

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. PHILIPPE SÉGUIN

1. **Révision constitutionnelle.** – Discussion, en deuxième lecture, d'un projet de loi constitutionnelle (p. 3).

M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice.

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

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 8)

MM. Jean-Jacques Hyest,
Jérôme Bignon,
Patrick Braouezec,
Bernard Derosier.

Clôture de la discussion générale.

M. le garde des sceaux.

DISCUSSION DES ARTICLES (p. 14)

Article 1^{er} (p. 14)

Amendement n° 7 de M. Derosier : MM. Bernard Derosier, le rapporteur, le garde des sceaux. – Rejet.

Amendement n° 8 de la commission des lois : MM. le rapporteur, le garde des sceaux. – Adoption.

Amendement n° 9 de la commission : MM. le rapporteur, le garde des sceaux. – Adoption.

Amendement n° 1 de M. Derosier : MM. Bernard Derosier, le rapporteur, le garde des sceaux. – Rejet.

Amendement n° 2 de M. Derosier : MM. Bernard Derosier, le rapporteur, le garde des sceaux. – Rejet.

Amendement n° 10 de la commission : MM. le rapporteur, le garde des sceaux, Xavier de Roux. – Adoption.

Adoption de l'article 1^{er} modifié.

Après l'article 1^{er} (p. 16)

Amendement n° 3 de M. Derosier : MM. Bernard Derosier, le rapporteur, le garde des sceaux. – Rejet.

Article 2 (p. 17)

Amendement n° 11 de la commission : MM. le rapporteur, le garde des sceaux. – Adoption.

Amendements n°s 19 rectifié du Gouvernement et 12 de la commission : M. le rapporteur. – Retrait de l'amendement n° 12.

MM. le garde des sceaux, le rapporteur. – Adoption de l'amendement n° 19, deuxième rectification.

Adoption de l'article 2 modifié.

Article 3 bis (p. 18)

Amendement n° 13 de la commission, avec le sous-amendement n° 20 du Gouvernement : MM. le rapporteur, le garde des sceaux. – Retrait du sous-amendement n° 20 ; adoption de l'amendement n° 13 rectifié.

Amendement n° 14 de la commission : MM. le rapporteur, le garde des sceaux. – Adoption.

Adoption de l'article 3 bis modifié.

Article 5. – Adoption (p. 19)

Après l'article 5 (p. 19)

Amendement n° 4 de M. Derosier : M. Jacques Floch.

Amendement n° 5 de M. Derosier : MM. Jacques Floch, le rapporteur, le garde des sceaux, Laurent Dominati. – Rejet des amendements n°s 4 et 5.

Amendement n° 6 de M. Derosier : MM. Bernard Derosier, le rapporteur, le garde des sceaux. – Rejet.

Article 6 (p. 20)

Amendements n°s 21 du Gouvernement et 15 de la commission : MM. le garde des sceaux, le rapporteur. – Retrait de l'amendement n° 15 ; adoption de l'amendement n° 21, qui devient l'article 6.

Article 7 (p. 22)

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

Adoption de l'article 7 modifié.

Article 13 (p. 23)

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

Ce texte devient l'article 13.

EXPLICATIONS DE VOTE (p. 24)

MM. Bernard Derosier,
Michel Péricard,
Jean-Jacques Hyest,
Patrick Braouezec.

VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. 25)

Adoption de l'ensemble du projet de loi constitutionnelle.

M. le garde des sceaux.

Suspension et reprise de la séance (p.)

PRÉSIDENTE DE MME NICOLE CATALA

2. **Contrat initiative-emploi. – Mesures pour l'emploi et la sécurité sociale.** – Suite de la discussion de deux projets de loi adoptés par le Sénat après déclaration d'urgence (p. 25).

DISCUSSION GÉNÉRALE COMMUNE (*suite*) (p. 25)

MM. Jean-Paul Ancidoux,
Francisque Perrut,
Paul Vergès,
François Loos,
Philippe Langenieux-Villard,
Nicolas Forissier,
Philippe Legras,
Jean-Pierre Bastiani,
Jean-Yves Chamard,
Michel Meylan,
François Guillaume,
Aloÿse Warhouver.

Clôture de la discussion générale commune.

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

3. **Ordre du jour** (p. 39).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENCE DE M. PHILIPPE SÉGUIN

La séance est ouverte à quinze heures.

M. le président. La séance est ouverte.

1

RÉVISION CONSTITUTIONNELLE

Discussion, en deuxième lecture, d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, en deuxième lecture, du projet de loi constitutionnelle portant extension du champ d'application du référendum, instituant une session parlementaire ordinaire unique, modifiant le régime de l'inviolabilité parlementaire et abrogeant les dispositions relatives à la Communauté et les dispositions transitoires (nos 2178, 2180).

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

M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, au moment où nous entamons cette deuxième lecture, je voudrais en premier lieu remercier les deux assemblées – l'Assemblée nationale d'abord, le Sénat ensuite – pour la tâche réalisée sous l'impulsion de leurs présidents respectifs, M. Philippe Séguin et M. René Monory. Les deux commissions des lois, en particulier, celle de l'Assemblée nationale sous la présidence de M. Mazeaud, également rapporteur, ont accompli un travail intensif.

Comme tout projet de révision de la Constitution, celui que nous examinons aujourd'hui est à la fois ambitieux et difficile. Il doit être abordé avec autant de détermination que de prudence.

Sur quel point pouvons-nous encore progresser ? N'oublions pas, mesdames, messieurs les députés, qu'il s'agit d'aboutir, en deuxième lecture si possible, au vote d'un texte identique par l'Assemblée nationale et le Sénat de telle sorte que le Congrès puisse être convoqué pour examiner le texte commun des deux assemblées. Je suis persuadé que nous allons y parvenir dans les délais envisagés par les présidents des assemblées, en particulier par celui de l'Assemblée nationale, M. Philippe Séguin, qui convoque et préside le Congrès.

Pourquoi ai-je ce sentiment ? Parce que la discussion a, depuis son début, été marquée de tous côtés, notamment de celui du Gouvernement, que je représente, mais également du côté des parlementaires, par un grand esprit d'ouverture et de conciliation. Je suis donc persuadé que, aujourd'hui à l'Assemblée et demain au Sénat, nous allons aboutir.

Je rappelle, car cela n'a peut-être pas été suffisamment souligné jusqu'à présent, que des points d'accord essentiels ont pu être dégagés.

Le principe d'une session unique de neuf mois est désormais acquis, et les dispositions qui s'y rapportent ont été votées par les deux chambres. Celui de l'extension du champ du référendum a également été approuvé.

Les deux axes fondamentaux de la réforme voulue par le Président de la République sont donc aujourd'hui acquis.

Il importe désormais de décliner ces principes. Ce sera l'objet des discussions qui auront lieu aujourd'hui à l'Assemblée et demain au Sénat.

Comme je l'ai fait lors de la première lecture, je m'exprimerai successivement sur le référendum, sur la session unique et sur l'inviolabilité parlementaire.

L'Assemblée nationale a, dès le départ, parfaitement compris le vœu du Président de la République et a adopté une rédaction qui, à partir de celle du Gouvernement, précisée et améliorée, a permis de dégager un très large accord au moment du vote.

Nous avons le souci, je le répète, d'étendre le champ du référendum sans en modifier la nature. Vous avez voulu, pour ce qui vous concerne, ne dresser aucun obstacle dirimant entre le chef de l'Etat, qui a, seul, la responsabilité de soumettre un projet de loi au référendum, et le peuple. C'est ainsi que vous avez écarté tout contrôle préalable du Conseil constitutionnel. Le Sénat vous a suivi sur ce point.

Sur d'autres, en revanche, la Haute assemblée s'est un peu écartée du texte que vous aviez voté.

Le Sénat n'a pas remis en cause le principe du référendum. Mais il a souhaité que le Parlement soit associé à la phase de lancement, si je puis dire, de la consultation populaire prévue à l'article 11 de la Constitution. Il a souhaité que les débats, qui sont des débats de fond, des débats d'idées, qui précèdent la tenue du référendum et en éclairent les enjeux, ne soient pas abandonnés aux seuls médias, aux seuls groupes de pression, mais qu'au contraire ils puissent trouver leur place naturelle au sein du Parlement.

En effet, une telle position, si l'on veut rendre tout son rôle au Parlement, se justifie. Celui-ci doit être le lieu légitime de l'expression des courants d'opinion. S'agissant d'un référendum portant sur un domaine qui relève de la loi, il ne paraît pas non plus intellectuellement contestable de vouloir que le Parlement puisse dire son mot.

Le Gouvernement n'est pas resté insensible aux préoccupations des sénateurs tendant à mieux mettre en lumière les enjeux de la question soumise au référendum grâce à un débat préalable au Parlement. Mais il s'est opposé à ce que ce débat soit sanctionné par un vote. En effet, ce serait pervertir la procédure même du référendum que de la calquer sur celle de l'article 89 de la Constitution. L'article 11 ne doit pas être transformé en « faux » article 89 !

Nous avons voulu préserver le Président de la République des conséquences du débat parlementaire et prévoir que ce débat ne pourra porter que sur la déclaration du Gouvernement lui-même, sans qu'il puisse être

question de mettre en cause l'opportunité même de recourir au référendum ni, d'une manière générale, la décision du Président de la République.

En conséquence, il nous a semblé utile d'apporter quelques précisions à la formule très générale et quelque peu elliptique retenue par le Sénat avec l'accord du Gouvernement. C'est ce qu'a fait votre commission des lois en apportant au texte de l'article 11, tel qu'il est sorti du Sénat, une précision utile que le Gouvernement approuve. Il souhaite que l'Assemblée nationale l'adopte.

S'agissant en second lieu du champ d'application du référendum, le Sénat a manifesté quelques craintes sur l'ampleur et l'imprécision de la rédaction du projet initial. Pendant toute la discussion, il a considéré que, malgré les assurances que le Gouvernement a pu lui donner par ma bouche, il convenait de se prémunir contre d'éventuels dérapages ou déviations de l'utilisation du référendum dans son nouveau champ. C'est pourquoi il a souhaité que soit réduite la portée de la référence aux services publics et que l'éducation soit expressément mentionnée, considérant que l'expression « politique économique et sociale » ne recouvre pas nécessairement la matière éducative.

Le Sénat a donc adopté un texte dans lequel les services publics entrent dans le champ d'application du référendum uniquement lorsqu'ils concourent à la réforme économique et sociale qui fait l'objet du projet, et il a ajouté le mot « éducative » à la formule « politique économique et sociale ».

Hier, votre commission des lois a proposé de supprimer le mot « éducative », jugeant la précision superflue. Car qu'est-ce que l'éducation si ce n'est le moyen de préparer les jeunes à la vie en société et à la vie professionnelle, à entrer dans l'économie ?

Il est clair que les intentions du Gouvernement n'ont jamais été de faire un référendum sur le « service public » en général. J'ai donc accepté de me rallier à la proposition du Sénat, limitant le champ d'application du référendum aux services publics qui « concourent » aux réformes de la politique économique et sociale. Votre commission des lois l'a également accepté puisqu'elle n'a pas modifié le texte du Sénat sur ce point.

Voilà pour le champ du référendum.

J'en viens au deuxième volet de la réforme.

Les débats sur la session unique ont été d'une autre nature car, par définition, ils touchent directement le Parlement. En effet, il s'agit de savoir comment le Parlement travaillera dans le cadre d'une session de neuf mois, et quelles méthodes de travail, quels horaires, quels moyens il mettra en œuvre pour faire en sorte que l'objectif soit atteint : une session unique de neuf mois non pas pour travailler plus, mais pour travailler mieux, non pas pour faire plus de lois, mais pour faire, à tête reposée, de meilleures lois, et lorsqu'elles sont indispensables, ainsi que pour contrôler le Gouvernement d'une manière continue et plus homogène.

Le Sénat a rejoint votre assemblée sur le principe d'une session de neuf mois d'octobre à juin. Il a toutefois souhaité que cette session ne commence que le premier mardi du mois d'octobre et se termine le dernier jeudi du mois de juin, alors que vous aviez prévu, comme le Gouvernement en avait exprimé le vœu, de la faire débiter le premier jour ouvrable d'octobre et de la faire se terminer le dernier jour ouvrable de juin. Mais ce point n'est pas essentiel.

Pour ma part, je crois qu'il est préférable de s'en tenir, comme le souhaite votre commission des lois, à la notion de jour ouvrable. Lorsque le texte reviendra devant eux, les sénateurs s'y rallieront sans doute.

Deux questions ont, en première lecture, et dans chacune des assemblées, fait l'objet de discussions plus vives. Les sujets en valaient la peine.

La première question concerne le nombre maximum de jours de séance à l'intérieur des neuf mois de session.

Il est clair que le Gouvernement n'a jamais voulu, en marquant sa préférence, au cours de la discussion dans cet hémicycle, pour un nombre de cent trente jours, engager un débat fondamental entre ceux qui, comme le Sénat et votre commission des lois, préféreraient cent vingt jours, et lui-même qui souhaite cent trente jours. En fait, le régime des sessions ne risque pas d'en être modifié.

Le Gouvernement a simplement voulu faire valoir que, si l'on fixe un plafond trop bas, on risque d'avoir des séances supplémentaires systématiques, ce qui ferait que ce plafond n'aurait plus grand sens, et que, si l'on fixe un plafond trop haut, on nourrit des craintes de certains quant à une inflation législative.

Alors que j'ai fait voter au Sénat les cent trente jours de séances, comme à l'Assemblée, votre commission des lois vous propose de revenir à cent vingt. Je vais annoncer ce qui sera sûrement une merveilleuse nouvelle pour vous tous en cette fin du mois de juillet : je suis d'accord pour cent vingt jours. (*« Ah ! » sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, rapporteur. Enfin !

M. le garde des sceaux. Cela sera sûrement de nature à vous mettre du baume au cœur à la fin d'une lourde session. (*Sourires.*) Voilà qui vous montre aussi à quel point le débat, fort vif, que nous avons eu avec Pierre Mazeaud au cours de la première lecture, n'a en aucune façon altéré notre volonté réciproque d'aboutir à un bon accord et de faire en sorte que le texte réponde aux vœux de chacun.

En acceptant le plafond de 120 jours de séance, le Gouvernement a voulu montrer qu'il n'avait pas l'intention, avec la session de neuf mois, de forcer le Parlement à travailler plus. Le Président de la République a proposé la session unique, sur la suggestion de votre président, Philippe Séguin, parce qu'il considère que l'on fera ainsi de meilleures lois et que le Gouvernement sera mieux contrôlé, ce qui est bon pour la France.

Dès lors que l'on abaisse le plafond des jours de séance, il est logique que la procédure de convocation du Parlement pour des séances supplémentaires soit assouplie. Celle que l'Assemblée avait adoptée en première lecture était très lourde puisqu'elle prévoyait un décret du Président de la République. Le Sénat a estimé que cette solution n'était guère praticable et lui a préféré, conformément aux souhaits du Gouvernement, un système plus simple et plus souple, auquel votre commission des lois s'est ralliée. C'est le Premier ministre qui pourra convoquer l'Assemblée ou le Sénat pour des séances supplémentaires, après consultation du président de l'assemblée concernée, dont l'avis, naturellement, pèsera lourd dans la décision du Gouvernement.

Tel est le double accord auquel la commission des lois et le Gouvernement sont parvenus sur le nombre des jours de séance et la procédure prévue pour décider la tenue de séances supplémentaires.

Mais l'article 28, qui crée la session unique, aborde désormais, à l'initiative du Sénat, une troisième question tout aussi importante, celle de la répartition du travail parlementaire sur les neuf mois de session, c'est-à-dire du calendrier des semaines et des jours de séance. Le Sénat a introduit à cet égard des dispositions qui me paraissent poser problème dans la mesure où elles ont une incidence indirecte sur l'ordre du jour. Or, je l'ai rappelé dès le début de la discussion, la maîtrise de l'ordre du jour des assemblées par le Gouvernement est l'un des piliers des institutions de la V^e République et le Gouvernement n'entend pas qu'à l'occasion de cette révision on puisse déroger à ce principe.

Votre commission des lois a repris en partie seulement le texte du Sénat. Elle prévoit en effet que les semaines de séance seront arrêtées non pas d'un commun accord, mais par chaque assemblée pour ce qui la concerne. Quant aux jours et horaires de séance, ils seront déterminés, conformément à la rédaction sénatoriale, par le règlement de chaque chambre. Il s'agit en fait de maintenir, sans les altérer, les dispositions actuelles du règlement du Sénat, qui permet à la Haute assemblée de déterminer elle-même les jours et heures de ses séances. Au moment où l'on veut revaloriser le rôle du Parlement, lui donner une plus grande liberté de manœuvre et améliorer ses conditions de travail, il n'est pas question, évidemment, de revenir sur ces dispositions.

En revanche, il est clair que la fixation des semaines de séance, c'est-à-dire du calendrier de travail des neuf mois, doit être effectuée par les deux assemblées et avec l'aval du Gouvernement. C'est une condition nécessaire si l'on veut pouvoir remplir le programme législatif et respecter l'article 47 de la Constitution, qui fixe un calendrier très strict pour l'examen de la loi de finances : quarante jours à l'Assemblée, vingt au Sénat.

L'amendement que le Gouvernement a l'intention de présenter pour proposer une nouvelle rédaction de l'article 28 comporte donc une série de dispositions qui forment, me semble-t-il, un ensemble équilibré. Premièrement, le plafond de séances est fixé à cent vingt jours. Deuxièmement, les semaines de séance sont déterminées par chacune des assemblées, mais le Gouvernement peut obtenir, à l'intérieur de ces semaines, des jours de séance supplémentaires. Troisièmement, les jours et les horaires sont fixés librement par les règlements des assemblées.

Voilà un dispositif qui permet à la fois de respecter les exigences de l'ordre du jour et de donner à chacune des assemblées, aux termes mêmes de la Constitution, une liberté réglementaire nouvelle, dont je suis sûr, monsieur le président, qu'elles feront le meilleur usage, afin que les députés et les sénateurs puissent travailler mieux sans travailler plus.

C'est justement à l'article 48 de la Constitution, relatif à l'ordre du jour, qu'ont été introduites deux dispositions de procédure parlementaire de nature à renforcer les moyens de contrôle du Parlement sur le Gouvernement, dispositions qui font l'objet de divergences entre l'Assemblée nationale et le Sénat.

La première traduit la volonté de l'Assemblée de rendre à la procédure des questions orales au Gouvernement une sincérité, une spontanéité, une dynamique qu'elle avait progressivement perdues. Au cours de l'actuelle législature, votre président, Philippe Séguin, a déjà essayé de l'enrichir et l'Assemblée elle-même a voté, en première lecture, un amendement prévoyant qu'au début de trois séances par semaine, sans doute le mardi, le mercredi et le jeudi, un « temps » serait consacré à des questions. Le Sénat a fort justement considéré qu'une telle fréquence

serait trop élevée. Trois temps de questions ici, trois temps de questions au Sénat : même avec quarante ministres et secrétaires d'Etat, nous aurions une certaine difficulté à répondre à cette exigence du calendrier.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Ce serait quand même bien si vous étiez moins nombreux !

M. le garde des sceaux. Au Royaume-Uni, les secrétaires parlementaires sont extrêmement nombreux et répartis entre la Chambre des lords et la Chambre des communes. La pratique de ces questions, au demeurant beaucoup plus ancrée dans les mœurs, est donc bien plus facile à assumer pour le Gouvernement.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Mais il ne connaît pas à l'avance le texte de la question !

M. le garde des sceaux. Monsieur le président de la commission des lois, si j'ai accepté et peut-être même suggéré à certains parlementaires d'instituer, à l'instar du *question time* britannique, un temps de questions à la française, c'est bien parce que je trouve qu'il n'est pas du tout sportif de répondre à une question que l'on connaît.

