

# SÉNAT

## DÉBATS PARLEMENTAIRES

### JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DIRECTION DES JOURNAUX OFFICIELS  
26, rue Desaix, 75727 PARIS CEDEX 15



Standard ..... (16-1) 40-58-75-00  
Renseignements ..... (16-1) 40-58-78-78  
Télécopie ..... (16-1) 45-79-17-84

TROISIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1994-1995

## COMPTE RENDU INTÉGRAL

10<sup>e</sup> SÉANCE

**Séance du lundi 24 juillet 1995**

## SOMMAIRE

### PRÉSIDENCE DE M. RENÉ MONORY

1. **Procès-verbal** (p. 1319).
2. **Hommage à deux militaires français morts en Bosnie** (p. 1319).  
MM. Josselin de Rohan, le président.
3. **Saisine du Conseil constitutionnel** (p. 1319).
4. **Révision constitutionnelle.** – Discussion d'un projet de loi constitutionnelle (p. 1319).  
Discussion générale : MM. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice ; Jacques Larché, rapporteur de la commission des lois ; Paul Masson, Charles Lederman.

*Suspension et reprise de la séance* (p. 1337)

MM. Guy Allouche, le garde des sceaux.

### PRÉSIDENCE DE M. ERNEST CARTIGNY

5. **Rappel au règlement** (p. 1342).  
Mme Hélène Luc, M. le président.
6. **Révision constitutionnelle.** – Suite de la discussion d'un projet de loi constitutionnelle (p. 1343).  
Discussion générale (*suite*) : MM. Guy Cabanel, Pierre-Christian Taittinger, Pierre Fauchon, Michel Dreyfus-Schmidt, Jacques Habert, Yves Guéna, Michel Charasse, le garde des sceaux, Hubert Haenel.

Clôture de la discussion générale.

M. le garde des sceaux.

M. le rapporteur.

*Suspension et reprise de la séance* (p. 1370)

Exception d'irrecevabilité (p. 1370)

Motion n° 2 de Mme Hélène Luc. – Mme Hélène Luc, MM. le rapporteur, le garde des sceaux, Charles Lederman. – Rejet par scrutin public.

Question préalable (p. 1374)

Motion n° 1 de M. Jean-Luc Mélenchon. – MM. Jean-Luc Mélenchon, le rapporteur, le garde des sceaux. – Rejet par scrutin public.

Renvoi de la suite de la discussion.

7. **Communication de l'adoption définitive d'une proposition d'acte communautaire** (p. 1378).
8. **Dépôt d'un rapport** (p. 1378).
9. **Dépôt rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 20 juillet 1995** (p. 1378).
10. **Ordre du jour** (p. 1378).

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENTE DE M. RENÉ MONORY

La séance est ouverte à dix heures dix.

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

1

### PROCÈS-VERBAL

**M. le président.** Le compte rendu analytique de la précédente séance a été distribué.

Il n'y a pas d'observation ?...

Le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

2

### HOMMAGE À DEUX MILITAIRES FRANÇAIS MORTS EN BOSNIE

**M. Josselin de Rohan.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. de Rohan.

**M. Josselin de Rohan.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, deux officiers français ont été tués en Bosnie en accomplissant leur devoir.

Je souhaiterais que notre assemblée leur rende l'hommage qui leur est dû et adresse à leur famille nos très sincères condoléances et le témoignage de notre admiration devant leur comportement. (*Applaudissements sur toutes les travées.*)

**MM. Xavier de Villepin et Lucien Neuwirth.** Très bien !

**M. le président.** Pour répondre à votre appel, monsieur de Rohan, nous allons nous recueillir quelques instants. (*M. le garde des sceaux, Mmes et MM. les sénateurs se lèvent et observent une minute de silence.*)

3

### SAISINE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

**M. le président.** J'ai reçu de M. le président du Conseil constitutionnel une lettre par laquelle il informe le Sénat que le Conseil constitutionnel a été saisi, le 20 juillet 1995, en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, par soixante députés d'une demande d'examen de la conformité à la Constitution de la loi relevant de 18,60 p. 100 à 20,60 p. 100 le taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée à compter du 1<sup>er</sup> août 1995.

Acte est donné de cette communication.

Le texte de la saisine du Conseil constitutionnel est disponible au bureau de la distribution.

4

### RÉVISION CONSTITUTIONNELLE

#### Discussion d'un projet de loi constitutionnelle

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi constitutionnelle (n° 374, 1994-1995), adopté par l'Assemblée nationale, 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. [Rapport n° 392 (1994-1995).]

Dans la discussion générale, la parole est à M. le garde des sceaux.

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, en 1958, le général de Gaulle a accompli, avec le soutien des Français, une œuvre constitutionnelle à la mesure de son ambition pour la France.

Il a doté le pays d'institutions équilibrées dignes d'une démocratie moderne et de nature à résister à l'épreuve du temps. Effectivement, plus que toute autre, la Constitution de 1958 a montré qu'elle avait pu s'appliquer tout en s'adaptant.

Plus que tout autre, le Président de la République, Jacques Chirac, entend préserver cet héritage dont, désormais, chacun se félicite et se recommande.

**M. Jean-Luc Mélenchon.** Pas moi !

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Les grandes Constitutions - et la plus ancienne de toutes, la Constitution américaine, n'y fait pas exception - ont pourtant besoin, régulièrement, d'aménagements.

Ceux-ci ne sauraient porter atteinte aux équilibres fondamentaux, en effet, une telle atteinte n'est envisageable que lorsqu'un véritable changement de régime politique intervient. Aujourd'hui, si les Français sont visiblement troublés par les phénomènes profonds qui affectent notre société, rien ne permet de douter de leur attachement à la V<sup>e</sup> République, notamment à la stabilité politique qui la caractérise. Affaiblir cette stabilité constituerait, à l'évidence, une erreur politique majeure.

Pour autant, il est clair que les Français ne sont pas satisfaits de leur Etat. Une impression diffuse d'abord, puis de plus en plus nette s'est imposée à eux : ils n'ont pas, dans la conduite des affaires, suffisamment la parole. Ils ont beau, depuis vingt ans, changer régulièrement les majorités, ils n'en constatent pas les effets pratiques.

Maintenir la stabilité de l'exécutif mais soumettre davantage les orientations politiques à la surveillance et à la décision populaire, tel est l'objectif difficile mais exaltant que le Président de la République a fixé au Gouvernement dès sa prise de fonction.

Le Gouvernement s'est acquitté de cette tâche en proposant un projet de loi constitutionnelle centré sur le renforcement simultané des deux voies d'expression de la souveraineté nationale : le référendum et le Parlement, deux voies qui, je le rappelle, sont consacrées par l'article 3 de la Constitution.

Il s'agit d'un projet simple, qui évite toute remise en cause des équilibres, facile à comprendre par l'opinion, et débouchant sur des conséquences très pratiques : des consultations référendaires et un Parlement présent de façon presque continue au long de l'année.

Mais c'est un projet perfectible, que le Gouvernement, dès le début, n'a pas conçu comme définitivement clos. Au contraire, j'ai abordé le débat devant les assemblées dans un esprit d'ouverture, notamment en ce qui concerne le volet parlementaire de cette réforme.

Comme je l'ai fait à l'Assemblée nationale, je vais présenter la position du Gouvernement avec la conviction que c'est un bon projet. Mais, dès le début de la discussion des articles, vous verrez que vos idées trouveront de ma part un écho favorable dès lors qu'elles ne mettent pas en cause la logique de nos institutions.

Etendre le champ du référendum sans en modifier substantiellement les procédures, allonger la période au cours de laquelle le Parlement légifère et surtout contrôle le Gouvernement, en accompagnant cet allongement d'améliorations qui, d'ailleurs, ne relèvent pas toutes de la Constitution elle-même, tels sont les deux aspects de cette réforme.

Ce projet de loi constitutionnelle se décline en réalité en trois volets, car il est apparu nécessaire, à titre de conséquence, d'aménager le régime des immunités parlementaires.

Malgré les réticences qui ont pu s'exprimer, et que je comprends - tant il est toujours audacieux de modifier la loi fondamentale - je sais que le débat qui va s'ouvrir sera riche et que vous vous investirez dans l'exercice de votre pouvoir constituant, qui est l'un des plus éminents de la Haute Assemblée.

Le travail qu'a accompli votre commission des lois, en un temps bref, y aidera grandement. Je tiens particulièrement à la remercier, ainsi que son président, M. Jacques Larché.

Chacun d'entre vous a pu apprécier la richesse du rapport établi par la commission, qui éclairera utilement ces débats. Il s'ajoute aux réflexions conduites depuis plusieurs semaines, voire plusieurs années. L'ampleur du travail ainsi effectué est la garantie, pour votre assemblée, d'une analyse approfondie des aménagements proposés.

Vous le savez, les travaux de l'Assemblée nationale, quant à eux, ont été fructueux, mais tous les conflits n'ont pu être surmontés. La responsabilité particulière qui pèse sur la Chambre haute n'en est que plus grande.

J'aborderai, dans une première partie de mon intervention, l'extension du champ du référendum.

Ouvrir des voies d'expression nouvelles sans toucher aux grands équilibres n'est pas chose facile. Je m'en suis vite aperçu en préparant le premier avant-projet de loi. En effet, toute modification, si modeste soit-elle, d'un système fondé sur l'équilibre et la collaboration, comme disait M. Michel Debré, des différents pouvoirs peut sembler risquer de profiter à l'un d'eux.

C'est, je ne l'ignore pas, l'un des griefs qui est fait à l'extension du champ du référendum. La décision de soumettre un projet de loi à référendum étant prise par le Président de la République, l'extension du champ ne donne-t-elle pas au chef de l'Etat des pouvoirs nouveaux ?

**MM. Jean-Luc Mélenchon et Michel Charasse.** Oui !

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** En réalité, l'extension du champ du référendum ne change pas grand-chose aux pouvoirs du Président de la République. En effet, en 1958, lorsque fut introduite dans l'article 11 la référence à l'organisation des pouvoirs publics, après que l'on a d'ailleurs songé, je le rappelle, à une rédaction visant l'ensemble du domaine de la loi, il s'agissait, si l'on en croit ce que M. Raymond Janot en a dit plus tard, de « couvrir les problèmes de décolonisation ».

Autrement dit, l'article 11 permettait de traiter les problèmes les plus fondamentaux qui se posaient alors au pays. Une fois ces problèmes réglés, l'article 11 devenait dans cet esprit inévitablement désuet. Revitaliser l'article 11 comme nous le proposons, en lui redonnant un contenu, ne serait donc, de ce point de vue, qu'un retour aux sources.

Je mesure cependant que cet argument ne résout pas toutes les questions. En effet, ce qu'on a appelé et ce que Jacques Chirac lui-même a appelé la « dérive monarchique » de nos institutions,...

**M. Michel Charasse.** Ah, ah !

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** ... s'est produite plus tard, précisément à une époque où le référendum était tombé en quasi-désuétude. (*Rires sur les travées socialistes.*) Lui rendre vie, ne serait-ce donc pas renforcer cette tendance ?

D'où une deuxième étape dans la réflexion : peut-on à la fois rendre le référendum plus facile et priver, d'une manière que je qualifierai de soupçonneuse, le Président de la République de son libre usage ?

Une première possibilité consiste, vous le savez, à faire intervenir dans la procédure référendaire le Conseil constitutionnel, comme de nombreuses propositions l'ont déjà envisagé.

Je me suis vite persuadé que c'était entré, comme je l'ai dit à plusieurs reprises, dans une logique de remise en cause des équilibres institutionnels - j'y reviendrai tout à l'heure.

Cela dit, d'autres modifications de procédure sont envisageables. Celle qui est proposée dans plusieurs amendements qui seront discutés demain, notamment dans un amendement de la commission, à savoir l'organisation d'un débat parlementaire, n'est pas dépourvue de mérite.

L'autre solution consisterait à placer la décision d'organiser le référendum en d'autres mains que celles du Président de la République, je veux dire dans les mains du peuple lui-même. Je suis persuadé que la France y viendra probablement un jour. J'avais d'ailleurs déposé une proposition de loi dans ce sens lorsque j'étais député.

Je pense toutefois que le référendum d'initiative populaire ne peut pas être introduit dans un temps de crise où la société française est traversée de doutes, d'incertitudes et de pulsions. C'est un instrument qui devra être apprivoisé par une société apaisée.

Au bout du compte, - et c'est la troisième étape de mon raisonnement, - les incidences du référendum sur la puissance personnelle du Président de la République s'avèrent ambiguës, car, si le chef de l'Etat décide - après proposition du Gouvernement et des assemblées, faut-il le rappeler ? - de soumettre un projet au référendum, c'est tout de même le peuple lui-même qui rejette ou qui approuve !

Un référendum, c'est un risque, le risque du suffrage universel : il peut être gagné, comme il peut être perdu.

Le Président de la République - qui, dans nos institutions, ne gouverne pas au quotidien - est l'homme qui assume les hautes destinées du pays, il est normal qu'il puisse prendre le risque des grandes questions.

L'essentiel, m'a-t-il donc semblé au terme de cette réflexion en trois temps, est de définir avec une précision suffisante le champ nouveau de la loi référendaire, c'est-à-dire de ne pas s'en tenir à ce que l'on a appelé communément les « questions de société » et qui est juridiquement indéfinissable.

Le recours au référendum demeure exceptionnel : on ne gouverne pas par la voie référendaire.

Je rappellerai, à cet égard, ces propos de Michel Debré : « Le référendum doit répondre à une exigence nationale. Il faut un sujet grave, justifiant un engagement personnel du président de la République, pour que le référendum soit largement compris et provoque un élan dans un sens ou dans un autre. »

Pour autant, le référendum n'est pas une voie subsidiaire d'expression de la volonté des citoyens. Il est dans notre Constitution un instrument privilégié qui permet de maintenir, par-delà un calendrier électoral aux échéances espacées, le lien entre la nation et ses mandataires et d'associer les citoyens à la vie politique. Le doyen Vedel le rappelait : notre pays se doit d'avoir des « citoyens plus présents ».

