

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. PHILIPPE SÉGUIN

1. **Requête en contestation d'opérations électorales** (p. 3).
2. **Révision constitutionnelle.** – Suite de la discussion d'un projet de loi constitutionnelle (p. 3).

DISCUSSION DES ARTICLES (p. 3)

Article 1^{er} (p. 3)

Amendement de suppression n° 50 de M. Brunhes : MM. Jacques Brunhes, Pierre Mazeaud, président de la commission des lois, rapporteur ; Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice. – Rejet.

Amendements n°s 68 corrigé de M. Brard et 112 de M. Brunhes : MM. Jean-Pierre Brard, le rapporteur, le garde des sceaux, Jacques Brunhes. – Rejet des amendements.

Amendement n° 66 de M. Albertini : MM. Pierre Albertini, le rapporteur, le garde des sceaux, Pascal Clément. – Rejet.

Amendements n°s 126 de M. Clément et 74 de M. Derosier : MM. Pascal Clément, Bernard Derosier, le rapporteur, le garde des sceaux, Arnaud Cazin d'Honinchtun, Jacques Brunhes. – Rejet des amendements.

Amendements n°s 92 de M. de Robien et 7 de M. Michel : MM. Arnaud Cazin d'Honinchtun, Jean-Pierre Michel, le rapporteur, le garde des sceaux. – Rejet des amendements n°s 92 et 7 rectifié.

Amendement n° 90 de M. de Robien : M. Pierre Albertini. – Retrait.

Amendement n° 117 de M. de Robien : MM. le rapporteur, le garde des sceaux. – Adoption de l'amendement n° 117 corrigé.

L'amendement n° 5 de M. de Courson n'est pas soutenu.

Amendement n° 63 de M. Marsaud : MM. Alain Marsaud, le rapporteur, le garde des sceaux. – Rejet.

Amendements n°s 75 de M. Derosier, 58 de M. Michel et 87 rectifié de M. Albertini : MM. Bernard Derosier, Jean-Pierre Michel, Arnaud Cazin d'Honinchtun, le rapporteur, le garde des sceaux, Xavier de Roux.

Rappel au règlement (p. 3)

MM. Jean-Pierre Brard, le président.

Reprise de la discussion (p. 13)

Rejet des amendements n°s 75, 58 et 87 rectifié.

MM. Michel Péricard, Bernard Derosier.

Suspension et reprise de la séance (p. 13)

Amendement n° 108 de M. Derosier : MM. Jacques Floch, le rapporteur, le garde des sceaux, Jacques Brunhes, Xavier de Roux. – Rejet.

Amendement n° 109 de M. Derosier : MM. Julien Dray, le rapporteur, le garde des sceaux. – Rejet.

Amendement n° 110 de M. Derosier : Mme Ségolène Royal, MM. le rapporteur, le garde des sceaux. – Rejet.

Amendement n° 70 rectifié de M. Brard : MM. Jean-Pierre Brard, le rapporteur, le garde des sceaux, Mme Ségolène Royal. – Rejet.

Amendement n° 71 rectifié de M. Brard : MM. Jean-Pierre Brard, le rapporteur, le garde des sceaux. – Rejet.

Amendements identiques n°s 22 de M. Proriol et 47 corrigé de M. Fuchs : MM. Jean Proriol, le rapporteur, le garde des sceaux. – Rejet des amendements.

Amendement n° 91 de M. de Robien : MM. Pierre Albertini, le rapporteur, le garde des sceaux, Robert Pandraud, Jérôme Bignon. – Rejet de l'amendement n° 91 rectifié.

Amendement n° 69 de M. Brard : MM. Jean-Pierre Brard, le rapporteur, le garde des sceaux. – Rejet.

Adoption de l'article 1^{er} modifié.

Article 2 (p. 14)

M. Georges Colombier.

Amendement n° 76 de M. Derosier, amendement n° 23 rectifié de la commission des lois, avec les sous-amendements n°s 99, 100 du Gouvernement, 125 rectifié de M. Marsaud, 106 de M. Derosier, et amendement identique n° 94 de M. de Robien : MM. Bernard Derosier, le rapporteur, Jean-Jacques Hyst, le garde des sceaux, Jacques Brunhes. – Rejet de l'amendement n° 76.

MM. le rapporteur, Patrick Ollier, Jacques Brunhes, le garde des sceaux, Jean-Jacques Hyst, Pascal Clément, Georges Colombier. – Adoption du sous-amendement n° 99.

M. le garde des sceaux. – Retrait du sous-amendement n° 100.

MM. Alain Marsaud, le rapporteur, Jacques Brunhes, le garde des sceaux. – Rejet du sous-amendement n° 125 rectifié ; le sous-amendement n° 106 n'a plus d'objet.

Adoption des amendements identiques.

Adoption de l'article 2 modifié.

Les amendements n°s 19 de M. Cazin d'Honinchtun, 51 de M. Brunhes, 93 de M. de Robien, 128 de M. Lux, 116 de M. Fèvre, 77 de M. Derosier, 127 de M. Clément et 119 de M. Picotin n'ont plus d'objet.

Article 3. – Adoption (p. 23)

Article 4 (p. 29)

Amendement de suppression n° 59 de M. Marsaud : MM. Alain Marsaud, le rapporteur, le garde des sceaux. – Rejet.

Amendement n° 60 corrigé de M. Marsaud : M. Alain Marsaud. – Retrait.

Amendement n° 60 corrigé repris par M. Derosier : MM. Bernard Derosier, le rapporteur, le garde des sceaux. – Rejet.

Amendement n° 24 de la commission : MM. Bernard Derosier, le rapporteur, le garde des sceaux. – Adoption.

L'amendement n° 78 de M. Derosier n'a plus d'objet.

Adoption de l'article 4 modifié.

Article 5 (p. 29)

Amendement n° 25 de la commission : MM. le rapporteur, le garde des sceaux. – Adoption.

Ce texte devient l'article 5.

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

3. **Déclaration de l'urgence d'une proposition de loi** (p. 30).

4. **Ordre du jour** (p. 30).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. PHILIPPE SÉGUIN

La séance est ouverte à neuf heures trente.

M. le président. La séance est ouverte.

1

REQUÊTE EN CONTESTATION D'OPÉRATIONS ÉLECTORALES

M. le président. En application de l'article L.O. 181 du code électoral, j'ai reçu du Conseil constitutionnel communication d'une requête en contestation d'opérations électorales.

Conformément à l'article 3 du règlement, cette communication est affichée et sera publiée à la suite du compte rendu intégral de la présente séance.

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 (n^{os} 2120, 2138).

Discussion des articles

M. le président. Hier soir, l'Assemblée a rejeté la motion de renvoi en commission.

J'appelle maintenant les articles du projet de loi constitutionnelle dans le texte du Gouvernement.

Article 1^{er}

M. le président. Je donne lecture de l'article 1^{er} :

CHAPITRE I^{er}

Du champ d'application du référendum

« Art. 1^{er}. – L'article 11 de la Constitution est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 11. – Le Président de la République, sur propo-

sition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au *Journal officiel*, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur les orientations générales de la politique économique et sociale de la Nation, sur les règles fondamentales de l'organisation et du fonctionnement des services publics, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.

« Lorsque le référendum a conclu à l'adoption du projet, le Président de la République promulgue la loi dans les quinze jours qui suivent la proclamation des résultats de la consultation. »

MM. Brunhes, Gerin et les membres du groupe communiste ont présenté un amendement, n^o 50, ainsi rédigé :

« Supprimer l'article 1^{er}. »

La parole est à M. Jacques Brunhes.

M. Jacques Brunhes. Monsieur le président, si vous m'y autorisez, je défendrai en même temps l'amendement n^o 112 ; ainsi, nous gagnerons du temps.

M. le président. Vous avez l'autorisation, monsieur Brunhes.

M. Jacques Brunhes. Je vous en remercie, monsieur le président.

Monsieur le garde des sceaux, nous proposons de supprimer l'article 11 pour deux raisons.

L'initiative de la consultation référendaire, avec un champ d'action élargi, appartient dans cette rédaction au seul Président de la République ; ainsi, qu'on le veuille ou non, cette révision, qui doit apparemment donner un pouvoir accru au peuple, va profiter d'abord au Président de la République à un moment où chacun s'accorde à reconnaître la dérive présidentiale de notre système, certains ayant même parlé de dérive monarchique.

Nous sommes nombreux à penser que le Président de la République a suffisamment de pouvoir, et même qu'il en a trop. Lui en accorder davantage accroîtrait le déséquilibre des institutions. Vous aggravez par ce projet la dérive présidentiale, ce qui présente des risques considérables pour les libertés : risque plébiscitaire, déjà évoqué, risque pour les libertés, relevé par la commission Vedel et par tous les observateurs. Avec une disposition comme celle-ci, qui figurera dans la Constitution, on ne sait pas ce que pourra faire un Président de la République qui ne serait pas forcément aussi soucieux de la démocratie que le président Chirac, par exemple.

M. Jacques Toubon, *garde des sceaux, ministre de la justice.* Merci, monsieur Brunhes !

M. Jacques Brunhes. Monsieur le garde des sceaux, vous vous référez constamment à l'actuel Président de la République mais nous légiférons pour longtemps et nous allons inscrire dans la loi fondamentale une disposition qui s'inscrit dans la durée. Nous devons donc y réfléchir attentivement.

M. le garde des sceaux. Il ne tient qu'à vous, monsieur Brunhes, de ne pas faire élire un Président de la République dangereux !

M. le président. Monsieur Brunhes, ne vous laissez pas interrompre par M. le garde des sceaux, qui ne recommencera pas !

M. Jacques Brunhes. En outre, élargir le champ du référendum aboutit à créer de grandes plages d'indétermination qui sont autant de plages d'ambiguïté.

Pour éviter ces risques gravissimes, il faut nécessairement, avant d'élargir le champ du référendum, un débat politique. Il ne peut être le fait du Conseil constitutionnel, dont l'avis ne porte que sur des données juridiques. Nous sommes très sensibles à la demande accrue de participation des citoyens aux affaires publiques. Il nous paraît légitime que ceux-ci puissent se prononcer sur les affaires qui les concernent, à tous les niveaux : communal, départemental, régional et national.

Afin d'éviter une présidentialisation accrue des institutions, nous proposons, par l'amendement n° 112, que l'initiative des consultations référendaires soit confiée aux assemblées parlementaires et au peuple lui-même. Car le problème est bien celui de l'initiative de ces consultations. Pourraient être soumis à référendum, à la suite d'un débat et d'un vote, des projets mais aussi des propositions de loi, celles-ci étant totalement exclues de la rédaction actuelle de l'article 11, et pour cause. Nous proposons en outre que des propositions de loi présentées par plus de 5 p. 100 des électeurs inscrits puissent être examinées par les assemblées et soumises à référendum ; nous retrouverions là l'usage de la tradition pétitionnaire, qui remonte à la Révolution française.

Monsieur le garde des sceaux, s'il s'agit dans votre esprit de donner des pouvoirs accrus non au Président de la République, mais au peuple lui-même, je ne doute pas un seul instant que vous approuverez nos deux amendements, puisqu'ils répondent à la volonté de rendre plus actifs les citoyens tout en rétablissant la primauté des assemblées parlementaires et du peuple dans l'initiative des consultations référendaires. S'il en était autrement, je crains qu'il ne s'agisse d'un aveu de taille !

M. le président. La parole est à M. le président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, pour donner l'avis de la commission sur l'amendement n° 50.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. La commission a bien entendu rejeté l'amendement n° 50 de suppression, car son adoption viderait le projet du Gouvernement de tout son sens.

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

M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice. Le Gouvernement ne peut que suivre l'avis de la commission.

Je rappelle une fois pour toutes que ce projet n'a pas pour but de modifier les rapports entre les pouvoirs publics,...

M. Jean-Pierre Michel. Et pourtant !

M. le garde des sceaux. ... notamment entre le Président de la République et la représentation nationale.

M. Jean-Pierre Michel. C'est une pétition de principe !

M. le garde des sceaux. Comme l'a dit excellemment hier M. Jérôme Bignon, au nom du groupe RPR, il s'agit de faire en sorte que nos concitoyens aient une possibilité supplémentaire de s'exprimer par leur bulletin de vote sur les questions qui les concernent,...

M. Jean-Pierre Michel. A l'initiative ?

M. le garde des sceaux. ...ainsi que sur les règles fondamentales de l'organisation et du fonctionnement des services publics.

M. Jean-Pierre Michel. C'est la méthode Coué !

M. le garde des sceaux. L'initiative et la procédure sont fixées par l'article 11 de la Constitution de 1958 sans aucun changement.

Dans ces conditions, le Gouvernement est hostile, comme la commission, à l'amendement n° 50. De même – et je me suis longuement exprimé cette nuit sur ce point en réponse à M. Griotteray – il n'est pas question d'introduire aujourd'hui le référendum d'initiative populaire ou parlementaire.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. C'est clair !

M. Jacques Floch. C'était moins clair hier soir !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 50. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements, n°s 68 corrigé et 112, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n° 68 corrigé, présenté par M. Brard, est ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le texte proposé pour l'article 11 de la Constitution :

« *Art. 11.* – Le Président de la République, sur proposition d'une des deux chambres du Parlement ou, par voie de pétition, de 5 p. 100 des électeurs inscrits, soumet à référendum toute proposition de loi dont la conformité aux règles dégagées du bloc de constitutionnalité a été contrôlée par une commission mixte paritaire issue du Parlement et portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur les orientations générales de la politique économique et sociale de la Nation, sur les règles fondamentales de l'organisation et du fonctionnement des services publics ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.

« Le Parlement est préalablement saisi de droit et inscrit le texte concerné à son ordre du jour prioritaire. Après formulation d'un avis par chacune des deux chambres du Parlement et dans un délai de deux mois, le Président de la République soumet le projet de loi au référendum.

« Lorsque le référendum a conclu à l'adoption du projet, le Président de la République promulgue la loi dans les quinze jours qui suivent la proclamation des résultats de la consultation. »

L'amendement n° 112, présenté par MM. Brunhes, Gerin et les membres du groupe communiste, est ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le texte proposé pour l'article 11 de la Constitution :

« *Art. 11.* – Lorsque le Gouvernement et le Parlement le demandent par un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat suivi d'un vote à la majorité des deux tiers dans chaque assemblée, le Président de la République soumet au référendum tout projet de loi ou proposition de loi, y compris présentée par plus de 5 p. 100 des électeurs inscrits, qui sans être

contraire aux principes de valeur constitutionnelle, porte sur l'organisation des pouvoirs publics, tend à renforcer les garanties fondamentales accordées pour l'exercice des libertés publiques et des droits sociaux et économiques, ou tend à autoriser la ratification d'un traité qui aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.»

La parole est à M. Jean-Pierre Brard, pour soutenir l'amendement n° 68 corrigé.

M. Jean-Pierre Brard. M. le président de la commission des lois et M. le garde des sceaux forment un couple infernal.

M. le garde des sceaux. Non, un couple admirable !

M. Jean-Pierre Brard. Rappelons-nous la discussion sur le traité de Maastricht, au cours de laquelle M. Mazeaud et Mme Catala se battirent avec courage toute une nuit (*Sourires*) et, l'aube venue, se rendirent, parce que M. Toubon, qui les avait accompagnés pendant un temps, divergea pour se rallier finalement à ceux qui acceptaient des renoncements au principe de la souveraineté nationale.

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission, rapporteur.* Nous n'avons pas cédé, monsieur Brard !

M. Jean-Pierre Brard. Monsieur le président de la commission des lois, vous êtes un peu dans la même situation aujourd'hui.

M. Jacques Floch. Eh oui !

M. Jean-Pierre Brard. On vous fait faire des choses qui doivent tournebouler votre conscience.

Mme Ségolène Royal. Oui, il en avale des couleuvres !

M. Jean-Pierre Brard. C'est avec une grande retenue et un art consommé de la demi-teinte, qu'il nous avait jusqu'à présent dissimulé, que M. le rapporteur, au nom de la commission des lois, dresse succinctement l'état des lieux de nos institutions et de leur fonctionnement dans son rapport : « L'élection présidentielle n'intervenant que tous les sept ans, l'Assemblée nationale n'apparaissant plus comme le lieu principal du pouvoir et le scrutin majoritaire ne permettant pas de représenter l'opinion dans toutes ses nuances, un sentiment de confiscation des décisions et de "déficit de participation" s'est développé chez nos concitoyens. »

Monsieur le président de la commission des lois, quel écart entre ces propos et les mouvements de manche auxquels vous vous êtes livrés, hier, à la tribune, prétendant défendre bec et ongles les prérogatives de notre assemblée.

A ce constat tempéré répond un projet de réforme que M. Mazeaud caractérise comme ayant une ambition modeste, ce qui est un euphémisme.

Le diagnostic étant fortement édulcoré, le remède va être homéopathique, et voici comment M. Mazeaud le présente : « Consulté plus régulièrement sur ces sujets qui apparaissent déterminants pour l'avenir du pays et sont vulgarisés par les médias et les partis politiques, le peuple ainsi mobilisé et impliqué pourra réaffirmer sa souveraineté mais aussi, en quelque sorte, dialoguer avec ses représentants. »

Mais c'est à un dialogue octroyé et rationné que le peuple serait convié, de-ci de-là, au bon plaisir du Président de la République. Cette conception timorée ne correspond ni aux besoins de notre démocratie ni aux attentes des citoyens. C'est pourquoi je propose que l'on donne aux électeurs la possibilité de provoquer un référendum si 5. p. 100 d'entre eux le demandent.

Cette procédure suppose la vérification de la constitutionnalité ; celle-ci serait effectuée par une commission mixte paritaire parlementaire, sur le fondement du bloc de constitutionnalité, et c'est en cela que mon amendement va plus loin que celui de mon collègue Jacques Brunhes.

Cette dernière formule peut paraître un peu rébarbative mais elle offre l'avantage de souligner nettement que les textes et les principes de référence vont bien au-delà de ce à quoi voudraient les réduire certains pour en prendre à leur aise avec les principes républicains et les libertés publiques.

Ce contrôle fait, chacune des deux assemblées serait appelée à débattre de la proposition et à formuler un avis motivé avant qu'ait lieu le référendum. C'est donc un vaste débat démocratique, impliquant le Parlement, qui aurait lieu en trois temps : d'abord la campagne pour recueillir les signatures des électeurs, ensuite le débat parlementaire, aussi approfondi que nécessaire, et enfin la campagne référendaire elle-même.

Nos concitoyens ressentent, l'exemple du traité de Maastricht l'a démontré, le besoin de débattre au fond sur des thèmes importants. Donnons leur la possibilité de choisir, de susciter et d'arbitrer eux-mêmes ces débats en ayant le courage et la volonté d'innover.

Pourquoi ce qui est bon au pays de Garibaldi ou au pays de Guillaume Tell n'aurait-il pas des effets positifs dans notre pays de tradition, qui a ouvert une ère nouvelle à la démocratie sur notre continent grâce à 1789 et 1871 ?

Je vous propose par conséquent, mes chers collègues, d'adopter cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur les deux amendements en discussion ?

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission, rapporteur.* La commission les a rejetés.

Monsieur Brard, il n'y a pas d'« écart » en ce qui me concerne. Je me suis déjà longuement expliqué hier sur ce point. Je ne vois pas de difficulté à respecter l'article 11 de la Constitution dans sa rédaction actuelle. Le référendum, l'appel au peuple, existe déjà. Dans la mesure où le référendum est tombé en désuétude, le Gouvernement propose en fait une formule pour relancer la possibilité de s'adresser au peuple.