M. Robert Pandraud. Absolument !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Donnez l'exemple !

M. le garde des sceaux. Moi, j'aime bien le sport et je pense qu'il devrait y avoir plus de ressemblance entre la noble incertitude du sport et la noble incertitude de la politique. (*Sourires.*)

J'étais donc, pour ma part, très favorable à ce système, mais le Sénat n'a pas souhaité s'y rallier.

Voilà pourquoi la commission des lois vous présente un amendement – auquel je souscris – qui fixe une sorte de minimum en prévoyant, chaque semaine, au moins une séance de questions. Cela veut dire qu'en réalité il y en aura deux. Outre la séance de questions orales sans débat inscrite d'ores et déjà dans la Constitution de 1958, qui se déroule le jeudi matin à l'Assemblée et le vendredi matin au Sénat, une deuxième séance de questions sera organisée. Chacune des assemblées aura tout loisir d'en fixer les modalités afin de la rapprocher, autant que faire se peut, du « jeu de la vérité » et de la rendre aussi spontanée que possible.

La deuxième modification de l'article 48 introduite par l'Assemblée nationale tendait à mieux prendre en compte l'initiative parlementaire en permettant l'inscription à l'ordre du jour de propositions de loi plus nombreuses.

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

M. Robert Pandraud. C'est essentiel !

M. le garde des sceaux. Vous aviez prévu de réserver une séance par mois à l'examen des propositions. Là encore, j'avais bataillé ferme avec le président de la commission des lois.

M. Robert Pandraud. Il avait raison !

M. le garde des sceaux. Mais j'avais finalement obtenu satisfaction de la majorité de l'Assemblée...

M. Robert Pandraud et M. Bernard Derosier. Hélas !

M. le garde des sceaux. ... pour que l'ordre du jour de cette séance mensuelle soit fixé en accord avec le Gouvernement. La commission des lois, pour sa part, souhaitait qu'il soit fixé librement, au besoin sans l'accord du Gouvernement.

M. Xavier de Roux. Et elle avait raison !

M. le garde des sceaux. Quant au Sénat, optant pour une conception encore plus extensive, il propose que cette séance mensuelle ne soit pas réservée aux propositions de loi, mais que chaque assemblée puisse déterminer comme elle l'entend le contenu de l'ordre du jour.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Des propositions de résolution, par exemple !

M. le garde des sceaux. Bref, nous nous trouvons face à des divergences multiples, puisque ni le Sénat, ni votre commission des lois, ni la majorité de l'Assemblée soutenue par le Gouvernement n'ont le même point de vue. Dans ce débat, quel doit être le repère ?

Si le Gouvernement est maître de l'ordre du jour, ce n'est évidemment pas par caprice et ce n'est pas seulement pour le principe. C'est parce que, en vertu de l'article 20 de la Constitution, il « détermine et conduit la politique de la nation ». Cela peut exiger que la loi soit votée d'urgence, dans des délais impératifs. Le Gouvernement doit donc avoir les moyens d'imposer son ordre du jour.

Ce principe, j'y insiste, est l'un des quatre piliers du parlementarisme rationalisé instauré par la Constitution de 1958. C'est pourquoi, au Sénat comme à l'Assemblée, je ne me suis pas montré favorable à ce que l'ordre du jour de cette séance mensuelle soit fixé librement par les assemblées elles-mêmes.

M. Xavier de Roux. C'est bien dommage !

M. le garde des sceaux. Attendez, je n'ai pas fini.

M. Robert Pandraud. Le garde des sceaux va céder !

M. le garde des sceaux. Mais votre commission des lois a souhaité maintenir la disposition votée par le Sénat qu'elle avait d'ailleurs elle-même adoptée avant que l'Assemblée, finalement, ne la repousse. Alors, le Gouvernement accepte de faire un pas, lui aussi, vers ce qu'il considère comme une préoccupation importante et législative du Parlement.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Que cela est bien dit !

M. le garde des sceaux. Je ne m'opposerai donc pas à la volonté de la commission des lois.

M. Robert Pandraud. Quel excellent garde des sceaux ! (Sourires.)

M. le garde des sceaux. J'en viens, pour terminer, à la question de l'inviolabilité, qui fait l'objet – cela n'aura échappé à personne – de plusieurs points de divergence entre le Sénat et l'Assemblée nationale.

Sous réserve d'une légère différence d'appréciation sur l'étendue des mesures de contrôle judiciaire devant donner lieu à autorisation de l'assemblée concernée, l'Assemblée nationale avait adopté en première lecture le texte qui lui était soumis par le Gouvernement, approuvant ainsi les trois principales modifications au régime actuel de l'inviolabilité. Premièrement, les poursuites – par exemple la mise en examen, la constitution de partie civile, la citation directe, le réquisitoire nominatif – pouvaient désormais être engagées sans que l'assemblée à laquelle appartient le parlementaire ait à donner son autorisation. Deuxièmement, l'arrestation continuait à être soumise à autorisation et l'on y ajoutait, sous la réserve que j'ai dite, les mesures de contrôle judiciaire. Troisièmement, chaque assemblée conservait la faculté de

suspendre la détention ou les poursuites décidées pour des raisons manifestement extravagantes, conformément à une ancienne tradition parlementaire, mais uniquement pour la durée de la session en cours.

Le Sénat, pour des raisons de principe, a décidé qu'il ne fallait pas revenir sur le texte actuel de la Constitution, lequel prévoit que les poursuites doivent être autorisées par une procédure que l'on appelle communément, bien que l'expression ne soit pas tout à fait exacte, la levée de l'immunité parlementaire.

Il y a donc une divergence très nette entre les deux assemblées. Votre commission des lois, après avoir examiné le texte du Sénat, vous propose de revenir à la première formule, c'est-à-dire de modifier la Constitution et de supprimer l'autorisation des poursuites. Je soutiens très clairement sa position.

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

M. le garde des sceaux. En ce qui concerne l'autorisation de l'arrestation, j'ai dit qu'il existait une petite difficulté sur la question du contrôle judiciaire.

Le Sénat, comme le Gouvernement, estime que le contrôle judiciaire doit être considéré dans son ensemble et soumis à autorisation. L'Assemblée nationale estime que l'autorisation doit être limitée à certaines des mesures du contrôle judiciaire, celles qui restreignent la liberté d'aller et venir. Autrement dit, sur les quatorze ou quinze mesures de contrôle judiciaire, trois ou quatre seulement relèveraient du régime de l'autorisation, les autres pouvant être prises de sa propre autorité par le magistrat instructeur.

Je persiste à penser que la position de l'Assemblée présente trois inconvénients.

D'abord, la liste des mesures soumises à autorisation ne peut être établie avec certitude. La liberté d'aller et venir est-elle mise en cause par trois, quatre ou cinq des mesures prévues par le code de procédure pénale ? On ne le sait pas exactement. La rédaction proposée pour l'article 26 de la Constitution vise simplement la « liberté d'aller et venir », et non pas le deuxièmement, le quatrième ou le septième de l'article du code.

M. Jean-Jacques Hyest. On peut d'ailleurs inventer d'autres mesures !

M. le garde des sceaux. Comment imaginer que l'on puisse citer le code de procédure pénale dans la Constitution ? Si celui-ci venait à changer, il faudrait modifier la Constitution, ce qui n'est pas pensable.

Ensuite, comme je l'ai déjà indiqué longuement devant vous, une seconde autorisation serait nécessaire pour révoquer le contrôle judiciaire, ce qui rendrait en définitive la mesure totalement inefficace.

Enfin, et cette critique a été clairement faite devant le Sénat, ne serait pas pris en compte le rôle exact des assemblées lorsqu'elles doivent statuer sur une demande de levée d'immunité parlementaire. Dans ce cas, en effet, l'assemblée n'a pas à préjuger d'une décision qui relève exclusivement du juge d'instruction, à savoir le choix des mesures de contrôle judiciaire devant être ordonnées. Limiter l'exigence d'autorisation à la liberté d'aller et venir signifie en fait que l'Assemblée considère que le contrôle judiciaire ne peut porter que sur ce point. Or le magistrat instructeur peut estimer, quant à lui, que telle interdiction professionnelle, par exemple, relève du contrôle judiciaire.

Pour justifier la limitation de l'autorisation à certaines formes de contrôle judiciaire, votre assemblée avait toutefois estimé qu'il fallait éviter de multiplier les débats en séance publique, en raison de la publicité malencontreuse qui en résulte pour celui qui en est, si j'ose dire, la vedette involontaire. Ce risque n'est effectivement pas négligeable.

C'est pourquoi je suis aujourd'hui favorable à l'amendement adopté par votre commission qui propose de soumettre les demandes de levée d'immunité en matière de mesures restrictives de liberté à l'examen du seul bureau de l'assemblée concernée, y compris en période de session. Ainsi, l'espèce de stigmatisation politico-médiatique qui résulte du débat de demande de levée d'immunité parlementaire sera la moins préjudiciable possible.

Quelques difficultés d'interprétation subsistent cependant dans le texte qui a été adopté hier par votre commission, s'agissant notamment du rôle respectif du bureau et de l'assemblée plénière. Mais ces difficultés disparaîtraient si était adopté un amendement de votre commission auquel je suis favorable. Celui-ci, en effet, outre qu'il lève certaines ambiguïtés, supprime surtout le principal inconvénient des textes actuels, à savoir la surmédiation des poursuites dont peuvent faire l'objet les parlementaires.

Quant à l'autorisation des poursuites, le Sénat a souhaité la maintenir. Je ne vais pas répéter longuement pourquoi une telle solution me paraît inadaptée. Disons simplement qu'elle ne constitue pas un filtre efficace pour éviter des procédures abusives du fait de son caractère intermittent et qu'elle se retourne en réalité contre le parlementaire qu'elle est censée protéger puisqu'elle se traduit par une sorte de harcèlement politico-médiatique.

Il faut donc sur cette question revenir à la solution préconisée par le Gouvernement et adoptée par votre assemblée en première lecture, c'est-à-dire supprimer l'autorisation des poursuites. C'est ce qu'un amendement de la commission des lois et un autre du Gouvernement vont vous proposer.

Je suis persuadé qu'une position commune pourra être enfin trouvée demain malgré cette divergence forte entre l'Assemblée nationale et le Sénat. C'est pourquoi je souhaite aujourd'hui que l'Assemblée suive le Sénat sur la question du contrôle judiciaire et non pas seulement sur les mesures qui restreignent la liberté d'aller et de venir, comme je souhaite que le Sénat accepte demain de suivre l'Assemblée nationale sur la question de la suppression de l'autorisation des poursuites et de ne plus maintenir le texte actuel de la Constitution.

Telles sont, mesdames, messieurs les députés, les explications que je souhaitais vous donner. J'espère avoir été suffisamment clair et que les enjeux du débat qui va maintenant s'ouvrir sont parfaitement définis.

Au seuil de cette seconde lecture, force est de constater que nous avons beaucoup avancé. Il ne reste que quelques pas à franchir. Alors qu'il y a quelques semaines, beaucoup s'interrogeaient sur le bien-fondé de cette révision et sur ses chances de réussir, ou soulignaient les nombreuses oppositions, nous sommes aujourd'hui à deux doigts de notre but.

Quoi qu'il en soit, cette réforme ne sera pas à la gloire du Gouvernement et encore moins à celle du garde des sceaux. Elle sera à l'honneur de nos institutions, capables de se réformer elles-mêmes sur deux points essentiels de leur fonctionnement. Elle sera notamment à l'honneur du Parlement, qui aura réussi, sur la proposition du Président de la République et du Gouvernement, à mainte-

nir intacts l'esprit et l'équilibre de nos institutions tout en introduisant deux innovations essentielles. Celles-ci permettront à la souveraineté nationale, qui appartient au peuple, de s'exprimer de manière plus forte et plus fréquente par les deux voies indiquées à l'article 3 de la Constitution, le Parlement et le référendum. Mesdames, messieurs les députés, je vous en remercie. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

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

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Monsieur le garde des sceaux, vous voyez un rapporteur heureux. (*Exclamations sur divers bancs.*)

M. le garde des sceaux. Tant mieux !

M. Jean-Claude Lefort. Et un président qui ne l'est pas moins !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. En effet, si, en première lecture, vous aviez reproché, à tort, à la commission des lois de ne pas s'être suffisamment rapprochée du Gouvernement,...

M. Jean-Jacques Hyest. C'est le Gouvernement qui s'était rapproché d'elle !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. ... je constate aujourd'hui avec bonheur que c'est le Gouvernement qui se rapproche du texte de la commission des lois.

M. Jean-Claude Lefort. Très bien !

M. Robert Pandraud. Bravo !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Je ne peux d'ailleurs que me féliciter de la vivacité de notre débat. Il témoigne en effet de la force de la démocratie et du rôle du législatif et de l'exécutif.

Comme vous l'avez dit, monsieur le ministre, nous arrivons au bout de notre chemin.

M. Bernard Derosier. De croix !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Certes, quelques obstacles subsistent, mais ils ne sont pas insurmontables. Je suis convaincu que compte tenu de la sagesse de la commission des lois, puis de l'Assemblée nationale tout entière, le Sénat, demain, tiendra compte de nos dernières observations.

Mes chers collègues, je vous dois quelques explications personnelles, étant entendu que je ne reviendrai pas, sauf lors de la discussion des articles, sur les modifications que nous avons cru devoir apporter hier après-midi, ni sur les détails techniques concernant celles apportées par le Sénat. Les deux points que je souhaite préciser portent sur l'article 11 de la Constitution, c'est-à-dire l'extension du champ d'application du référendum, et sur les problèmes d'inviolabilité.

Le référendum, d'abord. Ici même, comme ailleurs, j'ai toujours affirmé qu'en aucun cas je n'accepterais que l'on modifie en quoi que ce soit les équilibres institutionnels de la loi fondamentale de 1958. C'est la raison pour laquelle je n'étais pas favorable à une consultation préalable du Parlement pour discuter du projet de loi qui serait soumis au référendum par le Président de la

République. J'ai tenu, du reste, cette position fort longtemps, considérant que, si le peuple exprimait un sentiment contraire à celui du Parlement, seule l'Assemblée nationale serait susceptible d'une sanction par le biais de la dissolution, qui ne frappe pas la Haute assemblée.

M. Jean-Jacques Hyest. Exactement !

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission, rapporteur.* Mais, après réflexion – il ne s'agit pas à proprement parler d'une évolution – j'ai estimé que la notion de débat préalable que nous vous proposerons d'introduire nous prémunissait contre le risque que je viens d'évoquer et était de nature à apaiser les inquiétudes. Le fait que Michel Debré lui-même avait souhaité la consultation préalable du Parlement pour le référendum du 8 janvier 1961 concernant l'autodétermination des populations algériennes, m'a conforté dans ce sentiment.

Au-delà de l'attachement que je porte à l'ancien Premier ministre, et que vous connaissez, dans la mesure où son analyse de l'article 11 n'excluait pas la consultation préalable du Parlement, après avoir quelque peu modifié le texte du Sénat, j'ai proposé à votre commission d'accepter cette consultation. Si la consultation des assemblées n'est pas expressément prévue dans l'article 11, – elle le sera désormais, si vous votez le texte, – elle est du moins suggérée par la référence à la session parlementaire introduite à la demande du comité consultatif constitutionnel, afin que le Gouvernement ne puisse proposer l'organisation d'un référendum en période d'intersession, où, par définition, le Parlement ne peut le contrôler.

Rappelons les propos du Premier ministre devant les députés le 7 décembre 1960 : « Le Gouvernement, en effet, a tenu à faire précéder sa délibération sur ce texte d'un débat à l'Assemblée nationale pour pouvoir tenir compte des observations ou des suggestions qui lui seraient présentées au cours de la discussion. »

Autrement dit, le Premier ministre, dont on peut dire qu'il est l'auteur de la Constitution de 1958, considérait déjà à l'époque que le débat préalable pouvait être envisagé. Il en a en quelque sorte lui-même donné l'exemple en tenant à ce débat préalable pour le premier référendum de la V^e République, celui de janvier 1961.

C'est une des raisons supplémentaires pour lesquelles, mes chers collègues, j'ai considéré que, puisqu'il n'y aurait qu'un débat sans vote à la suite d'une déclaration du Gouvernement, nous pouvions accepter l'introduction d'un débat préalable dans la procédure référendaire.

S'agissant de l'inviolabilité des membres du Parlement, ainsi que M. le garde des sceaux l'a souligné, cette question a soulevé de nombreuses difficultés tant en commission qu'en séance publique et à l'Assemblée nationale comme au Sénat. Hier, en commission des lois, nous avons considéré qu'il était nécessaire d'établir une distinction entre les mesures de contrôle judiciaire et la détention, j'allais dire entre des mesures peu graves et d'autres qui le seraient beaucoup plus. Cela nous a amenés à prévoir que les mesures de contrôle judiciaire en vue de restreindre la liberté d'aller et venir seraient soumises à autorisation du bureau de l'Assemblée dont le parlementaire concerné fait partie, et que l'arrestation d'un membre du Parlement resterait, en revanche, soumise à autorisation de son assemblée.

Monsieur le garde des sceaux, je maintiens toujours mon point de vue sur le fond : les mesures de contrôle judiciaire ne sont pas toutes identiques. Vous nous dites qu'il faut les étudier globalement. Pour ma part, je persiste à croire que certaines sont tout à fait secondaires par

rapport à d'autres, beaucoup plus importantes. Mais laissons de côté ce problème, d'autant que j'ai précisément déposé un amendement prévoyant que c'est le bureau qui serait saisi, dans tous les cas de figure. Il va vous être soumis, mes chers collègues, mais, dans l'hypothèse où l'amendement de M. le garde des sceaux serait identique, je renoncerais à cet amendement.

Tels sont les points que je considère essentiels. Je ne prolongerai donc pas mon propos. Sachez simplement que je souhaite que l'Assemblée vote le texte tel que votre commission des lois a cru devoir le modifier. Je suis convaincu que le Sénat nous suivra et qu'ainsi nous pourrions terminer notre longue route.

Ainsi que je l'ai souvent répété, et quelquefois avec force et vigueur, et si je vote de gaieté de cœur ces dispositions, c'est précisément parce qu'à mon sens l'équilibre de nos institutions n'est en rien modifié. Le référendum était quelque peu tombé en désuétude, et il était nécessaire, monsieur le président, d'arriver à ce que vous avez toujours souhaité, c'est-à-dire la session unique. Il fallait procéder à une réforme : c'est chose faite. Mais nous n'avons pas touché aux tables de la loi. Nous avons simplement adapté nos institutions à des circonstances nouvelles qui exigeaient ces modifications. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Discussion générale

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Jean-Jacques Hyest.

M. Jean-Jacques Hyest. Après l'exposé très complet et très précis de M. le garde des sceaux, après l'excellent rapport de synthèse de M. le président de la commission des lois, je ne présenterai que quelques observations. En effet, à l'issue de l'examen en première lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat du projet de révision constitutionnelle, on constate que les deux assemblées du Parlement ont accepté le principe des deux réformes essentielles – l'extension du champ du référendum et la session unique de neuf mois – tout en délimitant différemment leur étendue et leurs conséquences. Reste une divergence liée à la session unique, à savoir la réforme de l'inviolabilité parlementaire.