Or notre pays n'est plus confronté aujourd'hui aux mêmes enjeux qu'il y a quarante ans, et le décalage est grand entre les matières référendaires alors définies à l'article 11 de la Constitution et la situation actuelle.

Cette inadéquation, le Président de la République l'a parfaitement comprise, l'a soulignée depuis des années et en a mesuré les dangers.

Les priorités qu'il a assignées au Gouvernement pour les années à venir sont économiques et sociales. L'extension du champ du référendum à ces matières doit permettre de conduire des politiques à la fois audacieuses et consensuelles.

Cet élargissement du domaine du référendum a recueilli l'adhésion de l'Assemblée nationale, qui a souhaité toutefois que les textes soumis à la consultation directe du peuple ne se limitent pas à des orientations générales. Cette proposition a eu l'accord du Gouvernement dans la mesure où elle permettra de concrétiser davantage encore les questions posées à nos concitoyens.

Le texte voté par l'Assemblée nationale prévoit que pourra être soumis au référendum « tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique et sociale de la nation, sur les règles fondamentales de l'organisation et du fonctionnement des services publics, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions ».

Vous le voyez, l'extension préconisée reste fortement encadrée.

Votre commission des lois propose d'apporter à cette rédaction certaines modifications.

S'agissant, en premier lieu, du champ d'application du référendum, elle souhaite, par deux démarches complémentaires, ajouter la politique éducative et exclure les services publics.

Je me félicite, bien sûr, que les problèmes majeurs de notre temps, qui, vous le savez, sont économiques et sociaux, soient retenus par votre commission dans le nouveau champ de l'article 11.

**M. Jean-Luc Mélenchon.** Hélas !

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Ainsi, la consultation pourra désormais englober les lois d'orientation économique pluriannuelle, la lutte contre l'exclusion, ou encore la politique de l'emploi, autant de sujets qui recouvrent les préoccupations directes de nos concitoyens.

En revanche, il m'apparaît indispensable de maintenir, dans le nouveau champ, les services publics. Ce sont les instruments essentiels de mise en œuvre de la politique de l'Etat.

Que serait un référendum sur la politique de l'emploi si ne pouvaient être évoqués les organes qui la mettent en œuvre et, au premier chef, l'agence nationale pour l'emploi ?

Or, si l'on retient l'amendement de la commission et l'inspiration qui le motive, il est clair que chacun, le jour où un référendum serait organisé sur ce sujet, serait en mesure de dire : « Les travaux législatifs ont bien montré que l'on ne pouvait pas s'occuper des services publics. » Nous serions alors dans une situation tout à fait impraticable.

Que signifierait une consultation sur l'éducation si l'organisation et le fonctionnement du service public de l'enseignement n'y étaient inclus ?

Retenir les services publics dans le champ de l'article 11 permettra de concrétiser la question référendaire, et j'ai déjà évoqué l'importance que revêt cet aspect.

Je ne puis donc partager les craintes de votre commission de voir soumise au référendum une question relevant, pour une bonne part, de l'article 34 de la Constitution.

Que les choses soient claires, et je le dis avec beaucoup de force, mesdames, messieurs les sénateurs : l'extension référendaire n'a ni pour objet, ni pour effet de vider le champ législatif de l'article 34 de la Constitution !

Le nouvel article 11 est respectueux de l'équilibre des pouvoirs.

Les libertés publiques, comme le droit pénal, par exemple, ne pourront donner lieu à un référendum, et il n'y aura pas davantage de consultation directe pour les lois de finances ou le fonctionnement de la justice.

De même, tout recours au référendum est exclu pour les questions de souveraineté : la politique étrangère, la défense ou encore la police.

Enfin, il va sans dire que l'extension du référendum ne touche en aucune manière à ce qu'on appelle le « bloc de constitutionnalité », qui garantit les droits individuels fondamentaux.

Vous le constatez donc, l'extension proposée ne traduit pas d'autre ambition que celle d'actualiser, à la fin du XX<sup>e</sup> siècle, le champ référendaire, sans remettre en cause ni la nature de l'institution ni les missions du Parlement et du Gouvernement.

Ma seconde série d'observations à propos des modifications suggérées à l'article 11 par la commission des lois a trait aux règles de la mise en œuvre du référendum, c'est-à-dire à la procédure.

J'ai indiqué dans quelles conditions le Gouvernement s'était interrogé sur l'opportunité de modifier la procédure de 1958.

C'est ainsi que le Gouvernement s'est opposé, lors de l'examen du texte par l'Assemblée nationale, à l'intervention préalable du Conseil constitutionnel dans la procédure référendaire.

Une telle intervention modifierait l'équilibre de nos institutions.

Elle pourrait être source de conflit si le Conseil s'opposait à la volonté présidentielle.

Peut-on oublier à cet égard que le Président de la République demeure, selon l'article 5, le garant fondamental de nos institutions ?

Est-il besoin d'ajouter qu'une modification de la procédure de l'article 11 faisant intervenir le Conseil constitutionnel ne pourrait se concevoir sans qu'il y ait, en contrepoint, un aménagement de l'article 89, ce que la commission Vedel avait d'ailleurs proposé ?

A défaut, toute révision constitutionnelle pourrait être irrémédiablement bloquée par une seule des deux assemblées.

Toute forme de contrôle préalable doit donc être écartée, et je me félicite que votre commission des lois se soit rangée à cette analyse.

En revanche, la commission préconise un autre type d'intervention préalable, qui prendrait la forme d'un débat parlementaire.

Il est certain que le débat est inhérent à toute question fondamentale posée à la nation et que nos concitoyens doivent être pleinement éclairés sur les enjeux du projet de loi référendaire avant qu'il leur soit soumis.

Il est vrai aussi que le débat a été, est et sera toujours et partout présent, que ce soit dans la presse, sur les ondes ou chez les spécialistes, et qu'il peut paraître paradoxal d'en écarter le Parlement.

Il est non moins sûr que les assemblées, lieux privilégiés de l'expression des différents courants de pensée, constituent une enceinte propre à permettre un véritable débat démocratique, c'est-à-dire contradictoire.

De fait, ce débat a lieu ; d'une façon ou d'une autre, l'expérience l'a prouvé au cours des années passées.

Le Gouvernement n'est donc pas insensible aux préoccupations des membres de la commission des lois, partagées, je le sais, par de très nombreux autres sénateurs.

Mais deux remarques doivent être faites à propos de cette proposition de débat parlementaire préalable.

La première, c'est que l'intervention du Parlement ne peut, en aucun cas, se concevoir comme un obstacle à l'expression de la volonté populaire.

C'est pourquoi le débat parlementaire, s'il a lieu, ne doit pas être sanctionné par un vote.

La discussion éclaire les enjeux de la consultation. Le vote, en revanche, s'il était négatif, prendrait la forme d'un veto parlementaire.

Nous ne pouvons inscrire dans notre Constitution une source de conflits entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, et entre ce dernier et le peuple lui-même. J'ai déjà eu l'occasion de dire que cet appel exercé par le peuple sur le Parlement constituerait pour le Parlement lui-même un risque important. Tel n'est pas, bien sûr, le souhait de votre commission des lois et je m'en félicite.

Ma seconde observation s'agissant de l'éventualité d'un débat préalable pourrait également être perçue comme une évidence. Permettez-moi néanmoins de la formuler : l'innovation que propose votre commission est grande, très grande ; elle est même, à certains égards, bouleversante. Il ne faudrait pas qu'elle soit mal comprise par une lecture hâtive.

Le débat parlementaire portera sur la question... plus exactement sur le projet de loi que le Gouvernement proposera de soumettre au référendum ; il est clair qu'il ne pourra avoir d'autre objet.

Il est temps maintenant d'aborder le second volet du projet de loi constitutionnelle qui vous est soumis : l'instauration de la session unique de neuf mois.

Deux idées directrices animaient les constituants de 1958 : établir un véritable régime parlementaire - Michel Debré l'a souvent souligné - mais, dans le même temps, lutter contre l'instabilité de l'exécutif, qui est préjudiciable au bon fonctionnement de l'Etat.

Nul ne songerait aujourd'hui à renier ces principes.

Le débat actuel prend en compte d'autres enjeux.

Le Président de la République rappelait que nous souffrons d'un « déficit démocratique ».

Un constat s'impose en effet : depuis quelques années et à son corps défendant, la machine parlementaire s'est emballée ; elle tourne à plein régime, de jour comme trop souvent de nuit, avec seulement quelques coupures qui s'amenuisent à mesure que croissent les sessions extraordinaires.

Mais, chacun a pu le constater, l'excès de ces activités imposées n'est pas synonyme d'efficacité.

Permettez-moi de me référer encore au chef de l'Etat : « Il faut remettre le Parlement à sa vraie place... Expression politique du suffrage universel, le Parlement légifère, contrôle et débat des grandes orientations de la nation. »

Ces missions, nous le savons, ne sont plus correctement assumées aujourd'hui.

La prolifération des normes fait perdre la vision de l'essentiel. Le Président de la République le souligne aussi : trop de lois tuent la loi. Je serais tenté d'ajouter qu'elles tuent le débat démocratique.

Quant au contrôle de l'action gouvernementale, il souffre également d'un déficit.

Sans concevoir ce contrôle comme une contrainte pesante, harcelante, il est bon qu'il puisse justement s'exprimer. Il doit forcer le Gouvernement à la vigilance et procurer ainsi un meilleur gouvernement. Il en va de l'équilibre de nos institutions.

Comment pallier ces carences que tout le monde constate et dont tout le monde se plaint ?

Une nouvelle organisation du rythme des sessions et donc une meilleure répartition du calendrier des travaux parlementaires sont la condition de l'efficacité de l'action des assemblées.

Tel est l'objectif que l'on cherche à atteindre à travers l'institution d'une session parlementaire unique de neuf mois.

Je sais que la session unique engendre chez certains la crainte d'un surcroît d'activités non justifiées et, chez d'autres, le scepticisme quant aux résultats à en attendre.

Je le redis aujourd'hui dans cette enceinte comme je l'ai dit à l'Assemblée nationale : il n'est nullement dans l'esprit du Gouvernement de légiférer plus, son ambition est de légiférer mieux !

Il faut arrêter l'inflation législative, il y va de la crédibilité de tout système normatif sans lequel aucune société ne saurait être ordonnée.

Le Gouvernement, qui reconnaît pleinement sa responsabilité en la matière, entend agir avec fermeté.

Permettez-moi de vous dire que, pour le parlementaire dans l'âme que je suis resté, légiférer mieux signifie : être à l'écoute de nos concitoyens afin de déterminer leurs besoins et de définir des priorités ; approfondir en commission les questions de plus en plus complexes qui sont soumises au Parlement...

**Mme Hélène Luc.** On n'en prend pas le chemin !

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** ... enfin, participer plus activement aux débats publics.

Mais la continuité de la session doit permettre également de donner à la mission de contrôle de l'action gouvernementale son véritable sens.

Les plus grandes démocraties occidentales, dotées de systèmes constitutionnels pourtant très différents, ont souvent fait le choix de la continuité, qu'il s'agisse du régime présidentiel américain ou du régime parlementaire britannique. Je pourrais encore citer les exemples de l'Italie, de la Belgique ou de la Suède.

Toutefois, la continuité n'est pas la permanence.

Comme l'a dit à juste titre Michel Debré, il importe de ménager au Gouvernement un temps de réflexion et d'action.

J'ajoute qu'il est de l'intérêt même du Parlement que ne soient pas sacrifiés la maturation des textes en commission, les différentes missions, qu'elles soient d'enquête, d'évaluation et de contrôle, ainsi que les liens réels que l'élu se doit de conserver avec sa circonscription.

J'ajoute enfin que le caractère continu du fonctionnement des institutions européennes implique, pour un meilleur contrôle, tel que le souhaite la Haute Assemblée, que nos propres institutions, et pas seulement l'exécutif, puissent assurer en permanence ce contrôle.

C'est dans le souci de parvenir à un juste équilibre entre les diverses contraintes qui s'imposent dans l'exercice des pouvoirs législatif et exécutif que le projet de révision constitutionnelle avait retenu un plafond de cent cinquante jours de séance, au sein de la session ordinaire de chaque assemblée, auxquels devaient s'ajouter, si nécessaire, des séances supplémentaires, à la demande du Gouvernement.

La détermination de ce plafond a suscité un large débat à l'Assemblée nationale.

Il est vrai que tout seuil est arbitraire et que les moyennes arithmétiques n'ont qu'une signification relative.

**M. Lucien Neuwirth.** C'est vrai !

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Mais la prudence commande de préserver une certaine marge de manœuvre.

Le nombre finalement arrêté par l'Assemblée nationale, avec l'accord du Gouvernement, est de cent trente jours.

L'abaisser, comme le suggère votre commission, ne m'apparaît guère réaliste, sauf à multiplier les séances supplémentaires, comme aujourd'hui les sessions extraordinaires.

J'ai déjà eu l'occasion de l'affirmer, le recours à des séances supplémentaires ne doit pas devenir une habitude, sauf à considérer que la Constitution n'a aucune signification.

Le chiffre de cent trente me paraît constituer un seuil approprié, et le Gouvernement proposera un sous-amendement en ce sens. Je souhaite que le Sénat puisse s'y rallier.

Mais je ne saurais terminer sur ce point sans me féliciter que votre commission des lois entende revenir à des règles plus réalistes sur les modalités de convocation des séances supplémentaires.

La procédure complexe et calquée sur celle des sessions extraordinaires que l'Assemblée nationale a retenue doit être à mon sens écartée.

Dans sa sagesse, votre commission des lois a cherché à éviter toute confusion des genres et à revenir à une conception plus souple des convocations en séances supplémentaires, qui recueillera, j'en suis certain, un large accord de votre part.