M. Jean-Pierre Brard. En fonction du bon plaisir du prince !

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission, rapporteur.* Par contre, en ce qui concerne le référendum d'initiative parlementaire ou le référendum d'initiative populaire, vous allez voir que je ne fais guère d'écart. Je ne partage pas du tout le sentiment exprimé, hier, par M. le garde des sceaux dans sa réponse à notre collègue Griotte-ray, et je suis tout à fait opposé à cette formule, pas simplement aujourd'hui, comme M. le garde des sceaux, mais toujours, car nous changerions sinon considérablement l'esprit même de l'article 11.

M. Jean-Pierre Brard. Vous êtes encore plus réactionnaire !

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission, rapporteur.* Je précise en outre que 5 p. 100 des inscrits représentent à peu près deux millions d'électeurs et que les vérifications de régularité effectuées par le Conseil constitutionnel risquent de durer des mois, voire des années. La commission a donc repoussé l'amendement n° 68 corrigé.

M. Jean-Pierre Brard. Sommes-nous plus bêtes que les Suisses ou les Italiens ?

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission, rapporteur.* Elle a également rejeté l'amendement n° 112. Obliger le Président de la République à suivre le Parlement et le Gouvernement, c'est à l'évidence aller à l'encontre de l'équilibre des pouvoirs prévu par notre Constitution et auquel je tiens particulièrement. Là encore, il n'y a aucun écart de ma part.

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

M. le garde des sceaux. Tout le projet de révision constitutionnelle étant fondé sur le respect scrupuleux de l'esprit et de l'équilibre des institutions, le Gouvernement est défavorable aux amendements n°s 68 corrigé et 112.

M. Jean-Pierre Brard. Au peuple, vous adressez des incantations !

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

M. Jacques Brunhes. Je souhaiterais répondre en quelques mots au Gouvernement.

Vos propos, monsieur le garde des sceaux, sur l'initiative de la consultation référendaire sont d'une simplicité biblique !

M. Jean-Pierre Brard. Ne dites pas cela car c'est faire injure à la Bible ! (*Sourires.*)

M. Jacques Brunhes. Vous renvoyez à l'article 11 et affirmez que, par conséquent, nous ne pouvons y toucher. Pourtant, vous y touchez bien pour élargir le champ d'application du référendum, mais vous ne voulez pas y toucher quand il s'agit de l'initiative de la consultation référendaire.

De nombreux constitutionnalistes célèbres, des membres de la commission de Vedel jusqu'à M. Pactet, professeur émérite de l'université Paris XI, ont évoqué l'initiative possible des assemblées et du peuple. Une question réelle se pose à cet égard. Quant au fond, vous l'évacuez. C'est un aveu : cela signifie que vous renforcez les pouvoirs du Président de la République et que vous déséquilibrez un peu plus les institutions.

M. Jean-Pierre Brard. Eh oui !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 68 corrigé.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 112.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. M. Albertini et M. Dominati ont présenté un amendement, n° 66, ainsi rédigé :

« Dans le premier alinéa du texte proposé pour l'article 11 de la Constitution, substituer aux mots : "ou sur proposition conjointe des deux assemblées publiées au *Journal officiel*, peut", les mots : "les deux assemblées, par une proposition conjointe adoptée à la majorité absolue, publiée au *Journal officiel*, peuvent". »

La parole est à M. Pierre Albertini.

M. Pierre Albertini. Je ferai trois observations : la première sur l'origine de l'article 11, la deuxième sur la nature du référendum et la troisième sur les conséquences des dispositions proposées sur l'équilibre de nos institutions.

Pour bien comprendre le mécanisme de l'article 11, il faut se reporter au contexte de 1958. Le général de Gaulle, qui était orfèvre en la matière, nous en a d'ailleurs donné une leçon singulière.

Le référendum a été introduit dans la Constitution nouvelle pour faire pièce à l'omnipotence et à l'exclusivité de l'expression parlementaire sous la IV^e République. C'est pour cette raison que le général de Gaulle et Michel Debré ont tenu à ce que soit rédigé un article dont le champ d'application était beaucoup plus vaste dans ses premières versions, qui permette la consultation du corps électoral.

Il importe donc de bien avoir à l'esprit l'environnement politique de l'époque.

Ma deuxième observation portera sur la nature même du référendum.

C'est tout le débat : le référendum doit-il s'analyser comme un pouvoir présidentiel ou, ce qui me paraît beaucoup plus juste, comme un procédé de consultation et de décision populaires ? Il est bien évident que nous penchons pour la seconde conception, qui consiste à faire du corps électoral le juge d'une question en raison de son importance ou du doute qui affecte la réponse.

Dans ces conditions, le référendum est aussi un moyen de pallier les inconvénients du système représentatif classique. Tout le monde souligne la désaffection de l'opinion publique à l'égard du Parlement, des partis politiques et des syndicats, qui sont des structures classiques d'expression populaire et qui datent du XIX^e siècle. Aujourd'hui, chacun s'accorde à dire que de nouveaux modèles sont à inventer, fondés sur une démocratie plus participative, sur une citoyenneté plus active.

J'en viens à ma troisième observation, qui concerne l'équilibre des pouvoirs.

D'abord, il ne faut pas nourrir pour la Constitution un culte tel qu'elle soit un monument intangible. Le général de Gaulle lui-même n'a pas hésité, en 1962, à introduire dans le système constitutionnel une modification d'une importance absolument décisive. Il reconnaissait d'ailleurs qu'une constitution, c'est un esprit, des institutions et une pratique. Cela montre bien, et M. le garde des sceaux l'a reconnu hier, qu'une constitution doit naturellement s'adapter à l'environnement dans lequel elle évolue.

Dans notre esprit, il s'agit de conserver l'architecture générale de la Constitution de 1958, qui est fondamentalement bonne. Mais rien n'interdit de la corriger. Or, donner aux deux assemblées l'initiative et la possibilité de recourir au référendum, c'est précisément lutter contre le risque de dérive plébiscitaire que comporte malgré tout le référendum ; c'est vouloir montrer d'emblée que la représentation nationale et le Président de la République sont placés en l'occurrence sur un pied d'égalité puisqu'ils renvoient tous deux à l'expression populaire pour les grands sujets qui intéressent la nation.

Affirmer que nous voulons porter atteinte à l'architecture de la Constitution, c'est nous faire un mauvais procès. En réalité, nous cherchons simplement à la rénover et il ne fait pas de doute que, trente-sept ans après son adoption, elle mérite sur un certain nombre de points d'être renouvelée, car le contexte politique d'aujourd'hui est fondamentalement différent de celui de la fin de la IV^e République.

Le fait majoritaire et l'élection du Président de la République au suffrage universel direct sont des éléments qui plaident pour un équilibre, un parallélisme entre les deux assemblées et le Président de la République pour ce qui concerne le recours du référendum.

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

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission, rapporteur.* La commission n'entend pas faire de mauvais procès aux auteurs de l'amendement.

M. Jean-Pierre Brard. Un procès tout court !

M. Pierre Mazeaud. Ainsi que je l'ai dit hier, je reconnais que la loi fondamentale n'est pas intangible. Cependant, il aurait été souhaitable, monsieur Albertini, que vous rappeliez que le général de Gaulle, qui était de cet avis, avait précisé « sous réserve des principes fondamentaux ».

La commission des lois estime qu'il y a lieu de rejeter l'amendement. En effet, contrairement à ce que vous avez affirmé, cet amendement est très dangereux, car il tend à rompre totalement l'équilibre des pouvoirs : l'Assemblée nationale pourrait refuser de voter une disposition relevant de l'article 34 et concernant des problèmes économiques et sociaux ; elle refuserait de délibérer et de se prononcer en faisant simplement valoir que c'est au peuple de le faire, puisqu'il est prévu que les assemblées, par une proposition conjointe adoptée à la majorité absolue, pourraient renvoyer la disposition qui leur aurait été soumise au référendum.

C'est une situation qui est, je le répète, très dangereuse et qui rompt l'équilibre des pouvoirs : l'Assemblée abandonnerait ses propres prérogatives. On irait beaucoup trop loin !

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

M. le garde des sceaux. Le Gouvernement partage pleinement les observations et les conclusions de la commission des lois.

L'amendement qu'a défendu M. Albertini est apparemment pertinent. Mais il met en cause l'équilibre des pouvoirs et il transforme le régime constitutionnel.

J'ajoute que le fait que le Président de la République soit à l'initiative du référendum correspond pleinement à l'esprit de notre constitution : il est la clé de voûte des institutions et il existe entre lui et le peuple un lien particulier.

M. Jean-Pierre Brard. Un lien affectif ! (*Sourires.*)

M. le garde des sceaux. Comme l'a dit le président Mazeaud, l'amendement se situe dans une autre conception de nos institutions. Le Gouvernement ne souhaite donc pas qu'il soit adopté.

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

M. Pascal Clément. Je voudrais intervenir contre l'amendement.

Contrairement à ce que vient de soutenir M. Albertini, l'amendement est profondément différent de l'esprit qui préside aux institutions de la V^e République.

En effet, actuellement le référendum, quelle que soit l'origine de sa proposition, le Gouvernement ou les assemblées, c'est le Président de la République qui tranche. Or si l'amendement était adopté, ce ne serait plus le Président de la République qui trancherait, mais les deux assemblées. Celles-ci, par une proposition conjointe, imposeraient le référendum.

M. Jacques Brunhes. Ce serait une excellente chose !

M. Pascal Clément. Il y aurait ainsi une parfaite égalité des pouvoirs entre le Parlement et le Président.

Cet amendement ne s'inscrit pas du tout dans la continuité et il ne tend pas à un simple toilettage de notre Constitution. C'est autre chose que veut faire M. Albertini, et nous ne serions plus dans la V^e République ! Il propose une disposition contraire à l'esprit de la V^e République qui veut, comme vient de le rappeler très justement le garde des sceaux, qu'un lien très particulier unisse le peuple français et son Président.

Cela est si vrai que le général de Gaulle voyait dans le référendum l'occasion pour le Président de la République d'interroger régulièrement le peuple durant ses sept années de mandat, afin de vérifier qu'il y avait bien toujours concordance entre lui-même et le peuple français. Il s'agit là d'un tout autre esprit que celui de l'amendement qu'a défendu M. Albertini, auquel, pour ma part, je suis tout à fait opposé. (*« Très bien ! » sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 66. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements, n°s 126 et 74, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n° 126, présenté par M. Clément et M. Gest, est ainsi libellé :

« Après les mots : "peut soumettre au référendum tout projet de loi portant", rédiger ainsi la fin du premier alinéa du texte proposé pour l'article 11 de la Constitution : "sur l'organisation des pouvoirs publics et sur les compétences définies à l'article 34 hormis les lois de finances". »

L'amendement n° 74, présenté par MM. Derosier, Balligand, Bataille, Dray, Floch, Mme Royal et les membres du groupe socialiste et apparentés, est ainsi libellé :

« Après les mots : "tout projet de loi", rédiger ainsi la fin du premier alinéa du texte proposé pour l'article 11 de la Constitution : "qui, sans modifier la Constitution, porte sur l'organisation des pouvoirs publics, ou sur les garanties fondamentales des libertés publiques, ou tend à autoriser la ratification d'un traité, si celui-ci a les mêmes objets ou s'il est relatif à l'organisation internationale ou s'il a des incidences sur le fonctionnement des pouvoirs publics". »

La parole est à M. Pascal Clément, pour soutenir l'amendement n° 126.

M. Pascal Clément. Il s'agit de définir le champ du référendum.

Les Français ont appris récemment qu'ils allaient avoir plus de pouvoirs à travers la voie référendaire et qu'on allait les interroger sur des sujets plus larges qu'auparavant. Jusqu'à présent, l'article 11 a limité le champ de référendum, pour l'essentiel, à l'organisation des pouvoirs publics. Le texte du projet de loi propose de l'étendre aux grandes orientations de la politique économique et sociale. Certains de nos compatriotes seront en droit de penser que ces questions relèvent d'abord de la compétence du Parlement et qu'elles n'imposent pas d'interroger le peuple français.

À l'inverse, certains autres domaines commencent à intéresser les Français, particulièrement les libertés publiques. Un amendement, soutenu par la totalité du groupe de l'UDF, a d'ailleurs été déposé sur ce sujet.

Il serait à mes yeux plus équilibré, plus homogène, de dire aux Français que le domaine qui leur sera dévolu par la voie référendaire sera bel et bien concurrent de celui du Parlement, mais qu'il reviendra au Président de la République de trancher la question de savoir si, oui ou non, tel ou tel projet de loi sera effectivement soumis à référendum.

En d'autres termes, tout projet de loi, au sens de l'article 34 – hormis, bien entendu, les lois de finances – pourra être directement présenté aux Français, mais ce sera au Président de dire s'il doit, ou s'il peut ou s'il veut interroger les Français sur ce texte.

Toute autre solution consistant à restreindre la compétence du peuple français a quelque chose d'inexplicable. En effet, comment leur dire que, sur tel ou tel sujet, on ne leur fait pas confiance ? Or il s'agit bien de cela dans le texte présenté : on ne fait pas confiance aux Français pour des questions, en fait, qui les intéressent. Je le dis très clairement : cela me semble très risqué.

Il ne faut pas bâillonner la voix du peuple. Je ne vois pas comment on peut parler aux Français de « bloc de constitutionnalité » et de principes généraux du droit. Nous, nous sommes en mesure de comprendre ces notions, mais je suis convaincu que ce n'est pas leur cas.

C'est le Président de la République qui, à travers sa proposition référendaire, peut guider les Français eu égard à ce bloc de constitutionnalité que nous devons respecter. Mais ce n'est pas à la loi de limiter le champ des matières concernées aux seules orientations de la politique économique et sociale.

M. le président. La parole est à M. Bernard Derosier, pour soutenir l'amendement n° 74.

M. Bernard Derosier. Je suis tenté de dire que notre amendement n° 74 est un amendement de clarification. Il permettrait en effet de clarifier pour l'avenir l'usage éventuel de l'article 11 et de mettre fin aux débats constitutionnels que nous avons connus à plusieurs reprises dans notre pays au cours des trente-sept années écoulées, lorsque tel Président de la République a utilisé cet article pour engager une procédure référendaire sur un thème dont on n'était pas assuré – selon les professeurs de droit constitutionnel et les responsables politiques qui s'intéressaient à la question – qu'il était bien adapté.

Si l'Assemblée adopte cet amendement, les choses seront claires.

Il s'agit aussi d'un amendement de clarification de notre débat. En effet, hier après-midi et hier soir, nous avons assisté à de nombreux échanges d'idées sur le thème du champ et de l'usage du référendum, en particulier sur la possibilité d'intégrer dans ce champ les libertés publiques. J'entends encore le garde des sceaux faire référence au peuple, certains même allant jusqu'à dire que nous ne souhaitons pas que le peuple soit consulté. Si nous avions disposé d'un compteur pour apprécier l'utilisation du mot « peuple » dans les rangs de la majorité et au banc du Gouvernement, ce compteur aurait explosé.

M. Michel Péricard. Tout cela est bon signe !

M. Bernard Derosier. D'un seul coup, on fait tellement référence au peuple que cela en devient presque suspect.

Nous démontrons par notre amendement que, contrairement au procès qui nous a été fait, nous n'avons pas peur du peuple : nous sommes le peuple au même titre que les représentants de la majorité. Je dirai même qu'historiquement, il y a peut-être entre lui et la gauche

une communion plus forte qu'avec la droite. (*Rires et exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le garde des sceaux. On en a eu des démonstrations récentes !

M. Jean-Jacques Jegou. Et la « gauche caviar » ?

M. Bernard Derosier. Partant de là, si l'Assemblée adopte notre amendement, on pourra soumettre au référendum des textes sur les libertés publiques. Il s'agira d'un progrès de la participation des citoyens. C'est en ce sens qu'il y aura clarification.

La majorité veut-elle réellement faire appel au peuple, aux citoyens, pour s'exprimer sur des problèmes qui les concernent directement, et cela même lorsqu'il s'agira de définir des garanties nouvelles d'une liberté déjà reconnue, d'arbitrer à partir d'une situation nouvelle, ou de résoudre un conflit ?

Notre amendement n'est pas dissociable d'un autre que nous présenterons dans le cours du débat et qui, lui, portera modification de l'article 89 car nous voulons être cohérents : si nous souhaitons que, dans l'article 11, on ne touche pas aux principes constitutionnels, l'article 89, dans sa rédaction actuelle est, nous en avons bien conscience, un élément de blocage de modification constitutionnelle.

J'ajouterai que le présent amendement permet un toilettage, en supprimant la référence à une institution qui n'aura vécu que quelques années : la Communauté.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur les amendements n°s 126 et 74 ?

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. La commission a rejeté les deux amendements.

L'amendement n° 126 de nos collègues Clément et Gest me semble mal rédigé. Je n'ai en effet toujours pas compris, non plus que la commission, ce que recouvrent les « compétences définies à l'article 34 ». Qu'est-ce que les « compétences » de la loi ?

M. Pascal Clément. Il faudrait plutôt parler de « matières » !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. A la rigueur, puisque l'article 34, alinéa 2, de la Constitution énonce : « La loi fixe les règles concernant : ... » Mais nous revenons là à la théorie maximaliste sur laquelle nous nous sommes longuement expliqués hier et selon laquelle, hormis les lois de finances, on pourrait soumettre à référendum tout projet de loi. Mais il ne faut pas dessaisir le Parlement de son rôle et c'est pourquoi le texte du Gouvernement limite le champ d'application du référendum.

En ce qui concerne les libertés publiques, nous nous sommes longuement expliqués hier, monsieur Derosier. Je voudrais exposer en quelques mots ce qui m'a fait proposer à la commission le rejet de votre amendement.

D'abord, nous retrouvons dans le texte du Gouvernement la notion, comme le dit le doyen Vedel – excusez-moi de revenir à lui – de libertés publiques. La procédure du référendum est une procédure qui n'est pas particulièrement souple, et c'est la raison pour laquelle je souhaite que l'on réserve les libertés publiques à la compétence du Parlement. Pourquoi ? Parce qu'il y a deux chambres, des navettes et le droit d'amendements, par lequel on exerce, en quelque sorte, un droit de repentir. Il est donc nécessaire de pouvoir délibérer longuement et

avec beaucoup de souplesse sur les libertés publiques, qui concernent le droit et la liberté des citoyens, au lieu de les réserver au seul référendum.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les deux amendements ?

M. le garde des sceaux. S'agissant de l'amendement n° 126 de M. Clément, je répéterai ce que j'ai très clairement indiqué hier dans mon discours introductif : le recours au référendum doit rester exceptionnel par rapport au vote de la loi par le Parlement qui, en application de l'article 34, doit rester le droit commun. Tel est l'esprit de nos institutions auquel l'amendement de M. Clément contrevient. La loi parlementaire porte sur l'ensemble des matières énumérées par l'article 34 ; la loi référendaire, quant à elle, doit intervenir dans certains domaines, ceux que nous définissons dans le projet de révision – pour l'essentiel la politique économique et sociale – et, doit donc rester exceptionnelle. C'est un principe extrêmement important. Je ne suis donc pas favorable à l'amendement présenté par M. Clément.

Quant à l'extension du champ du référendum aux questions relatives aux libertés publiques, je ne reprendrai pas le débat que nous avons eu très longuement hier à la suite des interventions successives de M. Derosier, de M. Dray, puis de Mme Royal soutenant la motion de renvoi en commission. Contrairement à ce qu'avaient proposé le Président de la République en 1984 et le comité consultatif pour la révision de la Constitution en 1993, nous considérons en effet qu'il ne faut pas se risquer sur le terrain des libertés publiques, de peur de remettre en cause les principes fondamentaux reconnus par le Conseil constitutionnel et par l'ensemble des textes depuis le préambule de 1946. Ce serait faire courir un très grand risque à l'équilibre des institutions et aux libertés dont bénéficient les Français et nous nous y refusons. Je m'oppose donc à l'amendement n° 74 de M. Derosier.