Il est apparu à beaucoup, dans cette assemblée, que le régime de l'immunité ne permettait plus à cette institution de remplir correctement sa fonction, *a fortiori* avec l'extension de la session unique. Si, comme l'a rappelé le Sénat, l'on doit préserver l'inviolabilité des membres du Parlement, les procédures à suivre afin d'obtenir la levée de l'immunité parlementaire pour des faits ne relevant pratiquement jamais de l'exercice du mandat parlementaire ne sont guère comprises par l'opinion publique ; M. le garde des sceaux l'a bien souligné. En cas de refus, le Parlement est taxé de protéger ses membres de manière excessive et le principe d'égalité des citoyens devant la justice paraît bafoué. En cas d'acceptation, la présomption d'innocence est battue en brèche car, même si nous veillons à ce que notre prise de position ne constitue pas un préjugement, il n'en demeure pas moins qu'elle est alors interprétée comme une présomption de culpabilité.

L'occasion était belle de sortir de ce double dilemme, comme nous l'avons fait pour les ministres avec l'institution de la Cour de justice de la République. Toutefois il nous faut tenir compte de l'attachement de la Haute

Assemblée à ce qui justifie la tradition de l'immunité parlementaire. L'amendement adopté par la commission des lois à ce sujet, même s'il paraît encore trop prudent à de nombreux députés – je pense à notre collègue M. Busseureau qui souhaite la suppression totale de l'immunité parlementaire – peut constituer un point d'équilibre, d'autant que, si j'ai bien compris, il est encore améliorable. J'espère, monsieur le garde des sceaux, que cette recherche de l'équilibre ne sera pas interprétée par certains comme une prise de position idéologique.

En ce qui concerne le champ du référendum, si le principe du contrôle de constitutionnalité, largement débattu, n'a pas été retenu, en raison du déséquilibre apparent qu'il instaurerait dans nos institutions au détriment du Président de la République, son extension telle qu'elle a été prévue par le Sénat, dont la rédaction présente cependant l'inconvénient, en précisant un des domaines d'ouverture, de paraître en rejeter d'autres – l'énumération étant, paradoxalement, ennemie de la clarté –, semble correspondre tant à la volonté du Président de la République et du Gouvernement qu'à la précision souhaitée par le Parlement.

La formulation retenue par la commission des lois de l'Assemblée nationale nous paraît constituer une synthèse tout à fait acceptable entre les points de vue exprimés par les deux assemblées.

Quant à l'instauration d'un débat préalable sur le sujet – et non sur le texte du référendum – proposée par le Sénat, dans le cadre de cette extension, après déclaration du Gouvernement, je l'estime non seulement souhaitable, mais indispensable.

Certes, monsieur Mazeaud, vous nous avez expliqué que l'Assemblée avait toujours l'occasion d'ouvrir un débat sur un sujet soumis à référendum – cela sera encore plus vrai avec la session unique – en déposant une motion de censure.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Bien sûr ! C'est 1962 !

M. Jean-Jacques Hyest. Exactement !

On comprend d'autant mieux le souci de la Haute assemblée de pouvoir débattre.

Je tiens aussi à rappeler à certains qui nourrissent des fantasmes quant à la mise en œuvre du référendum, qu'en cas de cohabitation, l'application de l'article 11 de la Constitution n'est pas possible.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. C'est comme s'il n'y avait plus d'article 11 !

M. Jean-Jacques Hyest. Il est, en effet, inapplicable en cas de cohabitation, ce dont certains ne s'étaient peut-être pas rendu compte. C'est pourquoi j'ai cru bon de le rappeler.

Quoi qu'il en soit, il s'agit d'associer le Parlement au débat référendaire, et non de susciter une opposition entre le pouvoir exécutif et le législatif. Nous avons réclamé ce débat en première lecture et nous souhaitons vivement que cet apport de la Haute assemblée, dans les conditions précisées – à savoir qu'il ne sera pas conclu par un vote – soit retenu par l'Assemblée nationale.

Quant à la session parlementaire unique, je me dois de rappeler qu'en elle-même, elle ne résout aucun des maux dont, paraît-il, souffre le Parlement : inflation législative, mauvaises conditions de travail – sauf en cette fin de session extraordinaire, où nous travaillons excellentement ! – et difficulté d'exercer le contrôle de l'action du Gouvernement. Je comprends que certains y voient un danger,

mais je ne crois pas que cette révision soit inutile. Il nous appartiendra cependant, tant par les modifications que nous apporterons à notre règlement que par le choix et la constitution des organes destinés à nous permettre d'exercer un meilleur contrôle de l'action du Gouvernement, de veiller à une mise en œuvre correcte de cette réforme qui nous rapprochera des autres grandes démocraties occidentales et des parlements des États comparables aux nôtres.

Bien entendu, les timides avancées relatives à la maîtrise de l'ordre du jour, dont le principe avait déjà été retenu par l'Assemblée nationale, doivent être maintenues. En la matière, monsieur Mazeaud, vous pouvez être satisfait de votre combat et de la compréhension dont fait preuve le Gouvernement en deuxième lecture.

M. le garde des sceaux. Comme il en avait fait preuve en première !

M. Jean-Jacques Hyest. Sur d'autres points, monsieur le garde des sceaux ! Mais vous vous améliorez de lecture en lecture ! (*Sourires.*)

M. Arnaud Cazin d'Honincthun. Dommage qu'il n'y en ait pas cinq !

M. Jean-Jacques Hyest. A ce propos, monsieur le garde des sceaux, je conseillerais volontiers au chef du Gouvernement de mieux cadrer les déclarations quotidiennes des ministres qui nous font tous part, jour après jour, de mirifiques projets.

M. le garde des sceaux. Cela ne relève pas de la Constitution !

M. Jean-Jacques Hyest. Certes les déclarations ne relèvent pas de la Constitution, mais les projets de loi doivent bien en tenir compte ! Or la lecture des journaux m'inquiète quant à notre capacité à absorber tous les textes annoncés, même au cours d'une session de neuf mois.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Cela est encore plus inquiétant avec une session unique !

M. Jean-Jacques Hyest. C'est bien pourquoi j'en parle à ce moment !

M. le garde des sceaux. Je ferai part de votre souhait au ministre des relations avec le Parlement !

M. Jean-Jacques Hyest. Cela me paraît indispensable !

Par conséquent, les entraves que nous avons voulu mettre à cette inflation, même assouplies par le Sénat, doivent demeurer un objectif lié à la réforme du régime des sessions.

Monsieur le garde des sceaux, je vous remercie d'avoir accepté 120 jours, mais il s'agit d'un cadeau un peu facile dans la mesure où il s'est accompagné d'un assouplissement de la possibilité d'ajouter des jours supplémentaires.

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

M. Jean-Jacques Hyest. En définitive, et même si certains rêvaient d'une refonte beaucoup plus profonde de la Constitution alors que d'autres l'estimaient superflue ou exagérée – mais cette dernière fait ses preuves en démontrant son adaptabilité à des situations politiques contrastées –, la révision qui nous est proposée, telle qu'elle résulte des travaux de la commission des lois, paraît conforme aux principes de 1958, tout en cherchant à mieux assurer l'indispensable revalorisation du rôle du Parlement et en constituant une amélioration de la démo-

cratie grâce à l'association du peuple aux réformes qui le concernent. Cela était déjà inscrit dans la Constitution, mais il est bon de le préciser.

L'avenir nous dira si les modifications proposées sont suffisantes pour revivifier nos institutions. Toutefois, le groupe de l'UDF, dans sa très grande majorité, approuvera cette réforme pour laquelle il a œuvré dans un esprit positif et constructif. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

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

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

M. Jérôme Bignon. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, revenir à la pratique constitutionnelle originelle, rapprocher nos institutions des citoyens, rendre l'Etat républicain plus modeste, simplifier notre législation, telles étaient quelques-unes des pistes que le candidat Jacques Chirac, devenu depuis Président de la République, avait tracées. A cet égard, la réforme constitutionnelle que nous examinons est essentielle. Contrairement à ce que pensent certains esprits chagrins, sa priorité est même évidente.

En effet, faire progresser la démocratie – et nous nous y sommes attelés – doit être une exigence permanente pour des législateurs. M'exprimant au nom de mon groupe dans la discussion du texte en première lecture, j'avais qualifié notre état d'esprit de déterminé et confiant. Il est resté le même.

En effet, nous sommes toujours déterminés à ce que la réforme voulue par le Président de la République aboutisse. Ce dernier avait tracé la route et fixé les limites. Nous n'en avons pas dévié. Ainsi que l'a excellemment rappelé le président de la commission des lois, rapporteur du texte, les grands équilibres de la Constitution ne seront pas changés, puisque les modifications fondamentales relatives au référendum et à la session unique s'inscrivent bien dans l'équilibre institutionnel originel, notamment dans la ligne de l'article 3 de la Constitution.

Rassuré par cette déclaration, notre groupe reste donc bien déterminé à faire aboutir cette réforme, d'autant que, à la lumière des débats qui se sont déroulés tant dans cette enceinte qu'au Sénat, nous mesurons bien l'extrême richesse de notre loi fondamentale et la chance que nous avons de l'avoir. Sa capacité à évoluer avec cette huitième réforme que nous allons voter démontre que cette Constitution est profondément vivante et qu'elle est l'un des textes constitutionnels que nous avons connus dans notre histoire, appelés à durer le plus longtemps dans notre vie politique.

Nous sommes encore déterminés parce que nous sentons que l'élargissement du champ du référendum et l'instauration d'une session unique constituent des avancées décisives pour rapprocher notre peuple de ses institutions.

Nous sommes également confiants, car, même si tout n'est pas encore réglé – vous l'avez rappelé, monsieur le président de la commission des lois –, même si des divergences fortes subsistent avec nos collègues sénateurs, nous avons conscience, au travers des contacts qui ont été noués et des différentes déclarations dont certaines ont donné lieu, ici et là, à des débats vifs, que le dialogue qui s'est instauré entre nos deux assemblées a été fructueux, de qualité et démocratique.

D'ailleurs, si l'article 89 de la Constitution prévoit que le texte doit être voté de façon identique dans les deux assemblées, il ne dit pas que l'une des deux doit plier devant l'autre. Le débat est donc indispensable ; c'est la richesse de notre démocratie.

Le dialogue s'est également instauré de façon constructive entre le Gouvernement et notre assemblée, chacun l'a souligné, notamment le président de la commission des lois et mon prédécesseur à la tribune, notre collègue M. Hiest. Même s'il a parfois été vif, même s'il a de temps en temps été nourri, de part et d'autre, d'incompréhensions, il s'est enrichi au fil des jours pour nous permettre d'élaborer un texte de belle qualité.

Nous avons donc confiance parce que nous allons aboutir et que nous serons, dans quelques jours, réunis en Congrès à Versailles afin de voter ce texte.

En toute hypothèse, je peux vous indiquer, monsieur le garde des sceaux, que le texte issu des travaux de la commission des lois et défendu par son président et rapporteur sera voté par le groupe du RPR. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

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

M. Patrick Braouezec. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, la réforme que nous propose le Gouvernement à l'initiative du Président de la République constitue, à nos yeux, un double leurre : le premier est de présenter l'extension du champ du référendum comme une restitution du pouvoir au peuple, alors qu'il aura pour effet principal un élargissement des prérogatives présidentielles ; le second est de faire croire à un renforcement du poids du Parlement dans le déséquilibre actuel par la simple réorganisation du temps parlementaire.

Pour ce qui est du référendum, on ne peut que louer l'intention du Gouvernement de rapprocher les Français de la décision politique et de les encourager à participer plus activement à la vie politique. Néanmoins la méthode choisie, séduisante au premier abord, va à l'encontre de l'objectif affiché. Pourront désormais être soumises à référendum « les réformes relatives à la politique économique, sociale ou éducative de la nation ». Cette formulation bien peu précise laisse au Président de la République, seul détenteur de l'initiative référendaire, une grande liberté d'appréciation.

Dans la mesure où ce nouveau champ d'application empiète largement sur le domaine législatif défini par l'article 34 de la Constitution, la réforme revient à accorder au Président la possibilité de retirer au Parlement une partie de ses attributions. Telle n'est peut-être pas l'intention actuelle du détenteur du poste, mais qu'en sera-t-il plus tard et avec un autre président ? Or les textes constitutionnels sont censés nous protéger de l'arbitraire des hommes.

Le risque est d'autant plus grand que le domaine élargi du référendum, imprécis dans son ensemble, recouvre expressément les services publics. Ainsi rien n'empêchera la mise en cause, dans le cadre forcément réducteur d'un choix binaire, entre oui et non, d'une liberté publique telle que le droit de grève ou d'une valeur républicaine comme la laïcité de l'enseignement public.

M. Jean-Claude Lefort. Exact !

M. Patrick Braouezec. Certes, la tenue d'un débat parlementaire avant la mise en œuvre du référendum, prévue dans le texte qui nous revient du Sénat, constitue un pro-

grès par rapport au projet initial, mais, sans vote, ce garde-fou reste bien mince dans la mesure où le Président demeurera seul maître de la décision d'initier ou non un référendum.

Certains objectent qu'il n'est nullement question d'une quelconque confiscation du pouvoir parlementaire par le Président, mais qu'il s'agit d'une rétrocession au peuple de sa souveraineté. Certains, encore, font planer sur les opposants à la réforme le soupçon de la peur du peuple, soupçon lourd à porter pour un homme politique. Il faut pourtant se garder de la démagogie ambiante et distinguer populisme et respect véritable du peuple.

M. Jean-Claude Lefort. Très bien !

M. Patrick Braouezec. C'est, en effet, faire preuve de mépris pour le peuple que de réduire sa participation politique à la possibilité, selon le bon vouloir du Président, de répondre oui ou non à une question bien souvent réductrice. Il serait plus conforme à l'esprit démocratique, dont se prévaut le Gouvernement, d'encourager la participation citoyenne sous toutes ses formes, à tous les niveaux, dans les quartiers, les cités, les associations, les syndicats en accordant une plus grande considération aux représentants élus par la population.

En effet, le mépris pour le peuple s'accompagne d'un mépris pour la représentation nationale. Quelle est donc l'utilité des élus si certaines questions sont considérées comme trop graves pour être laissées entre leurs mains ? Le recours au référendum étendu discréditerait les autres élections à l'occasion desquelles on ne voterait plus sur le contenu d'un projet, mais pour des hommes, ce qui pousserait à son terme la personnalisation du régime.

En fait, le Gouvernement nous propose de favoriser un dialogue direct entre le Président de la République et les Français, réduisant ainsi le Parlement à un obstacle à contourner. En définitive, le projet risque de déprécier encore la représentation nationale sans pour autant rapprocher les citoyens du pouvoir, d'autant que les lois référendaires ainsi votées ne seraient soumises à aucun contrôle de constitutionnalité. Comment imaginer, en effet, que l'on pourrait soumettre l'expression directe du peuple à un examen *a posteriori* de juges ou d'élus ?

Il y aura donc désormais deux catégories de lois : les lois référendaires, sans contrôle, et les lois parlementaires, soumises à contrôle, ce qui amenuisera encore le rôle du Parlement dans nos institutions.

M. Jean-Claude Lefort. Absolument !

M. Patrick Braouezec. La crise de la représentation politique, sensible, notamment, à travers les taux d'abstention et de non-inscription sur les listes électorales, appelle, au contraire, à une revalorisation du Parlement. Or seule une revalorisation dans le système institutionnel permettrait de le revaloriser aux yeux des Français.

Quant au passage à la session parlementaire unique, mesure positive en elle-même, elle n'est qu'un nouveau leurre à cet égard, car, réaménager le temps parlementaire, autrement dit la forme, ne changera rien quant au fond.

Le groupe communiste a présenté des propositions pour rétablir l'équilibre institutionnel en faveur du Parlement en première lecture, mais elles n'ont malheureusement pas été retenues. Je n'y reviens donc pas.

Par ailleurs, le texte n'est pas seulement insuffisant : loin de renforcer le rôle des assemblées face au Gouvernement, il tend à les brider encore plus.

Ainsi, la session est allongée, mais il est prévu de limiter le nombre des jours de séance. Or, même si la multiplication des révisions tend à amenuiser son caractère de loi fondamentale et durable, la Constitution n'a pas vocation à fixer ce type de disposition.

M. Jean-Claude Lefort. Absolument !

M. Patrick Braouezec. Alors que le Gouvernement proposait 150 jours, les deux assemblées ont voté le chiffre de 130 en première lecture, mais il ne s'agit pas de marchandiser : les parlementaires doivent rester libres de juger du temps nécessaire à leur travail, en circonscription comme au Parlement. (« Très bien ! » sur les bancs du groupe communiste.)

Relevons d'ailleurs que rien n'a été spécifiquement prévu pour nos collègues d'outre-mer. Comment pourront-ils assurer, pendant les neuf mois de session, une présence en métropole en milieu de semaine et une présence dans leur circonscription en fin de semaine ?

M. Jean-Claude Lefort. Absolument !

M. Patrick Braouezec. Ne laissons pas au Gouvernement, déjà maître de l'ordre du jour, le pouvoir de réduire le nombre des réunions en séance publique.

Certes, le Parlement a pour rôle majeur de voter la loi, mais des impératifs de rapidité – laquelle ne signifie pas forcément efficacité – ne doivent pas annihiler la fonction délibérative des deux assemblées. Si un travail de fond en commission, c'est-à-dire en comité restreint, est indispensable, l'examen des textes dans ces commissions ne saurait remplacer la discussion en séance publique. Il est vital de préserver cet espace privilégié du débat politique, même si celui-ci s'y fait de plus en plus rare.

Il est également nécessaire de réintroduire les grands débats de société dans cette enceinte afin d'en faire apparaître les vrais enjeux, qu'occultent trop souvent les présentations médiatiques.

Il est aussi primordial que l'exécutif, principalement le Président, considère le Parlement comme un interlocuteur incontournable. Un Parlement respecté n'aurait jamais dû apprendre une décision telle que la reprise des essais nucléaires lors d'une conférence de presse. (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. Jean-Claude Lefort. Absolument !

M. Patrick Braouezec. Comment, dans ces conditions, ne pas douter de la sincérité des propos de M. Chirac lorsqu'il parle de remettre le Parlement à sa vraie place, une place centrale permettant de restaurer les liens entre les citoyens et leurs dirigeants ? Comment attendre des citoyens un intérêt et un respect pour le travail d'une instance, dont l'exécutif s'emploie, dans les faits, à minimiser l'importance ?

Le troisième volet de la réforme prétend, lui aussi, favoriser le rapprochement entre les citoyens et leurs élus.

Certes, il est nécessaire que les parlementaires n'apparaissent pas comme des privilégiés devant la justice, car tous les citoyens, quels qu'ils soient, doivent être traités également devant la loi, si l'on entend la faire respecter par tous. Cependant, au-delà des individus, il en va de la protection d'une institution. C'est pourquoi les députés communistes ont affirmé à plusieurs reprises leur attachement au principe d'irresponsabilité du parlementaire, héritage de la Révolution de 1789 qui garantit l'indépendance du Parlement, même s'il est nécessaire, quoique souvent difficile, de distinguer ce qui relève de l'activité politique des députés et des sénateurs, du reste de leurs actions soumises aux règles de droit commun.

Là encore il ne faut pas céder à la démagogie. Les Français comprennent, j'en suis sûr, que la protection des parlementaires dans l'exercice de leur mandat ne constitue pas un privilège, mais une condition même de la démocratie.

J'entends bien que, sur cette question, à partir d'une même volonté initiale, les avis peuvent être différents. Pour l'heure, et jusqu'à preuve d'une garantie équivalente, nous préférons nous en tenir à la protection de la liberté politique des parlementaires.

Finalement, nous sommes tous d'accord sur le diagnostic : nos institutions sont inadaptées à l'état de la société. Mais la réponse du Gouvernement, loin de combler ce décalage, risque de le renforcer. Si notre système institutionnel n'est plus capable d'enregistrer les demandes d'une partie croissante de la population, la solution ne saura être exclusivement institutionnelle. Il est urgent d'inventer des modes de participation nouveaux, permettant aux citoyens de véritablement s'exprimer et de peser dans les décisions politiques.