Si ces dispositions sont adoptées, nous aurons accompli un grand pas, qui fera du Parlement un organe doué d'une capacité d'initiative et de contrôle renforcée, gage d'une meilleure collaboration entre les pouvoirs.

Il restera, bien sûr, à mettre en œuvre, dans la loi organique et dans le règlement intérieur de chaque assemblée, les dispositions nouvelles. Votre commission des lois propose de consacrer constitutionnellement la liberté laissée à chaque assemblée de fixer le calendrier à l'intérieur de la session unique. Ce souhait, que je comprends, soulève des difficultés, sur lesquelles je reviendrai lors de la discussion de l'amendement.

Cependant, j'insiste dès à présent sur un point : à nos yeux, la Constitution ne fixe qu'un cadre et des principes globaux, la concrétisation de ces derniers dépendant des règlements intérieurs de chacune des deux chambres.

**M. Lucien Neuwirth.** Bonne approche !

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** J'en terminerai avec l'aménagement de la procédure parlementaire en rappelant que l'Assemblée nationale a souhaité compléter la réforme proposée par le Gouvernement sur deux points : les questions orales et les propositions de loi.

Les premières pourraient désormais, si le Sénat entérine le choix de l'Assemblée nationale, être posées trois fois par semaine, à l'ouverture des séances.

**M. Lucien Neuwirth.** Nous ne sommes pas en Grande-Bretagne !

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Votre commission des lois propose la suppression de cette réforme. Le Gouvernement l'avait acceptée à l'Assemblée nationale car, nous le savons, le régime actuel souffre d'une trop grande rigidité et confine souvent à l'exercice de style télévisé.

**Mme Hélène Luc.** C'est vrai !

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** La souplesse envisagée par l'Assemblée nationale avait paru séduisante et de nature à revivifier le dialogue entre le Parlement et l'exécutif, de même que le contrôle, jour après jour, du premier sur le second. Nous en débattons lors de l'examen des articles.

L'Assemblée nationale a souhaité, en second lieu, qu'une séance mensuelle soit réservée à l'examen des propositions de loi dont le Gouvernement accepte la discussion.

Votre commission des lois estime devoir aller plus loin en conférant aux assemblées la maîtrise de l'ordre du jour une fois par mois.

Je partage, certes, le souci de voir le Parlement débattre plus souvent des textes d'origine parlementaire. Mais vous comprendrez que le Gouvernement, à qui appartient la charge de déterminer et de conduire la politique de la nation, doit rester maître, en toute circonstance, de l'ordre du jour. Comme je l'ai dit à l'Assemblée nationale, il y va de la conception même de nos équilibres institutionnels.

La réforme que vous examinez ne doit pas être l'occasion de modifier l'esprit de notre Constitution. C'est ainsi que l'acceptation par le Gouvernement des propositions de loi à discuter reste indispensable.

Je ne puis souscrire davantage aux aménagements que votre commission des lois propose au régime des amendements.

Autant, compte tenu de mon expérience parlementaire, je comprends son souhait de voir renforcer le travail en commission, qui est essentiel à la bonne tenue des débats,

autant il m'apparaît dangereux de priver de leur droit d'amendement, par l'adoption d'une motion globale sur le travail de la commission, les parlementaires qui n'y souscriraient pas.

**Mme Hélène Luc et M. Charles Lederman.** Très bien !

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Il s'agirait là d'une régression de nos principes constitutionnels, en particulier d'une atteinte sérieuse aux droits de l'opposition.

**Mme Hélène Luc et M. Charles Lederman.** Absolument !

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** C'est ce même souci de voir préserver l'économie de notre loi fondamentale qui préside aux aménagements qu'il vous est proposé d'apporter au régime de l'inviolabilité parlementaire, point qui fait l'objet du troisième chapitre du projet de loi constitutionnelle.

L'inviolabilité parlementaire, qui constitue, avec l'irresponsabilité parlementaire, l'une des deux branches de l'immunité prévue par l'article 26 de la Constitution, fait partie de notre tradition républicaine, je dirai même révolutionnaire puisqu'elle trouve son origine dans une motion adoptée, sur la proposition de Mirabeau, par l'Assemblée nationale le 23 juin 1789.

**M. Lucien Neuwirth.** Cela ne nous rajeunit pas !

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** S'il n'est pas question de modifier le régime de l'irresponsabilité parlementaire, qui est indispensable pour permettre aux parlementaires d'exercer librement leur fonction - en particulier de jouir pleinement de leur liberté de parole - il a, en revanche, semblé nécessaire au Gouvernement de proposer certains aménagements de l'inviolabilité.

Ces aménagements ont pour objectif la réalisation d'un équilibre aussi satisfaisant que possible entre la nécessité d'assurer la légitime protection à laquelle peuvent prétendre, dans toute démocratie, les membres du Parlement et le respect des règles de notre procédure pénale, c'est-à-dire l'égalité des citoyens, à laquelle les Français attachent une importance grandissante.

**M. Michel Charasse.** Et le respect des vacances judiciaires !

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Les aménagements qui me paraissent nécessaires pour concilier ces deux exigences concernent trois points, que j'examinerai successivement : l'autorisation des poursuites, la suspension des poursuites et, enfin, l'autorisation d'arrestation.

En ce qui concerne l'autorisation des poursuites, je constate que les textes actuels ne sont pas totalement satisfaisants et que les inconvénients qu'ils comportent risquent d'être aggravés par l'institution d'une session unique.

Selon l'actuel article 26 de la Constitution, en période de session, hors l'hypothèse du crime ou du délit flagrant, des poursuites ne peuvent être engagées contre un parlementaire qu'avec l'autorisation de l'assemblée dont il est membre. En revanche, en période d'intersession, les poursuites peuvent être librement exercées sans autorisation préalable, ces poursuites pouvant ensuite se prolonger valablement pendant les sessions.

Ces règles sont critiquables à deux égards.

**M. Michel Charasse.** Il y a deux cents ans que c'est comme ça !

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** C'est justement sans doute pour cela qu'elles sont aujourd'hui critiquables.

Tout d'abord, leur effet pratique est souvent mal compris par nos concitoyens.

**M. Jean-Luc Mélenchon.** Ils n'ont qu'à réfléchir !

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Lorsque l'autorisation demandée est refusée par l'assemblée, l'opinion publique considère que les élus nationaux bénéficient d'une sorte de privilège personnel qui les place au-dessus des lois.

**M. Jean-Luc Mélenchon.** On le lui suggère !

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** En revanche, lorsque l'autorisation est accordée, à la suite d'un débat public parfois pénible,...

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** C'est là le problème !

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** ...l'opinion a l'impression que le Parlement a prononcé une sorte de préjugement à l'encontre du parlementaire poursuivi, et ce dernier apparaît comme un coupable, en dépit de la présomption d'innocence.

**M. Michel Charasse.** La presse y est pour quelque chose !

**M. Josselin de Rohan.** Pauvre tradition !

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Deuxième critique : la protection accordée est, en réalité, grandement inefficace, en raison de son caractère intermittent. Il suffit en effet que des poursuites soit valablement engagées en période d'intersession pour que les actes juridiques les plus marquants interviennent ensuite tout à fait régulièrement au beau milieu de la session en cours.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Sauf suspension !

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Ainsi, une citation, une plainte avec constitution de partie civile ou un réquisitoire nominatif dirigé contre un parlementaire intervenant quelques jours avant le début de la session permet la mise en examen par le juge d'instruction ou l'audience devant le tribunal après le commencement de ladite session.

L'institution d'une session unique de neuf mois, parce qu'elle étendrait d'un tiers la période pendant laquelle serait exigée l'autorisation de poursuites, est évidemment de nature, en prolongeant dans le temps ces deux inconvénients, à les aggraver.

C'est pourquoi le texte proposé par le Gouvernement, et adopté en première lecture par l'Assemblée nationale, procède à la suppression de l'autorisation préalable en matière de poursuites.

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

Votre commission des lois ne partage pas cette analyse et propose de maintenir l'autorisation préalable en matière de poursuites, craignant que la modification souhaitée par le Gouvernement et l'Assemblée nationale ne vienne rompre l'équilibre dont je parlais voilà un instant.

Il ne m'est pas possible d'accepter une telle proposition. En effet, elle reviendrait à accroître de façon sensible la durée de l'immunité, ce qui me semble contraire à l'évolution de tout notre droit depuis quelques années.

La réforme souhaitée par le Gouvernement en ce qui concerne l'immunité parlementaire s'inscrit dans le cadre d'une évolution logique de nos institutions qui tend à limiter les exceptions aux règles de procédure pénale et

dont les deux dernières étapes ont été la suppression, dans le nouveau code de procédure pénale, des privilèges de juridiction dont bénéficiaient certains élus ou fonctionnaires,...

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Ce n'est pas un privilège !

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** ... puis l'institution de la Cour de justice de la République pour les infractions commises par les membres du Gouvernement.

**M. Michel Charasse.** C'est du Poivre d'Arvor, grand spécialiste du droit pénal !

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Après ces deux réformes importantes, et largement approuvées, est-il envisageable, mesdames, messieurs les sénateurs, de conclure cette révision de la Constitution en étendant la portée de l'immunité de procédure dont bénéficient les parlementaires ? Franchement, je ne le crois pas !

**M. Michel Charasse.** Si nous avons fait cela quand vous étiez député !

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** En 1993, alors que j'étais député, j'ai proposé la suppression pure et simple de l'immunité parlementaire !

**MM. Michel Dreyfus-Schmidt et Michel Charasse.** Démagogie pure !

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** En tout état de cause, sur ce point, le Gouvernement considère que doit être conservée la faculté donnée à l'assemblée de requérir la suspension des poursuites ou de la détention, car cette possibilité participe de l'équilibre nécessaire entre les différents pouvoirs.

**M. Michel Charasse.** Quand le mal est fait !

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Toutefois, suivant en cela l'avis du Conseil d'Etat, le projet du Gouvernement limite cette suspension à la durée de la session en cours, comme le précisait d'ailleurs la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 ; mais cela n'a pas été repris dans les constitutions ultérieures.

Votre commission des lois est cependant opposée à cette modification. Elle revient en effet sur l'interprétation de l'article 26, que dans le silence du texte, avait fait ces dernières années le Sénat, suivi sur ce point par l'Assemblée nationale, les chambres ayant considéré qu'il leur était possible de suspendre une procédure jusqu'à la fin du mandat du parlementaire.

Sur cette question, nous pourrions, je l'espère, arriver à un accord.

J'en viens à l'autorisation d'arrestation.

Le Gouvernement estime que, hors l'hypothèse de la flagrance ou d'une condamnation définitive, l'exigence d'une autorisation en matière d'arrestation doit être maintenue et précisée. A la différence des poursuites, l'arrestation constitue en effet, par nature, une entrave immédiate et directe à l'exercice du mandat parlementaire, donc au fonctionnement du Parlement lui-même.

Le Gouvernement a toutefois souhaité clarifier la question du contrôle judiciaire, que ne mentionne pas l'article 26 - pour l'excellente raison que cette mesure n'a été instituée dans le code de procédure pénale que postérieurement à la rédaction de la Constitution de 1958 - et sur laquelle le Sénat et l'Assemblée nationale ont des points de vues différents.

Suivant la position exprimée par le bureau du Sénat, et communiquée à mon prédécesseur, M. Pierre Méhaignerie, par une lettre de votre président, M. René Monory,

le projet du Gouvernement complétait l'article 26 pour exiger une autorisation non seulement en cas d'arrestation mais également en ce qui concerne toutes les « mesures restrictives ou privatives de liberté », c'est-à-dire en cas de contrôle judiciaire, quelles que soient les mesures envisagées par le juge. Vous le savez, le code de procédure pénale prévoit une quinzaine de mesures restrictives ou privatives de liberté.

Dans l'esprit du Gouvernement, et conformément à l'analyse développée par le Conseil d'Etat, tout contrôle judiciaire doit être autorisé préalablement parce qu'une telle autorisation, si elle est accordée, permet également à l'autorité judiciaire de révoquer la mesure lorsque celle-ci n'est pas respectée, sans devoir solliciter une seconde autorisation.

Telle est, en effet, la logique du contrôle judiciaire : celui-ci peut être sanctionné par sa révocation, c'est-à-dire par une détention, si les conditions qu'il pose ne sont pas respectées par celui qui y est soumis.

L'Assemblée nationale n'a pas suivi ce raisonnement et a préféré limiter l'autorisation aux seules mesures « restreignant la liberté d'aller et venir » du parlementaire, c'est-à-dire à certaines des mesures pouvant être ordonnées dans le cadre d'un contrôle judiciaire.

Il a, par ailleurs, été indiqué au cours des débats qu'une nouvelle autorisation serait nécessaire pour permettre la révocation d'un contrôle judiciaire. Cette précision ne figure pas dans le texte, mais elle correspond manifestement au souhait de la majorité de l'Assemblée nationale.

Le texte adopté sur ce point par les députés me semble difficilement acceptable en raison, précisément, de son imprécision et de son caractère contraire à l'esprit même du contrôle judiciaire.

Je ne peux donc que me réjouir que, sur ce point, votre commission partage l'analyse du Gouvernement et propose de revenir à la formulation retenue dans le projet de loi initial.

Telle est, mesdames, messieurs les sénateurs, l'économie de la révision constitutionnelle qui vous est aujourd'hui proposée.

Toute réforme est un engagement sur l'avenir, celle-ci, sans nul doute, plus qu'aucune autre.

C'est dans la perspective du prochain millénaire que le Président de la République a entamé son mandat. Il a souhaité, en particulier, une « démocratie toujours plus vivante et toujours plus forte ».

On ne peut être fort si l'on est désarmé.

A quoi sert aux citoyens le droit de s'exprimer si les questions ne peuvent leur être posées ?

