Le matin, à *neuf heures trente* :

Discussion des conclusions du rapport sur la proposition de loi de M. Philippe Auberger tendant à relever de 18,60 p. 100 à 20,60 p. 100 le taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée à compter du 1^{er} août 1995 (n° 2148).

L'après-midi, à *quinze heures*, et le soir, à *vingt et une heures trente* :

Explications de vote et vote par scrutin public sur le projet de loi constitutionnelle portant extension du champ d'application du référendum, instituant une session parlementaire ordinaire unique et modifiant le régime de l'inviolabilité parlementaire (n° 2120).

Discussion du projet de loi de finances rectificative pour 1995 (n° 2115).

CONVOCAZIONE DE LA CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS

La conférence, constituée conformément à l'article 48 du règlement, est convoquée pour le **mardi 11 juillet 1995**, à *dix-neuf heures*, dans les salons de la présidence.

DÉMISSIONS DE DÉPUTÉS

- M. le président de l'Assemblée nationale a reçu une lettre par laquelle M. Antoine Rufenacht, député de la septième circonscription de Seine-Maritime, se démet de son mandat de député.

Acte a été pris de cette démission au *Journal officiel* (Lois et décrets) du 7 juillet 1995.

- M. le président de l'Assemblée nationale a reçu une lettre par laquelle Mme Michèle Beuzelin, député de la deuxième circonscription d'Indre-et-Loire, se démet de son mandat de député.

Acte a été pris de cette démission au *Journal officiel* (Lois et décrets) du 8 juillet 1995.

MODIFICATIONS À LA COMPOSITION DES GROUPES

(*Journal officiel*, Lois et décrets, du 6 juillet 1995)

GROUPE DU RASSEMBLEMENT POUR LA RÉPUBLIQUE
(239 membres au lieu de 240)

Supprimer le nom de M. Antoine Rufenacht.

(*Journal officiel*, Lois et décrets, du 8 juillet 1995)

GROUPE DU RASSEMBLEMENT POUR LA RÉPUBLIQUE
(238 membres au lieu de 239)

Supprimer le nom de Mme Michèle Beuzelin.

ORGANISMES EXTRAPARLEMENTAIRES

COMITÉ CONSULTATIF
POUR LA GESTION DU FONDS NATIONAL
POUR LE DÉVELOPPEMENT DES ADDUCTIONS D'EAU
DANS LES COMMUNES RURALES

(1 poste à pourvoir)

La commission des finances, de l'économie générale et du Plan, a désigné le 5 juillet 1995, M. Bernard de Froment, en remplacement de M. Jean-Jacques de Peretti, nommé membre du Gouvernement.

CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE
(1 poste à pourvoir)

La commission des finances, de l'économie générale et du Plan, a désigné, le 5 juillet 1995, M. Arsène Lux en remplacement de M. Eric Raoult, nommé membre du Gouvernement.

Les nominations ont été publiées au *Journal officiel* du 6 juillet 1995.

COMITÉ DE SURVEILLANCE
DU FONDS DE SOLIDARITÉ VIEILLESSE
(1 poste de titulaire à pourvoir)

La commission des finances, de l'économie générale et du Plan, a désigné M. Marc Le Fur, comme candidat.

COMMISSION CENTRALE DE CLASSEMENT
DES DÉBITS DE TABAC
(1 poste de titulaire à pourvoir)

La commission des finances, de l'économie générale et du Plan, a désigné M. Gérard Menuel, comme candidat.

CONSEIL NATIONAL DE LA MONTAGNE
(1 poste de titulaire à pourvoir)

La commission des finances, de l'économie générale et du Plan, a désigné M. Michel Bouvard, comme candidat.

COMMISSION SUPÉRIEURE
DU CRÉDIT MARITIME MUTUEL
(1 poste de titulaire à pourvoir)

La commission des finances, de l'économie générale et du Plan, a désigné M. Michel Inchauspé, comme candidat.

CONSEIL SUPÉRIEUR
DES PRESTATIONS SOCIALES AGRICOLES
(1 poste de suppléant à pourvoir)

La commission des finances, de l'économie générale et du Plan, a désigné M. Hervé Mariton, comme candidat.

Les candidatures ont été affichées et les nominations ont pris effet dès leur publication au *Journal officiel* du 7 juillet 1995.

CONSEIL D'ADMINISTRATION
DE L'AGENCE POUR L'AMÉLIORATION
DES CONDITIONS DE TRAVAIL
(1 poste de titulaire à pourvoir)

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales, a désigné, le 6 juillet 1995, M. Jean-Paul Anciaux comme membre du conseil d'administration de l'agence pour l'amélioration des conditions de travail.

La nomination a été publiée au *Journal officiel* du 7 juillet 1995.

COMMISSION DES COMPTES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE
(1 poste de titulaire à pourvoir)

M. le président de l'Assemblée nationale a nommé, le 7 juillet 1995, M. Bernard Accoyer, en remplacement de Mme Elisabeth Hubert, nommée membre du Gouvernement.

COMITÉ DE L'ÉTHIQUE DU LOTO SPORTIF
(1 poste de titulaire à pourvoir)

M. le président de l'Assemblée nationale a nommé, le 7 juillet 1995, M. Thierry Lazaro, en remplacement de M. Guy Drut, nommé membre du Gouvernement.

**DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE
POUR L'UNION EUROPÉENNE**

En application de l'article 25 du règlement, le groupe UDF a désigné MM. Jean-François Mattéi et Michel Meylan, pour faire partie de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, en remplacement de Mme Nicole Ameline et M. François d'Aubert, nommés membres du Gouvernement.

Les candidatures sont affichées et les nominations prennent effet dès la publication au *Journal officiel* du 6 juillet 1995.

**TRANSMISSION DE PROPOSITIONS
D'ACTES COMMUNAUTAIRES**

M. le Premier ministre a transmis, en application de l'article 88-4 de la Constitution, à M. le président de l'Assemblée nationale les propositions d'actes communautaires suivantes :

Communication du 6 juillet 1995

E 445. – Proposition de règlement CE du Conseil concernant l'aide humanitaire (8349/95 Limite Devgen 48) – COM [95] 201 Final ;

E 446. – Proposition CE du Conseil modifiant le règlement CEE n° 2658/87 relatif à la nomenclature tarifaire et statistique et au tarif douanier commun – COM [95] 242 Final.