Le recours au référendum étendu, notamment, n'est que la fuite en avant d'un système politique bloqué qui ne permettra pas aux gouvernants de mieux connaître les préoccupations des Français pour mieux y répondre.

Vous le comprendrez aisément : dans ces conditions, le groupe communiste votera contre ce projet de loi. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.*)

M. le garde des sceaux. Dommage !

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

M. Bernard Derosier. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, alors que nous avons engagé l'examen en seconde lecture de ce projet de loi de révision constitutionnelle, j'en suis à me demander si, à cette occasion, nous n'avons pas créé une nouvelle procédure et si là ne serait pas la véritable révision constitutionnelle, et je m'explique.

Nous avons eu un débat en première lecture, il y a quelques jours. Le Sénat a procédé à l'examen du texte tel que nous l'avions voté et lui a apporté des changements significatifs.

M. le garde des sceaux. Tout à fait !

M. Bernard Derosier. Nous avons travaillé dans le cadre d'un calendrier dont j'avais dénoncé l'étroitesse au moment du débat de première lecture et nous nous

r e t r o u
vions hier en commission des lois avec la préoccupation de notre rapporteur-président d'« obtenir » – je reprends ses mots – « un vote conforme » ; tout cela dans la perspective – ce n'était pas dit aussi clairement – de gagner du temps. Et nous avons découvert à cette occasion un rapporteur « M. Bons offices ».

En effet, notre rapporteur s'est employé, selon ce qu'il nous a dit en commission, à rencontrer les uns et les autres – la presse d'aujourd'hui parle de « relations informelles » –, comprenez les responsables au Sénat, le Gouvernement, les groupes à l'Assemblée nationale, les groupes de la majorité, bien entendu, l'opposition étant limitée à un rôle d'observateur dans cette recherche d'un accord. Ainsi – et je crois que c'est la novation – notre président-rapporteur est devenu à lui tout seul une sorte de commission mixte paritaire. (*Sourires.*)

M. Jean-Claude Abrioux. Il en a l'ampleur.

M. le garde des sceaux. Ce n'est pas si mal !

M. Bernard Derosier. Ce débat constitutionnel constituera aussi une autre innovation car il aura été l'occasion pour le Gouvernement d'être mis en minorité par sa majorité.

M. le garde des sceaux. Ça ne vous est jamais arrivé ?

M. Bernard Derosier. Et ce deux fois en deux jours : avant-hier, au Sénat, sur un texte à propos duquel le garde des sceaux s'était accroché devant l'Assemblée nationale et, hier, à l'Assemblée nationale, à propos de l'amnistie. D'ailleurs – permettez-moi cette parenthèse –, on peut s'interroger sur la détermination véritable du Gouvernement hier dans le débat sur le projet de loi d'amnistie. J'ai regretté, monsieur le ministre, que vous ayez dû vous absenter car j'ai eu le sentiment que M. Romani n'était pas aussi convaincant que vous auriez pu l'être vous-même. Et la conclusion qui vient naturellement à l'esprit est que décidément le Gouvernement ne tient plus sa majorité ! (*Rires et exclamations 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 Hoguet. Rassurez-vous !

M. le garde des sceaux. Non, ne vous rassurez pas !

M. Bernard Derosier. Pour en revenir au débat constitutionnel et pour tenter de comprendre le scénario du mauvais film que vous déroulez devant nous, nous avons un texte déposé en urgence, présenté par le Gouvernement d'abord à l'Assemblée, puis au Sénat, qui nous revient et ce malgré les déclarations du candidat Jacques Chirac selon lesquelles il n'y aurait pas urgence à modifier la Constitution.

En première lecture à l'Assemblée nationale, aucun amendement de fond n'a été accepté, même les bonnes idées de notre président-rapporteur, Pierre Mazeaud !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. « M. Bons offices ! » (*Sourires.*)

M. Bernard Derosier. Il vient d'y faire référence ici même il y a quelques instants. Il est vrai que notre rapporteur-président a parfois de bonnes idées. (« Bravo ! » sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.)

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Merci.

M. Bernard Derosier ...et je regrette qu'en première lecture il n'ait pas été entendu.

« Cela dénaturerait le texte », nous disait le garde des sceaux ; traduisez : « Je ne veux voir qu'une tête. » Ah ! l'influence du général sur la mouvance majoritaire est toujours là !

En fait ce fut une parodie de débat. Le Sénat a délibéré, ne s'en est pas laissé compter et nous avons eu, non pas de la dénaturer, comme nous le reprochait le garde des sceaux ici en première lecture, mais de la défiguration, voire de la contrefaçon, pour ne pas parler de travestissement.

M. le garde des sceaux. Je suis quand même étonné, monsieur Derosier, d'entendre de tels propos dans votre bouche alors que vous vouliez faire une autre constitution : la VI^e République !

M. Bernard Derosier. Monsieur le garde des sceaux, ne prenez pas vos désirs pour des réalités, nous n'en sommes pas là !

D'ailleurs, l'un de nos collègues ne s'y est pas trompé. N'a-t-on pas assisté dès mardi à une grosse colère de M. Péricard, qui a tenu des propos vengeurs, brandissant la dissuasion suprême de siéger tout le mois d'août s'il le fallait, mais pas question de céder à ce Sénat dont l'accusation de forfaiture, formulée il y a trente ans, a laissé des souvenirs désagréables et exacerbés dès qu'il s'agit de porter atteinte au monument du gaullisme que constitue la Constitution de la V^e République !

Mais, pour certains, il ne fallait pas courir le risque de faire apparaître de nouveaux désordres dans la majorité ; je vous renvoie aux débats sur le taux de TVA, sur la loi de finances rectificative, sur l'amnistie elle-même ! M. Mazeaud, notre collègue président-rapporteur, a donc joué les saint-bernard, fort sans doute de son expérience de montagnard. (*Sourires.*)

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission, rapporteur.* Il m'arrive d'aller plus haut !

M. Bernard Derosier. Mais, là, il était au ras des pâquerettes !

Pourtant, le Gouvernement ne lui avait pas fait la part belle, à notre président-rapporteur en première lecture. Il était colère, notre rapporteur ! Il a vu les uns et les autres. Il nous propose aujourd'hui une mouture qui devrait emporter l'adhésion de la majorité. Nous le verrons tout à l'heure.

Il n'empêche que les problèmes que nous avons posés en première lecture, tant ici qu'au Sénat, demeurent, qu'il s'agisse du référendum, de la session unique, de l'inviolabilité parlementaire. C'est pourquoi, lors de l'examen des articles, nous défendrons des amendements qui nous permettront de voir où se trouvent les véritables défenseurs de la Constitution et des droits du Parlement. Je veux croire que ces amendements seront retenus, compte tenu des changements significatifs acceptés par le Gouvernement au Sénat.

Vous présentez toujours comme un crime de lèse-majesté toute velléité de modification de la Constitution, mais vous ne cessez de la tourner : depuis quelques semaines, certains de nos collègues démissionnent sous prétexte qu'ils étaient suppléants de ministres qui ne sont plus ministres. Voilà qui est tout à fait contraire à l'esprit et à la lettre de la Constitution de la V^e République.

Ce débat aura souligné, s'il en était besoin, les faibles moyens dont dispose le législatif pour influencer l'exécutif.

Derrière le paravent de la session unique, chère à notre président, se cache en vérité un Parlement aux faibles pouvoirs. Nous restons dans l'esprit du constituant de 1958 qui, à l'époque, réglait ses comptes avec la III^e et la IV^e République, parlementaires par excellence, peut-être même jusqu'à l'excès.

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

M. Bernard Derosier. Toutes les mesures qui auraient réellement contribué au renforcement du rôle du Parlement et qui auraient dû accompagner l'instauration de la session unique, vous n'en avez pas voulu, monsieur le garde des sceaux, et la majorité vous a suivi. Je les rappelle, pour prendre date.

Il eût été indispensable que, à côté de la session unique, il y ait une limitation de l'usage de l'article 49, alinéa 3, qu'il y ait, pour le Parlement lui-même, une meilleure maîtrise de l'ordre du jour, un renforcement des initiatives parlementaires,...

M. le garde des sceaux. C'est ce que Rocard disait !

M. Bernard Derosier. On ne peut pas dire une chose quand on est assis sur les bancs de cet hémicycle, comme vous l'avez été pendant des années, monsieur Toubon, et une autre quand on est au banc du Gouvernement !

Pour ce qui nous concerne, nous tenons toujours le même discours ! (*Rires sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

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

M. Bernard Derosier. Il eût fallu, monsieur le garde des sceaux, conseiller de Paris et maire du XIII^e arrondissement, limiter le cumul des mandats, voire des fonctions.

Il eût fallu des moyens de contrôle du législatif sur l'exécutif qui soient réels, en particulier que le nombre de commissions permette aux 577 députés de travailler plus efficacement.

Encore qu'il ne s'agisse peut-être pas d'un problème fondamental – c'est ce que vous nous avez dit à propos de ce qui était, jusqu'à ce que vous vous exprimiez, monsieur le garde des sceaux, un suspense – allait-on avoir une session de cent vingt jours ou cent trente jours ? Nous savons maintenant à peu près à quoi nous en tenir, avant même le vote du Parlement.

En fait, cette session unique est une coquille vide. Je serais tenté de prendre à témoin notre collègue Pascal Clément, qui appartient à la majorité et qui disait : « Session unique, attention danger ! ».

Sur le référendum, ce texte fait apparaître une faiblesse du Parlement aggravée encore par le transfert, sans aucun contrôle, d'une partie de ses prérogatives dans le champ du référendum. C'est pour garantir certains droits essentiels, pour ne pas dire fondamentaux, que nous avons proposé d'exclure du nouveau champ du référendum le droit du travail, le droit syndical, le droit de la sécurité sociale, sur lesquels des consultations démagogiques sont à craindre.

M. André Fanton. Vous avez peur du peuple !

M. Bernard Derosier. Certes, il y a une avancée : le débat préalable qui permettra au Parlement, avant un référendum, après une déclaration du Gouvernement, de s'exprimer. Vous rendez, par là, hommage à l'un de vos prédécesseurs : M. Badinter. Mais pourquoi ne pas aller plus loin et permettre qu'il y ait un vote ? Une assemblée parlementaire est faite pour voter. Et, dans l'esprit même de nos institutions, pourquoi ne pas permettre au Conseil constitutionnel, ce que vous n'avez pas accepté en première lecture, de s'exprimer non pas en termes de sanction, comme il le fait vis-à-vis de nos propres décisions, mais en termes d'avis préalable ? D'où, à nouveau, notre amendement.

M. le garde des sceaux. Précisément parce que ce n'est pas dans l'esprit de nos institutions !

M. Bernard Derosier. Ne jouons pas sur les mots, monsieur le ministre. Vous nous faites croire qu'il s'agirait d'une sanction pour le Président de la République.

M. le garde des sceaux. Mais non !

M. Bernard Derosier. Nous en sommes, pour l'heure, à un avis sur une intention du Gouvernement. Là encore, nous prenons date !

M. le garde des sceaux. Vous proposez des choses platoniques !

M. Bernard Derosier. Certaines libertés publiques à valeur constitutionnelle risquent d'être remises en cause en toute impunité.

M. André Fanton. Vous avez peur du peuple !

M. Bernard Derosier. Une utilisation abusive du référendum peut faire courir un risque réel à notre démocratie par la possibilité d'une dérive vers le référendum plébiscitaire.

Vous nous avez proposé une révision constitutionnelle présentée comme une revalorisation du Parlement. En réalité, c'est une régression à laquelle nous aurons droit. Votre proposition porte en germe le risque d'un déséquilibre dangereux en faveur du pouvoir exécutif. Pour cette raison, et pour toutes celles que nous avons développées dans ce débat, nous ne pourrions pas vous suivre dans votre projet de loi constitutionnelle. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Jacques Limouzy. Normal !

M. le président. La discussion générale est close.

La parole est à M. le garde des sceaux.

M. le garde des sceaux. Monsieur le président, je ne prendrai la parole qu'une minute parce que je ne peux pas laisser passer les propos de M. Derosier sans les commenter.

M. Derosier a donné l'exemple même de ce que l'on appelle en politique, comme ailleurs, un « mauvais joueur ».

Les socialistes et l'opposition en général croyaient que cette réforme, parce qu'elle est effectivement ambitieuse et novatrice, n'aboutirait pas dans le temps que nous avons envisagé. Il est en train de se rendre compte qu'il s'est trompé : la session unique est votée ; l'extension du référendum est votée, et grâce à l'Assemblée et au Sénat, la révision sera réalisée dans quelques jours.

M. Derosier cherche des tas d'histoires – avec un petit « h » – pour expliquer comment cela s'est passé. En réalité, il y a, dans ce pays, un Président de la République, une majorité et un gouvernement qui veulent, ensemble, redresser les affaires de la France et faire le changement. Nous sommes en train de commencer. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. le président. Monsieur le président et rapporteur, la commission désire-t-elle se réunir, en application de l'article 91, alinéa 9, du règlement ?

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. C'est inutile, monsieur le président.

Discussion des articles

M. le président. La commission considérant qu'il n'y a pas lieu de tenir la réunion prévue par l'article 91, alinéa 9, du règlement, j'appelle maintenant, dans le texte du Sénat, les articles du projet de loi constitutionnelle sur lesquels les deux assemblées du Parlement n'ont pu parvenir à un texte identique.

Article 1^{er}

M. le président. « Art. 1^{er}. – L'article 11 de la Constitution est ainsi rédigé :

« 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, après un débat devant chaque assemblée, tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur les réformes relatives à la politique économique, sociale ou éducative de la Nation et aux services publics qui y concourent, 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 de loi, le Président de la République promulgue la loi dans les quinze jours qui suivent la proclamation des résultats de la consultation. »

M. Derosier, M. Dray et les membres du groupe socialiste et apparentés ont présenté un amendement, n° 7, ainsi rédigé :

« Supprimer le texte proposé pour l'article 11 de la Constitution. »

La parole est à M. Bernard Derosier.

M. Bernard Derosier. Je ne serais pas intervenu si M. le garde des sceaux n'avait pas cru bon de dire que je racontais des histoires.

M. André Fanton. « Petites » !

M. Bernard Derosier. Je constate que, si tel est le cas, je ne suis pas le seul à raconter des histoires car, depuis le début de ce débat, le garde des sceaux ne cesse de nous en raconter ! (*Protestations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*) Il y a des différences entre son discours de première lecture et celui qu'il vient de tenir aujourd'hui.

M. Jacques Floch. Tout à fait !

M. Bernard Derosier. Devant l'imprécision de la rédaction, qui laissera au Président de la République de demain, que nous ne connaissons pas – pourquoi ne pas considérer que celui d'aujourd'hui ne fera pas un mauvais usage de cette disposition ? – la possibilité d'en faire un autre usage, nous proposons purement et simplement la suppression de cet article.

M. André Fanton. Vous avez renoncé à tout espoir ?

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

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Contre la suppression de l'article essentiel de la réforme proposée.

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

M. le garde des sceaux. D'autant plus contre que l'Assemblée a déjà voté contre la proposition de M. Derosier.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 7. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. M. Pierre Mazeaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 8, ainsi rédigé :

« Dans le premier alinéa du texte proposé pour l'article 11 de la Constitution, après les mots : " pouvoirs publics, sur " substituer au mot : " les ", le mots : " des ". »

La parole est à M. le rapporteur.

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

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

M. le garde des sceaux. A la suite d'une petite erreur de plume le « des » qui avait été voté par l'Assemblée s'est transformé en « les » au Sénat. Il est tout à fait normal que l'Assemblée revienne à « des ». Il faut voter cet amendement.

M. André Fanton. On rassure M. Derosier !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 8. (*L'amendement est adopté.*)

M. le président. M. Pierre Mazeaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 9, ainsi rédigé :

« Dans le premier alinéa du texte proposé pour l'article 11 de la Constitution, substituer aux mots : « sociale ou éducative », les mots « ou sociale ». »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. M. le garde des sceaux a lui-même dit que les problèmes de l'éducation entraînent dans le champ de la politique économique et sociale de la nation.

La commission des lois a donc pensé qu'il était inutile, dans le texte de l'article 11 de la Constitution tel qu'il était rédigé par le Sénat, de conserver la référence à la politique « éducative », laquelle serait le début d'une énumération qui obligerait éventuellement à modifier la Constitution à chaque énumération nouvelle.

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

M. le garde des sceaux. Le Gouvernement, tout comme l'Assemblée, n'avait pas retenu l'adjectif « éducative » dans sa première mouture, et j'avais essayé de persuader le Sénat qu'un début d'énumération n'était pas opportun.

Je le dis ici très clairement : j'accepte l'amendement de la commission parce que l'expression « politique économique et sociale de la nation » englobe aussi la politique éducative. En effet, les termes « économique et sociale » désignent, dans leur acception retenue depuis le préambule de la Constitution de 1946, l'enseignement, l'instruction, la formation professionnelle et la culture, notamment.

J'ajoute que le Conseil économique et social, avec les compétences qui sont les siennes, a rendu trois rapports sur les problèmes d'éducation en 1987, en 1989 et en 1992.

Il n'est donc pas utile de retenir le mot « éducative » et il est justifié de voter l'amendement n° 9 de la commission des lois.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 9. (*L'amendement est adopté.*)

M. le président. M. Derosier, M. Dray et les membres du groupe socialiste et apparentés ont présenté un amendement, n° 1, ainsi rédigé :

« Au premier alinéa du texte proposé pour l'article 11 de la Constitution, après le mot : « Nation », insérer les mots : « autres que celles concernant les principes fondamentaux de la protection sociale, de la solidarité, des retraites, du droit du travail, du droit syndical, du statut des étrangers. » »

La parole est à M. Bernard Derosier.

M. Bernard Derosier. M. le garde des sceaux vient de préciser qu'il pourrait y avoir un référendum sur l'éducation, que figure ou non dans l'article 11 de la Constitu-

tion le mot « éducative ». Ce qui ne devrait pas manquer de rassurer M. le Président de la République, si tant est qu'il ait été inquiet, ce que je ne crois pas.

S'il n'est pas souhaitable qu'il y ait une énumération, il peut être utile *a contrario* de préciser les domaines pour lesquels le référendum ne serait pas de mise. Tel est le sens de notre amendement. Puisque vous n'avez pas accepté, monsieur le garde des sceaux, un avis *a priori* du Conseil constitutionnel, nous souhaiterions que dans le texte de la Constitution, il soit expressément indiqué qu'il n'y aura pas de référendum sur les principes fondamentaux de la protection sociale, de la solidarité, des retraites, du droit du travail, du droit syndical et du statut des étrangers. Le Parlement montrerait ainsi sa volonté qu'il ne soit pas porté atteinte à un certain nombre de droits fondamentaux de notre société et de notre République.

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

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. La commission, adoptant la même attitude qu'en première lecture, a rejeté cet amendement.

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

M. le garde des sceaux. Je me suis très clairement expliqué sur ce point. Le Gouvernement a précisément tenu à ce que les libertés publiques et les garanties fondamentales qui s'y attachent ne puissent pas être comprises dans le champ d'application du référendum. C'est toute la différence avec celui que voulait instituer M. Mitterrand en 1984 qui, lui, aurait pu traiter des libertés publiques.

Dans ces conditions, les grands principes inscrits dans le préambule de 1946, en particulier dans le domaine social, ne sauraient être atteints, leurs modalités, qui peuvent être fixées par la loi, selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel ou du Conseil d'Etat, pouvant naturellement faire l'objet de référendum.