A quoi sert à la représentation nationale de siéger si le temps qui lui est accordé ne lui permet pas de débattre ?

Mais à quoi sert aussi l'ambition pour la France de celui qui est le garant de nos institutions s'il ne lui est pas donné les moyens de la réaliser ?

C'est avec le peuple et ses représentants que les réformes seront réalisées. Donnons-leur à chacun le pouvoir de se faire entendre et de décider. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants, de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

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

**M. Jacques Larché, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, nous abordons en

cet instant la discussion de la neuvième révision constitutionnelle que la Constitution de la V<sup>e</sup> République aura connue.

Les institutions de la V<sup>e</sup> République ont fait preuve de leur adaptation aux besoins de notre société politique : alternance et cohabitation ont été rendues possibles. Ceux qui les avaient combattues les ont scrupuleusement appliquées.

Jusqu'à ce jour, des réformes d'inégale importance y ont été apportées. Mais, à l'occasion de celle que l'on nous propose, comme on pouvait le faire à propos de celles qui l'ont précédée, il y a lieu de s'interroger, non seulement sur les modifications institutionnelles en elles-mêmes mais également sur leurs conséquences de droit et de fait.

Simple dans son principe, la décision de faire élire le Président de la République au suffrage universel direct a modifié fondamentalement les rapports entre les pouvoirs, à tel point que l'on a pu prétendre, avec quelque raison, que la V<sup>e</sup> République était véritablement née au référendum de 1962.

De même, la possibilité donnée à soixante députés ou soixante sénateurs de saisir le Conseil constitutionnel, dont la portée n'a pas toujours été perçue dans l'immédiat, a fait progresser l'état de droit et a accru la protection normalement due aux minorités parlementaires.

De même, enfin, l'indépendance de la justice a été renforcée par la réforme du Conseil supérieur de la magistrature.

Monsieur le garde des sceaux, vous avez déclaré à l'Assemblée nationale - mais vous ne l'avez pas redit ici - que cette réforme était ambitieuse et modeste.

Elle porte sur l'extension du domaine du référendum, sur la durée de la session parlementaire et - tout au moins certains l'ont-ils pensé - par voie de conséquence, sur la levée de l'immunité parlementaire.

Je ne partage pas votre sentiment.

De cette réforme, telle qu'elle est proposée par le Gouvernement et telle qu'elle nous vient de l'Assemblée nationale, je dirai bien plutôt, concernant le référendum, qu'il s'agit d'une réforme à risque, risque que nous devons aborder de façon lucide, en prenant toutes les précautions nécessaires pour le prévenir, et concernant la durée de la session, qu'il s'agit d'une réforme incomplète.

Je traiterai donc de ces deux points en indiquant quelle a été la position de la majorité de la commission des lois.

Je ne dissimulerai pas que nous nous sommes demandés si la hiérarchie des urgences et la gravité des problèmes à traiter, qui exigent de nous un soutien sans faille à l'égard du Gouvernement, imposaient qu'un tel débat soit engagé dans la précipitation de l'ordre du jour d'une session qualifiée d'extraordinaire.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Très bien !

**M. Jacques Larché, rapporteur.** Le référendum est défini comme un mode d'exercice de la souveraineté.

Mais, jusqu'à ce jour, son intervention était limitée aux domaines institutionnel et international. Ce que l'on nous propose tend à ce que le référendum devienne une modalité du vote de la loi, en des matières qui relevaient de la compétence du Parlement.

La pratique référendaire est peut-être adaptée, par sa simplicité, à des domaines permettant des jugements sans ambiguïté. Nous nous souvenons tous qu'elle aura permis l'indépendance de l'Algérie. A la question posée, on ne pouvait répondre que par oui ou par non.

Le débat référendaire, inévitablement simplifié et médiatisé, progressant à coups de sondages, est-il pour autant adapté à ces matières économique et sociale, à ces services publics, auxquels on veut l'appliquer ?

La commission a pensé que le principe proposé n'était acceptable qu'à deux conditions : que l'on procède à une meilleure définition du champ d'application ; que soit trouvé un élément de contrôle ou d'information qui interviendrait dans le processus référendaire.

Pour beaucoup d'entre nous, sur ce second point, c'est au Parlement qu'il appartient d'intervenir.

Prenons l'exemple du référendum annoncé sur l'éducation nationale. Il sera, nous dit-on, précédé d'un très large débat : syndicats, associations de parents, coopératives scolaires,...

**M. Michel Charasse.** ... congrégations... (*Sourires.*)

**M. Jacques Larché, rapporteur.** ... seront consultés. Peut-on admettre que seul le Parlement soit exclu ?

Personnellement, je ne le pense pas.

Je dois à la vérité de dire que d'autres modalités de contrôle ont été envisagées au cours de notre débat en commission.

Faut-il faire précéder - certains le pensent et le diront - la décision référendaire d'un contrôle...

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Bien sûr !

**M. Jacques Larché, rapporteur.** ... de constitutionnalité sous forme d'avis ou de décision ? On pouvait y songer.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Nous y songeons.

**M. Jacques Larché, rapporteur.** On pourrait en débattre, mais deux objections ont paru déterminantes.

La technique de décision à laquelle le Conseil constitutionnel est parvenu par une extension constante de sa volonté de contrôle est apparue inadaptée au référendum. Que signifierait un référendum qui ne pourrait être pratiqué que sous réserve de l'interprétation que le Conseil en donnerait ?

Le contrôle de constitutionnalité est également apparu à bon nombre d'entre nous comme contraire à l'exercice même de la prérogative présidentielle.

Le champ d'application de la politique référendaire doit être mieux défini. Nous proposons une nouvelle formule plus précise. Il nous paraît dans ce sens nécessaire d'en éliminer la notion de service public, dont aucun juriste n'a jamais pu dire avec précision ce qu'elle recouvrait.

**M. Michel Charasse.** Très bien !

**M. Jacques Larché, rapporteur.** En revanche - et nous l'avons mentionné dans notre rapport, répondant par avance à votre objection, monsieur le garde des sceaux - rien n'interdirait que tel ou tel service public soit concerné par un texte référendaire pour peu qu'il concoure à une réforme de la politique économique, sociale ou éducative de la nation.

Mes chers collègues, la justice est un service public. Va-t-on la modifier par référendum ?

J'en viens à la session de neuf mois, qui, dans l'esprit du Gouvernement, est destinée à accroître les capacités de contrôle du Parlement.

On nous dit qu'une telle organisation est appliquée dans tous les grands parlements. C'est vrai, mais il ne faut pas oublier que ceux-ci ont la maîtrise de leur ordre du jour.

**M. Jacques Genton.** Voilà !

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Eh oui !

**M. Jacques Larché, rapporteur.** Réduite à ce qui nous est proposé, cette réforme ne servirait à rien, sinon à nous conduire à mal faire en neuf mois ce que nous ne faisons pas bien en six.

**M. Jean-Luc Mélenchon.** Et voilà !

**M. Jacques Larché, rapporteur.** Elle ne résout aucun des deux problèmes qui se posent actuellement au bon déroulement du débat parlementaire.

Ces problèmes, nous les connaissons.

Je pense, en premier lieu, à la surcharge inutile de l'ordre du jour, qui ne semble pas destinée à s'arrêter. Je constate en effet que, chaque fois qu'une question est posée, on continue à nous proposer une loi pour la résoudre. L'air de Paris est mauvais, on fera une loi !

L'autre problème qu'il nous faudra bien traiter est celui de l'inadaptation relative de la technique même du débat parlementaire à l'examen de certains textes.

Mes chers collègues, va-t-on siéger neuf mois pour connaître le même déferlement législatif de lois improvisées, truffées de dispositions réglementaires, et dont certaines, votées en urgence, attendront pendant des mois que sortent les décrets d'application ? (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

Le Parlement ne doit plus accepter d'être une machine à légiférer à la chaîne.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Très bien !

**M. Jacques Larché, rapporteur.** Va-t-on compliquer la tâche de ceux qui, parmi nous, s'honorent d'exercer des fonctions locales ?

Va-t-on rendre difficile, sinon impossible, l'exercice de leur mandat par nos collègues d'outre-mer, dont on sait quel rôle ils jouent dans le maintien de cette véritable exception française ? Nous avons tous conscience, en effet, que leur présence sur le terrain est nécessaire.

La commission, tout en acceptant le principe de cette perspective, a retenu trois orientations essentielles.

Elle a entendu fixer le nombre de jours de séance à un niveau tel qu'il constitue, à l'égard du Gouvernement, un signal très fort lui indiquant notre volonté de le voir enfin, comme certains grands Premiers ministres ont su le faire, et comme le Conseil d'Etat l'a réclamé, instituer un véritable programme législatif.

La deuxième orientation consiste à donner au Parlement la capacité d'organiser son rythme de travail sans que l'on puisse opposer aux dispositions réglementaires à prendre en ce domaine les principes de l'ordre du jour prioritaire.

Enfin, mes chers collègues, ne pensez-vous pas qu'à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle l'occasion doit être saisie de moderniser nos méthodes de travail en reconnaissant enfin que, dans bon nombre de cas, la technique même du débat parlementaire, qui repose sur le principe d'une présence systématique en séance publique, est périmée ?

Voulez-vous que des caméras goguenardes continuent, pendant neuf mois au lieu de six, à se promener sur des travées vides ?

**M. Lucien Neuwirth.** Très bien !

**M. Jacques Larché, rapporteur.** Voulez-vous que nous contribuions ainsi à la naissance et au développement d'une tendance à l'antiparlementarisme trop facile à entretenir ?

Mes chers collègues, je vous le rappelle, nous avons modifié notre règlement dans le sens de cette modernisation, sur la base des remarquables travaux de MM. Guy Allouche, Gérard Larcher et Henri de Raincourt, aux-

quels s'était associé notre ami Jean Faure. Mais la disposition essentielle avait été annulée par le Conseil constitutionnel.

Ce que nous vous demandons de rétablir...

**Mme Hélène Luc.** C'est en contradiction avec ce que vous avez dit avant sur le rôle du Parlement !

**M. Jacques Larché, rapporteur.** ... n'est pas autre chose que ce qui avait été ainsi supprimé.

Pour ne pas allonger mon propos, je passerai sur certaines préoccupations secondaires dont s'est fait l'écho l'Assemblée nationale et que le Sénat appréciera, telles l'augmentation de la fréquence théorique du nombre des motions de censure, la suppression, grâce à un « toilettage » de la Constitution, de dispositions périmées ou encore la modification de la numérotation des articles. Si l'on veut !

Plus important est ce qui a été prévu pour l'organisation des séances de questions et qui me paraît difficilement compatible avec la liberté d'action que l'on doit laisser au Gouvernement. Trois séances par semaine sont proposées : qu'advient-il s'il en était de même au Sénat ?

Je terminerai sur les dispositions relatives à l'immunité parlementaire.

Le régime nous en est connu. Dans sa majorité, la commission a jugé préférable de le maintenir dans son principe actuel -, privilège, disent certains, mal compris par l'opinion publique, ajoute-t-on.

La commission a estimé que le système proposé conduisait à une transformation de la signification même du mandat parlementaire. Le parlementaire serait soumis au droit commun pour ce qui est de l'engagement des poursuites et de la mise en examen éventuelle.

Lors de la réforme de la Cour de justice de la République, nous avons prévu la création d'une commission de filtrage, qui, dès la première année de son installation, a été saisie de deux cent quarante plaintes et de plus de cinquante au cours du premier semestre 1995, soit deux plaintes par ministre en moyenne !

**M. Jean-Luc Mélenchon.** Et voilà !

**M. Jacques Larché, rapporteur.** Le parlementaire pourrait être poursuivi et mis en examen sur plainte avec constitution de partie civile. Il ne pourrait être incarcéré ou soumis à un contrôle judiciaire qu'après autorisation de l'assemblée à laquelle il appartient.

La majorité des membres de la commission a estimé qu'un tel débat ne pourrait être mené que sur la base d'une véritable appréciation de la culpabilité du parlementaire concerné. Une telle orientation lui a paru outrepasser gravement le rôle mesuré que le Parlement s'est toujours efforcé de jouer en ces domaines particulièrement délicats.

En étudiant ce texte, en suggérant et en faisant adopter par la majorité de la commission un certain nombre de modifications importantes, j'ai été amené à faire à mes collègues, dans le climat de travail qui est toujours le nôtre, une réflexion que je vous livre.

Chacun appréciera les risques que comporte pour l'avenir la réforme du référendum. Nous savons tous que, dans l'immédiat, la plus haute autorité de l'Etat n'en fera pas un usage qui serait contraire à nos principes constitutionnels. Dans les trois ans à venir, y recourra-t-on de façon fréquente ?

**M. Jean-Luc Mélenchon.** Evidemment, sinon pourquoi faire cette réforme ?

**M. Jacques Larché, rapporteur.** Je laisse, moi, la question en suspens.

En revanche, la session parlementaire ordinaire unique de neuf mois telle qu'elle nous est proposée modifie l'un des équilibres essentiels de la Constitution et rompt avec le souci qu'avaient eu les constituants de faciliter le travail gouvernemental.

Cette session ainsi allongée constituera la trame même de la vie parlementaire, qui nous concerne tous.

La commission a jugé que la concomitance des deux réformes, concomitance dans laquelle d'aucuns n'ont pas manqué de déceler un certain paradoxe, était acceptable sous les réserves que je vous ai indiquées et qui, pour certains d'entre nous, membres loyaux d'une majorité pluraliste, sont de première importance.

Nous sommes réunis, non pour tenter de nous imposer des points de vue divergents, mais pour rechercher entre nous d'abord - c'est ce que nous avons fait au sein de la commission - avec le Gouvernement maintenant et, demain, avec l'autre chambre, les conciliations nécessaires.