Mme Ségolène Royal. Vous avez donc peur du peuple !

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

M. Arnaud Cazin d'Honinchtun. Adopter l'amendement n° 126 aboutirait, me semble-t-il, à changer de régime puisque, selon ses termes mêmes, le législateur de droit commun serait dorénavant la souveraineté populaire.

Quant à l'amendement n° 74, je crains qu'il ne recèle une contradiction interne puisqu'il tend à étendre le champ du référendum aux projets portant sur les garanties fondamentales des libertés publiques, mais « sans modifier la Constitution ». Or, une grande partie des matières touchant aux libertés publiques étant d'ordre constitutionnel, l'amendement s'interdit par là même de toucher à l'essentiel de ce qu'il vise, à savoir la garantie supérieure des libertés publiques. Ces deux amendements me paraissent donc devoir être rejetés.

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

M. Jacques Brunhes. Nous ne sommes pas hostiles à un élargissement du champ du référendum à condition que l'initiative de la consultation référendaire appartienne aussi au Parlement et au peuple, et pas uniquement au Président de la République. A partir du moment où l'initiative est seulement présidentielle, il est clair qu'il y a un risque de dessaisissement des assemblées. C'est la raison pour laquelle nous ne voterons pas ces amendements.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 126.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 74.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements n°s 92 et 7, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n° 92, présenté par MM. de Robien, Hyest, Albertini, Cazin d'Honinchtun, Colombier, Mercier, Tenaillon, est ainsi rédigé :

« Dans le premier alinéa du texte proposé pour l'article 11 de la Constitution substituer aux mots : "orientations générales de la politique économique et sociale de la nation, sur les règles fondamentales de l'organisation et du", les mots : "garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, les principes concernant le". »

L'amendement n° 7, présenté par MM. Michel, Chevènement et Sarre, est ainsi rédigé :

« Dans le premier alinéa du texte proposé pour l'article 11 de la Constitution, après les mots : "de la nation", substituer aux mots : "sur les règles fondamentales de l'organisation et du fonctionnement des services publics", les mots : "et de l'Union européenne, sur les garanties fondamentales des libertés publiques". »

La parole est à M. Arnaud Cazin d'Honinchtun, pour soutenir l'amendement n° 92.

M. Arnaud Cazin d'Honinchtun. Cet amendement n° 92 relève en grande partie du débat que nous avons eu hier soir.

Il nous paraît extraordinairement difficile de cantonner le champ du référendum aux orientations générales de la politique économique et sociale et à l'organisation et au fonctionnement des services publics. En d'autres termes, le texte proposé par le Gouvernement, et sur l'inspiration duquel nous sommes d'accord, nous paraît être un peu lacunaire en ce qui concerne la délimitation du champ du référendum. On permettrait la consultation des citoyens sur ce qui les concerne à la marge mais pas sur ce qui les intéresse vraiment. Nous pensons, comme le dit Musset, qu'il faut qu'une porte soit ouverte ou fermée.

Bien sûr, il est évident que si l'on adopte cette position de principe il faudra bien, par la suite, un gardien, et nous retrouvons là le débat sur l'avis ou non du Conseil constitutionnel. Toujours est-il que cet amendement est cohérent avec une doctrine de référendum traduisant l'évolution de certains députés de l'UDF qui étaient par principe hostiles à cette procédure. C'est pourquoi nous vous demandons de l'adopter.

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Michel, pour soutenir l'amendement n° 7.

M. Jean-Pierre Michel. Monsieur le président, à la suite du rejet de l'amendement n° 74 de M. Derosier, qui faisait référence aux garanties fondamentales des libertés publiques, je souhaiterais modifier mon amendement. Il faudrait donc lire : « Dans le premier alinéa du texte proposé pour l'article 11 de la Constitution, après les mots : "de la nation", ajouter les mots "et de l'Union européenne". »

M. le garde des sceaux. Ce n'est plus une simple modification !

M. le président. Monsieur Michel, votre amendement devient donc l'amendement n° 7 rectifié, ou plutôt l'amendement n° 7 grosse rectification ! (*Sourires.*)

M. le garde des sceaux. Colossale rectification ! C'est un autre amendement !

M. Jean-Pierre Michel. Il n'est pas concevable que nos concitoyens ne puissent être consultés sur des étapes intermédiaires liées à la mise en œuvre de traités européens devant progressivement entrer en vigueur dans notre législation interne, d'autant que de telles modifications peuvent intervenir plusieurs années après leur ratification, à un moment où la nation n'a plus vraiment ces traités à l'esprit. Le débat devra avoir lieu, notamment lorsqu'il s'agira de passer à la monnaie unique, ce que je ne souhaite pas. Tel est le sens de cet amendement.

On m'a répliqué en commission des lois que l'objectif poursuivi était déjà satisfait, le Président de la République pouvant soumettre à référendum un traité qui aurait des incidences sur notre législation. Je ne suis pas très satisfait de cette réponse et je préférerais que soit inscrite dans la Constitution la précision selon laquelle le Président de la République pourrait recourir au référendum lors de l'adaptation de notre législation à un traité ayant des conséquences pour notre politique économique et sociale.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur ces deux amendements ?

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Je dois dire que M. Cazin d'Honincthun s'est livré à un exercice quelque peu difficile ! En effet, après avoir voté contre l'amendement n° 74 de M. Derosier, il soutient celui de M. de Robien qui laisse pourtant entendre la même chose en matière de libertés publiques ! La commission, quant à elle, a rejeté l'amendement n° 92 pour les mêmes raisons que celles qui ont motivé le rejet de l'amendement n° 74.

S'agissant de l'amendement n° 7, même tel qu'il vient d'être rectifié, la commission des lois considère que la politique économique et sociale de l'Union européenne fait partie de celle de la nation.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur ces deux amendements ?

M. le garde des sceaux. Le Gouvernement est défavorable à ces deux amendements.

S'agissant de l'amendement n° 92, le débat vient d'avoir lieu et je ne change pas d'opinion. Je souhaite que les libertés publiques ne soient pas incluses dans le champ du référendum.

Quant à l'amendement n° 7 rectifié présenté par M. Michel, nous avons d'ores et déjà débattu de cette question hier soir. Nous en reparlerons probablement de nouveau cet après-midi à l'occasion de l'examen de certains amendements. Je précise néanmoins que nous ne pouvons pas changer ainsi le statut des normes de droit international.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 92. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 7, tel qu'il vient d'être rectifié.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. MM. de Robien, Hiest, Albertini, Cazin d'Honincthun, Colombier, Mercier et Tenaillon ont présenté un amendement, n° 90, ainsi rédigé :

« Dans le premier alinéa du texte proposé pour l'article 11 de la Constitution, supprimer les mots : "les orientations générales de" ».

La parole est à M. Pierre Albertini.

M. Pierre Albertini. Les amendements n°s 90 et 117 sont d'inspiration identique. Il s'agissait de proposer une version légèrement différente du texte gouvernemental. Dans un premier temps, nous avons imaginé la rédaction qui vous est proposée à l'amendement n° 90. Mais nous allons retirer celui-ci au profit de l'amendement n° 117.

S'agissant du champ du référendum, nous avons tout intérêt à prévoir un énoncé précis qui permette au corps électoral de répondre par oui ou par non à un dispositif concret. Dans cette optique, l'expression « orientations générales » nous avait fait tiquer. Elle pouvait en effet laisser penser qu'un référendum pourrait avoir lieu non sur un dispositif concret, mais sur des perspectives. Cette possibilité nous avait paru tout à fait funeste.

Par ailleurs, une loi ordinaire pouvant modifier une loi référendaire – c'est tout à fait admis, par le Conseil constitutionnel notamment – un référendum sur des orientations générales aurait placé le Parlement dans une situation juridique inextricable : comment, par une loi postérieure, tenir compte de simples orientations qui n'en auraient pas moins reçu l'aval du corps électoral ? Politiquement, une telle situation aurait été extrêmement difficile à gérer. C'est pourquoi nous avons proposé l'amendement n° 90. Mais nous l'abandonnons au bénéfice de l'amendement n° 117 qui nous paraît préférable dans la mesure où il est plus intéressant d'insister sur le concept de réforme.

Certes, on pourra nous rétorquer que lorsqu'une loi est votée, qu'elle le soit par la voie ordinaire ou par référendum, c'est généralement pour introduire une réforme, ou en tout cas une modification dans l'ordre juridique. Il y a en effet là une sorte de tautologie à parler de réforme. Créer un élément qui n'existe pas dans l'ordre juridique, c'est le modifier. Tout cela s'apprécie par rapport à l'état de la législation existante, c'est bien évident. Il nous paraît toutefois utile de mettre l'accent sur le caractère positif, sur l'énoncé précis qui doit être celui d'un projet de loi référendaire. C'est pourquoi nous vous demandons avec une certaine insistance d'adopter l'amendement n° 117.

M. le président. L'amendement n° 90 est retiré.

MM. de Robien, Hiest, Albertini, Cazin d'Honincthun, Colombier, Mercier, Tenaillon ont présenté un amendement n° 117, ainsi rédigé :

« Dans le premier alinéa du texte proposé pour l'article 11 de la Constitution, substituer aux mots : "sur les orientations générales", les mots : "sur des réformes relevant". »

Cet amendement a déjà été soutenu.

Quel est l'avis de la commission ?

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Cet amendement a été accepté par la commission bien que, à titre personnel, je ne voie pas en quoi la notion de réforme est beaucoup plus normative que celle d'orientation. Cela dit, je souhaiterais le modifier pour en améliorer la rédaction. Je préférerais en effet qu'il y soit question de réformes « relatives à » plutôt que « relevant de ».

Plusieurs députés du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre. Tout à fait ! C'est mieux !

M. le président. L'amendement n° 117 est donc ainsi corrigé :

Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le garde des sceaux. Voilà un amendement qui pourrait introduire une modification importante dans le projet de loi présenté par le Gouvernement et, comme j'ai déjà eu l'occasion de l'indiquer hier, en l'acceptant implicitement le Gouvernement va manifester un esprit de conciliation dont l'Assemblée aura d'ailleurs d'autres exemples dans la suite de la discussion. (« Ah ! » sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et sur quelques bancs du groupe socialiste.)

Le Gouvernement avait retenu l'expression « orientations générales » pour bien marquer que la loi référendaire ne pouvait porter sur des dispositions techniques, touffues, mineures mais devait concerner de grandes options pour la nation, en particulier des innovations fondamentales. Toutefois, la proposition du groupe de l'UDF lui a paru pouvoir être retenue car, s'il y est question de réformes, l'inspiration du projet soumis à référendum relèvera naturellement d'orientations générales. La réforme, c'est le résultat que l'on veut atteindre pour faire avancer l'état de notre société et l'organisation de notre vie publique. De plus, ce qui est important, c'est que le champ d'application soit le domaine économique et social. Or, de ce point de vue, l'amendement ne modifie rien. Enfin, les nombreux projets de loi « portant réforme » peuvent servir de référence.

Le champ d'application étant celui de la politique économique et sociale et le but poursuivi étant d'innover et de permettre au peuple de réformer, le Gouvernement souhaite que l'Assemblée adopte cet amendement.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 117, tel qu'il vient d'être corrigé.

(L'amendement, ainsi corrigé, est adopté.)

M. le président. M. de Courson a présenté un amendement, n° 5, ainsi rédigé :

« Dans le premier alinéa du texte proposé pour l'article 11 de la Constitution, après les mots : "politique économique et sociale de la nation", insérer les mots : "sur des problèmes éthiques". »

Cet amendement n'est pas soutenu.

M. Alain Marsaud a présenté un amendement, n° 63, ainsi rédigé :

« Dans le premier alinéa du texte proposé pour l'article 11 de la Constitution, après les mots : "la ratification d'un traité", insérer les mots : "ou l'approbation d'un acte communautaire". »

La parole est à M. Alain Marsaud.

M. Alain Marsaud. Cet amendement vise à ajouter à la liste des matières pouvant faire l'objet d'un référendum les actes communautaires – règlements, directives ou décisions – qui peuvent avoir des incidences sur nos institutions. Il semble en effet logique de les distinguer des traités ou accords internationaux proprement dits dans la mesure où l'Union européenne constitue un ordre juridique particulièrement spécifique.

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

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. La commission a rejeté cet amendement car les règlements sont d'application directe dans notre droit interne. Quant aux directives, elles sont traduites en lois, que rien n'empêche de soumettre à référendum.

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

M. le garde des sceaux. Je me suis déjà longuement exprimé sur ce sujet hier, et M. Marsaud était d'ailleurs présent. Je tiens néanmoins à ajouter que la conférence

intergouvernementale qui se déroulera en 1996 aura précisément pour but de réformer le fonctionnement des institutions de l'Union européenne. Par conséquent, je ne crois pas qu'il faille anticiper.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 63.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi de trois amendements n°s 75, 58 et 87 rectifié, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n° 75, présenté par MM. Derosier, Baligand, Bataille, Dray, Floch, Mme Royal et les membres du groupe socialiste et apparentés, est ainsi rédigé :

« Après le premier alinéa du texte proposé pour l'article 11 de la Constitution, insérer l'alinéa suivant :

« Le projet ne peut être soumis au référendum qu'après constatation par le Conseil constitutionnel de sa conformité à la Constitution. »

L'amendement n° 58, présenté par M. Michel, Chevènement et M. Sarre, est ainsi rédigé :

« Après le premier alinéa du texte proposé pour l'article 11 de la Constitution, insérer l'alinéa suivant : "Le Conseil constitutionnel est consulté sur la rédaction de la question soumise à référendum ; son avis est publié au *Journal officiel* avant l'ouverture de la campagne électorale". »

L'amendement n° 87 rectifié, présenté par M. Albertini et M. Cazin d'Honinchtun, est ainsi rédigé :

« Compléter le premier alinéa du texte proposé pour l'article 11 de la Constitution par la phrase suivante : "Lorsque le projet de loi porte sur l'un des trois premiers objets ainsi définis, il ne pourra être soumis au référendum qu'après consultation du Conseil constitutionnel et publication au *Journal officiel* de son avis sur la conformité de ses dispositions aux principes de valeur constitutionnelle". »

La parole est à M. Bernard Derosier, pour soutenir l'amendement n° 75.

M. Bernard Derosier. Je présentais tout à l'heure cet amendement comme un amendement de clarification. Je suis maintenant tenté de dire que nous arrivons à l'heure de vérité.

Les constituants de 1958 avaient introduit dans notre texte fondamental l'idée d'un Conseil constitutionnel ; afin que soit assuré en toutes circonstances le respect de la Constitution.

Aujourd'hui, le Gouvernement nous propose d'étendre le champ d'application du référendum sans aucune garantie. Le Président de la République a été élu par une majorité de citoyens. Il est soutenu dans cette assemblée par une majorité numériquement importante. Cela suffit-il pour mettre le Président de la République – d'aujourd'hui ou de demain – à l'abri d'une erreur, involontaire, d'appréciation sur le contenu d'un texte qu'il soumettrait au référendum et qui présenterait tel ou tel aspect contraire à notre texte fondamental ?

C'est dans cet esprit, afin de nous préserver par anticipation d'une quelconque atteinte à notre texte fondamental, que nous avons défendu, hier, l'exception d'irrecevabilité.

Soumettre pour avis au Conseil constitutionnel un texte sur lequel le peuple doit se prononcer par référendum nous semble une sécurité indispensable. En l'occurrence, le Conseil constitutionnel, au contraire de ce

qu'il peut être amené à décider lorsque soixante parlementaires le saisissent, ne pourrait pas prononcer de sanction, faute d'un vote préalable. Il lui appartiendrait simplement d'éclairer le débat dans l'opinion publique en disant si, oui ou non, ce texte est conforme à la Constitution.

Nous voici, avec cet amendement, à l'heure de vérité. Nous verrons, au moment du vote, qui, dans cet hémicycle, est réellement attaché à la Constitution de 1958. (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Michel, pour soutenir l'amendement n° 58.

M. Jean-Pierre Michel. L'amendement n° 58 diffère quelque peu du précédent.

J'entends bien l'argument de M. le garde des sceaux. Mais s'il est vrai qu'en 1984, nous n'avions pas prévu l'intervention du Conseil constitutionnel, il ne faut pas, pour autant, persévérer dans l'erreur. Car, je l'avais dit à l'époque, il s'agissait bien d'une erreur.

Et si le Conseil constitutionnel n'intervenait pas en 1958, le champ du référendum était alors beaucoup plus étroit et le président de la République n'avait pas la légitimité qui est maintenant la sienne.

Aujourd'hui, on veut étendre le champ du référendum et l'Assemblée vient d'adopter le texte proposé par le Gouvernement, légèrement modifié par l'amendement du groupe UDF. Pour ma part, je crois normal que le Conseil constitutionnel soit saisi pour avis de la rédaction de la question posée. Le Conseil constitutionnel est le juge de la régularité des opérations du référendum et c'est lui qui proclame les résultats référendaires. Pourquoi ne donnerait-il pas son avis, avant la consultation, sur le texte même de la question ? Et pourquoi cet avis ne serait-il pas publié au *Journal officiel* ?

C'est d'ailleurs la position qui avait été exprimée en 1984 par le professeur Goguel et le professeur Philip, gens qui ne sont suspects ni d'hétérodoxie constitutionnelle ni de vouloir attenter à la mémoire des constituants de 1958.

Dans mon esprit, cependant, le recours au référendum de l'article 11 reste bien une compétence exclusive du Président de la République, et c'est pourquoi j'ai tendance à penser que la rédaction proposée par mes collègues socialistes est trop extensive. La procédure que je suggère équivaut, ni plus ni moins, à celle prévue pour l'article 16. Voilà bien une compétence exclusive du Président de la République. Et pourtant, avant de mettre en œuvre l'article 16, il doit prendre l'avis, notamment, du Conseil constitutionnel.

L'adoption de mon amendement permettrait non seulement d'apporter des garanties au regard de l'initiative du Président de la République, mais encore de mieux éclairer le corps électoral.

M. le président. La parole est à M. Cazin d'Honincthun, pour défendre l'amendement n° 87 rectifié.

M. Arnaud Cazin d'Honincthun. Cet amendement était lié à l'extension du champ du référendum telle qu'elle était initialement proposée. Il prévoit un avis du Conseil constitutionnel sur le fond, c'est-à-dire sur la conformité du projet de loi référendaire à ce qu'on appelle le bloc de constitutionnalité, à l'exclusion de tout jugement sur l'opportunité de recourir à la procédure de l'article 11 de préférence à celle de l'article 89.

Compte tenu du vote qui vient d'avoir lieu sur l'extension du champ du référendum, il reviendra à l'Assemblée d'apprécier si cet amendement conserve sa justification.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Donc, vous ne le retirez pas ?

M. Arnaud Cazin d'Honincthun. Non !

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur les amendements n°s 75, 58 et 87 rectifié.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Jusqu'à présent, votre rapporteur a été très bref. Il sera peut-être un peu plus long sur ces amendements parce que, comme le dit M. Derosier, nous voici à l'heure de vérité.

Faut-il prévoir une consultation préalable du Conseil constitutionnel, soit sur le fond, c'est-à-dire sur la conformité du projet de loi référendaire à la Constitution, soit, comme le propose M. Michel, sur la rédaction. A cela tient la différence entre les deux amendements.

Dans la logique qui est la sienne, M. Derosier nous proposera ultérieurement une modification de l'article 89, répondant ainsi au souhait exprimé par le comité consultatif présidé par le doyen Vedel. Il s'agit là d'un vieux débat qui remonte à 1962. A condition d'éviter, à l'article 89, le blocage qui serait dû à l'une ou l'autre des assemblées en ce qui concerne la révision de la Constitution, on peut effectivement se demander s'il ne serait pas souhaitable, à l'article 11, de consulter préalablement le Conseil constitutionnel en ce qui concerne le dépôt d'un texte référendaire.