Voilà pourquoi je rejette l'amendement du groupe socialiste.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 1. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. M. Derosier, M. Dray et les membres du groupe socialiste et apparentés ont présenté un amendement, n° 2, ainsi rédigé :

« Au premier alinéa du texte proposé pour l'article 11 de la Constitution, après les mots : « qui y concourent », insérer les mots : « autres que celles concernant les droits et le statut de leurs personnels ainsi que celles concernant le caractère laïque du service public de l'éducation nationale ». »

La parole est à M. Bernard Derosier.

M. Bernard Derosier. Le présent amendement a d'autant plus de raison d'être que le garde des sceaux a déclaré au Sénat que la réforme constitutionnelle et l'extension du champ du référendum allaient permettre au Gouvernement, et sans doute à sa majorité, de régler des problèmes qu'il qualifie de corporatistes. Nous voudrions garantir l'un des principes fondamentaux de notre société, celui de la laïcité du service public de l'éducation, en l'inscrivant dans la Constitution.

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

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Même attitude. Rejet.

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

M. le garde des sceaux. La laïcité est inscrite dans le préambule de la Constitution de 1946 et fait partie du bloc de constitutionnalité – droits fondamentaux, libertés publiques – créé par le Conseil constitutionnel, auquel nous ne voulons pas que le référendum touche. Je rejette donc l'amendement de M. Derosier et je rassure tous ceux qui, sur ce point, pourraient exprimer des craintes sincères : il n'y a aucun danger.

M. Bernard Derosier. Venant de vous, rien ne nous rassure !

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

M. le président. M. Pierre Mazeaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 10, ainsi rédigé :

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

« Lorsque le référendum est organisé sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat. »

« II. – En conséquence, dans le premier alinéa de cet article, supprimer les mots : “, après un débat devant chaque assemblée.” »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Je me suis longuement expliqué tout à l'heure sur ce que je considère comme l'amendement le plus important déposé par la commission et qui concerne le débat préalable : le précédent de 1961 m'a incité à en accepter le principe. Désormais, il ne s'agit plus – je tiens à le préciser – que les assemblées délibèrent sur le texte du projet lui-même puisqu'il y aura une déclaration du Gouvernement suivie d'un débat.

M. André Fanton. Très bien !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. C'est d'ailleurs ce que proposait Michel Debré dans la déclaration qu'il avait faite le 7 décembre 1960 devant l'Assemblée nationale.

Vous noterez, mes chers collègues, que le débat parlementaire préalable n'aurait lieu que dans le cas où le recours au référendum a déjà été décidé par le Président de la République et que le débat ne pourrait en aucun cas être conclu par un vote, afin d'éviter l'écueil qui serait susceptible de nous conduire à une dissolution de l'Assemblée nationale.

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

M. le garde des sceaux. L'amendement n° 10 répond à la question que, à la fin de la discussion au Sénat, plusieurs sénateurs, notamment M. Charasse et M. Chinaud, se sont posée et que j'avais reprise moi-même. J'avais alors expliqué que si le fonds des choses était clair – un débat parlementaire serait ouvert – l'emplacement et la rédaction de cette disposition mériteraient d'être améliorés au cours de la navette. C'est ce que la commission des lois propose, et je l'en remercie. L'amendement n° 10 répondant à ces interrogations, je souhaite que l'Assemblée l'adopte.

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

M. Xavier de Roux. En première lecture, je m'étais beaucoup inquiété de la façon dont serait contrôlée la compétence du Président de la République à poser au

pouvoir législatif alternatif que nous créons la question de la loi référendaire. J'ai été de ceux qui soutenaient que le Conseil constitutionnel devait intervenir à tout le moins pour décider si le Gouvernement, puis le Président de la République se situaient bien dans le champ d'application de l'article 11. En effet, le contrôle de l'application de l'article 11 reste une nécessité.

L'amendement présenté par le président Mazeaud y pourvoit, puisque le débat parlementaire qui suivra la déclaration du Gouvernement permettra précisément d'examiner si la loi soumise à référendum entre ou non dans le champ d'application de l'article 11. Du moins le pays sera-t-il éclairé sur ce que pensent les assemblées à cet égard. C'est pour cette raison que je me rallie très volontiers à son amendement.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 10. (*L'amendement est adopté.*)

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

Je mets aux voix l'article 1^{er}, modifié par les amendements adoptés.

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

Après l'article 1^{er}

M. le président. M. Derosier, M. Dray et les membres du groupe socialiste et apparentés ont présenté un amendement, n° 3, ainsi libellé :

« Après l'article 1^{er}, insérer l'article suivant :

« Après l'article 11 de la Constitution, il est inséré un article ainsi rédigé :

« Aucun projet de loi organique ou ordinaire ne peut être soumis au référendum en vertu de l'article 11 sans que le Conseil constitutionnel, saisi par le Premier ministre, l'ait déclaré conforme à la Constitution. »

La parole est à M. Bernard Derosier.

M. Bernard Derosier. Par cet amendement, nous répondons aux observations de M. le garde des sceaux qui nous reproche, en souhaitant l'intervention du Conseil constitutionnel, d'aller à l'encontre de l'esprit et de la lettre de notre Constitution. Ce débat a déjà eu lieu au Sénat.

Un certain nombre de textes sont soumis, comme le prévoit la Constitution, au Conseil constitutionnel. Si notre amendement était repoussé, certaines dispositions législatives ne seraient soumises à aucun avis, à aucun contrôle. Il ne s'agit nullement de contrôler le Président de la République, puisque nous proposons une consultation du Conseil constitutionnel avant même que le président ne décide de recourir au référendum sur le texte en question. Il ne s'agit pas non plus de censurer le peuple – le Conseil constitutionnel s'y est d'ailleurs déjà refusé – puisque c'est bien avant que le peuple ne soit saisi que cette instance serait appelée à se prononcer.

Nous ne saurions accepter que des lois ordinaires puissent échapper au contrôle du Conseil constitutionnel dès lors qu'elles seraient soumises au référendum, alors que celles qui sont votées au Parlement peuvent lui être soumises et même être purement et simplement annulées. L'introduction de cet article additionnel vise donc à rétablir l'équilibre institutionnel.

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

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Nous avons eu un long débat en première lecture à ce sujet. La modification proposée par le groupe socialiste aurait pu se comprendre dans le cadre de la grande discussion de 1962, alors qu'il était question de modifier l'article 89 de la Constitution pour éviter le blocage de l'une ou de l'autre des assemblées. Dans la mesure où on n'y touche pas, la commission, qui avait rejeté cet amendement en première lecture, adoptera la même attitude en deuxième.

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

M. le garde des sceaux. Si j'étais encore parlementaire et président de la commission des lois, je dirais à M. Derosier : « Barbemolle ». La question a déjà été tranchée.

Je ne le suis plus. Il n'en reste pas moins que la question a déjà été tranchée, et par deux fois. Je ne pense pas que l'Assemblée souhaite y revenir et le Gouvernement ne souhaite pas qu'elle y revienne.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. « Jurisprudence Barbemolle », chère à M. Foyer !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 3. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

Article 2

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

« Art. 28. – Le Parlement se réunit de plein droit chaque année en une session ordinaire ouverte le premier mardi d'octobre et close le dernier jeudi de juin.

« Le nombre de jours de séance ne peut excéder cent trente. Chaque assemblée ou le Premier ministre, après consultation du président de l'assemblée concernée, peut décider la tenue de jours supplémentaires de séance. Les semaines de séance sont arrêtées d'un commun accord par les deux assemblées. Les jours et les horaires sont déterminés par le règlement de chaque assemblée. »

M. Pierre Mazeaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 11, ainsi libellé :

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

« 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. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Nous avons repris le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, texte sur lequel M. le garde des sceaux nous a donné tout à l'heure son accord.

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

M. le garde des sceaux. C'est pour des raisons pratiques d'organisation de la session qu'il faut revenir à la rédaction première du projet de loi et de l'Assemblée nationale. J'approuve cet amendement.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 11. (*L'amendement est adopté.*)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements, nos 19 rectifié et 12, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n° 19 rectifié, présenté par le Gouvernement est ainsi rédigé :

« Substituer au deuxième alinéa du texte proposé pour l'article 28 de la Constitution les trois alinéas suivants :

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

« Le Premier ministre, après consultation du président de l'assemblée concernée, ou la majorité des membres de chaque assemblée peut décider la tenue de jours supplémentaires de séance.

« Les jours et les horaires des séances sont déterminés par le règlement de chaque assemblée. »

L'amendement n° 12, présenté par M. Pierre Mazeaud, rapporteur, est ainsi rédigé :

« Substituer au deuxième alinéa du texte proposé pour l'article 28 de la Constitution les trois alinéas suivants :

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

« Les semaines de séance sont arrêtées par chaque assemblée. Les jours et les horaires sont déterminés par le règlement de chaque assemblée.

« Le Premier ministre, après consultation du président de l'assemblée concernée, ou la majorité des membres de chaque assemblée peut décider la tenue de jours supplémentaires de séance. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Je retire l'amendement n° 12.

M. le président. L'amendement n° 12 est retiré.

La parole est à M. le garde des sceaux, pour soutenir l'amendement n° 19 rectifié.

M. le garde des sceaux. L'amendement n° 19 rectifié est important parce que, dans la ligne de ce qui a été dit, notamment par M. Hyst tout à l'heure à la tribune, il permet de tirer, de l'institution de la session unique, des conséquences pratiques en donnant plus de moyens aux assemblées d'organiser leur travail.

Les règlements des assemblées doivent être approuvés par le Conseil constitutionnel. Si la Constitution est muette, ou trop restrictive, les règlements ne peuvent pas offrir suffisamment de capacité d'initiative. C'est pourquoi, sur la proposition du Sénat, dont nous reprenons l'esprit, je propose que nous fixions d'abord le nombre de jours de séances plafond –, cent vingt, puisque je me rallie au nombre qui avait la préférence du Sénat et de l'Assemblée.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Des commissions !

M. le garde des sceaux. En effet, des deux commissions, qui avaient été désavouées par la majorité, à ma demande.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Voilà ce que je voulais vous entendre dire !

M. le garde des sceaux. L'amendement prévoit en outre que « les semaines de séance sont fixées par chaque assemblée », ce qui donne à chacune d'entre elles une marge de manœuvre importante dans le calendrier des neuf mois.

Par ailleurs, le deuxième alinéa de l'amendement ouvre la possibilité de dépasser le plafond si c'est nécessaire : j'ai retenu pour cela ce que j'appelle la procédure simple, c'est-à-dire une demande du Gouvernement après avis du président de l'assemblée concernée.

Enfin, les jours et les horaires des séances, c'est-à-dire le détail de l'emploi du temps hebdomadaire, seront déterminés par le règlement de chaque assemblée. Or je vous rappelle, mesdames et messieurs les députés, ce que vous ne savez peut-être pas, que le règlement du Sénat lui donne d'ores et déjà la possibilité de fixer ses jours de séance et ses horaires. Il convient donc de la lui préserver tout en l'accordant à l'Assemblée nationale qui n'en bénéficie pas encore.

Je pense que le présent amendement devrait permettre à l'Assemblée et au Sénat d'utiliser au mieux les neuf mois de session unique. En dépit de son aspect un peu technique, il est donc très important sur le plan politique.

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

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. La commission a approuvé l'amendement du Gouvernement auquel je voudrais néanmoins apporter une rectification : écrire « la » session ordinaire plutôt que « sa » session ordinaire.

M. le garde des sceaux. C'est un *lapsus calami* ! Bien sûr, c'est la session du Parlement et non de chacune des deux assemblées.

M. le président. L'amendement n° 19 rectifié devient donc l'amendement n° 19, 2^e rectification.

Je le mets aux voix.

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

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

Je mets aux voix l'article 2, modifié par les amendements adoptés.

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

Article 3 bis

M. le président. « Art. 3 bis. – I. – Au début du premier alinéa de l'article 48 de la Constitution, sont insérés les mots : "Sans préjudice de l'application du second alinéa de l'article 28," ».

« II. – Le même article est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Une séance par mois est réservée par priorité à l'ordre du jour fixé par chaque assemblée. »

M. Pierre Mazeaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 13, ainsi rédigé :

« A la fin du I de l'article 3 bis, substituer aux mots : "du second alinéa de l'article 28", les mots : "des deux derniers alinéas de l'article 28". »

Sur cet amendement, le Gouvernement a présenté un sous-amendement, n° 20, ainsi rédigé :

« Dans l'amendement, n° 13, substituer aux mots : "des deux derniers alinéas", les mots : "des trois derniers alinéas". »

Nous pourrions faire l'économie du sous-amendement n° 20 si la commission corrigeait son amendement en en tenant compte.

La parole est à M. le rapporteur pour défendre l'amendement n° 13.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Il s'agit d'un amendement de coordination. Le sous-amendement n° 20 est lui aussi de coordination.

M. le garde des sceaux. Monsieur le président, je suis tout à fait d'accord, vu la profondeur des raisons qui m'ont inspiré le sous-amendement n° 20 (*Sourires*), pour qu'il se traduise par une rectification de l'amendement n° 13. Mais je ne peux pas en prendre l'initiative moi-même !

M. le président. La décision revient, en effet, à M. le président de la commission des lois.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Rectifions, monsieur le président !

M. le président. L'amendement n° 13 rectifié est donc ainsi rédigé : « A la fin du I de l'article 3 bis, substituer aux mots : « du second alinéa de l'article 28 », les mots : « des trois derniers alinéas de l'article 28 ».

M. le garde des sceaux. Je retire donc le sous-amendement n° 20.

M. le président. Le sous-amendement n° 20 est retiré.

Je mets aux voix l'amendement n° 13 rectifié, dont j'ai cru comprendre qu'il était approuvé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. M. Pierre Mazeaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 14, ainsi rédigé :

« Après le I de l'article 3 bis, insérer le paragraphe suivant : "I bis. – Dans le dernier alinéa du même article, après les mots : 'par semaine', sont insérés les mots : 'au moins'." »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Nous avons soulevé la difficulté de dénombrer les séances consacrées aux questions au Gouvernement. En première lecture, nous avons pensé que nous pourrions soumettre le Gouvernement à notre contrôle au cours de trois séances. Il est apparu préférable de prévoir une séance par semaine au moins, ce qui nous permettra de demander au Gouvernement de venir deux, voire trois fois devant nous, sans en imposer l'obligation dans la Constitution.

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

M. le garde des sceaux. Que résultera-t-il de l'adoption de l'amendement n° 14 de la commission, que, naturellement, le Gouvernement accepte ?

Aujourd'hui, la Constitution ne prévoit qu'une seule séance de questions par semaine, celle des questions orales sans débat, fixée ici le jeudi matin, et au Sénat le vendredi matin.

Comme chacun le sait, cette séance ne connaît pas une grande animation. Un grand nombre de députés et de sénateurs y sont cependant attachés et je considère, pour ma part, que le Gouvernement doit y être présent, car c'est important.

M. André Fanton. Il est présent collectivement !

M. le garde des sceaux. Non, chacun à leur tour, les ministres doivent y être présents.

M. Jean-Claude Lefort. Ce qui n'est pas le cas, c'est le moins que l'on puisse dire !

M. le garde des sceaux. C'est le cas pour ce qui me concerne !

M. Jean-Claude Lefort. C'est vrai !

M. le président. N'ouvrons pas une telle polémique, mes chers collègues !

M. le garde des sceaux. En revanche, les autres séances de questions sont d'ordre purement prétoire. Celle du mercredi, par exemple, n'a lieu que parce que, il y a vingt ans, est intervenu un accord entre la conférence des présidents de l'Assemblée et le Gouvernement pour instituer cette procédure.

Cet amendement tend, d'une part, à maintenir les questions orales sans débat, auxquelles le Parlement est attaché, et, d'autre part, à permettre l'organisation d'une ou de plusieurs séances, ou moments dans la séance pendant lesquels le Gouvernement devrait répondre à des questions des députés ou des sénateurs. La formule proposée par la commission des lois a l'avantage de constitutionnaliser, mais en laissant à chacune des deux assemblées une liberté suffisante pour les organiser. C'est la raison pour laquelle je suis favorable à cet amendement.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 14.
(*L'amendement est adopté.*)

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

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

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

Article 5

M. le président. « Art. 5. – L'article 51 de la Constitution est ainsi rédigé :

« Art. 51. – La clôture de la session ordinaire ou des sessions extraordinaires est de droit retardée pour permettre, le cas échéant, l'application de l'article 49. A cette même fin, des séances supplémentaires sont de droit. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 5.

(*L'article 5 est adopté.*)

Après l'article 5

M. le président. M. Derosier, M. Dray et les membres du groupe socialiste et apparentés ont présenté un amendement, n° 4, ainsi libellé :

« Après l'article 5, insérer l'article suivant : « Après le mot « nombre », la fin du dernier alinéa de l'article 43 de la Constitution est ainsi rédigée : « , la dénomination et les compétences sont déterminées par une loi organique. »

La parole est à M. Jacques Floch.

M. Jacques Floch. Si vous le permettez, monsieur le président, je défendrai en même temps l'amendement n° 5.

M. le président. L'amendement n° 5, présenté par M. Derosier, M. Dray et les membres du groupe socialiste, et apparentés, est ainsi rédigé :

« Après l'article 5, insérer l'article suivant : « Dans le dernier alinéa de l'article 43 de la Constitution, le chiffre « six » est remplacé par le chiffre « huit ». »

Vous avez la parole, monsieur Floch.

M. Jacques Floch. On ne pouvait pas avoir un tel débat sur la révision constitutionnelle sans parler du problème de l'organisation de l'Assemblée nationale en commissions. Cela avait fait l'objet d'un vaste débat au moment de la rédaction de la Constitution de 1958, plusieurs juristes éminents défendant l'idée qu'on pouvait se passer dans une assemblée parlementaire d'une organisation en commissions permanentes. C'était d'ailleurs l'idée initiale du garde des sceaux de l'époque, président de l'organisme chargé de rédiger la Constitution, Michel Debré. Pourtant, la Constitution de 1958 prévoit six commissions.

Après plus de quarante ans, on pourrait peut-être songer à réformer le deuxième alinéa de l'article 43 et augmenter le nombre des commissions. Certaines d'entre elles, en effet, comportent beaucoup trop de membres et surtout beaucoup trop de domaines d'activités. La commission des affaires culturelles, familiales et sociales, par exemple, multiplie les interventions dans de nombreux domaines. Il serait possible aujourd'hui, puisque nous ne sommes plus dans la situation de 1958, de mieux spécialiser nos commissions.

On pourrait ainsi créer deux commissions supplémentaires, et prévoir en même temps que la dénomination et les compétences ne sont pas déterminées par la Constitution mais par une loi organique. Cela nous simplifierait un peu la tâche et on pourrait moderniser de temps en temps l'organisation du Parlement. Aujourd'hui, nous subissons les défauts de la Constitution de 1958 sans pouvoir les corriger.

Je sais, monsieur le garde des sceaux, qu'on vous a proposé différentes modifications de la Constitution de 1958 et que vous voulez vous limiter à vos propositions initiales, mais il faudrait peut-être que le Gouvernement s'engage à ouvrir le débat sur la possibilité d'augmenter le nombre des commissions de l'Assemblée nationale, leur permettant ainsi de mieux se spécialiser.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur les amendements, n° 4 et 5 ?

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Ils ont été repoussés en première lecture. Nous nous sommes longuement expliqués sur les raisons pour lesquelles, en 1958, on a limité le nombre des commissions permanentes. Ne revenons pas sur cette question. Il faut éviter tout groupe de pression.

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

M. le garde des sceaux. Le Gouvernement est hostile aux amendements concernant le nombre des commissions.

Quant aux commissions d'enquête dont nous parlerons tout à l'heure, leur régime relève de l'ordonnance du 17 novembre 1958 sur les assemblées parlementaires, notamment l'article 6. Il pourrait donc y avoir un jour des progrès ou des modifications sur ce sujet. Cela n'entre pas dans le champ de la Constitution.