C'est à cette recherche que votre commission s'est attachée, et c'est, mes chers collègues, le résultat de cette recherche qu'elle vous demande d'approuver. (*Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'Union centriste, ainsi que certaines travées du RDE.*)

**M. le président.** J'indique au Sénat que, compte tenu de l'organisation du débat décidée par la conférence des présidents, les temps de parole dont disposent les groupes pour cette discussion sont les suivants :

Groupe du Rassemblement pour la République : 78 minutes ;

Groupe socialiste : 64 minutes ;

Groupe de l'Union centriste : 61 minutes ;

Groupe des Républicains et Indépendants : 53 minutes ;

Groupe du Rassemblement démocratique et européen : 41 minutes ;

Groupe communiste : 34 minutes ;

Réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe : 29 minutes.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. Masson.

**Mme Hélène Luc.** Et M. Habert ? Il est inscrit avant M. Masson dans la discussion générale.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Il veut toujours parler en dernier !

**Mme Hélène Luc.** De toute manière, il n'est pas là !

**M. le président.** Mes chers collègues, c'est à la demande de M. Habert que je donne maintenant la parole à M. Masson. (*M. Michel Dreyfus-Schmidt proteste.*)

**M. Josselin de Rohan.** Allons, cher collègue vice-président, ne compliquez pas la tâche du président du Sénat !

**Mme Hélène Luc.** Que M. Habert ne s'incrive pas, dans ces conditions ! C'est toujours pareil !

**M. le président.** La parole est à M. Masson, et à lui seul !

**M. Paul Masson.** Monsieur le garde des sceaux, vous nous avez décrit sans la moindre ambiguïté les ambitions de la réforme constitutionnelle que le Gouvernement soumet aujourd'hui au Sénat.

Les deux objectifs du projet de loi sont clairs : d'une part, impliquer davantage les Français dans les affaires du pays en élargissant le champ d'application du référendum

dont dispose le Président de la République par l'article 11 ; d'autre part, modifier la durée des sessions parlementaires afin de nous permettre d'exercer différemment notre double mission, qui est de légiférer et de contrôler.

J'ai entendu ici ou là certains dire qu'il y avait plus urgent à faire, à l'heure où le pays connaît de redoutables difficultés.

C'est précisément parce que les temps sont difficiles et les problèmes complexes qu'il me paraît prioritaire et urgent de donner à la fois au Président de la République et au Parlement les moyens d'agir et de légiférer autrement.

Il me paraît clair que différer un tel projet, c'est l'enterrer. N'est-ce pas au début d'un septennat qu'il faut permettre un autre débat directement avec le peuple ? N'est-ce pas également tout de suite qu'il faut enfin donner au Parlement français les moyens d'une action plus efficace, aux procédures renouvelées et plus crédibles ?

C'est maintenant ou jamais qu'il faut aborder cette loi, à mon sens novatrice.

**M. Josselin de Rohan.** Très bien !

**M. Paul Masson.** C'est avec détermination que nous suivrons aujourd'hui ce chemin.

La réforme que vous nous proposez est importante mais elle est limitée, vous l'avez vous-même souligné, monsieur le garde des sceaux.

Elle est importante parce qu'elle s'inspire uniquement de l'article 3 de la Constitution : « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum. »

Elle est limitée parce que nous devons nous garder de compromettre les grands équilibres de notre loi fondamentale.

Il me paraît opportun de rappeler, en cet instant, que cette constitution, approuvée massivement par le peuple français, a fait ses preuves depuis trente-six ans dans tous les cas de figure que notre vie publique a pu connaître.

On la disait à l'époque taillée à la mesure du général de Gaulle. Le Président Mitterrand a, grâce à elle, pendant quatorze ans, assuré, par son arbitrage personnel, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et la continuité de l'Etat.

On la disait également conçue au seul usage de la majorité d'alors. Elle a, pendant deux législatures, permis l'alternance ; pendant deux cohabitations, le Gouvernement a gouverné sans crispation excessive et sans blocage majeur.

On a souvent dit que le référendum était d'essence plébiscitaire, qu'il risquait de conduire au pouvoir personnel et qu'il n'avait plus sa place dans une démocratie moderne. Or, seul l'usage du référendum a permis à ce pays de trouver une issue nationale à des situations difficiles, voire dramatiques.

Je rappelle le référendum de 1962 sur l'Algérie, ou encore le référendum sur la Nouvelle-Calédonie. Je rappelle la consultation populaire sur la ratification du traité de Maastricht, qui est dans tous les esprits.

**M. Emmanuel Hamel.** Funeste ratification !

**M. Paul Masson.** Qui peut dire aujourd'hui que la consultation directe du peuple, en ces moments importants de notre vie nationale, n'était pas une impérative nécessité ?

Ces grands équilibres constitutionnels organisent, avec beaucoup de subtilité et une grande efficacité, les rapports entre le Président de la République et le peuple français,

entre le Président de la République et le Gouvernement, entre le Gouvernement et les assemblées. Nous ne devons modifier ces dispositions, qui ont aujourd'hui fait leurs preuves, qu'avec la plus grande prudence et dans la circonspection la plus attentive. Le groupe du RPR ne pourrait cautionner, à cet égard, aucune disposition qui conduirait à la moindre remise en cause de ce dispositif d'ensemble.

Le projet de loi qui nous est soumis respecte ces équilibres. A partir du moment où le Gouvernement voulait permettre un meilleur exercice de la souveraineté nationale par le peuple, il fallait simultanément, élargir la capacité d'expression du peuple français grâce à l'article 11 et faciliter une meilleure organisation du travail de ses représentants.

Donner seulement plus de capacités au Parlement aurait, sans aucun doute, affaibli l'usage référendaire, qui risquait de tomber en désuétude. Le rôle éminent du Président de la République, défini à l'article 5 de la Constitution, aurait été par là même compromis.

En revanche, modifier simplement l'article 11 en élargissant l'usage référendaire sans dégager parallèlement le Parlement des contraintes actuelles que lui impose le système des deux sessions de trois mois aurait manifestement affaibli le rôle de nos deux assemblées et, par voie de conséquence, le crédit qu'elles gardent encore chez la plupart de nos concitoyens.

Il fallait donc explorer simultanément les deux voies par lesquelles, institutionnellement, le peuple s'exprime afin de maintenir, en cette matière particulièrement importante, les équilibres auxquels nous tenons absolument.

La philosophie même du projet de loi qui nous est soumis nous convient puisqu'elle répond au double impératif suivant : d'une part, accroître la capacité de l'intervention populaire dans notre démocratie parlementaire ; d'autre part, ne pas rompre la judicieuse construction constitutionnelle qui, depuis trente-six ans, a démontré dans tous les cas de figure sa force, sa souplesse et son efficacité.

Evoquons d'abord l'article 11 de la Constitution.

L'idée d'élargir le champ référendaire n'est pas nouvelle. M. Chirac l'a exposée avec continuité depuis des années et l'a développée amplement durant la campagne présidentielle.

Certains restent convaincus que le référendum est une pratique peu démocratique, même s'il est inscrit dans notre loi fondamentale, comme il l'était déjà, d'ailleurs - faut-il le rappeler ? - dans le texte de la constitution de 1946. Je ne partage pas ces craintes.

Le Président de la République est seul en mesure de mettre en marche la procédure référendaire : il est maître de la question, il choisit sa date. Cela signifie qu'il est détenteur d'une capacité de stratégie politique.

Le rôle qui est dévolu au Président de la République par l'article 5 de la Constitution justifie pleinement cette maîtrise de la stratégie politique : le Président de la République étant garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire, du respect des traités, et devant assurer, par son arbitrage, la continuité de l'État, il paraît difficile de lui contester la capacité d'apprécier le moment où il doit saisir le peuple et la forme de la question qu'il lui pose.

Après tout, le Premier ministre de Sa Majesté britannique choisit, à la fin de chaque législature, la date à laquelle la consultation générale du peuple britannique

permettra de renouveler le Parlement. N'est-ce pas là une pratique dont l'importance stratégique dépasse largement notre pratique référendaire ?

M. Badinter lui-même, alors garde des sceaux, avait, dès 1984, mesuré le côté désuet de ces préventions. Il déclarait en effet ici même, le 7 août 1984 : « C'est cette susceptibilité contre le référendum, nourrie aux sources de l'histoire - 1851 - « que nous souhaitons apaiser. Le moment est venu de réconcilier tous les républicains avec le référendum. Le temps est venu où la France peut tenter un usage raisonnable, démocratique et plus large de cette procédure, en la mettant précisément au service des libertés. Comment concevoir qu'un président élu par les Français demande aux Français de réduire ou de détruire eux-mêmes les garanties des libertés publiques sans lesquelles leurs libertés disparaîtraient ? »

**M. Guy Allouche.** Comme il avait raison !

**M. Paul Masson.** Ce qui était vrai pour M. Mitterrand en 1984 l'est également pour M. Chirac en 1995 !

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** On peut l'espérer !

**M. Marc Lauriol.** C'est évident !

**M. Lucien Neuwirth.** Très bien !

**M. Paul Masson.** Aujourd'hui, le Président de la République et le Gouvernement ne vous en demandent pas tant ! Il s'agit non pas d'élargir le champ référendaire de l'article 11 aux garanties fondamentales des libertés publiques, mais simplement de permettre au peuple de se prononcer directement sur des réformes relatives aux domaines économiques et sociaux, à l'exclusion précisément de toutes les matières concernant les libertés publiques, dès lors qu'elles ne constituent pas une orientation de politique économique ou sociale. Sont ainsi exclus du champ du référendum - M. le garde des sceaux l'a rappelé devant la commission des lois - le code pénal, le droit civil, les prérogatives de police, la politique de défense, le fonctionnement de la justice. Le rapport de M. Jacques Larché cite d'ailleurs à cet égard des exemples très précis.

Le débat théorique sur le caractère antidémocratique du projet de loi me paraît donc aujourd'hui un peu dépassé ! Ce texte est en effet beaucoup moins ambitieux, en matière référendaire, que le projet de loi défendu en 1984 par M. Badinter. Il reste totalement dans l'esprit de la Constitution. A cet égard, le groupe du Rassemblement pour la République le soutiendra. (*Applaudissements sur les travées du RPR.*)

Observons encore que le projet de modification de l'article 11 respecte la procédure référendaire telle qu'elle est pratiquée sous la V<sup>e</sup> République : pour qu'il y ait texte de loi référendaire, il faut que le Gouvernement présente un projet de loi ou que les deux assemblées élaborent conjointement une proposition de loi.

A l'évidence - nous en avons déjà fait l'expérience - le Président de la République ne pourra, pas plus demain qu'il ne le pouvait hier, utiliser son pouvoir référendaire sans l'accord du Gouvernement. Cela a d'ailleurs été prouvé entre 1986 et 1988, puis entre 1993 et 1995 : M. François Mitterrand ne pouvait utiliser l'article 11 qu'avec l'accord respectivement de M. Chirac ou de M. Balladur. Cet accord n'a jamais été demandé parce qu'il n'aurait bien entendu pas été donné.

De même demeure inchangée la nature référendaire. Le référendum reste une prérogative présidentielle. Il n'y a pas de référendum d'initiative populaire. On peut, à cet

égard, longuement argumenter ; ce n'est pas, en tout cas, dans la situation que traverse actuellement le pays que l'on peut ouvrir cet autre débat.

Certains ont fait valoir que le nouvel article 11 était conçu en termes généraux. Fallait-il s'en tenir à une énumération technique, sèche et fatalement exhaustive ? Personnellement, je ne le pense pas. Le texte aurait eu alors l'aspect d'un catalogue, peu propice à un énoncé clair et simple de la réforme proposée : les lignes directrices n'apparaîtraient plus dans la clarté, le peuple serait tenté de se détourner d'une proposition aux allures technocratiques, et le débat national n'aurait pas eu la même ampleur.

Je préfère donc le projet gouvernemental, qui permet au Président de la République de poser une question sans caractère normatif mais à partir d'un projet de loi précis, qui interdit toute ambiguïté dans la réponse.

La commission des lois propose au Sénat de modifier substantiellement le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale.

Elle suggère tout d'abord d'associer le Parlement à la procédure par le biais d'un débat préalable. La majorité du groupe du RPR approuve le principe de ce débat dès lors qu'il ne débouche pas sur un vote. Nous considérons en effet qu'il serait anormal - vous l'avez d'ailleurs dit, monsieur le rapporteur - que seul le Parlement soit tenu à l'écart d'un débat où, par médias et sondages interposés, chaque groupe socio-professionnel notamment serait sollicité.

Le texte proposé par la commission des lois permettrait également le débat sur un projet ayant pour objet l'organisation des pouvoirs publics, prérogative actuelle du seul Président de la République et jusqu'ici non soumise au débat. Ainsi, le projet de loi portant sur l'élection du Président de la République au suffrage universel et soumis au référendum en 1962 aurait fait l'objet d'un débat préalable au Parlement. La modification proposée n'est donc pas neutre. Par conséquent, le groupe du RPR réservera sa réponse sur ce point jusqu'à la conclusion de nos échanges.

Enfin, la commission propose au Sénat de supprimer toute référence à la notion de service public, tout en ajoutant les réformes relatives à la politique éducative, et ce dans un souci d'élargissement du champ référendaire. Il y a donc là, à la fois, élargissement du champ du référendum et restriction de la formulation de la question. Une réforme relative à la politique éducative pourra-t-elle concerner le service public de l'éducation nationale ? Oui, nous dit M. le rapporteur ; non, déclare M. le garde des sceaux. Il faudra en débattre !

Sur ce point, un certain nombre de mes amis et moi-même attendons avec attention les réactions du Gouvernement et les précisions de M. le rapporteur. Nous sommes plusieurs à penser que la référence à l'organisation des services publics n'ajoute pas grand-chose au texte et pourrait conduire à exégèse et à confusion dans un débat populaire. Nous sommes donc favorables à une simplification de la rédaction, mais nous attendons du débat une clarification sur ce point.