J'ai toujours reconnu, monsieur Derosier, le caractère logique d'une telle démarche. Mais je ne vais cependant pas vous suivre, pas plus que la commission. Le Gouvernement, en effet, conformément à la jurisprudence de Michel Debré, en reste à l'article 11 et ne propose pas de modifier l'article 89. Je m'en tiens donc à la modification de l'article 11 et je m'enferme, pour ainsi dire, dans la jurisprudence de Michel Debré, car je ne veux pas de débordement.

M. Bernard Derosier. Vous en êtes prisonnier !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Pas du tout ! C'est le respect de la Constitution elle-même, car il ne faut pas changer les équilibres. Instituer la consultation préalable du Conseil constitutionnel à l'article 11 sans modifier symétriquement l'article 89 – ce qui n'est pas dans le projet de loi – créerait un véritable déséquilibre et viderait en quelque sorte la notion de référendum de sa propre substance.

Telles sont les raisons pour lesquelles la commission des lois a rejeté les amendements n°s 75 et 58. Partant de la même analyse, elle a rejeté également l'amendement n° 87 rectifié, encore que j'aie cru comprendre, monsieur Cazin, que, l'Assemblée ayant remplacé « orientations » par « réformes », cet amendement ne se justifiait peut-être plus.

M. Bernard Derosier. Marchandage ! C'est l'histoire du plat de lentilles !

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur ces trois amendements ?

M. le garde des sceaux. Le Gouvernement a longuement exposé hier, à plusieurs reprises, les raisons de son hostilité à l'intervention du Conseil constitutionnel dans cette procédure. Y recourir reviendrait à modifier substan-

tiellement l'équilibre des institutions et des pouvoirs, et notamment, comme le faisait observer le professeur Luchaire, à transférer au Conseil constitutionnel la compétence, reconnue au Président de la République et à lui seul, d'être le garant fondamental de la Constitution.

Je rappelle également, pour répondre à M. Derosier et à M. Michel, que je me suis déjà référé hier à la position prise encore récemment par le doyen Georges Vedel, qui présidait en 1993 le comité consultatif. M. Vedel a bien montré qu'une modification de l'article 11 ne pouvait se faire qu'en contrepartie d'une modification de l'article 89, faute de quoi toute révision constitutionnelle serait irrémédiablement bloquée par la volonté d'une seule des deux assemblées. Et ce que vient de dire M. le président de la commission des lois à ce sujet doit être retenu comme essentiel.

Mais ce qui m'a frappé dans les propos des membres du groupe socialiste ou du Mouvement des citoyens, c'est qu'en réalité ils rendent justice à mon argumentation. Eux-mêmes reconnaissent que l'intervention du Conseil constitutionnel mettrait en cause l'équilibre des institutions, puisque l'un, M. Derosier, prévoit une contrepartie à l'article 89, et que l'autre, M. Michel, propose que l'avis du Conseil constitutionnel porte exclusivement sur la rédaction. On voit bien qu'il y a là, en réalité, à la fois une opposition de caractère politique et une démarche casuistique sur le plan intellectuel.

A notre sens, la révision constitutionnelle a une autre vocation. Elle doit dire très clairement et sans ambiguïté que nous voulons que les citoyens puissent parler de nouveau sur d'autres sujets.

M. Alain Griotteray. Très bien !

M. le garde des sceaux. Voilà pourquoi je demande le rejet de ces amendements. *(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.)*

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

M. Xavier de Roux. Monsieur le garde des sceaux, je ne partage pas du tout votre analyse ; je considère pour ma part qu'en modifiant comme nous le faisons l'article 11 de la Constitution, nous changeons bel et bien l'équilibre des institutions. En étendant le champ législatif du référendum, nous créons en effet – et c'est tout le débat – un pouvoir législatif concurrent de celui des assemblées.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Mais non !

M. Xavier de Roux. Et il serait quand même extraordinaire que l'on ait dans ce pays deux types de lois : les unes votées par le Parlement, les autres issues du référendum alors que le recours au référendum supprime le pouvoir de discussion, et d'abord le pouvoir d'amendement. Le texte de loi soumis directement au peuple ne sera pas susceptible d'être discuté et amendé ; il aura une seule source : la volonté du Président de la République. A la veille du 14 Juillet, allons-nous retourner à la monarchie ?

Dès lors que l'on crée deux sources de loi, il me semble évident que toutes les lois doivent obéir aux mêmes règles, et d'abord être soumises de la même façon au Conseil constitutionnel. Imagine-t-on qu'une initiative législative puisse échapper au contrôle de constitutionnalité et qu'une loi puisse ainsi être anticonstitutionnelle du seul fait que le Président de la République le demanderait ? *(Protestations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.)*

Qu'à tout moment et par plébiscite, nous puissions modifier la Constitution quand ça nous arrange, je veux bien, mais alors il faut dire que nous changeons complètement de type d'institutions. Nous sommes effectivement, monsieur le président Mazeaud, à un point clé de la discussion. Voulons-nous ou non sortir du cadre de nos institutions ? Voulons-nous, comme je viens de l'entendre sur certains de ces bancs, aller vers un pouvoir présidentiel où le plébiscite institutionnalisé l'emporterait sur la règle de droit acceptée par tous qu'est la Constitution ?

Pour que les lois soient toutes traitées de la même façon et soient toutes soumises au contrôle du Conseil constitutionnel, je voterai l'amendement n° 87 rectifié de M. Albertini et de M. Cazin.

Rappel au règlement

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Brard, pour un rappel au règlement.

M. Jean-Pierre Brard. Mon rappel au règlement, monsieur le président, se fonde sur l'alinéa 1^{er} de l'article 58. Nous allons, un peu plus loin dans la discussion, aborder l'organisation des travaux de notre assemblée. Mais le Gouvernement qui, hier, nous a assaillis de bonnes intentions fait la démonstration, aujourd'hui, qu'il y a loin entre les intentions et les actes. Que je sache, il n'est pas prévu, dans le texte de la révision constitutionnelle, de permettre aux députés d'être à la fois au four et au moulin. Or, pour des raisons qui tiennent à la gestion de l'épicerie gouvernementale, il a été décidé de retirer de la loi de finances rectificative la fixation du taux de TVA, et la commission des finances est convoquée, à ce propos, à onze heures.

Monsieur le président, j'ai des amendements à défendre sur le projet de loi constitutionnelle et je suis, par ailleurs, membre de la commission des finances. Comment dois-je faire ? J'avoue qu'à cette question je n'ai pas de réponse, et je proteste contre la façon dont nos débats sont organisés.

M. Alain Griotteray. Il y a du vrai !

M. le garde des sceaux. Voilà pourquoi il faut la session unique !

M. le président. Monsieur Brard, acte vous est donné de votre rappel au règlement.

M. Jean-Pierre Brard. Mais que faire ?

M. le président. Que puis-je vous dire de plus ? *(Sourires.)*

Reprise de la discussion

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 75. *(L'amendement n'est pas adopté.)*

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 58. *(L'amendement n'est pas adopté.)*

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 87 rectifié.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. Bernard Derosier. C'est l'effet du plat de lentilles !

M. Richard Dell'Agnola et M. Jacques Myard. Vous, c'est plutôt le caviar !

M. le président. La parole est à M. Michel Péricard.

M. Michel Péricard. Je ne peux pas, monsieur le président, laisser insulter des parlementaires qui votent comme ils l'entendent ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Qu'est-ce que c'est que ce plat de lentilles ? Que celui qui a dit ça ne recommence pas, je le préviens ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République. – Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

Plusieurs députés du groupe du Rassemblement pour la République. La gauche caviar proteste !

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

M. Bernard Derosier. Je vois que M. Péricard n'aime pas les lentilles !

M. Michel Péricard. Mais si !

M. Bernard Derosier. Aussi, pour lui permettre de les digérer et pour réunir mon groupe (*Sourires*), je souhaite, monsieur le président, une suspension de séance de cinq minutes.

M. le président. Je vais même vous en donner dix, compte tenu d'autres demandes qui ont été présentées.

Suspension et reprise de la séance

M. le président. La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à dix heures cinquante, est reprise à onze heures cinq.*)

M. le président. La séance est reprise.

MM. Derosier, Balligand, Bataille, Dray, Floch, Mme Royal et les membres du groupe socialiste et apparentés ont présenté un amendement, n° 108, ainsi rédigé :

« Après le premier alinéa du texte proposé pour l'article 11 de la Constitution, insérer l'alinéa suivant :

« Toutefois, le projet de loi soumis au référendum ne peut porter sur les principes fondamentaux du droit du travail. »

La parole est à M. Jacques Floch.

M. Jacques Floch. L'Assemblée vient de repousser trois amendements qui, s'ils avaient été acceptés, auraient permis une consultation du Conseil constitutionnel. En l'absence de ce contrôle, il nous paraît indispensable d'assurer un minimum de protection pour quelques-uns de nos textes. Ainsi, le groupe socialiste précise par l'amendement n° 108 que le projet de loi soumis au référendum ne peut porter sur les principes fondamentaux du droit du travail. En effet, notre droit du travail est le fruit d'une longue histoire, de longs débats.

M. Pierre Albertini. C'est le propre du droit !

M. Jacques Floch. Oui, mais celui-là est le résultat de longues luttes d'une partie de la population française.

M. Patrick Ollier. La République elle-même, monsieur Floch !

M. Jacques Floch. Il est aussi issu d'arbitrages, de compromis acceptables et acceptés car le droit du travail, fort légitimement, a opposé un certain nombre de nos concitoyens.

Monsieur le garde des sceaux, le résultat de cet équilibre des différentes forces économiques et sociales qui composent la nation française ne doit pas être livré à un débat trop simple, réducteur, comme cela pourrait être le cas avec la procédure du référendum. Comme l'a dit tout à l'heure le président de la commission des lois à propos des propositions sur les libertés publiques, notre droit du travail ne peut être que le fruit de longs débats, réfléchis, entre les assemblées parlementaires, afin justement de respecter l'équilibre que nous souhaitons dans ce domaine tout à fait particulier.

Cet amendement permet en outre de répondre à la préoccupation du Président de la République, Jacques Chirac, qui souhaite que le référendum ne soit pas l'occasion d'opposer des Français entre eux.

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

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. La position des auteurs de l'amendement est tout à fait logique : ne voulant pas de l'extension du champ du référendum, ils cherchent, maintenant que celle-ci a été votée, à rogner ce champ. La première dérogation porte sur le droit du travail. Mais la commission des lois n'a pas considéré qu'il faille exclure tout un aspect de la politique sociale de la nation. C'est la raison pour laquelle elle a rejeté l'amendement n° 108.

M. Patrick Ollier. Elle a bien fait !

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

M. le garde des sceaux. Le Gouvernement partage l'avis de la commission et est défavorable à l'amendement n° 108. Comme je l'ai déjà fait hier, je tiens à réaffirmer très clairement qu'il n'est nullement question de pouvoir mettre en cause à travers le référendum les principes du droit du travail qui constituent de véritables libertés publiques, telle la non-discrimination entre les travailleurs.

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

M. Jacques Brunhes. Nous restons néanmoins inquiets. En effet, monsieur le garde des sceaux, alors qu'en commission des lois nous vous avons demandé si la grève dans les services publics entraînait dans le champ référendaire nouveau, vous avez répondu : « Cela paraît relever des libertés publiques et donc ne pas entrer dans le champ référendaire. » Ce « paraître » est bien imprécis. Des risques subsistent donc.

M. Patrick Ollier. Il ne faut pas avoir peur du peuple !

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

M. le garde des sceaux. Monsieur Brunhes, vous étiez sans doute absent hier, lorsque j'ai eu l'occasion de m'exprimer de nouveau sur ce point, en fin de soirée. J'ai indiqué très clairement que le droit de grève était une liberté publique dans son principe, mais que ses modalités d'exercice, tel le service minimum dans les services publics, pouvaient parfaitement être soumises à la loi, qu'elle soit parlementaire ou référendaire. C'est d'ailleurs la jurisprudence constante et du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. Jean-Pierre Brard. Applaudissements liberticides !

M. Patrick Ollier. Il ne faut pas avoir peur du peuple, monsieur Brard !

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

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission, rapporteur*. Monsieur Brunhes, j'ajouterai que le préambule de la Constitution de 1946 dispose précisément que le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent.

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

M. Xavier de Roux. Au risque de paraître monomane, je vois là un excellent exemple de la nécessité d'un contrôle constitutionnel sur la loi référendaire.

M. Julien Dray. Evidemment !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 108.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. MM. Derosier, Balligand, Bataille, Dray, Floch, Mme Royal et les membres du groupe socialiste et apparenté ont présenté un amendement, n° 109, ainsi rédigé :

« Après le premier alinéa du texte proposé pour l'article 11 de la Constitution, insérer l'alinéa suivant :

« Toutefois, le projet de loi soumis au référendum ne peut porter sur les principes fondamentaux du droit syndical. »

La parole est à M. Julien Dray.

M. Jacques Myard. Même punition !

M. Julien Dray. Le préambule de la Constitution de 1946 est considéré – nous en avons discuté à plusieurs reprises dans cette enceinte – comme un document supraconstitutionnel, dans la mesure où il a été repris par les constituants de 1958 et réintégré dans la Constitution. Or ce préambule est très clair. L'une de ses formulations indique : « Tout homme peut défendre ses droits et ses intérêts par l'action syndicale et adhérer au syndicat de son choix ».

Cela signifie que les constituants de 1946 et ceux de 1958 ont considéré que la liberté syndicale, la possibilité pour les travailleurs et les travailleuses de s'organiser pour défendre leurs droits, était une liberté fondamentale qui ne pouvait pas être remise en question, qui ne saurait être discutée. Voilà pourquoi nous présentons cet amendement que je vais commenter en présentant trois observations dont la première me permettra de répondre au garde des sceaux.

Je découvre, en effet, avec stupeur que ceux qui se réclament de la pensée du général de Gaulle estiment que la politique sociale peut désormais être traitée par référendum. J'avais cru comprendre – mais peut-être ma formation est-elle mauvaise ? – que l'un des acquis de la politique gaulliste était la politique contractuelle, c'est-à-dire la négociation entre et avec les partenaires sociaux. Or si l'on étendait le référendum à ce domaine, on ferait peser une menace sur la négociation contractuelle. En outre, cela remettrait fatalement en cause le rôle des partenaires sociaux dans la mesure où ils seraient en permanence en compétition avec la voie référendaire.

Ensuite, à partir du moment où il n'y aura plus l'intervention du Conseil constitutionnel, c'est-à-dire que l'on n'aura plus la garantie que certaines libertés publiques ne pourront pas être remises en cause, le danger sera grand. Certes cela n'est peut-être pas le cas dans les circonstances actuelles, mais qu'en sera-t-il demain, dans d'autres périodes ?

Même en France, en effet, certaines forces politiques remettent en cause l'exercice du droit syndical, estimant qu'il constitue une entrave à la liberté, voire un obstacle à l'harmonie dans notre pays. Nous devons donc obtenir des garanties en la matière.

Enfin, j'ai été l'un de ceux qui ont écouté les discours du nouveau Président de la République et j'ai lu avec attention *La France pour tous*. Si j'ai bien compris, il est question de revitaliser le tissu associatif, de revigorer les corps intermédiaires, de faire en sorte que les syndicats puissent exercer pleinement leurs droits. Cet amendement répond aux mêmes inspirations et tend à garantir un certain nombre de droits.

Toutes les organisations syndicales de ce pays seront attentives au signe qui sera donné par le vote des parlementaires. *(Murmures.)*

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

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission, rapporteur*. Comme les amendements précédents, celui-ci a été rejeté par la commission.

Je tiens à rappeler à M. Dray que l'article 34 de la Constitution dispose que « la loi fixe les règles concernant... le droit du travail, le droit syndical et de la sécurité sociale ».

A propos de ces amendements qui n'ont qu'une portée tactique, alors que nous avons rejeté la saisine préalable du Conseil constitutionnel, je lui indique que je ne vois pas pourquoi, alors que le Parlement est habilité à délibérer sur le droit du travail, sur le droit syndical et de la sécurité sociale, le peuple ne le pourrait pas. Tel est tout au moins le sentiment de la commission.

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

M. le garde des sceaux. Je ne comprends pas M. Dray ou, plus exactement, je le comprends trop bien !

M. Julien Dray. Il faudrait savoir !

M. le garde des sceaux. Il joue à nous faire peur.

M. Xavier de Roux. Cela ne marche pas !

M. le garde des sceaux. Ainsi que je l'ai dit et répété – et l'Assemblée a partagé mon sentiment –, le texte n'étend pas le champ du référendum aux libertés publiques telles que, par exemple, la liberté syndicale. Par conséquent, si, comme, craint M. Dray, le peuple voulait attenter à ces libertés le texte l'en empêcherait. C'est donc bien notre projet qui répond à la volonté exprimée par M. Dray et que je partage complètement : protéger la liberté syndicale, assurer la négociation, faire en sorte qu'il y ait dans ce pays des partenaires capables de conduire une véritable politique sociale.

M. Jacques Limouzy. Voilà !

M. le garde des sceaux. L'amendement de M. Dray est donc sans objet parce qu'il va exactement à l'encontre du but qu'il poursuit. M. Dray doit voter mon texte s'il veut protéger la liberté syndicale *(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. Jean-Pierre Brard. Sophisme !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 109.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. MM. Derosier, Balligand, Bataille, Dray, Floch, Mme Royal et les membres du groupe socialiste et apparenté ont présenté un amendement, n° 110, ainsi rédigé :

« Après le premier alinéa du texte proposé pour l'article 11 de la Constitution, insérer l'alinéa suivant :

« Toutefois, le projet de loi soumis au référendum ne peut porter sur les principes fondamentaux du droit de la sécurité sociale. »

La parole est à Mme Ségolène Royal.

Mme Ségolène Royal. Cet amendement, qui procède du même esprit que les deux précédents, tire les conclusions de l'obstination du garde des sceaux à refuser l'avis préalable du Conseil constitutionnel. Ces trois exemples mettent d'ailleurs en évidence les contradictions du discours de M. le ministre.

D'abord, il prétend que son projet de loi va dans le sens de l'augmentation de la souveraineté populaire, mais il affirme tout aussi rapidement qu'il n'y aura pas de modification de l'équilibre des pouvoirs.

Ensuite, il estime qu'il y aurait danger à étendre aux libertés publiques le champ du référendum alors que – et nous le démontrons par ces trois amendements – son projet pourra permettre de leur porter atteinte comme l'a d'ailleurs souligné le comité consultatif.

C'est pour répondre à ces incohérences que ce troisième amendement, relatif au droit à la sécurité sociale, a été déposé.

Alors que le droit à la santé est inscrit dans le préambule de la Constitution, on pourrait, en effet, par le biais d'une question relative au droit à remboursement – par exemple de l'interruption volontaire de grossesse – remettre en cause un droit fondamental acquis difficilement par les femmes, notamment par les plus défavorisées d'entre elles, quant à la libre disposition de leur corps. Les débats qui se sont déroulés au sein de la commission l'ont bien montré.

Mme Christine Boutin. Il n'y a pas de droit à l'IVG !

Mme Ségolène Royal. Il y a un droit à remboursement, madame, ce qui revient au même.

Mme Christine Boutin. Non ! Il n'y a pas de droit à l'avortement !