Par conséquent, les amendements n° 4, 5 et 6 me paraissent sortir tous les trois du champ de notre discussion. Nous avons d'ailleurs déjà repoussé ces suggestions en première lecture.

M. le président. L'amendement n° 6 n'a pas encore été défendu. Peut-être M. Floch vous convaincra-t-il !

M. Laurent Dominati. Monsieur le président...

M. le président. Vous demandez la parole contre les amendements ?

M. Laurent Dominati. Disons contre l'amendement n° 4 et pour l'amendement n° 5, qui tend à porter le nombre des commissions de six à huit.

De tous les parlements comparables, le Parlement français est celui qui comporte le moins grand nombre de commissions, dans une proportion même extraordinaire compte tenu du nombre des députés et du rôle des commissions.

Plus il y a de membres dans une commission et moins il y a en réalité de spécialisation et de travail effectif. Pour réformer le travail du Parlement, on propose toujours d'augmenter le nombre des commissions, ce qui permettrait d'avoir des travaux beaucoup plus spécialisés, une meilleure présence en commission et un travail moins long en séance publique.

J'ai été l'auteur d'un rapport sur les moyens d'information des parlements étrangers dans ce domaine. Il a été largement distribué à mes collègues. Effectivement, le Parlement français est sous-équipé. Pour une bonne organisation du travail parlementaire, huit commissions ne seraient même pas suffisantes. Si nous arrivions à douze, nous serions encore les derniers, par nombre de députés. Cependant, pour n'effrayer personne en ces temps de réforme, il serait bon de passer par palier à un chiffre de huit, qui me semble très modéré et extrêmement raisonnable.

Un grand nombre de parlementaires de la majorité ont fait les mêmes constatations et avaient d'ailleurs déposé des amendements en ce sens en première lecture. On a dit qu'on reverrait ce sujet plus tard mais, aujourd'hui, il peut y avoir un accord de l'ensemble des groupes, le groupe communiste, le groupe socialiste, l'UDF et le RPR, en tout cas pour l'avenir. C'est la raison pour laquelle, avec, je l'espère, un certain nombre de mes collègues de la majorité, je voterai l'amendement n° 5 déposé par mes collègues socialistes.

M. Jean-Claude Lefort. Très bien.

M. Bernard Derosier. Au RPR, c'est bloqué.

M. Julien Dray. Le RPR, dernier parti léniniste.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 4. *(L'amendement n'est pas adopté.)*

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 5. *(L'amendement n'est pas adopté.)*

M. Bernard Derosier. Je l'avais bien dit. Au RPR, c'est bloqué.

M. le président. M. Derosier, M. Dray et les membres du groupe socialiste et apparentés ont présenté un amendement, n° 6, ainsi libellé :

« Après l'article 5, insérer l'article suivant :

« Après l'article 43 de la Constitution, il est inséré un article 43-1 ainsi rédigé :

« Art. 43-1. – Chaque assemblée peut créer des commissions d'enquête destinées à recueillir des éléments d'information sur des faits déterminés, sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales ou sur l'évolution des politiques publiques. Ces commissions ne peuvent se prononcer sur des responsabilités personnelles encourues à l'occasion de faits donnant lieu à des poursuites judiciaires.

« Lorsque les commissions d'enquête le demandent, leurs conclusions font l'objet d'un débat en séance publique, en présence du Gouvernement. Si le Parlement n'est pas en session, ce débat a lieu à l'ouverture de la session qui suit le dépôt du rapport.

« Une loi organique fixe les modalités de création des commissions d'enquête, notamment à l'initiative d'une minorité des membres de chaque assemblée. Elle détermine également leurs règles de fonctionnement, leurs pouvoirs d'investigation ainsi que les conditions dans lesquelles peut être créée une commission d'enquête commune à l'Assemblée nationale et au Sénat. Elle garantit les droits des personnes et le respect des procédures judiciaires. »

La parole est à M. Bernard Derosier.

M. Bernard Derosier. Comme nous l'avons proposé en première lecture, il s'agit de constitutionnaliser les commissions d'enquête. Nous savons la lourdeur qui accompagne la mise en œuvre du processus des commissions d'enquête. Le fait de l'inscrire dans la Constitution rendrait beaucoup plus facile ce procédé de contrôle de l'action du Gouvernement et de l'administration. Je ne développe pas davantage, en souhaitant que cet amendement reçoive un accueil plus favorable qu'en première lecture.

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

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Nous avons eu un long débat à ce sujet en première lecture. La commission des lois, en application de la jurisprudence Barbemolle dont a parlé M. le garde des sceaux, a eu la même attitude qu'en première lecture.

M. Bernard Derosier. C'est du mauvais Mazeaud !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. C'est une excellente jurisprudence, mon cher collègue, qu'avait en quelque sorte instaurée M. Foyer.

M. le président. Monsieur le rapporteur, compte tenu des renouvellements qui sont intervenus dans cette assemblée, il serait bon de compléter l'explication donnée par M. le garde des sceaux sur cette jurisprudence Barbemolle. Un certain nombre de nos collègues ne comprennent pas à quoi vous faites allusion. *(Sourires.)*

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Dans la mesure où nous retrouvons une disposition que nous avons rejetée en première lecture, la jurisprudence Barbemolle consiste à dire : nous aurons la même attitude en deuxième lecture qu'en première.

M. Jacques Limouzy. Mais qui est Barbemolle ?

M. le président. Oui, ça reste insatisfaisant comme explication.

La parole est à M. le garde des sceaux.

M. le garde des sceaux. L'expression du président Jean Foyer, qui l'a employée pendant les longues années où il a été président de la commission des lois, fait référence à une pièce de Georges Courteline, *Un client sérieux*, où apparaît le personnage du président Barbemolle. Lorsque, en commission, on revenait sur un sujet qui avait déjà été tranché, M. Foyer disait : « jurisprudence du président Barbemolle ! » Ce qui signifiait : « Vous avez déjà parlé, vous avez été jugé. L'affaire est classée ! »

Voilà les jeunes générations renseignées ! *(Applaudissements sur divers bancs.)*

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 6. *(L'amendement n'est pas adopté.)*

Article 6

M. le président. « Art. 6. – Les deuxième et troisième alinéas de l'article 26 de la Constitution sont ainsi rédigés :

« Pendant la durée des sessions, aucun membre du Parlement ne peut, en matière criminelle ou correctionnelle, être poursuivi ou faire l'objet d'une arrestation ou de toute autre mesure privative ou restrictive de liberté qu'avec l'autorisation de l'assemblée dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit.

« Aucun membre du Parlement ne peut, hors session, faire l'objet d'une arrestation ou de toute autre mesure privative ou restrictive de liberté qu'avec l'autorisation du bureau de l'assemblée dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit, de poursuites autorisées ou de condamnation définitive. »

Je suis saisi de deux amendements, n^{os} 21 et 15, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement, n^o 21, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Rédiger ainsi l'article 6 :

« Les trois derniers alinéas de l'article 26 de la Constitution sont ainsi rédigés :

« Aucun membre du Parlement ne peut faire l'objet, en matière criminelle ou correctionnelle, d'une arrestation ou de toute autre mesure privative ou restrictive de liberté qu'avec l'autorisation du bureau de l'assemblée dont il fait partie. Cette autorisation n'est pas requise en cas de crime ou délit flagrant ou de condamnation définitive.

« La détention, les mesures privatives ou restrictives de liberté ou la poursuite d'un membre du Parlement sont suspendues pour la durée de la session si l'assemblée dont il fait partie le requiert.

« L'assemblée intéressée est réunie de plein droit pour des séances supplémentaires pour permettre, le cas échéant, l'application de l'alinéa ci-dessus. »

L'amendement n^o 15, présenté par M. Pierre Mazeaud, rapporteur, est ainsi libellé :

Rédiger ainsi l'article 6 :

« Les trois derniers alinéas de l'article 26 de la Constitution sont remplacés par les dispositions suivantes :

« Aucun membre du Parlement ne peut être arrêté, en matière criminelle ou correctionnelle, qu'avec l'autorisation, pendant la durée des sessions, de l'assemblée dont il fait partie et, hors session, du bureau de cette assemblée. Cette autorisation n'est pas requise en cas de crime ou délit flagrant ou de condamnation définitive.

« Aucun membre du Parlement ne peut faire l'objet d'une mesure restrictive de liberté qu'avec l'autorisation du bureau de l'assemblée dont il fait partie.

« La détention ou la poursuite d'un membre du Parlement sont suspendues pour la durée de la session si l'assemblée dont il fait partie le requiert. Il en va de même des mesures restrictives de liberté si le bureau de cette assemblée le requiert.

« L'assemblée intéressée est réunie de droit pour des séances supplémentaires pour permettre, le cas échéant, l'application des deuxième et quatrième alinéas du présent article. »

La parole est à M. le garde des sceaux, pour soutenir l'amendement n^o 21.

M. le garde des sceaux. Je me suis longuement expliqué sur le sujet dans mon intervention liminaire, et je serai donc très bref.

Il s'agit de revenir au texte qui, à partir du projet initial du Gouvernement, avait été adopté par l'Assemblée nationale, avec deux différences : désormais, l'autorisation

porte sur toutes les mesures du contrôle judiciaire et non plus seulement sur la liberté d'aller et venir ; deuxièmement, l'autorisation d'arrestation ou de contrôle judiciaire n'est plus examinée par l'Assemblée plénière mais par le Bureau.

L'amendement n^o 21 reprend en réalité les amendements n^{os} 15 et 18 qu'avait adoptés la commission des lois, en en améliorant la rédaction.

Je précise donc une dernière fois le dispositif retenu : suppression de l'autorisation des poursuites ; maintien de la possibilité de suspendre les poursuites pour la durée de la session ; maintien de l'autorisation pour les mesures d'arrestation, de détention et de contrôle judiciaire, toutes les mesures de contrôle judiciaire et pas seulement les mesures restreignant la liberté d'aller et venir. Par ailleurs, cette autorisation relève du Bureau et non pas de l'Assemblée plénière.

Je crois que c'est un texte à la fois opportun, équilibré et protecteur.

M. le président. Monsieur le rapporteur, quel est l'avis de la commission sur l'amendement n^o 21 et quel sort entendez-vous réserver à l'amendement n^o 15 ?

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Je vais naturellement retirer l'amendement n^o 15 mais j'aimerais tout de même dire un mot.

En première lecture, nous avons eu une longue et vive discussion sur le contrôle judiciaire et nous avons considéré que les seize ou dix-sept dispositions sur le sujet n'avaient pas la même valeur.

Dans l'amendement n^o 15, nous avons tenu à faire une distinction entre les mesures en matière criminelle ou correctionnelle, graves, qui, à notre avis, doivent être soumises à l'Assemblée elle-même, et les mesures de contrôle judiciaire, restrictives de liberté, qui pouvaient être examinées par le bureau de l'Assemblée.

Mais je sais que lorsque des demandes de levée d'immunité parlementaire vous sont transmises, monsieur le président, comme c'est le cas pour le président de la Haute assemblée, il n'y a pas de distinction entre les différentes mesures qu'entend prendre effectivement le magistrat, des mesures restrictives de liberté pouvant, éventuellement être suivies d'une détention. Sur le plan institutionnel, il vous est donc impossible de savoir qui doit être saisi, le Bureau ou l'Assemblée. C'est la raison pour laquelle je retire l'amendement n^o 15, et la commission se rallie naturellement à l'amendement n^o 21 du Gouvernement.

M. le président. L'amendement n^o 15 est retiré.

Je mets aux voix l'amendement n^o 21.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, ce texte devient l'article 6.

Article 7 « zzzom »

M. le président. Je donne lecture de l'article 7 :

CHAPITRE IV

Abrogation des dispositions relatives à la Communauté et des dispositions transitoires

« Art. 7. – I. – *Non modifié.*

« II et III. – *Supprimés.* »

M. Pierre Mazeaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 16, ainsi rédigé :

« Rétablir le II de l'article 7 dans la rédaction suivante :

« II. – Le premier alinéa de l'article 2 de la Constitution est placé avant le titre I^{er} et devient l'article 1^{er}. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Dans la mesure où nous supprimons dans la Constitution toute référence à la Communauté, l'article 1^{er} est vidé de toute disposition. Nous proposons donc que le texte actuel soit remplacé par le premier alinéa de l'article 2 de la Constitution.

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

M. le garde des sceaux. Le Gouvernement est tout à fait favorable à cet amendement.

Pour que l'Assemblée soit pleinement éclairée, je voudrais vous lire ce qui seraient désormais, si ce texte est définitivement adopté au Congrès, les trois premiers articles de notre Constitution.

L'article 1^{er}, qui concernait jusqu'à présent la Communauté, serait ainsi rédigé :

« La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. »

C'est une sorte de mini-préambule, qui reprend en fait tous les principes auxquels nous sommes attachés, et c'est très bien ainsi.

L'article 2 se lirait ainsi :

« La langue de la République est le français.

« L'emblème national est le drapeau tricolore, bleu, blanc, rouge.

« L'hymne national est la "Marseillaise".

« La devise de la République est : "Liberté, Égalité, Fraternité".

« Son principe est : gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple. »

L'article 3 qui traite de la souveraineté nationale serait inchangé.

Je crois qu'il était bon de vous donner ces précisions pour que vous compreniez quelle sera désormais l'architecture du texte.

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

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

Je mets aux voix l'article 7, modifié par l'amendement n° 16.

(*L'article 7, ainsi modifié, est adopté.*)

Article 13

M. le président. « Art. 13. – I. – L'intitulé du titre XIII de la Constitution est ainsi rédigé :

« Titre XIII. – De la francophonie »

« II. – L'article 77 de la Constitution est ainsi rédigé :
« Art. 77. – La République participe à la construction d'un espace francophone de solidarité et de coopération. »

« III. – Les articles 78 à 87 de la Constitution sont abrogés.

« IV. – Le titre XVII de la Constitution est abrogé. »

M. Pierre Mazeaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 17, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'article 13 :

« Les titres XIII et XVII de la Constitution sont abrogés. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission, rapporteur. Cet amendement tend à revenir au texte adopté par l'Assemblée en première lecture et à abroger les titres XIII et XVII de la Constitution. Il ne retient pas, en revanche, l'introduction par le Sénat d'un article relatif à la francophonie.

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

M. le garde des sceaux. Favorable. Je souhaite cependant préciser, car il s'agit d'un sujet auquel le Sénat et le président Maurice Schumann portent une très vive attention, la raison pour laquelle le Gouvernement s'est opposé à l'adoption d'un amendement par la majorité sénatoriale, et est donc favorable à l'amendement de la commission tendant à supprimer du texte la référence à la francophonie.

Celui qui a été pendant plus de deux ans ministre de la culture et de la francophonie et qui a essayé de faire progresser celle-ci dans le monde ne peut qu'être sensible à cette proposition, surtout venant de Maurice Schumann et de Jacques Legendre, les deux signataires de l'amendement adopté par le Sénat. Mais, à la réflexion, l'idée de constitutionnaliser la francophonie m'est apparue critiquable pour au moins trois raisons.

Premièrement, en tant que garde des sceaux, c'est-à-dire en tant que ministre du droit, je préfère que les lois, même les lois constitutionnelles, ne comportent que des mentions ayant un sens et une portée juridiques véritables, c'est-à-dire qu'elles soient normatives.

En second lieu, il ne me paraît pas conforme à l'esprit de la V^e République que la politique étrangère soit menée sous la contrainte, fût-ce d'une disposition constitutionnelle. L'une des caractéristiques de la V^e République est en effet la possibilité, reconnu au l'exécutif, et en particulier au Président de la République, de conduire la politique étrangère de manière autonome.

La troisième raison est d'opportunité. Alors que l'on supprime les dispositions relatives à la Communauté, l'introduction de dispositions relatives à la francophonie ne pourrait-elle être considérée comme un remplacement des unes par les autres, la francophonie semblant le prolongement d'une politique aujourd'hui révolue ? Cela ne reviendrait-il pas à mettre en cause ce qu'est la francophonie véritable, c'est-à-dire une réponse apportée, dans un monde bouleversé, à des peuples qui cherchent plus d'ouverture, d'égalité, de solidarité et de fraternité ?

Pour toutes ces raisons, il ne me paraît pas souhaitable d'introduire des dispositions relatives à la francophonie à un moment où nous supprimons des dispositions relatives à la Communauté. Il faut éviter toute confusion : la politique relative à la francophonie est menée auprès du ministre des affaires étrangères, par Mme Sudre, secrétaire d'Etat. J'ajoute que, dans la fonction que j'occupe aujourd'hui,

d'hui, j'essaie de m'y consacrer aussi : je participerai ainsi, au mois d'octobre, au Caire, à la conférence des ministres francophones de la justice que nous préparons très attentivement.

Voilà pourquoi il faut suivre la position de la commission, tout en étant très attaché – et je sais que beaucoup d'entre vous le sont – à une très active politique de la francophonie de la part du Gouvernement.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 17. (*L'amendement est adopté.*)

M. le président. En conséquence, l'article 13 est ainsi rédigé.

Explications de vote

M. le président. Dans les explications de vote, la parole est à M. Bernard Derosier, pour le groupe socialiste.

M. Bernard Derosier. Ce débat, qui a été rondement mené, en un peu moins de deux heures et demie, donnera au moins à notre rapporteur la satisfaction d'avoir atteint le premier objectif qu'il s'était fixé : obtenir l'accord de la majorité de l'Assemblée et celui du Gouvernement sur les propositions qu'il nous a faites.

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

M. Bernard Derosier. Reste la deuxième épreuve. Je lui souhaite, parce que j'apprécie le collègue et l'homme, de réussir lors de l'examen de ce texte par le Sénat,...

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

M. Bernard Derosier. ... même si ce qu'il nous a fait voter aujourd'hui ne correspond pas, loin s'en faut, à ce que nous aurions souhaité.

Toujours est-il que ce débat nous aura permis d'assister aux retrouvailles de M. Mazeaud et de M. Toubon, auxquelles nous ne croyions plus à l'issue du débat en première lecture dans cette assemblée.

M. André Fanton. Vous êtes un homme de peu de foi ! (*Sourires.*)

M. Bernard Derosier. En vérité, le Gouvernement a été battu par sa propre majorité au Sénat et a été tiré d'affaire aujourd'hui par les bons offices de Pierre Mazeaud. Mon cher collègue, vous avez sauvé le Gouvernement, vous l'avez sorti de l'impasse dans laquelle il s'était engagé.

M. Jacques Floch. Merci, monsieur Mazeaud !

M. Bernard Derosier. Nous avons par ailleurs constaté l'ouverture d'esprit du Gouvernement et de la majorité à l'égard de l'opposition puisque, comme en première lecture, et comme au Sénat, aucun des amendements de l'opposition n'a été retenu.

M. Jean-Claude Lefort. Merci !

M. Bernard Derosier. Il est rare, dans les annales parlementaires, que 5 à 10 p. 100 des propositions de l'opposition ne soient pas retenues par la majorité. (*Exclamations sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Sur le fond, il ne doit pas y avoir d'équivoque, le groupe socialiste n'est pas hostile à l'usage du référendum. (*Mêmes mouvements.*)

M. le garde des sceaux. On pourrait croire le contraire !

M. le président. Mes chers collègues, nous n'allons pas recommencer le débat !

M. Bernard Derosier. Décidément, monsieur le garde des sceaux, vous n'avez pas compris ce que nous vous répétons depuis plusieurs jours. La meilleure preuve en a été – malgré votre réserve d'alors et les difficultés que vous aviez avec le RPR – le référendum sur Maastricht.