Dois-je souligner, pour en finir sur ce sujet, que tout référendum comporte aujourd'hui un risque de « surmédiatisation », point sur lequel M. le garde des sceaux a d'ailleurs insisté ?

C'est, en fait, une question de confiance que le Président de la République pose directement au peuple. Il acceptera demain ce risque sur des sujets essentiels parce qu'il voudra donner au pays une chance de surmonter, par l'expression directe de sa volonté, des blocages fondamentaux, en évitant ainsi les longues périodes d'immobi-

lisme que seuls viennent troubler les sondages d'opinion, comme nous en avons connu un certain nombre depuis quelques années.

Mais le risque inhérent à toute consultation démocratique sera alors amplifié. Le Président de la République ne devra pas se tromper quand il choisira la voie référendaire. De même, le Gouvernement qui le soutient et le Parlement, dans son débat préalable, ne devront pas non plus commettre d'erreur.

Je suis donc favorable à ce que le projet de loi, tel qu'il nous est transmis par l'Assemblée nationale, soit modifié par voie d'amendement, sous réserve de deux conditions.

D'une part, le débat ne doit pas donner lieu à un vote ; à cet égard, la position de la commission des lois nous satisfait.

D'autre part, aucune loi organique ne devra déterminer les modalités d'application de l'article 11. En effet, tout vote implique une appréciation majoritaire portée sur un acte que le Président de la République doit assumer seul, et toute loi organique suppose l'intervention du Parlement et le contrôle du Conseil constitutionnel.

Par cette procédure, nous verrions le pouvoir du Président de la République discuté sur un point où il détient, de par la volonté populaire, une initiative sans partage. Le verrouillage ainsi assuré dénaturerait notre loi fondamentale en rompant l'actuel équilibre constitutionnel.

L'article 11 et l'article 89 sont les deux éléments cofondateurs de la répartition des pouvoirs entre le Président de la République et le Parlement. Toute intrusion du Parlement ou du Conseil constitutionnel dans le mécanisme de l'article 11 romprait ce partage de responsabilités...

**M. Roger Chinaud.** Tout à fait !

**M. Paul Masson...** et l'on pourrait alors aboutir au paradoxe absolu selon lequel le peuple ne pourrait être consulté directement qu'avec l'accord de ceux qui en sont les délégués. (*Applaudissements sur les travées du RPR.*)

**M. Jacques Genton.** Très bien !

**M. Paul Masson.** Manifestement, l'équilibre prévu par l'article 3 de notre Constitution serait alors rompu. Et, cela, nous ne l'accepterons jamais. (*Très bien ! sur les travées du RPR.*)

J'ai déjà souligné l'obligation d'équilibre qui s'impose à ce projet de révision. Dès lors que le champ référendaire de l'article 11 est élargi, il importe d'introduire simultanément une modification de l'article 28, qui fixe la durée des sessions du Parlement.

Cette réforme paraît à la majorité du groupe RPR aussi importante que celle de l'article 11. Nous sommes nombreux, sur les travées de cette assemblée, à déplorer les conditions dans lesquelles le Parlement exerce ses responsabilités.

De nombreuses tentatives de modification ont été engagées dans la plupart des groupes et par le biais de notre règlement. Elles se sont toutes heurtées à un obstacle incontournable sans modification constitutionnelle. Cet obstacle, c'est la date butoir fixée quatre-vingts jours après l'ouverture de la session budgétaire, le 2 octobre, et qui, chaque année, marque la fin de cette session et le commencement de la longue intersession d'hiver.

Dans son rapport, M. Jacques Larché examine longuement les raisons qui ont conduit, en 1958, le constituant à ne prévoir que six mois de session, et il analyse objectivement les causes du lent dérèglement du système et ses conséquences.

Quelles en sont les causes ? En deux mots, la responsabilité gouvernementale dans l'inflation des textes, la désorganisation de l'ordre du jour prioritaire, l'abus de la procédure d'urgence avec, pour conséquence, la multiplication des séances de nuit, les travées vides, et, au bout du compte, le discrédit de l'institution parlementaire avec son contrôle désuet, inopérant et en grande partie factice des activités gouvernementales mais aussi - combien de fois l'avons-nous réclamé ? - des activités de la Commission de Bruxelles ou du Parlement de Strasbourg.

**MM. Maurice Schumann et Josselin de Rohan.** Très bien !

**M. Paul Masson.** Sans doute la session de neuf mois ne sera-t-elle pas le remède absolu. Certains en voient même les effets pervers...

**M. Marcel Charmant.** Surtout si l'on ne change pas le reste !

**M. Paul Masson.** ... qui peuvent conduire soit à un retour au gouvernement d'assemblée, soit à une entrave à l'exercice convenable de nos mandats locaux.

Il est évident que nos travers traditionnels ne disparaîtront pas au motif que nous siégerons trois mois de plus ! La frénésie textuelle pourra trouver l'occasion de se développer. Mais ce côté paroxysmique n'est-il pas lui-même exacerbé par la brièveté de nos rencontres ? Et n'y aurait-il pas quelque apaisement dans cette frénésie si la session était prolongée de trois mois ?

A l'opposé, le Parlement ne va-t-il pas profiter de ces trois mois supplémentaires pour harceler le pouvoir ? Ce serait vrai - en tout cas, la tentation serait grande - si nous touchions aux articles 19, 40, 44, 47 et 49 - 49-3, surtout - de la Constitution. Or tel n'est pas le cas, si ce n'est une adjonction à l'article 44, relatif au droit d'amendement, dont nous aurons à débattre.

Mais le cumul des mandats, demandent certains, ne va-t-il pas entraver nos ambitions ? Je ne le pense pas un seul instant. En réalité, rien ne changera à cet égard. Je connais bien des collègues responsables d'importants mandats locaux qui sont assidus à nos séances et prennent souvent en charge des textes importants, sans parler du travail des présidents de commission. Ceux-là seront toujours à la tâche ! J'en connais d'autres, qui ne sont en charge de rien du tout, sauf de leur mandat. Ils ne seront pas plus présents sur nos travées qu'ils ne le sont aujourd'hui !

**Mme Hélène Luc.** Il faut les obliger à venir !

**M. Paul Masson.** Nous savons tous que l'assiduité ne relève pas du calendrier, mais de la conscience de chacun.

**M. Josselin de Rohan.** Très bien !

**M. Paul Masson.** Je vois dans cette réforme importante, à côté d'inconvénients que nous pouvons très vite repérer, des avantages certains.

J'en citerai trois.

Tout d'abord, le contrôle exercé par le Parlement sur le Gouvernement sera plus constant.

Ensuite, je le répète, le contrôle des activités européennes, tant celles de la Commission de Bruxelles que celles du Parlement de Strasbourg, sera moins évanescent.

**M. Marc Lauriol.** Absolument !

**M. Paul Masson.** Enfin, le Gouvernement sera obligé de mieux organiser son travail.

Il faut cependant souligner que ces avantages s'estomperaient vite, les mauvaises habitudes l'emportant souvent sur les grandes idées, si nous ne saisissons pas l'occasion qui nous est offerte de moderniser les méthodes de travail du Parlement.

**M. Marc Lauriol.** C'est essentiel !

**M. Paul Masson.** C'est pourquoi le groupe du RPR attache une grande importance à la plupart des modifications adoptées, avec son soutien, par la majorité de la commission.

Ces modifications concernent notamment l'abaissement du nombre de jours de séances pendant la session unique, la liberté d'initiative des assemblées, un jour par mois, sur les points qui leur paraissent opportuns - à ce sujet, monsieur le garde des sceaux, j'ai enregistré vos réserves, mais nous aurons l'occasion d'en débattre - et, enfin, la motion globale d'adoption ou de rejet d'un texte adopté par une commission, avec ses conséquences sur le droit d'amendement prévu à l'article 44.

C'est, il est vrai, un sujet important, et je sais qu'il y a à cet égard des sensibilités différentes, même au sein de notre groupe, car le droit d'amendement est un droit constitutionnel : le Conseil constitutionnel ne nous l'a-t-il pas rappelé à l'occasion d'un projet de modification de notre règlement, présenté récemment par trois de nos éminents collègues ?

Si nous voulons réformer le droit d'amendement, nous devons « donner de l'air » à nos assemblées et, pour ce faire, modifier légèrement la Constitution sur ce point. Il s'agit, comme on l'a dit, de « mettre le pied dans la porte » et, ensuite, de réfléchir, par le biais d'une loi organique, aux conditions dans lesquelles nous pouvons entreprendre cette modification sans compromettre en rien l'exercice démocratique du droit d'amendement, à condition, bien sûr, que cet exercice soit efficace et justifié.

Reste, enfin, le chapitre important qui concerne le régime de l'inviolabilité parlementaire.

Nous pensons, à cet égard, que l'allongement de la durée de la session ne justifie pas la remise en cause de l'un des éléments importants du statut des parlementaires. Je suis donc personnellement favorable à la reprise du texte gouvernemental. La majorité de la commission des lois a été plus loin sur ce point, en vous proposant la reprise des dispositions actuellement en vigueur et en incluant l'autorisation de poursuite dans le champ des délibérations de nos assemblées. Nous en débattons à l'occasion de l'examen des articles.

Je crois, comme l'a dit M. le garde des sceaux, qu'il faut respecter le double principe de l'égalité devant la loi - à cet égard, il serait difficile, me semble-t-il, de faire admettre que ce principe soit méconnu au détriment des parlementaires - et de l'inviolabilité de la protection des parlementaires. Nous devrions pouvoir trouver une voie moyenne grâce à une réflexion réciproque sur ce point !

Tel quel, ce projet gouvernemental, amendé par la commission des lois, recueille l'accord de la majorité du groupe du RPR, qui le soutiendra par ses votes.

Sans doute existe-t-il chez nous certains éminents collègues qui présenteront leurs réserves, avec tout leur poids et toute leur autorité.

Il est vrai qu'une session unique de neuf mois rompt avec l'une des dispositions les plus caractéristiques de la Constitution de 1958.

Le cantonnement du domaine de la loi, exprimé par l'article 34, devait entraîner le Parlement à moins légiférer, et donc à moins siéger. Or le fait majoritaire, qui est l'une des autres conséquences de l'application de notre Constitution, a conduit les majorités successives à voter pratiquement tous les projets de loi que leur proposaient les gouvernements successifs. En définitive, ledit fait majoritaire a conduit le Parlement à donner assez facile-

ment quitus aux différents gouvernements, qu'ils soient de droite ou de gauche, qui venaient lui présenter leurs projets de loi. C'est ainsi que, involontairement, bien sûr, a été combattu ce souci de moins légiférer, et donc de moins siéger, qui était le corollaire de la double session de trois mois voulue par le constituant de 1958.

Les responsabilités sont donc partagées !

Certains peuvent déplorer cet état de fait et demander au Gouvernement plus de vigilance à cet égard. A l'époque où nous sommes et compte tenu des exigences d'une opinion exacerbée par la médiatisation des problèmes, je ne crois pas que nous puissions revenir sur cette situation. Il faut donc en tirer les conséquences, sauf à tenir pour irréversible le discrédit croissant dont souffre notre Parlement.

En revanche, le groupe du RPR dans sa totalité s'opposerait à toute initiative qui conduirait à saisir l'occasion de cette réforme pour affaiblir l'autorité présidentielle, dont les responsabilités, issues de l'article 5, n'ont jamais été aussi grandes par les temps que nous vivons, à l'extérieur comme à l'intérieur.

Ni le contrôle de l'usage de l'article 11 par le Parlement ou par le Conseil constitutionnel, ni l'affaiblissement des prérogatives gouvernementales par des modifications apportées aux articles 40, 47, 48 ou 49 ne rencontreraient le moindre accord du groupe du RPR.

Tel quel, le dispositif proposé ne nous paraît porter atteinte à aucun des équilibres fondamentaux de la Constitution.

Les assemblées siégeront neuf mois, certes, mais le Président de la République disposera d'un champ élargi pour saisir directement le peuple en vertu de l'article 11. Il y a équilibre, balance entre les deux changements.

Le Parlement pourra engager un débat sans vote sur un projet référendaire concernant l'organisation des pouvoirs publics, mais le référendum sera étendu à des matières non institutionnelles qui, en vertu de l'article 34, ressortissent à la compétence naturelle du Parlement. Il y a équilibre, balance. On débat préalablement - sans vote, certes - mais, en même temps, le Président de la République agit dans le domaine non institutionnel et dans celui de l'article 34.

**M. Guy Allouche.** Eh oui !

**M. Paul Masson.** Oui, mais il y a balance, l'équilibre est maintenu !

La session unique de neuf mois permettra au Président de la République d'accroître les délais durant lesquels il pourra arrêter un projet de loi référendaire, mais, en période de cohabitation, il ne pourra, pas plus qu'aujourd'hui, prendre la moindre initiative en matière de référendum en vertu de l'article 11. La cohabitation, demain, si elle doit intervenir, se déroulera comme celle d'hier, quelle que soit la durée de la session parlementaire.

Enfin, les domaines des articles 11 et 89 de la Constitution et les procédures qu'elle génère resteront bien distincts et parfaitement complémentaires.

En définitive, cet important projet de loi nous paraît opportun dans son urgence, et substantiel sur le fond. Il ne compromet en rien les équilibres essentiels d'une Constitution qui a fait ses preuves. Il permettra au Président de la République comme à nos assemblées de mieux associer le peuple, par le référendum, ou par ses représentants, à l'exercice de la souveraineté nationale. Ainsi, chacun dans leurs compétences, le Président de la République, le Gouvernement et le Parlement auront la

possibilité de mieux répondre aux exigences de réforme et aux impératifs de sécurité qu'imposent ces temps difficiles et incertains.

C'est pourquoi, monsieur le garde des sceaux, sous réserve de vos observations sur l'article 11, le groupe du RPR, dans sa grande majorité, votera le projet de loi qui nous est aujourd'hui soumis. (*Applaudissements sur les traverses du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Lederman.