Mme Ségolène Royal. Nous voulons donc nous opposer à ce risque de remise en cause des libertés publiques et non pas systématiquement à l'extension du champ du référendum. Cessez de répéter cela, monsieur le garde des sceaux, puisque lorsque nous avons, au contraire, proposé l'extension du référendum aux libertés publiques, et c'est vous qui avez estimé qu'il serait dangereux de laisser intervenir le peuple français en la matière. Nous, nous ne pensons pas que le peuple français soit dangereux.

M. Patrick Ollier. Tous vos amendements démontrent le contraire !

Mme Ségolène Royal. Nous pensons, en revanche, que les abus du pouvoir exécutif peuvent être dangereux et c'est la raison pour laquelle nous souhaitons un contrôle préalable du Conseil constitutionnel.

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

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission, rapporteur.* Même remarque que pour l'amendement précédent.

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

M. le garde des sceaux. Même avis naturellement.

Je confirme que les libertés et les principes qui sont contenus dans le préambule de 1946 et repris dans le bloc de constitutionnalité sont exclus du champ du référendum.

M. Robert Pandraud. Eh oui !

M. le garde des sceaux. C'est pourquoi l'amendement de Mme Royal, comme le précédent, est sans objet, sauf à vouloir dire le contraire de ce que l'on prétend.

M. Arthur Dehaine. Ils y sont habitués !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 110.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. M. Brard a présenté un amendement, n° 70 rectifié, ainsi rédigé :

« Après le premier alinéa du texte proposé pour l'article 11 de la Constitution, insérer l'alinéa suivant :

« Les expérimentations de nature chimique, nucléaire et bactériologique à des fins militaires sont de droit soumises préalablement à une autorisation par voie référendaire. »

La parole est à M. Jean-Pierre Brard.

M. le garde des sceaux. C'est l'amendement Gaillot !

M. Robert Pandraud. Gaillot en Mauritanie !

M. Jean-Pierre Brard. Monsieur le président, notre collègue est très irrévérencieux.

M. le garde des sceaux. C'est beau la révérence de M. Brard à l'égard de Mgr Gaillot !

M. Robert Pandraud. M. Brard défend le goupillon ! La calotte avec Brard !

M. le président. Laissez parler M. Brard.

M. Jean-Pierre Brard. Je vous remercie, monsieur le président, pour votre sens de l'équité.

Jour après jour, semaine après semaine, l'émotion et la colère grandissent dans le monde et en France contre la décision présidentielle de reprise des essais nucléaires à des fins militaires.

M. Jean-Paul Anciaux. Il a bien fait !

M. Jean-Pierre Brard. Les ondes de choc de ce choix redoutable n'ont pas fini de se propager. La France, qui a dans le monde un poids particulier, une influence morale et politique liée à son histoire, donne un exemple déplorable et sape les espoirs de désarmement atomique.

M. Jean-Claude Bahu. C'est l'inverse !

M. Jean-Pierre Brard. L'image de notre pays en est affectée, comme en témoignent les manifestations qui se produisent ici et là, d'autant que subsiste, dans les mémoires, le souvenir de l'affaire de l'attentat contre le *Rainbow-Warrior*.

M. Henri-Jean Arnaud. C'est vous !

Plusieurs députés du groupe du Rassemblement pour la République. Hernu ! Hernu !

M. Jean-Pierre Brard. La France apparaît aujourd'hui non comme étant attachée essentiellement au progrès de la paix, mais motivée par un intérêt égoïste et un orgueil national déplacé et nourri par la vanité du chef. *(Rires et exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.)*

M. Jacques Myard. A Moscou !

M. Jean-Pierre Brard. Pour les satisfaire, on passe par pertes et profits les conséquences des explosions à venir sur l'environnement dans cette région du monde.

M. Jacques Myard. Aucune !

M. Jean-Pierre Brard. Certes le Président de la République dit avoir consulté des experts, mais chacun ici sait qu'il a consulté les experts dont il savait que les points de vue correspondaient au sien. (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. Michel Péricard. C'est faux !

M. Jacques Myard. Des rapports néozélandais et australiens donnent les mêmes conclusions !

M. Jean-Pierre Brard. Monsieur Péricard, je vous renvoie à la déclaration de Mgr Joseph Duval, président de la conférence épiscopale. (*Rires et exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. Jacques Myard. Les ayatollahs et les intégristes ensemble !

M. Jean-Pierre Brard. Je sais que certains d'entre vous préfèrent les opinions de feu Mgr Lefebvre à celles de Mgr Duval, mais il est incontestable que le président de la Conférence épiscopale a, au moins, autant d'autorité que vous sur le plan moral, pour avoir des opinions étayées sur un sujet qui concerne la guerre et la paix.

M. Jacques Myard. Vous avez forcé sur le vin de messe ce matin !

M. Michel Bouvard. C'est le marteau, la faucille et le goupillon !

M. Jean-Pierre Brard. Les conséquences négatives de la décision de reprendre les essais seront multiples et se répercuteront jusque dans le domaine économique. Cela a déjà commencé et, pour ceux qui en douteraient, je vous rappelle ce qui est arrivé à la société Shell en Allemagne fédérale le mois dernier.

Ces conséquences ne se manifestent pas que chez les riverains du Pacifique. Chez nos voisins et partenaires européens, les réactions d'opposition sont nombreuses...

M. Arthur Dehaine. Mais minoritaires !

M. Jean-Pierre Brard. ... et vont s'amplifier.

Ce qui ne peut manquer de poser un problème à tous les démocrates est qu'une décision aussi importante ait été prise par un seul homme, le Président de la République, sans débat parlementaire et sans consultation populaire. Une telle situation n'est pas acceptable. Il serait, au contraire, indispensable et légitime que, avant d'engager la France dans des expérimentations aussi dangereuses et d'une grande portée politique ; le peuple se prononce, ce peuple que vous avez sans cesse à la bouche, mais dont vous avez peur dès qu'il s'agit de le consulter à sa propre initiative.

C'est pourquoi je vous propose d'adopter cet amendement qui fait entrer obligatoirement ce type de décision dans le champ du référendum.

M. Jean-Claude Bahu et M. Michel Bouvard. *Ite missa est !*

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

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission, rapporteur.* La commission a rejeté l'amendement de M. Brard. Je lui rappelle simplement que le Président de la République est élu au suffrage universel.

M. Jean-Pierre Brard. Cela n'en fait pas un monarque !

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission, rapporteur.* Il est donc tout à fait normal de lui laisser prendre les décisions qui relèvent de sa propre compétence.

Telle est la raison pour laquelle la commission a rejeté cet amendement !

M. Robert Pandraud. Très bien !

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

M. le garde des sceaux. Ma position a été très claire hier soir, tant sur le fond que sur la procédure.

J'ajoute que l'amendement de M. Brard introduit une innovation redoutable ; celle du référendum obligatoire. Je vous laisse à penser ce que cela représente comme nouveauté constitutionnelle !

Je suis contre cet amendement.

M. Robert Pandraud. *Deo gratias !*

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

Mme Ségolène Royal. Le Gouvernement a une occasion exceptionnelle de prouver sa bonne foi. (*Rires et exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. Patrick Ollier. Cela commence mal !

Mme Ségolène Royal. Depuis hier – il l'a fait pratiquement toute la nuit – M. Toubon nous parle de l'accroissement de la souveraineté populaire, de la confiance qu'il mettrait dans le jugement du peuple français. Or, aujourd'hui, existe dans l'opinion publique française une vive émotion, à tout le moins un débat important. (*« Où ? Où ? » sur les bancs du groupe du Rassemblement de la République.*)

Pas au Parlement, j'en conviens.

M. Jean-Paul Anciaux. Même pas dans la presse !

M. Jacques Myard. Pas dans la rue non plus !

M. Robert Pandraud. Cela ne dépasse pas les sacristies !

Mme Ségolène Royal. Cela touche aussi la communauté internationale.

En effet, cette décision de reprise des essais nucléaires a été prise solitairement (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République*), entre les deux tours des élections municipales, sans consultation de nos principaux partenaires.

Je veux revenir sur les propos que vous avez tenus cette nuit, monsieur le garde des sceaux, selon lesquels la décision de suspendre les essais nucléaires au printemps de 1992 aurait également été prise de façon solitaire par le Président de la République, François Mitterrand. Il n'en est rien. (*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. Patrick Ollier. M. Joxe était contre !

Mme Ségolène Royal. Ministre de l'environnement à l'époque, je suis bien placée pour savoir que cette décision a été prise après consultation des chefs d'Etat des principales puissances nucléaires (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République*), lesquels ont opéré le même choix en application, d'ailleurs, du traité de non-prolifération.

M. Patrick Ollier. La politique de la France se fait à Paris !

M. Michel Bouvard. Et la consultation avec le Parlement, pas avec des gouvernements étrangers !

Mme Ségolène Royal. En remettant brutalement en cause cette décision et, d'une certaine façon, en remettant en cause la continuité de l'Etat et un engagement de ce

dernier à l'égard de nos partenaires, c'est-à-dire en ne consultant ni les autres puissances nucléaires ni nos partenaires européens avec lesquels, pourtant, la France essaie de mettre en place une défense européenne commune ; en ne consultant même pas l'Assemblée nationale...

M. Jacques Myard. « Tonton » l'a-t-il fait ?

Mme Ségolène Royal. ... pour qu'au moins, les partis de la reprise des essais nucléaires puissent s'exprimer et qu'il puisse y avoir un débat sur ce sujet ;...

M. Michel Bouvard. Pour l'arrêt, y a-t-il eu un débat ?

Mme Ségolène Royal. ... bref, en prenant unilatéralement et solitairement une décision de cette importance, vous montrez que vous ne sauriez prétendre que le Gouvernement fait confiance au peuple français et a l'intention de le consulter sur des projets essentiels.

Ne pensez-vous pas que le maintien de la paix soit un projet suffisamment important pour être soumis au peuple français ? (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. Henri-Jean Arnaud. C'est grâce au nucléaire qu'il y a la paix !

Mme Ségolène Royal. ... Ne pensez-vous pas que la modification de notre politique de dissuasion nucléaire – car c'est de cela qu'il s'agit –...

M. Michel Bouvard. Vous l'avez déjà dit hier soir !

Mme Ségolène Royal. ... avec la reprise des essais nucléaires, ne remet-elle en cause la notion de suffisance nucléaire qui a conduit le gouvernement précédent à refuser la mise au point d'armes nucléaires tactiques ? En effet, par des décisions solitaires, on remet en cause, en catimini, les principes fondamentaux, non seulement de la défense nationale, mais aussi de la protection de l'environnement,...

M. Jacques Myard. Elle n'est pas en cause !

Mme Ségolène Royal. ... de la paix, et, d'une certaine façon, du droit des peuples ?

M. Jean-Paul Anciaux. La paix dans l'honneur !

M. Jacques Myard. Lisez les rapports néo-zélandais et australiens de 1992 !

M. Patrick Ollier. Tout ce qui est excessif est dérisoire !

Mme Ségolène Royal. Monsieur le garde des sceaux, il s'agit d'un sujet important pour l'avenir des générations futures, pour l'avenir de la planète, pour la paix, pour la compréhension des décisions de la puissance publique. Vous rendriez service à la démocratie, à la transparence et à la souveraineté populaire en soumettant à référendum cette grave question qui préoccupe l'opinion publique.

Nous n'en sommes qu'au début de la montée des protestations, de l'émotion...

M. le président. Mais nous en sommes à la fin de votre intervention ! (*Sourires.*)

Mme Ségolène Royal. ... car il s'agit là d'une question de conscience sur laquelle les citoyens ont envie de se prononcer.

M. Jean-Pierre Brard. Monsieur le président, je demande la parole !

M. le président. Vous n'êtes pas contre votre amendement, monsieur Brard ?

M. Jean-Pierre Brard. Non, mais contre le Gouvernement !

M. le président. Eh bien ! vous attendrez l'amendement suivant !

Je mets aux voix l'amendement n° 70 rectifié.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. M. Brard a présenté un amendement, n° 71 rectifié, ainsi rédigé :

« Après le premier alinéa du texte proposé pour l'article 11 de la Constitution, insérer l'alinéa suivant :

« L'autorisation de ratifier un traité révisant les traités fondateurs de l'Union européenne ne peut être obtenue que par voie référendaire, après consultation pour avis des deux chambres du Parlement. »

La parole est à M. Jean-Pierre Brard.

M. Jean-Pierre Brard. Avant de défendre cet amendement, je veux répondre aux arguments fallacieux développés par le garde des sceaux.

M. le garde des sceaux. Je n'ai rien dit !

M. Jean-Pierre Brard. En effet, mais votre silence était bavard ! (*Sourires.*)

Le président de la commission a présenté un concept nouveau, celui de la souveraineté abdiquée. Sous prétexte qu'une fois tous les sept ans il élit un Président de la République, le peuple aurait tout dit et n'aurait plus à s'exprimer !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Mais non !

M. Jean-Pierre Brard. Nous ne pouvons accepter une telle délégation de pouvoirs. La démocratie délégataire a ses vertus,...

M. Michel Péricard. C'est la nôtre !

M. Jean-Pierre Brard. ... mais en faire un principe exclusif, comme vous semblez l'envisager, n'est pas du tout démocratique.

Quant à de nos collègues qui ont été mis en voix par la référence aux déclarations de Mgr Joseph Duval...

Plusieurs députés du groupe du Rassemblement pour la République. Encore !

M. Jacques Limouzy. A bas la calotte !

M. Jacques Myard. Vous l'avez abonné à *l'Humanité* ?

M. Jean-Pierre Brard. ... je leur rappelle que, selon lui, la communauté internationale trouvera la sécurité dans l'élimination définitive des armes nucléaires...

M. Jacques Myard. De « toutes » les armes !

M. Jean-Pierre Brard. ... de toutes les armes nucléaires, en effet,...

M. Jacques Myard. Chiche !

M. Jean-Pierre Brard. ... et non dans leur multiplication. Evidemment, il n'est pas question de partager la nôtre avec nos voisins d'outre-Rhin, comme le chancelier Kohl en formulait la revendication exagérée ce matin.

Venons-en à mon amendement. M. Ollier disait que la politique française se faisait à Paris.

M. Robert Pandraud. Non, à la conférence épiscopale !

M. Jean-Pierre Brard. Certainement, c'est le vœu qu'il forme, mais ce n'est pas la réalité aujourd'hui puisque, on le sait bien, une grande partie des décisions qui condi-

tionnent notre vie sont prises à Bruxelles, en dehors de toute instance démocratique, le Parlement européen ayant pour pouvoir essentiel celui d'inaugurer les chrysanthèmes !

M. Jean Proriot. Même pas !

M. Jean-Pierre Brard. Incontestablement, le référendum relatif à la ratification du traité de Maastricht sur l'Union européenne a démontré l'intérêt profond que portent les Français à la construction européenne et à la possibilité, à l'occasion d'un référendum de ce type, de développer un débat riche et approfondi.

M. Jean-Paul Anciaux. Expliquez cela à Mme Royal !

M. Jean-Pierre Brard. A cette occasion, beaucoup de responsables politiques ont été frappés par le fait que nos concitoyens découvraient les institutions européennes...

M. Robert Pandraud. Les voies du Seigneur sont impénétrables !

M. Jean-Pierre Brard. ... leur fonctionnement et, surtout, leurs dysfonctionnements dans divers domaines, et leurs déficits, en particulier démocratique et social. La leçon ne doit pas être oubliée sous peine de sévères déconvenues. On ne peut pas, on ne pourra pas construire l'Europe dans le dos des peuples, en petit comité, à la sauvette.

Aujourd'hui, quel peut être le sentiment de nos concitoyens devant les ratés, les contradictions et les dérapages dans la mise en place de l'espace Schengen – c'est-à-dire sans contrôles aux frontières – alors qu'ils n'ont pas été consultés sur le principe de cette décision lourde de conséquences pour notre pays ?

Maintenant, on parle aux Français de la révision du traité d'Union européenne et le Parlement européen a déjà adopté une résolution à ce sujet. Il faut faire sortir la révision du traité du huis-clos des discussions diplomatiques – je suis sûr d'avoir votre appui sur ce sujet, monsieur le président – et permettre à nos concitoyens de s'exprimer en toute connaissance de cause, le moment venu, à l'occasion d'un référendum.

Désormais, toute étape qui serait franchie sans consultation populaire – je pense notamment à la mise en place de la monnaie unique – ne pourrait que susciter méfiance et rejet de la part de l'opinion, que certains ont d'ailleurs abondamment mise en garde contre l'eurotechnocratie – visiblement sans en tirer, monsieur le président de la commission, toutes les conclusions ! Pour vous y aider, je vous invite à adopter mon amendement.

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

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. La commission ne répondra pas à l'invitation de l'auteur de l'amendement.

Oui, monsieur Brard, il faut laisser au Président de la République sa compétence, élu au suffrage universel tous les sept ans. Mais vous-même, député, vous êtes élu tous les cinq ans. Doit-on pour autant vous enlever la compétence de législateur que vous confère l'article 34 ? Non !

M. Jacques Myard. Très bien !

M. Jean-Pierre Brard. Ce n'est pas une raison ! Je suis pour le droit de révocation !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Une fois de plus, au travers de votre amendement n° 71 rectifié, qui est relatif encore à une sorte de référendum obligatoire, vous poser un véritable problème consti-

tutionnel. Et dans ce cas c'est une modification bien plus importante de la Constitution que vous devez nous proposer, celle de l'article 52 selon lequel « le président de la République négocie et ratifie les traités ».

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

M. le garde des sceaux. Le Gouvernement est défavorable à l'amendement n° 71 rectifié. C'est précisément parce qu'il pense que pendant la durée du mandat présidentiel le peuple doit pouvoir s'exprimer plus souvent sur un certain nombre de sujets essentiels, qu'il propose cette réforme. Il va d'ailleurs dans le sens de M. Brard qui refuse un mandat excluant toute possibilité pour le peuple d'intervenir de nouveau. C'est exactement la philosophie de cette réforme !

Jacques Chirac a souvent déclaré qu'il souhaitait qu'on s'abstienne de réduire la durée du mandat – ce qui créerait une confusion sur le fonctionnement du régime. En revanche, il pense qu'il ne faut pas pendant tout ce temps laisser le peuple muet.

M. Robert Pandraud. Très bien !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 71 rectifié.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements identiques n°s 22 et 47 corrigé.

L'amendement n° 22 est présenté par M. Proriot ; l'amendement n° 47 corrigé est présenté par MM. Fuchs, Weber et Gengenwin.

Ces amendements sont ainsi rédigés :

« Après le premier alinéa du texte proposé pour l'article 11 de la Constitution, insérer les deux alinéas suivants :

« Les dispositions de nature législative soumises à référendum doivent viser à satisfaire un but commun qui les réunit étroitement par un lien réel et objectif. »

« L'avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi soumis à référendum est rendu public préalablement au scrutin. »

La parole est à M. Jean Proriot.

M. Jean Proriot. L'amendement que je présente vise à assortir de garanties constitutionnelles l'organisation des référendums législatifs, tant par la façon dont les dispositions soumises au vote sont libellées que sur la délimitation préalable de l'enjeu.

Il importe particulièrement de consacrer expressément le principe de « l'unité de la matière ».

Il est évident, en effet, que le votant ne peut pas clairement exprimer sa volonté s'il doit, par un simple oui ou non, se prononcer sur un ensemble de dispositions disparates.

Prenons l'exemple des référendums en Suisse. La Cour suprême helvétique, tribunal fédéral, a posé à juste titre « l'unité de la matière » comme principe juridique à observer pour les référendums. C'est la nécessité de sauvegarder la liberté de l'électeur telle qu'elle découle du droit de vote garanti par le droit fédéral qui, en principe, l'emporte et oblige l'autorité à organiser une votation – c'est le terme consacré – pour chaque objet.