M. Jean-Claude Lefort. Très bien !

M. André Fanton. Excellente initiative du précédent Président de la République !

M. Bernard Derosier. Nous ne sommes pas hostiles, je le répète, à l'usage du référendum. Mais nous sommes hostiles – et c'est ce envers quoi nous vous mettons en garde – à l'usage abusif que pourraient en faire un Président de la République, voire une majorité et un gouvernement qui voudraient utiliser notre Constitution à des fins plébiscitaires. Nous ne voulons pas qu'une déviance apparaisse.

M. André Fanton. Vous avez peur du peuple !

M. Bernard Derosier. Monsieur Fanton, vous nous avez déjà dit cela à plusieurs reprises. Comme vous n'étiez pas là lors du débat en première lecture, je répéterai à votre intention ce que j'ai dit alors,...

M. André Fanton. Merci !

M. Bernard Derosier. ... c'est-à-dire que, dans l'histoire de nos institutions et de la République, depuis deux siècles, il y a eu plus souvent communion d'esprit entre la gauche et le peuple qu'entre la droite et le peuple. (*Exclamations et rires sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Nous n'avons pas peur du peuple, monsieur Fanton, et vous le savez bien !

L'autre élément de ce texte législatif, c'est la session unique du Parlement. Je rappelle cependant que, si nous devons ce débat à la pugnacité du président de notre assemblée, qui a réussi à convaincre le Président de la République et le Gouvernement d'aller un peu plus loin en ce domaine, nous avons fait cette proposition avant lui, et chacun le sait.

Le précédent Président de la République avait suggéré cette modification constitutionnelle mais, malheureusement, M. Balladur ne l'avait pas retenue dans le texte qu'il nous a présenté il y a deux ans.

Nous sommes donc favorables à la session unique et, si nous n'acceptons pas le texte qui nous est proposé aujourd'hui, c'est parce qu'il ne comporte aucune mesure d'accompagnement susceptible de rendre au Parlement, et à l'Assemblée en particulier, les pouvoirs qu'ils sont en droit d'attendre eu égard à la souveraineté qui leur a été confiée par le peuple.

C'est la raison pour laquelle nous ne suivrons pas le Gouvernement et sa majorité et que nous voterons contre ce texte avec beaucoup de détermination.

M. Jacques Floch. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Péricard, pour le groupe du Rassemblement pour la République.

M. Michel Péricard. Au terme de ce débat constitutionnel, et sous réserve de navettes qui ne devraient porter que sur des points de détail, le groupe RPR tient à exprimer sa satisfaction.

D'abord sur la façon dont s'est déroulé le débat. Réformer la Constitution est un acte grave, solennel, mais la qualité des débats qui ont été menés dans cette assemblée correspond bien à cette double exigence. Je salue donc ceux à qui nous devons cette qualité, en particulier le président de la commission des lois, rapporteur, et les différents orateurs de la majorité présidentielle.

Satisfaction aussi devant l'accord qui est intervenu avec le Sénat. Ce n'est pas un secret d'Etat : nous nous sommes réunis et nous avons discuté. Beaucoup ont pris leur part dans cet accord et en ont été les artisans ; vous, monsieur le président de l'Assemblée, vous, monsieur le garde des sceaux, et nous pouvons imaginer que le texte sera voté conforme très rapidement.

Satisfaction, enfin, sur le fond. Les deux axes de ce projet nous conviennent parfaitement. Le groupe du RPR a exprimé quelque inquiétude lorsqu'il a vu proposer un débat préliminaire dont il craignait qu'il puisse mettre en cause les prérogatives du Président de la République et déstabiliser l'organisation des pouvoirs.

La rédaction qui a été trouvée nous donne, je le dis très clairement, entière satisfaction et c'est sans aucune réticence que nous voterons le texte qui nous est soumis.

Quant à l'organisation de nos débats, monsieur le président de l'Assemblée, je sais quels sont vos espoirs. Ce sont aussi les nôtres, mais vous ne serez pas surpris si j'ajoute qu'il faudra que tout le monde manifeste de la bonne volonté : le Gouvernement, en proposant l'ordre du jour, les députés, qui devront faire en sorte de suivre les débats. Mais je suis persuadé que cette réforme contribuera à une meilleure organisation et à une meilleure qualité du débat démocratique.

Vous aurez compris que le groupe du RPR votera le projet tel qu'il vient d'être présenté par le président de la commission des lois. (*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. Jacques Floch. C'est un oui mais !

M. le président. La parole est à M. Jean-Jacques Hyest, pour le groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.

M. Jean-Jacques Hyest. Je ne reviendrai pas sur les propos que nous avons tenus lors de la discussion générale mais je tiens à faire part de l'accord du groupe UDF sur la révision constitutionnelle telle qu'elle aboutit en deuxième lecture.

En effet, nous adhérons à tout ce qui est proposé pour revaloriser le rôle du Parlement mais, je le répète, bien d'autres réformes qui ne sont pas de nature constitutionnelle, doivent être mises en œuvre pour aboutir à ce résultat. C'est l'ensemble du Parlement qui est impliqué dans cette révision et, à partir du moment où nous aurons la session unique de neuf mois, nous devons consentir beaucoup d'efforts pour que cette volonté de revalorisation du rôle du Parlement devienne une réalité. En ce qui concerne le référendum, sans remettre en cause les principes de la Constitution de 1958, nous avons abouti à un équilibre entre la possibilité offerte au Président de la République d'ouvrir le champ du référendum à des sujets nouveaux et la nécessité de ne pas court-circuiter le Parlement dans cette procédure.

M. Jacques Floch. Quel aveu !

M. Jean-Jacques Hyest. Nous sommes donc parvenus à l'équilibre que nous souhaitons depuis le début ; c'est pourquoi le groupe UDF votera le projet de révision

constitutionnelle. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. Jean-Claude Lefort. CQFD !

M. le président. La parole est à M. Patrick Braouezec, pour le groupe communiste.

M. Patrick Braouezec. Je crois que j'ai été assez clair tout à l'heure en expliquant pourquoi nous allons voter contre cette réforme.

Je réagirai cependant à la réflexion de M. le garde des sceaux, qui a dit : « Dommage ! » à la fin de mon intervention.

Il est effectivement dommage que, sur un projet de loi comme celui-ci, nous n'ayons pu prendre en compte ce qui est vécu par les citoyens de ce pays comme un grand décalage entre le fonctionnement des institutions de notre pays, en particulier des assemblées, et les réalités qu'ils vivent au quotidien.

Il est dommage que nous n'ayons pas, au travers de ce projet de loi, pu renforcer le rôle du Parlement, et les interventions qui viennent d'être faites montrent bien qu'il y a déjà des doutes sur la façon dont seront respectés les pouvoirs de l'Assemblée et du Sénat.

Je crains qu'avec ce projet de loi nous ne renforçons le pouvoir présidentiel. Je crois que les craintes de nos concitoyens ne seront pas apaisées et que le malaise, au contraire, se renforcera.

De ce point de vue, il n'y a pas de grande différence, par rapport au gouvernement précédent, dans la façon dont le nouveau gouvernement traite les grands sujets. Celui-ci, comme l'autre, pose parfois les vraies questions, mais il ne propose pas les solutions attendues par le pays. Il se contente de faux-semblants, de fuite en avant, de leurres, voire de supercheries, et je crains que, sur les grandes questions de société dont nous avons déjà débattu au sein de cette assemblée et pour lesquelles les solutions retenues montrent leurs limites, nous ne soyons rapidement pris en défaut.

En bref, le pouvoir présidentiel sera renforcé et l'Assemblée comme le Sénat verront leur rôle minimisé aux yeux de l'opinion publique, ce qui risque de nous mettre en difficulté. Pour cette raison, parmi d'autres, notre groupe votera contre. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.*)

Vote sur l'ensemble

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

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

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

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

M. le garde des sceaux. Je tiens à remercier l'Assemblée nationale, la commission des lois, son président, ses membres ainsi que tous ceux qui, au sein de la majorité, ont animé ce débat depuis plusieurs semaines et ont, avec le Gouvernement, construit cette réforme de la Constitution.

Il s'agit en réalité de donner aux pouvoirs publics, au Président de la République, au Gouvernement, au Parlement et au peuple, dont tous ils procèdent, de nouveaux

instruments leur permettant d'accomplir mieux et plus rapidement la politique de changement pour laquelle nous avons été élus.

Contrairement à ce qui a été affirmé par certains orateurs, cette réforme constitutionnelle est donc indispensable au moment où elle intervient. Il s'agit de créer les instruments nécessaires à la politique de changement. Nous avons accompli un grand pas. Chaque assemblée, en vertu de notre Constitution, dispose, de manière parallèle, du pouvoir constituant. Si, demain, le Sénat vote un texte identique à celui de l'Assemblée, le Congrès pourra se réunir lundi prochain à Versailles. Nous aurons alors accompli un pas vers la réalisation de l'ambition que nous avons pour notre pays. Tout n'aura pas été fait, loin de là, mais nous nous serons forgé un instrument, une arme pour le combat que nous voulons mener, pour les Français, contre la pauvreté, l'exclusion et le chômage. *(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)*

Suspension et reprise de la séance

M. le président. La séance est suspendue.

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

PRÉSIDENCE DE Mme NICOLE CATALA, vice-président

Mme le président. La séance est reprise.

2

CONTRAT INITIATIVE-EMPLOI MESURES POUR L'EMPLOI ET LA SÉCURITÉ SOCIALE

Suite de la discussion de deux projets de loi adoptés par le Sénat après déclaration d'urgence

Mme le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion :

– du projet de loi, adopté par le Sénat, après déclaration d'urgence, instituant le contrat initiative-emploi (nos 2173, 2176) ;

– et du projet de loi, adopté par le Sénat, après déclaration d'urgence, relatif à des mesures d'urgence pour l'emploi et la sécurité sociale (nos 2174, 2176).

Ce matin, l'Assemblée a commencé la discussion générale commune de ces textes.

Discussion générale commune *(suite)*

Mme le président. Dans la suite de la discussion générale commune, la parole est à M. Jean-Paul Anciaux.

M. Jean-Paul Anciaux. Madame le président, monsieur

le ministre du travail, du dialogue social et de la participation, mes chers collègues, le combat pour l'emploi qu'engage actuellement le Gouvernement fait l'objet de commentaires souvent contradictoires. Sans doute est-ce dû au fait que la partie financière de ce plan, que nous avons examiné dans le cadre du collectif budgétaire, et la partie technique, que nous abordons aujourd'hui, doivent cohabiter avec des objectifs apparemment inconciliables : lutter contre le chômage, priorité absolue du Gouvernement, en réduisant les charges sociales et en pratiquant une politique de relance par les bas salaires et, dans le même temps, réduire les déficits en augmentant certains impôts.

Mais force est de constater qu'au travers des différents textes qui nous sont présentés, c'est un plan de bataille pour l'emploi qui est mis en œuvre, et en un temps record.

Il faut briser le carcan du chômage. Chaque citoyen ne peut décemment s'exonérer d'un effort pour aider à remettre en activité ceux qui sont privés d'emploi. C'est la raison pour laquelle je tiens à affirmer, avant d'examiner les dispositions de ces deux projets de loi concernant les nouvelles mesures pour l'emploi, que rien ne peut se faire sans la mobilisation de tous les acteurs de notre pays. Il est vain de croire que nous pourrions recréer le lien indispensable à la cohésion sociale sans la participation de tous : entreprises, élus, partenaires sociaux et administrations.

J'évoquerai successivement les nouvelles mesures que vous nous proposez : le contrat initiative-emploi, les dispositions spécifiques en faveur des jeunes et l'abaissement des charges sociales sur les bas salaires.

Le contrat initiative-emploi constitue une avancée importante en matière de prise en charge des chômeurs de longue durée. Sa justification et ses mérites à l'égard de ce public prioritaire ont été largement développés. Les possibilités qu'il offre ont été expliquées et rappelées à maintes reprises. Cependant, il faut reconnaître qu'il ne diffère guère des solutions jusqu'à présent proposées. Sa particularité tient dans l'importance des moyens qui y sont consacrés. Le CIE se veut massif et simple, et je crois qu'il l'est. Mais nous demeurons toujours dans une démarche de traitement social du chômage.

Or nous devons garder présent à l'esprit que, si nous ne modifions ni nos analyses ni nos méthodes, nous ne parviendrons pas à réduire de façon significative le nombre des chômeurs. Il nous faut donc partir à la recherche de nouveaux gisements d'emplois. La croissance seule ne suffira pas pour que chacun de nos compatriotes intègre la vie active.

Le CIE répond partiellement à la démarche de recherche de création de nouvelles activités. Par exemple, il n'est pas possible d'utiliser cette mesure pour les stagiaires de la formation professionnelle en fin de stage en entreprise dans le cadre du système en alternance. Pas plus qu'il n'est possible de l'utiliser pour des personnes qui terminent leur contrat d'orientation ou d'adaptation. Pourtant, dans un certain nombre de cas, c'est souvent après un premier parcours satisfaisant dans l'entreprise que le chef d'entreprise est prêt à signer un contrat à durée indéterminée. C'est donc à cet instant que la mesure proposée devrait prendre tout son caractère incitatif.

Je crains que nombre d'employeurs l'utilisent pour pourvoir au remplacement de personnels précédemment recrutés sous contrat à durée déterminée ou après des départs en retraite.

En outre, nous devons rester vigilants pour que le CIE ne soit pas détourné de son objet et utilisé pour développer la précarité. Pour un même poste, nous ne saurions accepter une succession de CIE.

Cependant, ce texte est porteur d'espoir pour nombre de nos concitoyens. Il nous arrive enrichi des propositions de nos collègues du Sénat. Ainsi, je me réjouis des amendements qui permettent aux CES de pouvoir bénéficier du CIE et qui donnent au Gouvernement la possibilité d'étendre par décret la liste des bénéficiaires.

A notre tour, nous vous proposerons, au fil de la discussion, d'autres mesures visant à améliorer la constitution, mais également l'application du contrat.

Concernant sa constitution, je souhaite qu'il soit fait obligation de prévoir un volet formation ou tutorat. En effet, mon expérience m'a prouvé que la démarche d'insertion a d'autant plus de chances de réussir si elle est accompagnée d'une action de formation ou d'un tutorat de qualité. Il m'a également semblé nécessaire et important que le texte permette aux entreprises et aux salariés saisonniers, notamment dans la filière tourisme, de bénéficier de cette mesure. Je suis l'auteur de deux amendements en ce sens.

Quant à son application, je veux attirer votre attention sur la prise en compte des contraintes qui s'imposent aux entreprises. Le paiement de la prime de 2 000 francs par mois à l'employeur est prévu selon trois échéances : après trois mois, douze mois et vingt-quatre mois de travail. Compte tenu de ces délais, de nombreuses entreprises qui recruteront du personnel en CIE, notamment celles de moins de cinq salariés, rencontreront des difficultés pour assurer la prise en charge des salaires. Afin de renforcer le caractère incitatif du CIE, il me paraîtrait donc plus judicieux de procéder à des avances de fonds. Le contrôle de l'utilisation de ces fonds serait effectué par la direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. En cas de rupture de contrat, les fonds seraient reversés par l'employeur.

Au-delà de ces aspects techniques que nous nous efforçons d'améliorer, je veux insister à nouveau sur la nécessaire mobilisation de tous les acteurs pour la réussite de cette mesure. Tel est notre objectif, avec le commissaire pour l'emploi de Saône-et-Loire, lorsque je participe aux réunions du CODEF en tant que président de la mission locale et de la maison de la formation d'Autun.

Il est également impératif que tous les services de l'Etat puissent prendre toute leur part dans ce combat pour l'emploi, et jouer un vrai rôle de conseil mais aussi de contrôle de l'application de ce dispositif. Car, derrière les sigles des structures administratives chargées de la formation et de l'emploi, se cachent des hommes qui aujourd'hui, s'ils ne sont pas les « hussards noirs de la République », en sont au moins les « cheveu-légers », en position d'éclaireurs de l'emploi. De l'efficacité dans leurs démarches à fédérer les uns et les autres, à se mobiliser, à faire preuve d'initiative, dépend une part importante de la réussite du Gouvernement dans l'action qu'il a entreprise pour lutter contre le chômage.

Le succès en matière d'emploi est, bien souvent, le résultat de la volonté et de l'imagination des hommes plutôt que de l'application stricte d'une mesure administrative. Il nous faut encourager les initiatives contribuant à plus de souplesse, à une meilleure adaptation des règlements et à la recherche de gains de temps dans les procédures d'embauche.

En corollaire de l'entreprise citoyenne, je souhaite une administration encore plus au service des citoyens.

S'agissant des mesures en faveur des jeunes, permettez-moi en préalable de vous faire part de quelques réflexions personnelles concernant les responsabilités du système éducatif, des parents et, plus globalement, de la société sur l'image que les jeunes perçoivent de l'entreprise.

Le constat est le suivant : culturellement, la France n'est pas admirative de ses entreprises, tout comme elle n'aime pas ses travailleurs manuels. Ce ne sont pas les campagnes médiatiques de promotion des filières de formation par l'alternance ou l'apprentissage, même si elles sont nécessaires, qui modifieront notablement cette appréciation collective.

C'est à une véritable révolution des mentalités qu'il nous faut procéder. Le préalable à toute évolution passe par l'acceptation d'une remise en cause des schémas de pensée et des valeurs touchant à la formation, au travail, aux évolutions de carrière, aux statuts des individus dans l'ordre social. C'est pourquoi j'attends avec beaucoup d'intérêt la discussion du projet de loi sur l'apprentissage qui doit nous être présenté cet automne.

Concrètement, nous ne pouvons que nous réjouir que la prime forfaitaire de l'Etat pour la signature des contrats d'apprentissage soit portée de 7 000 à 10 000 francs. Cependant, si l'aide aux entreprises est indispensable, il semble que les conditions d'octroi soient, dans certains cas, trop indulgentes. En effet, l'employeur qui signe un contrat d'apprentissage perçoit le montant total de la prime sans qu'aucun contrôle *a posteriori* soit exercé. Que l'apprenti démissionne ou que l'employeur rompe le contrat, la prime reste acquise. De même que je proposais une avance de fonds pour le CIE avec contrôle de l'utilisation, il me paraît impératif que des contrôles puissent s'exercer pour vérifier la bonne utilisation de ces aides forfaitaires. Souplesse doit rimer avec rigueur.

Quelques réflexions, enfin, à propos de l'allègement des charges sur les bas salaires.

Le coût moyen du travail en France est au même niveau que chez nos principaux partenaires. En revanche, les charges sociales qui pèsent sur les salaires les plus bas sont plus lourdes en France. Cette situation est destructrice d'emplois, car elle aboutit à un coût d'embauche trop élevé pour les entreprises employant en majorité des personnels rémunérés au SMIC.

On sait que 3,5 millions de personnes ont un salaire inférieur à 1,2 SMIC et qu'elles sont concentrées à 75 p. 100 dans les PME de moins de cent salariés. La baisse des charges sur les bas salaires s'adressera donc en priorité à ces petites et moyennes entreprises.

A la satisfaction que m'inspire cette disposition se greffe néanmoins un double regret : d'une part, que la baisse ne soit pas plus forte afin que l'on puisse rémunérer le travail manuel à son juste prix ; d'autre part, que le mode de calcul de cette exonération soit aussi complexe. L'existence simultanée de deux systèmes d'allègement des charges – la budgétisation des cotisations d'allocations familiales et la réduction de cotisations sociales – accentue les difficultés de gestion pour les entreprises, en particulier pour les plus petites d'entre elles.

Je veux profiter de cette tribune pour dire que cette baisse du coût du travail qui devrait bénéficier en majorité aux PME à faible effectif, généralement sous-traitantes de grandes entreprises, ne doit pas entraîner, de la part des grands donneurs d'ordres, des pressions pour obtenir des baisses de tarifs liées à ces nouveaux avantages.