**M. Charles Lederman.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, les deux objectifs essentiels du projet de loi constitutionnelle qui nous est soumis seraient de restaurer les droits du Parlement et d'associer plus étroitement les Français aux grandes décisions politiques, économiques et sociales.

Je veux d'emblée souligner avec insistance que les conditions dans lesquelles est examiné ce texte dont nous allons débattre, texte qui touche aux rapports entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, sont en complète contradiction avec les deux objectifs allégués.

Une fois de plus, en effet, la précipitation avec laquelle le Gouvernement agit nuit très fortement au débat démocratique et rend difficile l'expression pluraliste.

Mercredi dernier, dans la soirée, nous avons entendu M. Toubon, et c'est dès le lendemain, déjà, que nous avons procédé à l'examen du rapport de la commission des lois, laquelle n'a pu en conséquence procéder aux auditions nécessaires - je pense notamment à celle des professeurs de droit.

Le rapport de M. Jacques Larché, dont le simple exposé général est riche de 102 pages, a été mis en distribution dans la journée de samedi, c'est-à-dire avant-hier. Ce simple fait justifierait un report de la discussion puisque des propositions de toute première importance sont avancées par la commission des lois, propositions sur lesquelles je reviendrai.

La preuve de la trop grande brièveté de ce laps de temps, nous la trouvons dans le fait que le délai limite pour le dépôt des amendements a été fixé à cet après-midi, dix-sept heures, ce qui signifie que la discussion générale se détouille alors que nous n'avons pas encore connaissance de la totalité des amendements qui seront déposés.

Nous ne pouvons pas accepter cette manière de procéder, d'autant que le thème du débat porte sur le nouveau souffle à donner... à qui?... à l'institution parlementaire.

Rapprocher le peuple de la politique est le second objectif de ce texte, affirme-t-on.

Peut-on croire à la sincérité de ceux qui avancent cette idée, alors qu'ils organisent un débat essentiel sur l'avenir des institutions en catimini et, de plus, en période estivale, alors que chacun sait que l'attention de nos compatriotes pendant les vacances n'est pas particulièrement portée sur l'actualité législative, ni d'ailleurs sur l'actualité politique en général ?

Le devenir des institutions de la République devrait, à notre sens, faire l'objet d'un grand débat national. Il mériterait en tout cas un traitement tout autre que celui que le Gouvernement nous propose, avec l'appui de sa majorité parlementaire, même si, au Sénat, ce soutien apparaît quelquefois plus forcé qu'enthousiaste.

Pourquoi entreprendre une telle réforme ?

Un constat s'impose à tous. La crise de confiance entre le peuple de notre pays et ceux qui en dirigent les affaires, ou qui sont considérés comme les dirigeant, s'est accentuée depuis quelques années.

C'est dans un contexte de dégradation de la situation économique et sociale que sont survenues les multiples affaires politico-financières qui ont terni l'idée même de politique, qui ont généré les slogans que nous connaissons tous - « Tous pourris ! » - et qui, entre autres choses, font le lit des dangereux démagogues du Front national.

Les désillusions successives de ces quinze dernières années, le grand espoir déçu de 1981, la politique anti-sociale de la droite au pouvoir, les dérives européennes contribuent fortement à éloigner les Françaises et les Français du débat politique.

Nous estimons que, sur le fond, il n'y aura pas d'autre voie pour régénérer la politique qu'une réponse positive aux espérances attendues sur le plan économique et social.

Le Gouvernement doit, en conséquence, mesurer le risque important que comporte l'oubli progressif des promesses faites en matière de lutte contre le chômage et l'exclusion, de lutte contre les profiteurs, de lutte - pour reprendre l'expression du candidat Jacques Chirac - contre la « fracture sociale ».

Il n'est donc pas possible de séparer le débat sur la démocratie - car c'est bien de cela que nous discutons aujourd'hui - du débat sur les conditions de vie des Français.

Cette crise de confiance à l'égard de la politique trouve également sa source dans l'abaissement du rôle du Parlement, reconnu par tous ou presque.

Je m'étonne à ce sujet de certaines formules à l'emporte-pièce, comme celle qui a été employée par le garde des sceaux, le 10 juillet dernier, devant les députés quand il a déclaré *ex abrupto* : « Nous vivons désormais une démocratie rassemblée autour de ses institutions ».

Un tel propos est en contradiction avec la réalité, ce que vous notez d'ailleurs vous-même, monsieur le garde des sceaux, puisque vous reconnaissez la nécessité de rapprocher le peuple des centres de décision.

Le Parlement, représentant du peuple souverain, est en crise. Il se trouve, en effet, pris dans l'étau d'une tenaille à trois branches : domination de l'exécutif national, contrôle du Conseil constitutionnel et, enfin, tutelle de plus en plus lourde de l'exécutif européen.

Les pouvoirs conférés au Président de la République par les constituants de 1958 assuraient la domination du pouvoir exécutif sur le législatif.

La doctrine expliquait que ce régime n'était pas un régime présidentiel mais simplement un régime présidentieliste, parce que le Gouvernement restait responsable devant le Parlement.

Cette responsabilité gouvernementale, dont M. Michel Debré était l'initiateur, a changé de nature.

M. Pierre Avril, professeur de droit, fournit sur ce point une analyse qui m'apparaît fort pertinente : « La décadence de la représentation nationale a pour cause profonde l'effacement de la responsabilité parlementaire du Gouvernement, que sa responsabilité devant le Président de la République a fini par complètement escamoter, plaçant ainsi l'édifice constitutionnel en porte-à-faux ».

Cette évolution, associée aux dispositions de la Constitution qui musèlent le Parlement, comme les articles 34 et 37, qui privilégient le domaine du règlement par rapport au domaine de la loi, comme l'article 40, qui réserve l'initiative budgétaire au Gouvernement, comme l'article 44, qui permet au Gouvernement de demander un vote bloqué sur un texte ou sur une partie de texte en

excluant les amendements qui lui déplaisent, comme l'article 45, qui instaure la procédure d'urgence sur un texte, ou comme l'article 49-3, véritable « article guillotine » qui permet au Gouvernement de couper court à un débat en mettant en cause sa responsabilité, engendre la crise que nous connaissons aujourd'hui.

L'utilisation abusive depuis quelques années de l'article 49-3 a contribué à vider de son sens le débat parlementaire et à susciter le désintérêt à l'égard du travail des assemblées.

Savez-vous que, de 1959 à 1981, l'article 49-3 a été brandi et employé dix-huit fois, alors que, de 1988 à 1992, il le fut trente-neuf fois !

L'actuel gouvernement n'a pas renoncé à utiliser ces armes antiparlementaires, puisque, lundi dernier, le 17 juillet, moins de deux mois après sa formation, il a imposé le vote bloqué sur la partie du projet de loi de finances rectificative relative aux recettes.

Les promesses s'éloignent, mais les vieilles pratiques ont la vie dure !

La Constitution de 1958 se caractérisait donc par la volonté de restreindre le champ d'action du Parlement. Mais l'instauration en 1962 de l'élection au suffrage universel du Président de la République a définitivement consacré la prédominance du pouvoir exécutif sur la représentation nationale. Je reviendrai sur ce point dans un instant.

La deuxième branche de la tenaille qui enserre le Parlement, c'est le Conseil constitutionnel.

Cette institution, que nous avons toujours combattue, est composée de personnalités non élues, dépourvues donc de toute légitimité populaire. Pourtant, elle peut faire la loi et la défaire !

Les constituants de 1958 ont ainsi introduit une disposition qui bafoue en fait, et de manière incontestable, la souveraineté populaire.

Rappelez-vous - c'est de circonstance car nous venons de débattre de la loi d'amnistie - comment le Conseil constitutionnel a décidé - c'était une décision politique - d'exclure de la réintégration les « dix de Billancourt ».

On devrait sourire en constatant que le Gouvernement se bat avec acharnement pour refuser le contrôle de constitutionnalité des projets référendaires émanant du Président de la République alors qu'il l'accepte pleinement quand il s'agit de contrôler l'activité législative.

La troisième branche de la tenaille, c'est l'exécutif européen, dont le pouvoir a été étendu et renforcé par le traité de Maastricht.

Quelle est la place faite aux parlements nationaux dans les prises de décision qui concernent bien souvent l'avenir des pays concernés, les grands principes qui les dirigent ? Elle est minime, et chaque parlementaire constate l'avalanche de propositions, de directives ou d'actes communautaires de tous ordres qui, chaque mois, proviennent de la Commission de Bruxelles.

Le déficit démocratique, dénoncé par tous, ou presque, voilà trois ans, n'a pas été comblé, loin s'en faut. Il s'est même accentué. Les sénateurs communistes estiment donc qu'il faut considérer comme une priorité absolue l'intégration dans notre Constitution d'une disposition permettant un contrôle réel, effectif, des décisions européennes.

Cette initiative ne réglerait pas, bien entendu, le problème sur le fond, car c'est la nature même de cette construction européenne, celle de Maastricht, qui est

antidémocratique mais elle permettrait d'établir un rempart contre les dérives actuelles ; je vous ferai part dans un instant de notre proposition à ce sujet.

Une tenaille d'une redoutable efficacité tient donc le Parlement. Les sénateurs communistes estiment que seule une orientation audacieuse, visant à desserrer l'étau, permettra de rééquilibrer nos institutions, de donner la possibilité au peuple de reprendre la place qui doit être la sienne dans le débat politique.

La cadre actuel de la Constitution de 1958 n'offre pas la possibilité d'un renouveau de la vie démocratique dans notre pays.

Je l'affirmais voilà quelques instants, l'élection du Président de la République au suffrage universel est devenue la clef de voûte de notre édifice institutionnel. Or nous avons pu constater, à l'occasion de la récente campagne présidentielle, un véritable dévoiement du suffrage universel.

Le rôle des médias télévisés doit être aujourd'hui pesé, analysé et remis en question. En effet, l'alliance d'une Constitution organisée pour mettre en avant une personnalité, et une seule, le chef de l'Etat, et la télévision, qui personnalise à outrance le débat, dénature la démocratie.

L'avalanche de sondages, l'absence de débat avant le premier tour, le culte des petites phrases, ont petit à petit désorienté l'électorat.

Le phénomène médiatique, allié au mode de scrutin majoritaire à deux tours, favorise la bipolarisation de la vie politique et gêne considérablement l'expression du pluralisme.

L'élection au suffrage universel du Président de la République confère donc à ce dernier une prédominance dans la vie politique, au détriment du Parlement.

Une réforme en profondeur de nos institutions, qui, seule, peut rééquilibrer les pouvoirs, doit tendre, selon nous, à la suppression du mode actuel de désignation du chef de l'Etat.

Nous ne proposerons pas, à l'occasion de cette discussion, un projet constitutionnel. Nous déposerons un certain nombre d'amendements visant les articles les plus contraignants, au quotidien, pour le Parlement.

Le Gouvernement présente un projet de loi qui va à l'encontre, en tous points ou presque, de l'objectif affiché, c'est-à-dire le redressement du Parlement. Ce texte accentue encore le déséquilibre existant.

Vos propos, monsieur le rapporteur, vont dans ce sens, si j'ai bien compris, puisque, en évoquant dans votre rapport écrit le référendum, vous indiquez : « Le projet de révision modifie cet équilibre en privilégiant le référendum comme mode d'expression de la souveraineté nationale pour une part importante des textes législatifs. »

L'élargissement du champ d'application du référendum d'initiative présidentielle prévu à l'article 11 de la Constitution est le premier point important du projet de loi. Vous utilisez même, monsieur le rapporteur, les termes d'« élargissement considérable » et vous évoquez les risques de dérive plébiscitaire grâce à l'utilisation du référendum personnalisé.

**M. Jean-Luc Mélenchon.** Bien sûr !

**M. Charles Lederman.** Nous apprécions cette analyse, d'autant que nous l'avons faite nôtre depuis 1958 et que nous la développons depuis l'annonce du texte gouvernemental.

Ce dernier, même modifié par l'Assemblée nationale, est sans équivoque. Le référendum pourra porter non seulement sur l'organisation des pouvoirs publics, mais aussi

sur « des réformes relatives à la politique économique et sociale de la nation », « sur les règles fondamentales de l'organisation et du fonctionnement des services publics ».

C'est une grande part du domaine législatif défini par l'article 34 de la Constitution qui entre ainsi dans le champ référendaire du Président de la République.

Des questions aussi importantes que le droit de grève, les privatisations, le devenir de l'école publique, pourront être soumises directement au référendum par le Président de la République, sous forme d'une question forcément simplifiée, sinon simpliste, sans débat contradictoire et sans contrôle de conformité aux valeurs constitutionnelles, au valeurs républicaines.

**Mme Hélène Luc.** Très bien !

**M. Charles Lederman.** Est-ce bien la démocratie que de demander à la population de se prononcer par oui ou par non sur des questions de société qui peuvent être fondamentales ?

Faut-il rappeler que Louis-Napoléon Bonaparte avait fait du référendum son outil favori de gouvernement ? Le Second Empire - je pose la question à mes collègues - était-il donc un modèle de démocratie ?

Qu'appelle-t-on « réformes relatives à la politique économique et sociale de la nation » ? Ces termes, très flous, ne recouvrent aucun contenu juridique précis.

Outre les questions évoquées ci-dessus, qui peut garantir que, demain, un Président de la République ne prétendra pas que la politique d'immigration constitue un élément de la politique sociale de la nation ?

Je dois noter d'ailleurs que M. le garde des sceaux, lorsqu'il argumente sur le référendum, ne se situe jamais dans une perspective à long terme et qu'il raisonne au vu de la situation actuelle.

N'oublions pas, mes chers collègues, que, lorsqu'on légifère, surtout en matière constitutionnelle, on le fait pour plusieurs années, voire plusieurs décennies.

Accepter le risque de la tentation plébiscitaire peut ne pas être particulièrement dangereux aujourd'hui. Mais qu'en sera-t-il demain ?