Certes, vous nous l'avez dit hier, monsieur le garde des sceaux, la France n'est pas un Etat fédéral, elle n'a pas de cour suprême, et c'est le peuple, par la voie du suffrage universel, qui est souverain. A l'inverse, les Suisses n'ont pas de Cour constitutionnelle.

D'une façon générale, si l'on invite les électeurs à donner une seule réponse à plusieurs dispositions indépendantes, le résultat sera ambigu. Ainsi, le rejet du tout ne signifie peut-être pas que la majorité n'accepte aucune des propositions, et le droit de vote subit une entrave difficilement acceptable. Le citoyen n'opère pas un véritable choix entre les divers thèmes de l'alternative.

Enfin, il convient, dans un souci de transparence, de rendre public, préalablement au scrutin, l'avis du conseil d'Etat sur le projet de loi soumis à référendum.

Bref, il s'agit d'assortir de garanties constitutionnelles le contenu des référendums législatifs. Vous nous avez dit hier fortement, monsieur le rapporteur, que vous ne refusez pas le référendum mais que, simplement, vous ne vouliez pas de n'importe quel référendum. Nous avons en France des exemples de textes soumis au référendum : textes exhaustifs, comme celui que nous avons voté sur la Nouvelle-Calédonie, qui faisait plusieurs pages, ou textes plus réduits.

Nous nous interrogeons sur le nombre de questions à soumettre et sur leur libellé. Il est évident que la multiplication des réponses à donner risque d'altérer chacune d'elles.

Pour que la réponse des électeurs soit significative, il conviendrait donc d'élaborer un code de « bonne conduite référendaire », pour encadrer et préciser le point de rencontre entre le Président de la République qui propose, et le peuple souverain qui dispose. La notion d'« unité de la matière » nous paraît y concourir.

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

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission, rapporteur.* La commission a rejeté l'amendement de M. Proriol.

Je m'interroge sur la portée de l'expression « doivent d'abord viser à satisfaire un but commun ». Elle n'a aucunement le caractère purement normatif que doivent revêtir nos dispositions, si je me réfère, monsieur le président, à la mission que vous avez bien voulu me confier.

Monsieur Proriol, la France n'est pas la Suisse, c'est l'évidence même. Je connais bien le système de votations, puisque je suis élu d'une circonscription très proche de ce pays. Le problème n'est pas du tout le même : on pose à ses citoyens une question par laquelle ils répondent par oui ou par non. Le référendum tel que défini par l'article 11 de notre Constitution porte sur un projet de loi.

Monsieur Proriol, je cherche encore ce que vous avez voulu dire. En tout état de cause, la commission a rejeté votre amendement.

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

M. le garde des sceaux. L'amendement de M. Proriol et de M. Fuchs me paraît sans objet puisque ce qui sera soumis au référendum – comme ce qui est soumis au Parlement, c'est un projet de loi, par conséquent un ensemble de dispositions tendant à un même objet, qu'exprime, en général, le titre de la loi.

Pour ce qui concerne l'avis du Conseil d'Etat, j'ai déjà eu l'occasion de dire que je souhaite qu'il soit mis à la disposition des assemblées pour leurs travaux préparatoires mais qu'il ne serait pas bon que le Conseil d'Etat fût mêlé, par ses avis, à des polémiques publiques. D'ailleurs, dans les avis et dans les notes du Conseil d'Etat, on trouve souvent des remarques sur la cohérence des projets, ce qui va dans le sens du vœu de M. Proriol qui me semble satisfait par la procédure même organisée par l'article 11. Il ne faut donc pas adopter ces amendements.

M. le président. Je mets aux voix par un seul vote les amendements n^{os} 22 et 47 corrigé.

(Ces amendements ne sont pas adoptés.)

M. le président. MM. de Robien, Hyest, Albertini, Cazin d'Honinchtun, Colombier, Mercier, Tenaillon, ont présenté un amendement, n^o 91, ainsi rédigé :

« Compléter le texte proposé pour l'article 11 de la Constitution par l'alinéa suivant :

« Il ne pourra être fait usage de cet article dans les six mois qui précèdent ou qui suivent l'élection présidentielle ou le renouvellement, à son terme normal, de l'Assemblée nationale. »

La parole est à M. Pierre Albertini.

M. Pierre Albertini. La motivation de cet amendement est simple : essayer de définir les conditions à réunir pour qu'un référendum soit réussi. Nous sommes partisans d'une réactivation – vous l'avez bien compris dans nos propos –, du référendum parce que, surtout dans le cadre d'un septennat, qui est un mandat très long, c'est un moyen de vérifier que, sur des questions fondamentales, le contrat politique entre le Président de la République et le corps électoral n'a pas changé. C'est un substitut très important et, avec la dissolution, il permet certainement de justifier un mandat présidentiel aussi long.

Pour qu'un référendum soit réussi, il faut d'abord que la question posée soit précise et qu'elle porte sur ce qui intéresse les Français. On ne saurait les consulter, j'ai déjà eu l'occasion de le dire, à la manière californienne, sur tout et rien. Il faut aussi qu'il soit précédé d'un débat, auquel le Parlement peut concourir. Le référendum de 1992 sur la ratification du traité sur l'Union européenne a été remarquable à cet égard, parce que le Parlement lui aussi l'a alimenté, notamment au cours de l'été 1992, quelques mois avant la date fatidique.

Les conclusions que nous en tirons sont de deux ordres. Premièrement, il convient d'éviter toute précipitation référendaire, donc de ne pas prévoir de référendum dans les six mois qui suivent le renouvellement législatif ou l'élection présidentielle ; deuxièmement, aucun référendum ne doit prendre place à l'extrême fin du mandat présidentiel, soit dans les six derniers mois.

M. Robert Pandraud. Pourquoi ?

M. Pierre Albertini. On m'objectera que cette disposition pourrait limiter dans le temps l'usage du référendum. Je me suis livré à un petit calcul, monsieur le garde des sceaux, pour vérifier si la « fenêtre » ménagée par mon amendement était suffisamment ouverte. Le référendum serait possible pendant toute l'année 1996, pendant l'année 1997 jusqu'au mois de septembre, pendant l'année 1998 à compter de septembre, pendant les années 1999 et 2000, pendant l'année 2001 jusqu'à octobre. La fenêtre me paraît assez ouverte pour faire pénétrer un peu d'oxygène sous la forme d'une consultation populaire. Nous disposerions là de quoi alimenter largement un vrai débat portant sur des questions de fond.

Pour terminer, je voudrais me livrer à une comparaison avec le référendum consultatif municipal. Lorsque nous avons encadré ce dernier, dans la loi de 1992, nous avons prévu qu'aucun de ces référendums ne pourrait avoir lieu dans les six derniers mois d'un mandat municipal. La présente disposition est de même nature. L'idée est simple et de bon sens. C'est une idée de sagesse. Lorsqu'un conseil municipal, ou le Président de la République, toute proportion gardée, arrive au terme de son mandat, il est logique, s'il le souhaite, qu'il se sou-

mette à nouveau aux suffrages en représentant sa candidature, et non en provoquant un référendum dans les tout derniers mois de ce mandat.

Voilà pourquoi nous souhaitons qu'il existe une période de neutralisation interdisant le recours au référendum.

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

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. La commission s'est opposée à l'amendement n° 91. Le référendum peut, en effet, permettre de dénouer une crise majeure. Il ne faudrait donc pas empêcher le Président de la République d'en user dans cette hypothèse, ce qui relève de son rôle d'arbitre tel qu'il est défini par l'article 5 de la Constitution.

En outre, l'ayant interdit à l'approche du renouvellement de l'Assemblée nationale, ne conviendrait-il pas aussi – M. Fanton a soulevé le problème très justement – de le faire pour celui du Sénat, c'est-à-dire tous les trois ans ? Ce qui reviendrait à priver totalement le Président de la République de l'utilisation de la voie référendaire !

Imaginons, monsieur Albertini, que le grand débat sur Maastricht se soit déroulé dans les six mois précédant l'élection présidentielle ; on n'aurait pas pu, si cette disposition avait été en vigueur, consulter les Français sur un débat fondamental auquel ils ont massivement participé ! Cet exemple – on pourrait en donner d'autres – vous conduira peut-être à retirer votre amendement.

M. Jacques Floch. C'est une question de calendrier !

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

M. le garde des sceaux. Le Gouvernement est défavorable à cet amendement. Outre les considérations politiques et pratiques que M. Mazeaud a développées, une question se pose : considère-t-on, oui ou non, que le référendum est, comme le prévoit l'article 3 de la Constitution, un instrument normal de la démocratie et de la participation des citoyens dans notre pays ? Si c'est le cas, même si, sur le plan législatif, comme je l'ai expliqué tout à l'heure à M. Clément, il est exceptionnel par rapport à la voie parlementaire, il n'y a aucune raison de prévoir des contraintes de calendrier particulières. Sinon, c'est que l'on considère qu'il n'est pas acclimaté et qu'il ne fait pas partie de nos institutions. Et là, on met effectivement en cause l'esprit même de ces institutions.

M. le président. La parole est à M. Robert Pandraud.

M. Robert Pandraud. Je ne partage pas du tout l'avis du président rapporteur de la commission. Je comprends l'esprit de l'amendement de M. Albertini mais je ne le voterai cependant pas.

Il était sain d'interdire à un Président de la République d'organiser un référendum six mois avant le renouvellement de son mandat, ce qui peut influencer sur l'élection présidentielle. En 1988, par exemple, je suis persuadé que M. Mitterrand, pour être réélu en aurait organisé un sur n'importe quel sujet pour faire une précampagne.

M. Jacques Floch et M. Bernard Derosier. Il n'en a pas eu besoin.

M. Robert Pandraud. Par conséquent, si l'amendement visait seulement la précampagne présidentielle, je l'aurais voté avec enthousiasme, mais je vois mal le rapport avec les élections législatives et je vois encore plus mal pourquoi ce serait interdit après une élection présidentielle. Il se peut très bien, en effet, que le Président de la République nouvellement élu ait promis devant le peuple d'organiser rapidement des référendums. Et ça, on ne peut pas le lui interdire.

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

M. Pierre Albertini. Je ne retirerai pas mon amendement, monsieur Mazeaud, car votre exemple du référendum sur Maastricht n'est pas convaincant. On ne réécrit pas l'histoire. Par ailleurs, que se serait-il produit, et je vous prends à témoin, si le Président de la République avait attendu l'année 1995, l'extrême fin de son mandat, pour organiser un référendum de ce genre ?

Nous sommes tous partisans de gommer le plus possible l'équation personnelle, la dérive plébiscitaire. C'est la raison pour laquelle nous souhaitons neutraliser les six mois qui précèdent l'élection.

Je suis très sensible à l'objection de M. Pandraud. Notre amendement a pour but d'acclimater le référendum en France. Celui-ci est tombé dans une assez grande désuétude, nous le savons tous. Si l'on gomme les référendums sur l'Algérie, 1961 et 1962, qui étaient justifiés par un contexte qu'on ne retrouvera plus, il n'y a eu entre 1962 et aujourd'hui que cinq référendums.

M. Jacques Myard. Ça suffit !

M. Pierre Albertini. On ne peut donc pas dire que le référendum soit complètement acclimaté dans notre pays ! Il est au contraire d'un usage beaucoup plus que modéré.

M. le garde des sceaux. C'est pour cela qu'il ne faut pas le limiter encore !

M. Pierre Albertini. Nous souhaitons qu'il soit d'un usage plus fréquent. Je rectifie donc mon amendement en limitant la période de neutralisation aux six mois qui précèdent l'élection présidentielle. (*« Très bien » sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Robert Pandraud. Dans ce cas, je le vote !

M. Pierre Albertini. C'est un moyen de dire que le Président de la République doit respecter l'échéance normale de son mandat. La vie démocratique se rythme et on respecte le calendrier !

M. Robert Pandraud. Tout à fait.

M. Pierre Albertini. On ne provoque pas des consultations populaires à l'avance.

M. le président. Pouvez-vous nous expliquer ce que vous laissez dans votre amendement ?

M. Pierre Albertini. « Il ne pourra être fait usage de cet article dans les six mois qui précèdent l'élection présidentielle. »

M. Jacques Myard. C'est assez logique !

M. Robert Pandraud. Tout à fait.

M. le président. L'amendement n° 91 rectifié est donc ainsi rédigé :

« Compléter le texte proposé pour l'article 11 de la Constitution par l'alinéa suivant :

« Il ne pourra être fait usage de cet article dans les six mois qui précèdent l'élection présidentielle. »

Quel est l'avis de la commission sur cet amendement ?

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. M. Albertini, tenant compte des remarques de M. Pandraud, a rectifié son amendement, mais ma position reste la même.

Encore une fois, un référendum peut dénouer une véritable crise. Or une crise peut se produire dans les six mois qui précèdent l'élection. Interdire de faire appel

au peuple pour essayer de dénouer la crise et de régler le problème, c'est une responsabilité considérable, monsieur Pandraud ! Je comprends bien que, dans votre esprit, comme M. Albertini vient de nous l'expliquer, il faut éviter que l'on en profite pour assurer sa propre élection, mais les Français sont tout de même majeurs. Ils l'ont montré dans toutes les élections, et je ne vois pas pourquoi ils ne le seraient pas en de telles occasions.

Nous n'avons pas la maîtrise du calendrier des crises, monsieur Albertini, je le répète, et l'on peut se trouver dans une situation dramatique où le Président de la République n'aurait à sa disposition que ce seul moyen. Je vous en supplie, ne le lui enlevez pas !

M. Robert Pandraud. Il lui reste la démission !

M. Pierre Albertini. Et l'article 16 !

M. le président. Monsieur le ministre, sur l'amendement n° 91 rectifié, mêmes observations que précédemment ?

M. le garde des sceaux. Le problème, je le répète, n'est pas que l'interdiction soit six mois avant ou six mois après. C'est de savoir si l'on considère que le référendum existe dans nos institutions ou si c'est une procédure qui vient comme un cheveu sur la soupe et que l'on veut éradiquer. C'est en réalité l'esprit de l'amendement de M. Albertini...

M. Pierre Albertini. Non !

M. le garde des sceaux. ... le référendum étant considéré comme un instrument qui perturbe la démocratie. Pour nous, le référendum est un instrument par excellence de la démocratie. C'est pour cela qu'il ne faut pas adopter cet amendement.

Mme Ségolène Royal. C'est un peu excessif.

M. le président. La parole est à M. Jérôme Bignon.

M. Jérôme Bignon. Juste un mot pour aller dans le sens du rapporteur et du ministre. On n'imagine pas d'enlever au Président de la République la possibilité de dissoudre l'Assemblée nationale six mois avant la fin de son mandat.

M. Pierre Albertini. Ce n'est pas de même nature !

M. Jérôme Bignon. C'est une arme qui lui est donnée par la Constitution. De la même façon, ce serait dénaturer son droit que de lui interdire de recourir au référendum six mois avant une élection présidentielle. C'est la raison pour laquelle je pense qu'il faut voter contre l'amendement.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 91 rectifié.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. M. Brard a présenté un amendement, n° 69, ainsi rédigé :

« Compléter le texte proposé pour l'article 11 de la Constitution par l'alinéa suivant :

« Sont électeurs, dans le cadre de cet article, dans les conditions déterminées par la loi, tous les résidents en France majeurs des deux sexes. »

La parole est à M. Jean-Pierre Brard.

M. Jean-Pierre Brard. Nous venons d'assister à une discussion un peu surréaliste (*Exclamations sur divers bancs*), le garde des sceaux et le président de la commission des lois faisant assaut de mauvais arguments pour essayer de

valoriser un projet qui est vide du point de vue des prérogatives nouvelles qu'il donne au peuple français. Ce référendum, en effet, tel que vous le proposez, ne résulte que du bon plaisir du Président et aggrave donc la dérive plébiscitaire, avec la possibilité pour le Président d'en faire une utilisation politicienne, ce qu'ont bien compris certains de nos collègues de la majorité actuelle.

Avec l'attribution du droit de vote aux ressortissants de l'Union européenne, notre pays a franchi, timidement cependant au vu des conditions et des délais qui ont été fixés, une étape importante dans l'évolution du statut politique des étrangers dans notre pays.

Cette question ne peut pas être absente de notre débat au moment où trop de signes de défiance ont été émis en direction des ressortissants étrangers vivant sur notre territoire, fussent-ils en situation régulière.

Un député du groupe du Rassemblement pour la République. Il y en a trop !

M. Jean-Pierre Brard. Je vois qu'il y a des échos à la préférence nationale !

Si l'on peut se réjouir de voir les ressortissants de l'Union appelés à participer à des élections locales, et je le fais, cela ne peut nous faire oublier toutefois que, dans ce siècle, les Sénégalais, par exemple, ont plus fait pour la liberté de la France que certains de nos voisins les plus proches. (*Murmures.*) C'est un fait incontestable, attesté par l'histoire.

Cette question du droit de vote des étrangers est abordée bien frileusement et à travers de nombreux discours sur l'intégration. Le principe même du droit de vote, que la loi pourrait assujettir à plusieurs conditions, notamment de résidence, ne peut pas être écarté systématiquement et par principe. Au contraire, il convient d'ouvrir un nombre croissant de scrutins et de matières au vote des étrangers.

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

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. La commission a rejeté cet amendement pour un certain nombre de raisons, et d'abord l'anticonstitutionnalité.

M. Jean-Pierre Brard. Justement, on réforme la Constitution !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Cela dit, monsieur Brard, vous vous souvenez sans doute d'un débat en 1992, ici même, sur l'aménagement du territoire. Alors qu'elle avait été proposée par le gouvernement socialiste de l'époque, une disposition analogue concernant les référendums locaux n'avait pas été retenue. Le groupe socialiste avait même voté contre !

M. Jean-Pierre Brard. Je ne suis pas socialiste ! (*Rires.*)

M. Francis Delattre. Pas encore !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. C'était une précision pour la clarté du débat.

Il est tout à fait contraire à la Constitution que tous les résidents et non pas simplement les nationaux français puissent voter. Nous avons rejeté cette proposition pour les référendums locaux ici même. La commission, *a fortiori*, a donc pensé devoir rejeter les dispositions que vous avez prévues.

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

M. le garde des sceaux. Défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 69.
(*L'amendement n'est pas adopté.*)

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

Je mets aux voix l'article 1^{er}, modifié par l'amendement n° 117 corrigé.

(*L'article 1^{er}, ainsi modifié, est adopté.*)

Article 2

M. le président. Je donne lecture de l'article 2 :

CHAPITRE II

De la session parlementaire ordinaire unique

« Art. 2. – L'article 28 de la Constitution est ainsi rédigé :

« Art. 28. – Le Parlement se réunit de plein droit en une session ordinaire qui commence le premier jour ouvrable d'octobre et prend fin le dernier jour ouvrable de juin.

« Le nombre de jours de séance ne peut excéder cent cinquante. Des séances supplémentaires ont lieu de droit à la demande du Gouvernement, après avis du président de l'assemblée intéressée. »

La parole est à M. Georges Colombier, inscrit sur l'article.

M. Georges Colombier. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, nous ne pouvons qu'être favorables au principe de la session unique, qui permettrait au Parlement de siéger neuf mois par an, assurant ainsi un meilleur contrôle sur l'exécutif.

Toutefois, il ne faudrait pas que cela présente des inconvénients majeurs pour l'exercice du mandat parlementaire, et cette modification dans l'organisation du calendrier de nos travaux doit se traduire parallèlement par une amélioration de nos conditions de travail.

De ce fait, je souhaite que le Gouvernement et l'Assemblée, notamment par la voix de son président, s'engagent à ce que nous puissions réformer dans les meilleurs délais le règlement de notre assemblée pour limiter strictement les jours de séance aux mardi, mercredi et jeudi, pour les mois de janvier à juin. D'octobre à décembre, c'est en effet impossible en raison de l'examen de la loi de finances.