M. Nicolas Forissier. Très bien !

M. Jean-Paul Anciaux. Monsieur le ministre, l'emploi est largement tributaire d'un environnement qui n'entre pas forcément dans vos attributions mais qui n'en est pas moins très important : je veux parler de la fiscalité. Là encore, nous avons une forte attente de réformes qui diminuent la pression fiscale sur les incitations à travailler, à produire et à épargner. Il s'agit de favoriser l'épargne à risque investie dans l'entreprise. Il nous faut impérativement engager la réforme de la taxe professionnelle, développer les mécanismes d'intéressement et de participation, et favoriser la transmission des PME.

Pour terminer, je veux vous assurer de mon soutien dans la démarche qui est la vôtre, même si je la souhaite un peu plus forte sur certains points et un peu plus originale sur d'autres. J'ai conscience de l'extrême complexité du dossier et nous n'abordons que la première étape d'un profond mouvement déjà engagé. N'oublions pas que la lutte pour l'emploi requiert des formules multiples. Celles ayant fait leurs preuves, telle l'aide aux emplois consolidés, doivent être conservées. D'autres peuvent être développées, comme le chèque service. D'autres, enfin, doivent être activées, comme certaines dispositions de la loi quinquennale pour l'emploi. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Mme le président. La parole est à M. Francisque Perrut.

M. Francisque Perrut. Madame le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, depuis de nombreuses années, chacun des gouvernements qui se sont succédé a cherché à mettre en place des plans pour l'emploi et pour la formation des jeunes, afin de lutter contre cette lèpre des temps modernes qu'est le chômage.

Avec des fortunes diverses, ces multiples plans, ces TUC, ces CES, ces stages d'initiation, d'orientation, de qualification, d'adaptation, pour n'en citer que quelques-uns, ont sans doute obtenu des résultats positifs – ceux qui sont encore en vigueur en apportent le témoignage indiscutable – mais ils n'ont pas réussi à enrayer la progression du nombre des chômeurs. Si l'on forçait un peu l'image, l'on pourrait dire qu'on prend un sabre de bois pour arrêter un bulldozer !

En réalité, toutes ces mesures ne sont que des palliatifs qui ne peuvent apporter la vraie solution au problème fondamental de l'emploi. Deux brèves réflexions à cet égard.

Premièrement, la vraie réponse au chômage appartient au domaine économique. Elle repose sur l'accroissement nécessaire de la production et de la consommation, c'est-à-dire sur ce qu'on appelle la relance, seule créatrice de véritables besoins de main-d'œuvre supplémentaire. Tant il est vrai qu'en ces temps difficiles, l'entreprise, grande ou petite, n'est pas tentée d'accroître sa charge salariale, donc le coût du travail, au-delà des stricts besoins d'une production qui réponde à la demande, même pour profiter d'une facilité qui lui est provisoirement offerte. La création d'emplois ne se décrète pas d'un bureau, même ministériel. Elle dépend avant tout des besoins du marché et de la capacité de production de l'entreprise.

Est-ce à dire que les mesures proposées sont inutiles ? Pas du tout, monsieur le ministre, car lorsque le mal est grave, on ne doit négliger aucune initiative susceptible d'apporter un remède même partiel ou provisoire. D'ailleurs, quelques amendements proposés par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales étendent le champ d'application de votre dispositif à d'autres bénéfi-

ciaires, parmi les personnes les plus défavorisées, notamment les veuves et les femmes isolées. Nous souhaitons donc que les effets de ce texte se fassent rapidement sentir et répondent à l'attente de tous ceux qui ont mis leur espoir dans ces nouvelles mesures.

Il ne faudrait pas, cependant, que le nouveau contrat initiative-emploi, qui s'adresse essentiellement aux chômeurs de longue durée et répond ainsi à un besoin réel et urgent, donne lieu à un simple transfert des embauches sans création d'emplois supplémentaires. Si le nombre des chômeurs de longue durée diminue sous l'effet de ce dispositif, nous nous en réjouissons tous, et vous le premier, monsieur le ministre. Mais à la condition que le nombre des chômeurs moins anciens n'augmente pas d'autant jusqu'à ce qu'ils aient eux-mêmes atteint la limite d'un an prévue pour bénéficier du CIE. Nous devons faire confiance aux entreprises pour qu'elles répondent aux avances du Gouvernement par une attitude volontariste aboutissant à de véritables créations d'emplois.

Deuxièmement, nous devons tous avoir le souci de rechercher des emplois nouveaux destinés à se substituer à ceux que le monde économique, hélas ! n'est plus capable de fournir. Deux pistes, notamment, doivent être explorées.

La première consisterait à donner aux collectivités locales, qui sont susceptibles d'offrir de vrais débouchés, la possibilité d'embaucher sur des CIE, en plus des CES dont elles disposent déjà mais qui ne s'adressent pas du tout aux mêmes catégories de bénéficiaires.

La seconde concernerait la création d'emplois de proximité et de service mis à la disposition des particuliers ou des associations.

Il y a là de nouvelles sources d'emplois réels qui ne sont pas du tout prises en compte dans le texte.

C'est la raison pour laquelle, monsieur le ministre, et vous l'avez d'ailleurs indiqué ce matin notre projet doit être considéré comme une simple étape. Une étape d'attente, préparant à un vaste projet de réformes structurelles et non plus conjoncturelles sur l'aménagement du temps de travail, la simplification des formalités administratives, l'allègement des contraintes pesant sur les entreprises, et tant d'autres points de moindre importance évoqués notamment par Hervé Novelli.

Quant à la baisse des charges sociales qui pèsent sur les petits salaires et grèvent lourdement le coût du travail, elle devrait apporter un souffle nouveau aux entreprises de main-d'œuvre comme le textile ou la chaussure, les rendre plus compétitives et leur permettre au moins de conserver les emplois existants, faute de pouvoir, dans l'immédiat, en créer de nouveaux. C'est donc une mesure largement positive dont il conviendrait d'avancer, si possible, l'application au 1^{er} juillet, afin de compenser en partie la charge nouvelle résultant de l'augmentation de 4 p. 100 du SMIC, effective depuis cette date.

M. Michel Meylan et M. Hervé Novelli. Absolument !

M. Francisque Perrut. J'espère, monsieur le ministre, que vous étudierez avec bienveillance l'amendement qui viendra sans doute en discussion à ce sujet.

S'agissant, enfin, des mesures destinées à améliorer l'embauche, il serait souhaitable de les compléter par des dispositions incitant les entreprises à répondre plus efficacement aux demandes des jeunes en formation à la recherche d'un stage, par exemple pour un contrat de qualification ou pour un BTS. Ils doivent parfois renoncer à la poursuite de leur formation faute d'avoir trouvé une porte ouverte pour les accueillir. Cela peut paraître

un point de détail, mais c'est à des difficultés de cette nature que nous sommes confrontés quotidiennement dans nos circonscriptions.

Même si nous émettons quelques réserves, monsieur le ministre, nous voterons bien sûr votre texte, avec l'espoir que vous accepterez les amendements destinés à l'enrichir et à accroître son efficacité. Mais nous attendons de votre part un prochain rendez-vous pour cet autre grand projet, dont nous espérons tous qu'il verra le jour dans les meilleurs délais. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Mme le président. Je vais maintenant donner la parole à M. Paul Vergès, en formant le vœu que chacun respecte le temps qui lui est imparti.

M. Paul Vergès. Madame le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, les départements d'outre-mer bénéficient déjà d'un dispositif analogue au contrat initiative-emploi : il s'agit du contrat d'accès à l'emploi institué par la loi du 25 juillet 1994, dite loi Perben, dont la mise en œuvre remonte donc déjà à un an. M. le ministre de l'outre-mer a eu l'occasion de préciser que les dispositions plus favorables du contrat initiative-emploi seraient étendues au contrat d'accès à l'emploi dans les départements d'outre-mer. Il est nécessaire que cet engagement soit encore mieux concrétisé à l'article 4 du projet de loi afin qu'aucune ambiguïté ne subsiste.

Cette clarification étant faite, je crois devoir dire qu'il ne faut entretenir aucune illusion chez nos compatriotes des départements d'outre-mer. Qu'il s'agisse du CIE ou de la formule du CAE amélioré d'outre-mer, cette mesure, aussi louable soit-elle dans ses intentions, n'aura pas d'effet significatif sur la situation désastreuse de l'emploi dans nos régions. L'expérience de la première année d'application de la loi Perben, dans ce domaine, est là pour le démontrer.

A la Réunion, le taux de chômage oscille autour de 37 p. 100. Près d'un foyer sur trois est allocataire du RMI. Le nombre des demandeurs d'emploi dépasse déjà celui des salariés dans le secteur privé. Dans un tel contexte, le recours à des formules d'emploi précaire tend à se généraliser.

Ainsi, dans les municipalités, le nombre des titulaires d'un contrat emploi-solidarité a rattrapé celui des employés communaux. Dans le secteur privé, les contrats à durée déterminée représentent aujourd'hui la majorité des emplois créés. Cette tendance devrait s'accroître avec le contrat d'accès à l'emploi modifié par le CIE. On peut craindre, sur ce plan, un effet de substitution, les entreprises potentiellement créatrices d'emplois choisissant systématiquement de recourir à des emplois aidés au lieu de créer de véritables emplois.

Si la formule du contrat initiative-emploi a pour objectif proclamé de répondre en partie à la situation du marché national de l'emploi et de contribuer à la lutte contre le chômage, il est évident que, dans les départements d'outre-mer, une véritable politique pour l'emploi à la hauteur des enjeux exige une approche différente dépassant largement et fondamentalement ce type de formule. L'économie réunionnaise doit au minimum doubler son nombre annuel de créations d'emplois, si elle veut seulement faire face aux besoins générés par la dynamique démographique et par l'arrivée de nombreux jeunes sur le marché du travail. L'expérience récente a montré, avec les dispositions de la loi Perben, que l'abaissement du coût du travail, même généralisé, ne se traduisait pas par des

créations d'emplois. Seuls la relance de l'activité économique et l'élargissement du marché sont de nature à faire face à cette situation.

Pour atteindre cet objectif, chaque mesure doit s'intégrer dans une véritable stratégie de développement. C'est dans cette perspective que les deux assemblées de la Réunion, conseil régional et conseil général, dans la diversité de leur composition politique, ont élaboré, à l'écoute de l'ensemble des organisations socioprofessionnelles, un plan de développement global et cohérent, le plan de développement actif.

Les propositions formulées créent les conditions de l'élargissement du marché. L'ajustement des crédits aux besoins de tous les secteurs – logement, enseignement, équipement – la consolidation des secteurs économiques, la réalisation de l'égalité sociale conjuguée à la progression démographique, sont des facteurs susceptibles de dynamiser le marché intérieur. Un dispositif vise par ailleurs à favoriser les activités exportatrices.

Le Président de la République s'est engagé à traduire les dispositions de ce plan de développement dans une loi-programme. Les assemblées réunionnaises viennent de procéder, en concertation avec les organisations socioprofessionnelles, à l'actualisation de ce plan qui doit être remis au Gouvernement dans les prochaines semaines.

En demandant la procédure d'urgence pour l'examen de son projet de loi, le Gouvernement affirme sa volonté de faire de la lutte contre le chômage sa priorité. Le Gouvernement, monsieur le ministre, affirmerait la même détermination à s'attaquer aujourd'hui au problème de l'emploi et du développement dans les départements d'outre-mer s'il confirmait dès maintenant son intention de traduire l'engagement du Président de la République en annonçant l'examen, pour la prochaine session parlementaire, de ce projet de loi-programme.

M. Maxime Gremetz. Très bien !

Mme le président. La parole est à M. François Loos.

M. François Loos. Madame le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'arrivée d'un nouveau président, d'un nouveau gouvernement a fait naître beaucoup d'espoirs de changement chez nos concitoyens. La création du CIE et les mesures d'urgence pour l'emploi et la sécurité sociale répondent à cette attente.

En fait, elles n'y répondent que partiellement. Certes, le CIE permettra d'améliorer les chances d'insertion des chômeurs de longue durée dans l'entreprise. La prévision de 350 000 embauches en année pleine devrait permettre d'interrompre sérieusement la hausse du nombre de chômeurs de plus d'un an. Certes, les réductions des charges sociales pour les 3,5 millions d'emplois payés au SMIC ou jusqu'à 1,2 fois le SMIC est une disposition qui répond à une revendication de baisses de charges, en échange d'engagements sur des objectifs d'emplois. Enfin, le renforcement des aides à l'apprentissage est également une bonne nouvelle dans la mesure où l'incitation des entreprises à former des apprentis ne sera jamais assez importante.

Les mesures vont donc toutes dans le bon sens puisqu'elles s'attaquent toutes à trois fléaux majeurs : le chômage de longue durée, le problème de l'insertion des jeunes et le niveau des charges sociales. Bien sûr, elles ne sauraient à elles seules résoudre ces problèmes. Donnons en plus aux entrepreneurs la confiance dans l'avenir et l'assurance d'une économie en progrès et elles trouveront le terrain qui leur est favorable pour porter de beaux fruits. Car c'est finalement là que réside la difficulté. Les

mesures sociales sont comme de l'eau : elle peut être propre et abondante, mais si elle tombe sur de la mauvaise terre ou des cailloux la récolte sera maigre.

Pour les cibles retenues, il y a effectivement urgence et ces mesures sont prises dans l'urgence. Elles devraient faire démarrer ce fameux cycle vertueux que le Président de la République, le Gouvernement et nous tous appelons de nos vœux. Comme l'a dit ce matin Mme le président, moins de chômeurs entraîne plus de cotisations, moins de charges par emploi et moins de déficit, ce qui entraînera une meilleure conjoncture économique et donc moins de chômeurs. La vraie question est de savoir si toutes les dépenses budgétaires nouvelles sont effectivement compensées par des recettes dues à une activité supérieure.

Parmi tous les ouvrages parus sur les solutions au problème du chômage, bien des modèles envisagés justifiaient leur pertinence par de tels calculs. Le Président de la République, au cours de sa campagne, avait d'ailleurs fortement souligné cet aspect du problème. Rappelons que le chômeur coûte à la collectivité, en coût direct et indirect, plus de 130 000 francs par an. L'investissement pour créer des emplois a donc toutes les chances d'être rentable s'il est réellement incitatif, c'est-à-dire si des emplois sont créés alors qu'autrement ils ne le seraient pas, et si le coût reste de l'ordre de ce coût annuel moyen.

Monsieur le ministre, pourrions-nous connaître les estimations des modèles économiques sur le CIE et les résultats de la loi quinquennale ? C'est à l'aune de ces objectifs que je voudrais mesurer la qualité des mesures prises. En effet entrer dans ce cycle vertueux est non seulement souhaitable mais indispensable eu égard au coût pour la collectivité de la non-activité, et l'argent mis par l'Etat pour créer un emploi supplémentaire doit être considéré comme un investissement dans l'économie nationale, en même temps qu'une mesure sociale. Cessons donc de dissocier le social de l'économique. Du reste, si nous arrivons à le lancer, le cycle vertueux aura le grand mérite supplémentaire de réconcilier complètement l'économique et le social.

Comment peut-on, cet objectif en tête, analyser les mesures d'urgence et le CIE ? Première constatation, le cercle n'est pas encore vertueux puisque les mesures prises pour le CIE coûtent plus qu'elles ne rapportent. En effet, le CIE, avec 350 000 emplois créés en année pleine, devrait coûter 21 milliards de francs et permettre une économie de 7 milliards, soit un coût net de 14 milliards de francs, soit encore 40 000 francs environ par emploi théoriquement créé. Evidemment, il ne s'agit pas là d'une véritable analyse des coûts et des recettes de cette opération. Ce n'est pas si simple. Au fond, la vraie question est de savoir ce qui se passerait sans le CIE.

En effet, sur ces 350 000 emplois, il est fort probable que nombre d'entre eux auraient été créés de toute façon, certains à la même date, d'autres peut-être un peu plus tard. Les entreprises candidates aux CIE embaucheraient certes dans des conditions plus avantageuses, mais l'économie réalisée à cette occasion – les 2 000 plus 1 800 francs par mois – serviront peut-être aussi à financer le temps passé par un agent de maîtrise à former ou à être tuteur de chômeurs de longue durée nouvellement recrutés.

Bref, on le voit, une évaluation simple et précise est difficile. Les résultats des modèles qu'on a pu lire ici et là ont d'ailleurs révélé qu'il y avait probablement une assez faible couverture des engagements concernant le CIE.

En revanche, sur la baisse des charges, d'après l'OFCE, la création d'emplois devrait autofinancer la mesure prise à 50 p. 100 dès 1996, et probablement complètement dès 1997. Bravo, monsieur le ministre ! Les calculs montrent que les 150 000 emplois créés permettent cet autofinancement et que le chiffre d'emplois supplémentaires est réalisable. Voilà une mesure qui entre tout à fait dans notre cercle vertueux économique !

Deuxième constatation, les cibles choisies, à savoir les smicards, les jeunes, les chômeurs de longue durée, nécessitent effectivement une priorité d'action. Mais est-ce suffisant pour enthousiasmer les entreprises ? Demander aux entreprises d'être plus citoyennes est nécessaire. Mais rappelons tout de même que le moteur de l'entreprise c'est d'abord le profit. Faire entrer les entreprises dans une dynamique de croissance et d'embauche suppose plutôt un élargissement des facilités de leur développement. Dans ce domaine, un train de mesures d'urgence aurait aussi été utile.

M. Hervé Novelli. Très bien !

M. François Loos. A cet égard, le guichet unique ne suffit pas. J'ai écouté dernièrement un discours sur l'emploi du chancelier Kohl : il n'était question que d'exportations, d'innovations et de recherches. Quand nous évoquons, pour notre part, la politique de l'emploi, nous ne faisons allusion qu'au traitement social. Parlons aussi du reste et soulignons que l'urgence est aussi grande.

M. le ministre du travail, du dialogue social et de la participation. Très bien !

M. Nicolas Forissier. Très juste !

M. François Loos. Par ailleurs, notons qu'au contraire des entreprises les collectivités locales sont plus naturellement citoyennes.

M. Michel Meylan. Très bien !

M. François Loos. Dommage qu'on n'ait pas fait davantage appel à elles. Bien qu'elles ne créent pas, je le sais, des richesses du même ordre, elles pourraient disposer des mêmes avantages. Cela permettrait peut-être, dans certains cas, de mieux les utiliser. (*« Très bien », sur plusieurs bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Cela dit, il est clair que ce sont les entreprises qui créent des richesses. L'entrepreneur doit donc se sentir conforté, et les mesures d'urgence dans ce domaine ne coûtent pas forcément. Il s'agit surtout de donner des signaux forts afin que la confiance et l'investissement soient au rendez-vous. M. Hervé Novelli a fait ce matin des propositions dans ce sens au nom du groupe UDF, j'y souscris complètement.

Pour ma part, j'insisterai simplement sur la nécessité de mesures globales. Il faut non pas se contenter de mesures sectorielles, mais prévoir des mesures qui s'adressent à tous les Français en même temps. La suppression des charges sociales sur les mille premiers francs de salaire, par exemple, me paraît de ce point de vue une opération intéressante, car elle sera comprise par tout le monde. Nous en discuterons probablement tout à l'heure, puisqu'un amendement en ce sens a été déposé.

Cela m'amène à ma troisième et dernière constatation : l'activation des moyens de l'Unedic serait une mesure vertueuse, mais elle n'est pas encore assez engagée. Que l'Unedic se sente réellement responsable des chances de retour rapide à l'emploi est à mes yeux essentiel. En