De cet engagement dépendra mon vote sur les dispositions créant la session ordinaire unique. Je ne veux pas que, demain, nous soyons amenés à siéger cinq jours par semaine sur une période de neuf mois. Nos compatriotes, qui sont aussi nos électeurs, ont besoin de notre concours sur le terrain. C'est ainsi que nous pouvons mieux connaître leurs problèmes de la vie quotidienne et, par là, faire remonter leurs préoccupations jusqu'à l'Assemblée nationale.

M. le président. Je suis saisi de trois amendements, n°s 76, 23 rectifié et 94, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n° 76, présenté par MM. Derosier, Balligand, Bataille, Dray, Floch, Mme Royal et les membres du groupe socialiste et apparentés, est ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le texte proposé pour l'article 28 de la Constitution :

« Le Parlement se réunit de plein droit en session ordinaire du premier mardi d'octobre au dernier vendredi de juin pour une durée qui ne peut excéder cent vingt jours de séance. »

Les amendements n°s 23 rectifié et 94 sont identiques.

L'amendement n° 23 rectifié est présenté par M. Mazeaud, rapporteur, et M. Hyst ; l'amendement n° 94 est présenté par MM. de Robien, Hyst, Albertini, Cazin d'Honincthun, Colombier, Mercier, Tenaillon.

Ces amendements sont ainsi libellés :

« Rédiger ainsi le texte proposé pour l'article 28 de la Constitution :

« Art. 28. – Le Parlement se réunit de plein droit en une session ordinaire qui commence le premier jour ouvrable d'octobre et prend fin le dernier jour ouvrable de juin.

« Le nombre de jours de séance que chaque assemblée peut tenir au cours de sa session ordinaire ne peut excéder cent vingt.

« Le Parlement est réuni pour des séances supplémentaires par décret du Président de la République pris à la demande du Premier ministre ou de la majorité des membres de l'Assemblée nationale, sur un ordre du jour déterminé.

« Le décret du Président de la République qui met un terme aux séances supplémentaires tenues à la demande des membres de l'Assemblée nationale intervient dès que le Parlement a épuisé l'ordre du jour pour lequel il a été réuni et au plus tard douze jours après sa première séance supplémentaire. Le Premier ministre peut seul demander la tenue de nouvelles séances supplémentaires dans le mois qui suit. »

Sur l'amendement n° 23 rectifié, je suis saisi de quatre sous-amendements, n°s 99, 100, 125 rectifié et 106.

Le sous-amendement n° 99, présenté par le Gouvernement, est ainsi rédigé :

« A la fin du deuxième alinéa de l'amendement n° 23 rectifié, substituer aux mots "cent vingt", les mots "cent trente". »

Les sous-amendements n°s 100 et 125 peuvent être soumis à une discussion commune.

Le sous-amendement n° 100, présenté par le Gouvernement, est ainsi rédigé :

« Substituer aux deux derniers alinéas de l'amendement n° 23 rectifié l'alinéa suivant :

« Des séances supplémentaires ont lieu de droit à la demande du Gouvernement, après avis du président de l'assemblée intéressée. »

Le sous-amendement n° 125 rectifié, présenté par M. Marsaud, est ainsi rédigé :

« Substituer aux deux derniers alinéas de l'amendement n° 23 rectifié l'alinéa suivant :

« Des séances supplémentaires ont lieu de droit, sur un ordre de jour déterminé, à la demande du Gouvernement ou de la majorité des membres de l'Assemblée nationale ou du Sénat. »

Le sous-amendement n° 106, présenté par MM. Derosier, Balligand, Bataille, Dray, Floch, Mme Royal et les membres du groupe socialiste et apparentés, est ainsi rédigé :

« Dans le troisième alinéa de l'amendement n° 23 rectifié, après les mots : "Premier ministre", insérer les mots : "après avis conforme des deux assemblées". »

La parole est à M. Bernard Derosier, pour soutenir l'amendement n° 76.

M. Bernard Derosier. L'article 2 du projet du Gouvernement est à nos yeux un écran de fumée. En effet, le Gouvernement nous répète depuis hier que ce projet de loi vise à contribuer à l'équilibre des pouvoirs, l'article 1^{er} étant consacré à l'extension du champ d'application du référendum et donc au renforcement du pouvoir du Président de la République et de l'exécutif, l'article 2 venant en compensation pour renforcer les pouvoirs du Parlement. Or il n'en est rien.

Le groupe socialiste, je le répète avec beaucoup de force, est attaché à l'instauration de la session unique de neuf mois. Nous l'avons dit dès 1990. Cette idée n'a pas été reprise par le gouvernement de M. Balladur, en dépit des propositions du Président de la République François Mitterrand...

M. Patrice Martin-Lalande. Vous avez eu quatorze ans pour le faire !

M. Bernard Derosier. ... Nous y arrivons aujourd'hui. Nous pourrions être satisfaits, mais... Il y a un « mais », car, si nous voulons la session unique, nous voulons qu'elle soit assortie d'autres dispositions renforçant réellement les pouvoirs du Parlement. Dans le texte du Gouvernement, il ne s'agit ni plus ni moins que de faire passer de six à neuf mois la durée de la session parlementaire. A côté, il n'y a rien qui permette de dire que le Parlement disposera de pouvoirs nouveaux. Au contraire, l'article 1^{er} qui vient d'être adopté par une majorité de l'Assemblée renforce les pouvoirs de l'exécutif.

De plus, cet article 2, dans la rédaction du Gouvernement, est quelque peu compliqué à comprendre. « Le Parlement se réunit de plein droit en une session ordinaire qui commence le premier jour ouvrable d'octobre et prend fin le dernier jour ouvrable de juin. » Cela peut être dit de façon beaucoup plus simple. C'est le sens de notre amendement, qui fait référence tout simplement au premier mardi d'octobre et au dernier vendredi de juin.

Vous constaterez également que, dans l'amendement n° 76, n'apparaît plus la référence aux journées de séance supplémentaires au-delà des 150, 130 ou 120 jours – sur ce point, le débat est encore ouvert. Le fait que le Gouvernement ait seul l'initiative de prolonger la session nous paraît également être une mise en tutelle du Parlement par l'exécutif. On est dans le droit fil de l'esprit du constituant de 1958, qui voulait à tout prix renforcer l'exécutif au détriment du législatif !

Nous souhaitons donc, par notre amendement, que la rédaction de l'article 2 soit simplifiée et que soient réellement affirmés les pouvoirs du Parlement en regard de ceux de l'exécutif.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission, pour présenter l'amendement n° 23 rectifié et donner l'avis de la commission sur les amendements n°s 76 et 94.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. La commission a rejeté l'amendement de M. Derosier qui, en réalité, supprime toute possibilité de tenir des jours de séance supplémentaires. C'est en quelque sorte le blocage. Or des séances supplémentaires peuvent être indispensables, par exemple quand l'une des deux assemblées aura épuisé son quota et l'autre pas. On serait bloqué, on serait obligé d'arrêter en quelque sorte avant la fin de l'examen d'un certain nombre de dispositions législatives.

La commission des lois, à la suite d'une proposition de M. Hiest, vous propose l'amendement n° 23 rectifié.

Nous retenons le principe des séances supplémentaires, mais en prévoyant une procédure assez lourde, un décret du Président de la République pris à la demande du Premier ministre ou de la majorité des membres de l'Assemblée nationale, procédure qui copie en quelque sorte celle que nous connaissons pour les sessions extraordinaires.

A titre personnel, je n'étais pas favorable à une telle lourdeur, et je me demande s'il ne serait pas préférable d'adopter le sous-amendement que M. Marsaud défendra tout à l'heure.

L'amendement n° 94 est identique.

M. le président. La parole est à M. Jean-Jacques Hiest, pour défendre l'amendement n° 94 qui est identique à celui de la commission.

M. Jean-Jacques Hiest. Lorsque nous déposons des amendements, c'est dans un but précis. Nous voulons un meilleur exercice de notre fonction de contrôle, mais il faut également lutter contre l'inflation législative.

Chaque année, depuis trente ans, nous travaillons dix séances de plus que l'année précédente, mais pas pour améliorer les lois. Celles-ci sont beaucoup trop longues, beaucoup trop techniques, et elles ne répondent pas à leur finalité.

Il faut donc encadrer le système. Nous ne ferons sinon qu'ajouter des séances supplémentaires à des séances supplémentaires, sans résoudre pour autant le problème des conditions de travail du Parlement.

J'ai donc jugé nécessaire de procéder comme pour les sessions extraordinaires. Si nous voulons des séances supplémentaires, il convient qu'une certaine solennité préside à la décision et que le Président de la République, comme pour les sessions extraordinaires, ait à se prononcer ; cela éviterait sans doute de nombreuses dérives.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les trois amendements en discussion ?

M. le garde des sceaux. Le Gouvernement a déposé deux sous-amendements à l'amendement de la commission et mon intervention sur les amendements vaudra défense de mes sous-amendements.

Je suis défavorable à l'amendement n° 76 et à l'amendement n° 23 rectifié de la commission ainsi qu'à l'amendement n° 94. En revanche, je pense, comme M. Mazeaud, que nous pourrions trouver un accord sur le sous-amendement n° 125 rectifié de M. Alain Marsaud.

Nous avons proposé un plafond de 150 jours de séances. Je conçois que ce chiffre ait pu paraître excessif mais il n'y a aucune raison pour ne pas prendre en compte le nombre de séances effectuées en 1984 et en 1994 et pour ne pas fixer le plafond à 130 jours, ce qui me semble plus réaliste que les 120 jours proposés par la commission.

J'ajoute, monsieur le président de l'Assemblée, que nous avons entendu parler de l'éventualité d'une réforme du règlement qui ferait suite à cette réforme constitutionnelle. L'Assemblée, et notamment la présidence, envisagerait des dispositions réglementaires extrêmement restrictives concernant les heures pendant lesquels l'Assemblée siègerait à l'intérieur de ce plafond de jours de séance. Comme j'ai déjà eu l'occasion de le dire à certains députés, il est clair que cela me paraît être la vraie réponse à l'inquiétude des députés ou des sénateurs qui

craignent de siéger trop souvent et trop longtemps. Le règlement de l'Assemblée peut très bien répartir, de manière harmonieuse, à l'intérieur d'un plafond réaliste, le temps que le député passe dans l'hémicycle et celui qu'il peut consacrer à ses autres activités.

Ma proposition visant à porter le plafond à 130 jours est à l'évidence liée à une réforme du règlement qui répartirait harmonieusement, c'est-à-dire restrictivement, le temps consacré à ses diverses activités par le député.

En second lieu, comme le président Mazeaud, qui s'est exprimé à titre personnel, je considère que calquer la procédure des séances supplémentaires sur celle des sessions extraordinaires serait exorbitant. Exiger un décret du Président de la République pour une séance supplémentaire permettant de boucler l'ordre du jour ou pour donner à l'une ou l'autre assemblée la possibilité de terminer l'examen d'un texte n'est pas réaliste. Mon sous-amendement n° 99 tend à revenir au texte initial du Gouvernement, mais je me rallierai volontiers, s'il n'est pas adopté, au sous-amendement n° 125 rectifié de M. Alain Marsaud, qui prévoit une procédure, plus légère et plus adaptée, déclenchée à l'initiative d'une assemblée ou du Gouvernement. Une seule séance, ce n'est pas une session extraordinaire, nous restons dans le cadre d'une session ordinaire.

Voilà pourquoi je ne souhaite pas que ces amendements soient adoptés. Je propose quant à moi un plafond de 130 jours et je suis prêt à me rallier, je le répète, pour la tenue de séances supplémentaires, au sous-amendement n° 125 rectifié.

M. le président. Nous n'allons pas nous y retrouver, mes chers collègues !

Trois amendements sont en discussion. Nous allons d'abord voir si nous retenons le premier, c'est-à-dire l'amendement n° 76 de M. Derosier. Si nous ne l'acceptons pas, cela clarifiera les choses. Si nous l'acceptons, cela les clarifiera encore plus car les autres amendements et sous-amendements tomberont.

Nous examinerons ensuite les problèmes l'un après l'autre : qu'il s'agisse de la durée de 120 ou de 130 jours, ou du mode de décision pour les séances supplémentaires.

La parole est à M. Jacques Brunhes.

M. Jacques Brunhes. Si vous le permettez, monsieur le président, je dirai un mot de notre amendement n° 51.

M. le président. Je ne peux vous autoriser car nous en sommes à l'amendement de M. Derosier.

Je mets aux voix l'amendement n° 76.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Nous en venons donc à l'amendement n° 23 rectifié de la commission, sur lequel le Gouvernement a déposé un sous-amendement n° 99 qu'il a déjà défendu.

Quel est l'avis de la commission sur ce sous-amendement ?

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. La commission s'oppose au sous-amendement n° 99 car elle a, à l'unanimité, retenu le plafond de cent vingt jours de séance.

Pourquoi ce chiffre ? Nous ne l'avons pas proposé sans réflexion, il est voisin de la moyenne observée depuis 1981. Aujourd'hui, le cumul des mandats est possible et il faut – vous en avez vous-même reconnu la nécessité, monsieur le garde des sceaux – donner aux par-

lementaires la possibilité de se rendre dans leur circonscription, et la commission des lois y tient particulièrement. Mais, je dis les choses comme je le pense, peut-être souhaitez-vous que nous votions un plafond de 130 jours pour vous ménager un argument de discussion avec le Sénat et finalement lui accorder les 120 jours. Sachez que le Sénat serait très heureux de voir que l'Assemblée a elle-même fixé ce chiffre !

M. Michel Péricard. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Patrick Ollier.

M. Patrick Ollier. Je rappelle que les députés sont avant tout élus pour faire la loi. Je suis sensible à l'argument de M. Hiest, mais il oublie que le Parlement doit également contribuer à tout moment au débat politique.

Les calculs se fondent – M. le président de la commission des lois l'a dit – sur une moyenne. Mais lorsqu'on parle de 133 jours de séance en 1994, on oublie d'y ajouter les 24 jours de session extraordinaire, ce qui fait 157 jours au total.

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

M. Patrick Ollier. Nous ne sommes pas ici pour fixer, au jour près, le rythme de travail qui doit être le nôtre. Nous devons nous ménager une marge de manœuvre suffisante pour pouvoir légiférer dans de bonnes conditions.

Les Français qui nous regardent jugent de notre travail en fonction de notre capacité à traiter tous les textes. Quel paradoxe ce serait que de créer une session unique de neuf mois pour aboutir à travailler moins que pendant deux sessions ordinaires de trois mois ! Les Français ne le comprendraient pas et ce ne serait pas sérieux.

Je pense que la position du Gouvernement est la meilleure et qu'elle permet la souplesse demandée par le président Mazeaud : il faut 150 jours de séance ou, au pire, 130 jours, ce qui est vraiment un minimum.

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

M. Jacques Brunhes. Si vous m'y autorisez, monsieur le président, je vais défendre maintenant notre amendement n° 51 car il risque de tomber, ce qui nous permettra de ne pas déposer de sous-amendement à l'amendement n° 23 rectifié de la commission.

M. le président. Volontiers. Je ne voulais pas que vous le défendiez alors que nous en étions à l'examen de l'amendement n° 76 de M. Derosier.

M. Jacques Brunhes. Nous sommes pour la session unique mais nous ne souhaitons pas nous limiter à une simple adaptation fonctionnelle, ce que laisse craindre le texte qui nous est soumis.

Il y a un paradoxe : la Constitution fixe la durée des sessions mais ce projet de loi constitutionnelle évoque, lui, une notion tout à fait nouvelle, celle du nombre de jours de séance. C'est une innovation dans la tradition constitutionnelle française et cela pose un vrai problème. A quoi bon limiter le nombre de jours de séance puisque c'est le Gouvernement qui détermine l'ordre du jour prioritaire et la majorité parlementaire qui le soutient qui fixe l'ordre du jour complémentaire ? Ne suffirait-il pas d'inscrire dans la Constitution le point de départ et le terme de la session unique ?

En fixant le nombre de jours de séance *a priori*, je crois que nous prenons un risque, y compris pour l'organisation de nos travaux. Comment allons-nous faire lors de la session budgétaire ? Nous siégeons le lundi et par-

fois le samedi et le dimanche parce que l'examen du budget est encadré par la Constitution. Comment organisons-nous nos travaux avec un cadre aussi rigide ? Nous serons obligés d'ajouter des séances supplémentaires et de multiplier les dérogations.

Autrement dit, nous allons fixer un quantum de jours dont nous savons par avance qu'il ne sera pas respecté. Ce n'est pas sérieux ! Je le répète : contentons-nous de fixer le point de départ et le point d'arrivée. Nous risquons sinon d'aboutir à l'effet inverse de ce que nous souhaitons en instaurant la session unique et de déboucher sur une multiplication des séances de nuit et des séances supplémentaires, ce qui désorganisera notre travail.

M. le garde des sceaux a dit que le règlement pourrait limiter les séances à trois jours par semaine. Mais avec la communication du Gouvernement le mardi, les questions d'actualité du mercredi, auxquelles nous sommes très attachés, et les questions orales du jeudi, quand allons-nous légiférer ? Certains textes exigent beaucoup de temps, de tranquillité, de réflexion et de liberté dans le débat. En fixant un quantum de séances, nous sommes en train d'aller à l'encontre de ce que nous souhaitons en instaurant la session unique !

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

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Je voudrais répondre à M. Ollier et au Gouvernement. Je répète que le chiffre de 120 jours n'a pas été choisi au hasard. Nous avons entendu le Président de la République et le président de l'Assemblée nationale, et tout le monde sur ces bancs a pris conscience de la nécessité de donner un coup d'arrêt à l'inflation législative. Le Gouvernement proposait 150 jours et se refuse à accepter la proposition de la commission des lois. Il m'appartient de la défendre et de poser une question au ministre : maintiendra-t-il au Sénat sa position sur les 130 jours ?

M. Pierre Albertini. Très bonne question !

M. le garde des sceaux. Ce n'est pas moi qui vote !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Certes, mais on voit bien que la nécessité nous pousse à quelques négociations...

La commission des lois tient aux 120 jours. Vous vous battez pour dix jours, c'est-à-dire que vous acceptez une certaine inflation législative alors que nous sommes décidés à lutter contre elle. Je pose donc à nouveau ma question : maintiendrez-vous votre attitude de fermeté devant la Haute assemblée ? Nous n'acceptons pas, en effet, le refus systématique des amendements votés à l'unanimité par notre commission. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

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

M. le garde des sceaux. L'intervention du président Mazeaud me fait sourire...

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Moi je ne souris pas !

M. le garde des sceaux. ... car il est en train de renverser allégrement les rôles.

Le Gouvernement ne cesse, en faisant des concessions, de concilier ses positions initiales avec celles du Parlement, en particulier avec celles de la commission des lois de l'Assemblée. Mais sur le point dont nous discutons, comme sur beaucoup d'autres, cette commission ne veut quant à elle faire aucun effort de conciliation avec les positions du Gouvernement.

M. Francis Delattre. C'est inexact !

M. le garde des sceaux. Le Gouvernement a fait un pas très important alors que la commission ne veut pas en faire. Mais ce qui est beaucoup plus important, c'est le fond.

D'abord, je ferai observer que les moyennes n'ont pas de signification. Nous sommes passés des 84 jours de séances du début des années 80 à 160, sessions extraordinaires comprises. Que signifie une moyenne dans ces conditions puisqu'on est passé du simple au double ?

Le chiffre de 130 nous est apparu comme pouvant être celui d'un plafond, que nous allons inscrire dans notre loi fondamentale et qui ait un sens véritable. Nous n'avons nullement l'intention d'en venir aux excès de M. Brunhes...

M. Jacques Brunhes. Ce ne sont pas des excès ! Vous n'avez rien compris !

M. le garde des sceaux. ... qui veut faire siéger le Parlement douze mois sur douze. (*« Non ! non ! » sur les bancs du groupe communiste.*)

M. Jacques Brunhes. C'est absurde ! Je vais reprendre la parole et utiliser des moyens de procédure !

M. le président. Monsieur Brunhes, j'essaierai par la suite de clarifier les choses moi-même !

M. Jacques Brunhes. Le garde des sceaux n'est pas sérieux !

M. le président. Poursuivez, monsieur le garde des sceaux.

M. le garde des sceaux. Rappelerez-vous que le programme du parti communiste contient depuis toujours l'idée que le Parlement doit siéger en permanence ? Ce n'est pas moi qui l'ai inventé !

M. Jacques Brunhes. Absurde !

M. le garde des sceaux. M. Brunhes considère qu'il ne faut pas instituer de plafond. J'estime qu'il faut un plafond et tout le monde est d'accord sur ce point. Si ce plafond n'a aucun sens, alors nous écrirons dans la Constitution une disposition que l'Assemblée et le Sénat auront décidé de ne pas appliquer puisque, irréaliste, il sera systématiquement dépassé.

Le Gouvernement considère que le nombre de 130 séances est réaliste et qu'il peut être tenu.

M. Patrick Ollier. Très juste !

M. le garde des sceaux. Les séances supplémentaires seront purement exceptionnelles : il s'agira de véritables séances supplémentaires et non pas de séances « normales » qui pourront s'ajouter indéfiniment et en toutes circonstances au nombre fixé dans la Constitution.

Cela dit, ce point est très loin d'être un point essentiel de la réforme et perdre autant de temps à en parler revient à faire la démonstration que l'on ne veut pas donner à la Constitution le sens véritable qui est le sien. En effet, l'essentiel sera dans le règlement que l'Assemblée nationale adoptera et sur lequel le Gouvernement n'a aucune influence. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. Jean-Louis Beaumont. Alors, il faut supprimer l'alinéa !

M. Jacques Brunhes. Exact !

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

M. Jean-Jacques Hyest. Plafond ou pas, on s'interroge.

M. le garde des sceaux considère que notre règlement peut veiller à tout. Soit ! Mais à la condition qu'un certain nombre de dispositions figurent dans la Constitution, comme s'est le cas aujourd'hui, en ce qui concerne notamment la durée des sessions.

On peut tout dire. Il est à craindre que si l'on fixe un plafond, on risque de le dépasser ou même de se croire obligé de l'atteindre pour satisfaire au quota prévu.

Quant à l'argument de Patrick Ollier nous renvoyant à l'opinion publique, j'avoue franchement que je ne l'ai pas beaucoup apprécié.

Les parlementaires ne seraient-ils pas capables d'expliquer que, pour bien faire leur travail de contrôle et de législation tout en remplissant leur mandat dans leur circonscription, leur temps doit être mieux organisé ? Peut-être n'avons-nous pas besoin de 130 ou de 140 jours. Monsieur le garde des sceaux, les années extraordinaires exceptées, c'est-à-dire après les alternances, nous avons siégé souvent plus, mais le nombre moyen de jours de sessions a été bien inférieur à 120.

Je reconnais que, avec un cadre plus strict, notre travail pourrait être allégé. Tenons-nous en à 120 jours. Si des séances supplémentaires sont nécessaires, elles seront demandées et acceptées. Je ne vois vraiment pas où est le problème.

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

M. Pascal Clément. Monsieur le président, j'aurai quant à moi une approche plus pratique.

Si nous avons tous bien compris l'esprit de la réforme, il s'agit de travailler trois jours par semaine : le mardi, le mercredi et le jeudi pendant neuf mois. Un calcul rapide, sans doute imparfait, me fait constater que cela nous donne 108 jours de sessions.

M. Jean-Jacques Hyest. Mais il faut compter avec la discussion budgétaire !

M. Pascal Clément. En effet, et à cet égard, nous devons respecter les contraintes constitutionnelles.

Choisir 120 ou 130 jours de session revient donc largement à prendre en compte le vendredi et le lundi. D'ailleurs, c'est ce que j'ai déploré hier dans la discussion générale : finalement, nous ne siégerons plus trois jours, mais cinq jours par semaine, et cela pendant neuf mois !

Je veux bien tout ce qu'on veut, mais j'ai l'impression que c'est la loi de Mariotte, selon laquelle le gaz occupe tout le vide qu'on lui donne, qui s'appliquera.

Le problème pour moi n'est pas de choisir entre 120 ou 130 jours : il convient de partir de la base de 108 jours, qui correspondent aux trois jours par semaine pendant neuf mois.

Pour finir, je voudrais faire observer à tous que nous sommes très au-delà de ce que nous pensions quand nous envisagions la session unique.

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

M. le garde des sceaux. Je voudrais rappeler, notamment à ceux qui sont très attachés aux mécanismes essentiels et de la Constitution et des lois organiques, que l'on doit songer aux exigences du calendrier budgétaire.

J'en profite pour répondre au président de la commission des lois : la position que je prends ici est une position de fond, et non à géométrie variable.

M. Patrick Ollier. Très bien !

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

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Monsieur le garde des sceaux, je ne pense pas que la position de la commission des lois doive nécessairement vous amener à sourire, car nous avons eu nos raisons de la prendre. Certes, il ne s'agit sans doute pas d'un point essentiel. Mais je ne peux accepter de vous entendre affirmer que la commission des lois n'a fait aucun effort, alors que le Gouvernement en ferait sans cesse. (*« Ce qui est faux ! » sur plusieurs bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Je vous rappelle que nous discutons tout de même d'un texte du Gouvernement, et le rapporteur que je suis tient à dire qu'il a fait les efforts qui s'imposaient pour s'en rapprocher.

Il ne s'agit pas de savoir, comme vous l'avez laissé entendre tout à l'heure, s'il faut travailler plus ou moins, mais comment travailler mieux.

M. Pierre Albertini. Très juste !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. C'est le fond du débat. Depuis hier, nous n'avons cessé de dénoncer les conditions de travail insupportables auxquelles nous sommes confrontés. C'est la raison pour laquelle nous acceptons la proposition qui a émané en premier lieu du président de l'Assemblée nationale en faveur de la session unique.

Il a paru aberrant à la commission de retenir le chiffre de 150 jours...

M. Pascal Clément. A juste titre !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. C'est pourquoi elle a voulu trancher en retenant une moyenne – le chiffre qu'elle propose n'est pas le fruit du hasard. Mais elle y tient. Elle a fait tous les efforts qui s'imposaient pour se rapprocher du texte du Gouvernement et, monsieur le garde des sceaux, vous devez savoir, vous qui avez été président de la commission des lois et parfois son rapporteur, que ce n'est pas toujours aussi simple que cela.

Cela dit, vous n'avez pas répondu à la question essentielle que je vous ai posée au nom de la commission des lois.

M. le garde des sceaux. Si !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Vous n'avez rien dit sur l'attitude que vous auriez au Sénat. Ma question vous a d'ailleurs fait sourire...

M. le garde des sceaux. Je viens d'y répondre.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Je voudrais savoir si votre position sera aussi ferme devant la Haute assemblée qu'elle l'est ici.

M. Bernard Derosier. Ça, c'est du bon Mazeaud ! (*Soupires.*)

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

M. le garde des sceaux. J'ai répondu en disant que j'avais pris une position de fond et qu'elle n'était pas à géométrie variable. Je croyais, monsieur Mazeaud, que vous aviez compris ce que cela signifiait.

M. le président. La parole est à M. Georges Colombier. (*Protestations sur divers bancs.*)

Je vous en prie, mes chers collègues ! Vous avez la parole, monsieur Colombier.

M. Georges Colombier. On a bien le droit de dire ce que l'on pense, surtout quand on le dit correctement !

Monsieur le président, dans mon intervention sur l'article 2, je n'ai pas oublié que les mois d'octobre à décembre sont consacrés à la discussion budgétaire. Mais je vous fais confiance pour améliorer le fonctionnement de l'Assemblée nationale. Ainsi, de janvier à juin, nous pourrions, pour lutter précisément contre l'absentéisme, ne travailler véritablement que les mardis, mercredis et jeudis. Cela irait dans le bon sens.

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 99.

(Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. Nous en arrivons à deux sous-amendements qui peuvent être soumis à une discussion commune : le sous-amendement n° 100 du Gouvernement et le sous-amendement n° 125 rectifié de M. Marsaud.

La parole est à M. le garde des sceaux, pour défendre le sous-amendement n° 100.

M. le garde des sceaux. Je retire le sous-amendement n° 100 au profit du sous-amendement n° 125 rectifié de M. Marsaud, qui me paraît contenir une proposition intelligente et pertinente. J'ai d'ailleurs cru comprendre que la commission considérerait cette proposition comme telle.

M. le président. Le sous-amendement n° 100 est retiré.

La parole est à M. Alain Marsaud, pour défendre le sous-amendement n° 125 rectifié.

M. Alain Marsaud. Ce sous-amendement vise à mettre en œuvre les séances supplémentaires après 130 jours de séances par une procédure que l'on peut considérer comme allégée, à l'initiative, soit d'une assemblée se prononçant à la majorité de ses membres, soit du Gouvernement, sur un ordre du jour déterminé.

M. le président. Je ne voudrais pas paraître sortir du devoir d'impartialité qui s'impose à moi, mais dès lors que cet amendement, qui a l'accord du Gouvernement, serait voté, à quoi servirait-il de déterminer un plafond de jours de séance si le Gouvernement peut automatiquement, sur un ordre du jour déterminé, obtenir des jours de séance supplémentaires ?

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

M. Jean-Louis Beaumont. Très bonne question, monsieur le président !

M. le président. Je me tourne vers M. Derosier et M. Brunhes : à quoi cela servirait-il ? *(Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)*

M. Jacques Myard. De soupape !

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Je rappellerai, puisque des collègues n'ont pas compris, notamment certains membres de la commission des lois qui, et c'est leur droit, ont émis un vote contraire à la commission, que c'est le Gouvernement qui a prévu d'enfermer, si je puis dire, les jours de séance – 150 – dans les neuf mois.

Monsieur le président, je vous donne tout à fait raison : je pense qu'il était parfaitement inutile de procéder de cette manière. *(« Très bien ! » sur plusieurs bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)*

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

M. Jacques Brunhes. Je suis d'accord avec vous, monsieur le président.

Notre amendement n° 51 va tomber mais je voudrais prendre date, bien que je ne sache pas encore si le sous-amendement de M. Marsaud va être adopté.

Il est prévu de quantifier dans la Constitution le nombre de jours de séance. Soit ! Nous ferons un bilan au bout d'un, deux et trois ans afin d'apprécier la nécessité des séances supplémentaires.

Je pense qu'à cet égard nous faisons une erreur de fond. La session unique, c'est autre chose ! Aujourd'hui, nous sommes en train de la dénaturer d'une certaine façon.

Monsieur le garde des sceaux, nous n'avons jamais souhaité siéger en permanence...

M. le garde des sceaux. Mais si !

M. Jacques Brunhes. Le problème, c'est que le Gouvernement est maître de l'ordre du jour prioritaire. S'il y a une inflation de textes, c'est à lui et à la majorité qu'en incombe la responsabilité.

Nous avons un règlement que nous pouvons adapter, et c'est lui qui peut nous permettre de mieux organiser notre travail. Mais inscrire dans la Constitution un nombre de jours de séance me paraît totalement aberrant.

M. Jean-Jacques Hyest. Bravo !

M. Pascal Clément. Vous pouvez être tranquille, nous siégerons 180 jours ! C'est de la folie !

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

M. le garde des sceaux. Nous sommes en plein contresens.

Le Gouvernement, dans son projet initial, a proposé un plafond, et peu importe son niveau, puis une soupape : la possibilité de jours de séance supplémentaires. Les deux sont d'ailleurs liés : à partir du moment où il y a un plafond, il faut une soupape.

M. Alain Marsaud. Tout à fait !

M. le garde des sceaux. En procédant ainsi, le Gouvernement veut clairement signifier que ce n'est pas parce que le Parlement siégera pendant neuf mois qu'il remplira tout ce temps, en application de l'article 48, de discussions législatives. Autrement dit, nous avons prévu un plafond dans le sens de ce que le président Mazeaud et bien d'autres parlementaires ont dit après moi : « Il faut éviter une inflation législative. »

Aujourd'hui, on affirme que le plafond est une invitation à l'inflation législative. Or c'est tout le contraire, je le répète. Si un plafond a été fixé, c'est pour signifier que, même si le Parlement siège pendant neuf mois, nous ne voulons pas que l'ordre du jour recouvre toute cette durée.

Si l'on me rétorque que fixer un plafond, c'est aller dans le sens de l'inflation législative...

M. Pascal Clément. Tout à fait !

M. le garde des sceaux. ... alors autant le supprimer et l'on pourra ainsi, pendant neuf mois, organiser des séances tous les jours...

M. Pascal Clément. Samedi et dimanche compris !

M. le garde des sceaux. ... pour débattre de tous les textes que le Gouvernement voudra inscrire à l'ordre du jour.

Ce n'est naturellement pas de cela que le Gouvernement veut.

M. Pascal Clément. Tiens donc !

M. le garde des sceaux. Ce n'est naturellement pas ce que vous voulez. Fixons un plafond qui sera, M. le président Mazeaud l'a dit, la manifestation de notre volonté de légiférer et de contrôler non pas plus, mais mieux !

Tel est le sens du plafond, tel est le sens de la soupape ! (*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. le président. Je rappelle que le sous-amendement n° 125 rectifié de M. Marsaud tend à substituer, pour le dépassement du plafond, un système différent de celui qui avait été proposé par la commission. Nous avons donc deux systèmes en concurrence : celui de la commission des lois et celui de M. Marsaud, qui a le soutien du Gouvernement.

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

M. le président. En conséquence, voter pour celui de M. Marsaud, c'est voter contre celui de la commission.

Je mets aux voix le sous-amendement n° 125 rectifié.

Je constate qu'il y a égalité de voix et le sous-amendement n'est donc pas adopté.

En conséquence, le sous-amendement n° 106 n'a plus d'objet.

Je mets aux voix par un seul vote les amendements n°s 23 rectifié et 94.

(*Ces amendements sont adoptés.*)

M. le président. En conséquence, les amendements n°s 19 de M. Cazin d'Honinchtun, 51 de M. Brunhes, 93 de M. de Robien, 128 de M. Lux, 116 de M. Fèvre, 77 de M. Derosier, 127 de M. Clément et 119 de M. Picotin n'ont plus d'objet.

Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'article 2, modifié par l'amendement n° 23 rectifié.

(*L'article 2, ainsi modifié, est adopté.*)

Article 3

M. le président. « Art. 3. – Dans le troisième alinéa de l'article 12 de la Constitution, les mots : "des périodes prévues pour les sessions ordinaires" sont remplacés par les mots : "de la période prévue pour la session ordinaire". »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 3.

(*L'article 3 est adopté.*)

Article 4

M. le président. « Art. 4. – La dernière phrase du deuxième alinéa de l'article 49 de la Constitution est ainsi rédigée :

« Lorsqu'une motion de censure a été rejetée, une seule autre motion peut être proposée par les mêmes signataires au cours de la même session, sauf dans le cas prévu à l'alinéa ci-dessous. »

M. Alain Marsaud a présenté un amendement, n° 59, ainsi rédigé :

« Supprimer l'article 4. »

La parole est à M. Alain Marsaud.

M. Alain Marsaud. Cet amendement a pour objet de supprimer la limitation du dépôt de motions de censure au cours de la session unique de neuf mois. Ce droit est en effet inhérent au Parlement dans ses fonctions de contrôle de l'action gouvernementale. Il permet à une partie du Parlement de réclamer un débat engageant le Gouvernement sur une question d'une particulière importance.

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

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. La commission s'est opposée à cet amendement car supprimer toute limitation du nombre de motions de censure pouvant être déposées risquerait de paralyser les autres activités de l'Assemblée nationale.

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

M. le garde des sceaux. Même avis que la commission : je suis défavorable à l'amendement de M. Marsaud.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 59. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. M. Alain Marsaud a présenté un amendement, n° 60 corrigé, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'article 4 : "La dernière phrase du deuxième alinéa de l'article 49 de la Constitution est abrogée." »

La parole est à M. Alain Marsaud.

M. Alain Marsaud. Je le retire, monsieur le président, car il subira le même sort.

M. Bernard Derosier. Je le reprends.

M. le président. La parole est donc à M. Bernard Derosier, pour soutenir l'amendement n° 60 corrigé.

M. Bernard Derosier. Il est défendu.

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

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Défavorable.

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

M. le garde des sceaux. Défavorable également.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 60 corrigé.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. M. Mazeaud, rapporteur, et M. Derosier ont présenté un amendement, n° 24, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le dernier alinéa de l'article 4 :

« Sauf dans le cas prévu à l'alinéa ci-dessous, un député ne peut être signataire de plus de trois motions de censure au cours d'une même session ordinaire et de plus d'une au cours d'une même session extraordinaire. »

La parole est à M. Bernard Derosier.

M. Bernard Derosier. Cet amendement, déposé par M. Mazeaud et dont je suis cosignataire, relève du même esprit que ceux de M. Marsaud.

De quoi s'agit-il ? Tout simplement de garantir le droit des parlementaires, et plus particulièrement, ceux de l'opposition, de déposer une ou plusieurs motions de censure.

La Constitution limite ce droit à une motion par session, soit deux pour six mois. Le projet du Gouvernement va encore plus loin dans la mesure où il propose d'en rester à deux, mais pour neuf mois. En ajouter une, soit trois motions pour neuf mois, me semble un *minimum minimorum* que l'Assemblée se devrait d'accepter. C'est en tout cas ce que la commission a pensé. En acceptant cet amendement, elle a voulu *a minima* garantir le droit des parlementaires de déposer des motions de censure.

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

M. le garde des sceaux. Cet amendement est pertinent. Le Gouvernement y est favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 24.
(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. En conséquence, l'amendement n° 78 de M. Bernard Derosier n'a plus d'objet.

Personne ne demande plus la parole ? ...

Je mets aux voix l'article 4, modifié par l'amendement n° 24.

(*L'article 4, ainsi modifié, est adopté.*)

Article 5

M. le président. « Art. 5. – A l'article 51 de la Constitution, les mots : "sessions ordinaires ou extraordinaires" sont remplacés par les mots : "de la session ordinaire ou des sessions extraordinaires". »

M. Mazeaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 25, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'article 5 :

« L'article 51 de la Constitution est ainsi rédigé :

« L'Assemblée nationale est réunie de droit pour des séances supplémentaires pour permettre, le cas échéant, l'application des dispositions de l'article 49. La clôture de la session ordinaire ou des sessions extraordinaires est de droit retardée aux mêmes fins. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Cet amendement propose une meilleure rédaction de l'article 5.

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

M. le garde des sceaux. Cet amendement répare un oubli du Gouvernement. Il est donc tout à fait opportun et j'y suis favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 25.
(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. En conséquence, ce texte devient l'article 5.

La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

3

DÉCLARATION DE L'URGENCE D'UNE PROPOSITION DE LOI

M. le président. J'ai reçu de M. le Premier ministre une lettre m'informant que le Gouvernement déclare l'urgence de la 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.

Acte est donné de cette communication.

4

ORDRE DU JOUR

M. le président. Cet après-midi, à seize heures, deuxième 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 vingt et une heures trente, troisième séance publique :

Fixation de l'ordre du jour ;

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

La séance est levée.

(*La séance est levée à douze heures cinquante-cinq.*)

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