L'attitude de la majorité de la commission des lois, qui s'inquiète de l'extension du champ référendaire, est intéressante. Malheureusement, cette critique reste bien formelle et ne se traduit que par des amendements que nous jugeons insuffisants.

Monsieur le rapporteur, nous approuvons la suppression que vous proposez de la référence aux services publics comme thème de référendum. Mais pourquoi accepter le maintien de la référence à la politique économique et sociale, notion extrêmement ambiguë, qui, de toute évidence, peut inclure un certain nombre de questions ayant trait aux services publics, comme, je le répète, le droit de grève ou les privatisations ?

Le fait de réinsérer, comme vous le proposez, l'éducation dans les thèmes de référendum possibles n'augure selon nous rien de bon lorsque l'on connaît l'acharnement de la droite à remettre en cause l'école publique. *(Très bien ! sur les travées socialistes.)*

Comme vous, nous approuvons la proposition tendant à organiser au Parlement un débat préalable sur la question référendaire.

Je tiens toutefois à rappeler - cela a déjà été fait - qu'il est prévu, dans l'article 11 - de manière subtile, il faut le reconnaître - une possibilité d'opposition de l'Assemblée nationale. Celle-ci pourrait s'exprimer par le vote d'une censure, puisque l'article 11 dispose explicitement que le référendum doit être décidé durant les sessions parlementaires.

La proposition de la commission des lois offre le mérite d'associer les deux chambres à ce débat préalable et d'en inscrire le principe dans la Constitution.

Mais nous estimons que cette proposition ne remet pas en cause sur le fond l'« élargissement considérable » du champ référendaire évoqué par M. Larché.

Tout d'abord, l'absence de vote peut rapidement entacher cette procédure d'un certain formalisme. Nous proposerons, par amendement, d'accompagner ce débat d'un vote des deux assemblées.

**M. Jean-Luc Mélenchon.** Et voilà !

**M. Charles Lederman.** Ensuite, le texte de la commission des lois ne résout pas le problème de la constitutionnalité des questions posées. Cela s'avère pourtant indispensable au vu de l'extension des sujets qui peuvent être abordés.

Nous ne proposons pas que le Conseil constitutionnel soit saisi. Nous suggérons, par la voie d'un second amendement, que les assemblées se prononcent spécifiquement sur la constitutionnalité du texte proposé par le Président de la République.

Refuser ces deux propositions signifierait, selon nous, accepter de fait le renforcement de la puissance et de la prépondérance présidentielle.

Une telle attitude de la majorité sénatoriale serait étonnante alors que, voilà onze ans - c'était, rappelez-vous, au mois d'août 1984 - le Sénat repoussait, par le vote d'une question préalable émanant de la commission des lois, la proposition d'extension du référendum présidentiel présentée par François Mitterrand.

Évoquant la proposition du chef de l'Etat d'alors, Charles Pasqua déclarait, le 7 août 1984 : « Un Président de la République peu soucieux des règles démocratiques pourrait donc, à la faveur d'une question ambiguë ou en profitant de circonstances exceptionnelles, faire adopter des lois portant atteinte à des libertés fondamentales. »

**M. Michel Charasse.** Quelle conscience !

**M. Charles Lederman.** Je ne parle pas du Pasqua d'aujourd'hui, ...

**M. Emmanuel Hamel.** Il est toujours le même : c'est un homme remarquable !

**M. Charles Lederman.** ... dont certains peuvent penser ce qu'ils veulent. Je parle du Pasqua qui était à l'époque président du groupe du RPR dans cette assemblée.

**M. Guy Allouche.** Il en a dit d'autres !

**M. Charles Lederman.** Cela avait alors une résonance particulière étant donné l'importance numérique du groupe du RPR au sein de la Haute Assemblée.

M. Pasqua pensait alors au long terme, c'est vrai.

A cette même époque, M. Etienne Dailly, notre ancien collègue aujourd'hui membre du Conseil constitutionnel, tempêtait en défendant comme rapporteur la question préalable : « On voudrait que nous acceptions une révision constitutionnelle follement dangereuse, qui n'accroît aucune des libertés des citoyens mais qui élargit démesurément les pouvoirs des présidents de la République en fonction ou à venir ! »

**M. Guy Allouche.** Et il était applaudi !

**M. Charles Lederman.** La virulence, on le constate, n'est plus de mise puisque, aujourd'hui, la majorité sénatoriale accepte le principe et le risque du renforcement des prérogatives présidentielles.

**M. Michel Charasse.** C'est exact !

**M. Charles Lederman.** Certains nous accuseront bien vite de craindre le peuple. Ce serait oublier que nous proposons une démarche radicalement opposée à celle du projet, c'est-à-dire l'introduction dans la Constitution de l'initiative référendaire pour le peuple, initiative strictement encadrée par les principes constitutionnels pour éviter certaines dérives démagogiques inévitables. Quelle sera votre attitude sur ce qui serait une véritable innovation démocratique ?

L'instauration de la session unique constitue la deuxième question importante du projet de loi.

Plus nous examinons le texte, même amendé par l'Assemblée nationale, plus nous estimons qu'il s'agit d'une véritable caricature. On veut permettre au Parlement de mieux travailler et de mieux contrôler l'activité gouvernementale et, dans le même temps, on propose de réduire le nombre des jours de séances par rapport à la situation actuelle.

Nous estimons que ce nombre ne doit pas être fixé dans la Constitution. C'est en effet au Parlement de décider du temps nécessaire à son travail, selon les besoins du moment.

Le Gouvernement proposait cent cinquante jours, ce qui était déjà inférieur au chiffre actuel. L'Assemblée nationale a tranché pour cent trente jours. La majorité de la commission des lois du Sénat propose, quant à elle, cent vingt jours.

Cette volonté de réduire la possibilité de réunion du Parlement en séance publique, à l'exception de séances extraordinaires décidées par le Gouvernement, n'est pas étonnante lorsque l'on découvre que M. Larché, soutenu par la majorité de la commission des lois, présente à nouveau sa proposition de suppression de la discussion des amendements en séance publique.

Inscrire une telle disposition dans la Constitution serait en totale contradiction avec un principe constitutionnel reconnu : le droit d'amendement.

**Mme Hélène Luc.** Très bien !

**M. Charles Lederman.** Il faut se rappeler que, déjà, en 1990, le Conseil constitutionnel avait déclaré non conforme à la Constitution une proposition similaire de la majorité sénatoriale en rappelant la contradiction qu'elle contenait avec le droit d'amendement.

Les sénateurs communistes et apparentés s'élèvent avec force contre la proposition de la commission parce qu'elle met en cause le droit des minorités. En effet, une fois un amendement repoussé en commission, il ne pourrait plus être présenté en séance publique. Que resterait-il du droit de chaque parlementaire de déposer sur tout sujet un amendement et de le soutenir ?

Je vous pose une question d'actualité : aurait-il été possible, dans ces conditions, de faire échec à l'amendement de M. Bonnet et consorts qui permettait, dois-je le rappeler, l'amnistie des commandos anti-IVG ? Certainement pas !

**Mme Hélène Luc.** C'est un bon exemple !

**M. Charles Lederman.** Il apparaît particulièrement antidémocratique et attentatoire à la souveraineté populaire de circonscrire le débat aux salons feutrés des commissions, où, au surplus, seuls peuvent intervenir et discuter les membres desdites commissions, hors la présence et sans l'avis du Gouvernement.

Je m'étonne que M. le rapporteur ait avancé l'argument selon lequel, quand les caméras sont présentes - tranquillisez-vous, monsieur le rapporteur, elles ne sont pas là aujourd'hui ! - elles filment des travées vides. Je le

regrette comme vous, mais ce n'est pas pour autant que j'accepterai que personne ne puisse voir ni entendre ce qui se passe au sein des commissions qui seraient saisies, si jamais - ce qu'à Dieu ne plaise! - votre proposition était adoptée.

Nous aurons le loisir, à l'occasion de la discussion de l'amendement en question, de détailler plus encore les raisons de notre opposition vigoureuse à cette proposition dangereuse, qui, si elle était adoptée, porterait un coup grave à l'idée même de débat parlementaire.

Je note d'ores et déjà que les propos de M. le garde des sceaux à ce sujet me donnent satisfaction, et largement.

Je veux maintenant parler de l'exigence de l'instauration de la session unique.

Nous proposerons, le moment venu, une série de mesures pour revivifier le fonctionnement des assemblées, en l'occurrence du Sénat.

Je rappelle que l'une des raisons avancées pour promouvoir cette session unique est la possibilité ainsi offerte au Parlement de suivre les travaux de l'Union européenne.

Ainsi, les actes communautaires, qui continuent d'être transmis pendant les intersessions, pourraient être examinés tout au long de l'année et faire l'objet d'un avis du Parlement, en application de l'article 88-4 de la Constitution. Cet article 88-4, qualifié fort justement par mon ami Robert Pagès, lors des débats de juin 1992, de « simulacre de défense des droits du Parlement », ne fut qu'un texte de circonstance, voté afin de faciliter la révision constitutionnelle exigée pour ratifier le traité de Maastricht.

En effet, quelles incidences a eues l'adoption de cette disposition ?

Le Parlement ne s'exprime que formellement sur des textes importants mais en nombre limité et, au surplus, pour certains, déjà adoptés par les instances européennes. Il ignore les suites données à son intervention.

Ainsi, sur cent propositions d'actes communautaires soumises à l'Assemblée nationale et au Sénat au cours des derniers mois de 1993 et des premiers mois de 1994, dans trente-sept cas, il s'est écoulé moins de quinze jours entre l'examen de la proposition d'acte communautaire par le Parlement français et l'adoption définitive de cet acte par les institutions communautaires. De plus, dans vingt-quatre de ces trente-sept cas, la transmission s'est effectuée soit après l'adoption définitive de l'acte communautaire soit le jour même.

Il importe que cette situation cesse.

Déjà, au Danemark, une procédure intéressante - même si elle reste insuffisante à notre sens - de contrôle réel du Parlement sur les décisions européennes existe. Inspirons-nous de cette démarche!

Nous proposons de donner à notre Parlement les moyens de disposer de réels pouvoirs, de véritables moyens de contrôle de l'action gouvernementale, en un mot, d'un droit de veto à l'encontre des propositions d'actes communautaires.

Nous rejoignons en cela M. Philippe Séguin, qui déclarait le 5 mai 1992 devant les députés : « C'est une chose que de déléguer temporairement un pouvoir susceptible d'être récupéré lorsque la délégation n'est plus conforme à l'intérêt national ou ne répond plus aux exigences du moment. C'est tout autre chose que d'opérer un transfert sans retour pouvant contraindre un Etat à appliquer une politique contraire à ses intérêts et à ses choix. »

M. Séguin ajoutait : « Il est nécessaire que, pour toutes les matières qui relèvent du domaine législatif, aucune mesure ne puisse être introduite dans le droit interne sans qu'une loi l'autorise expressément ; de même qu'aucune contribution ne doit pouvoir être versée par la France sans l'autorisation du Parlement français. »

Ce projet de révision constitutionnelle apparaît donc comme dangereux.

Avant de conclure, je souhaite rappeler l'attitude constante des sénateurs communistes à l'égard de l'immunité parlementaire.

Nous estimons que l'indépendance des élus, le libre exercice de leur mandat est la raison profonde qui a motivé les révolutionnaires de 1789 lors de l'instauration de ce statut.

Faire la loi, voter et décider de la politique de la nation sont des actes d'exception, qui imposent d'écarter les pressions éventuelles de l'exécutif sur les parlementaires. C'est l'une des conditions premières de l'exercice de la démocratie. Il s'agit d'un principe républicain de premier ordre.

Mais, dans le même temps, les élus sont tenus de respecter la loi. En matière de droit commun, aucun privilège ne doit exister.

C'est pourquoi, en cette matière, nous ne nous opposons jamais à la levée de l'immunité.

C'est pourquoi nous combattons les tentatives de pression sur la justice, sur la presse, lorsque l'une comme l'autre cherchent la vérité, dans le cadre de leurs prérogatives respectives.

C'est pourquoi, à l'automne 1989, les groupes parlementaires communistes furent les seuls à s'opposer dans leur intégralité à l'amnistie des délits politico-financiers.

Ce projet de loi constitutionnelle ne correspond en rien aux objectifs affichés puisque, je viens de le démontrer, il déséquilibre plus encore les rapports entre l'exécutif et le législatif dans notre pays.

L'instauration même de la session unique risque de se traduire par une diminution, dans les faits, de la force d'intervention du Parlement, et la proposition de M. Jacques Larché de limiter les débats en séance publique nous confirme dans nos craintes.

Je veux, en dernier lieu, rappeler quelques propos : « J'ai regretté la dérive monarchique de nos institutions. Le moment est venu d'y mettre un terme. » C'est M. Jacques Chirac - il est vrai qu'il était alors candidat - qui est l'auteur de cette déclaration.

**M. Emmanuel Hamel.** Il n'y a pas de dérive depuis qu'il est élu!

**M. Charles Lederman.** C'est pourtant ce qui nous est proposé en son nom, et de la façon la plus complète!

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Non, nous vous proposons justement d'y mettre fin!

**M. Charles Lederman.** Il est infiniment regrettable, pour paraphraser le Président de la République, que ces forts propos n'aient été que des propos de circonstance, déjà tombés dans l'oubli en ces jours d'été.

Tels sont, monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, les motifs pour lesquels nous voterons contre ce projet de loi constitutionnelle. *(Applaudissements sur les travées communistes. - M. Mélenchon applaudit également.)*

**M. le président.** Monsieur Lederman, vous n'avez dépassé votre temps de parole que de douze secondes! C'est formidable!

**M. Charles Lederman.** C'est une véritable course contre la montre ! Je ne veux pas dire que je suis aussi fort qu'Indurain, mais... (*Sourires.*)

**M. le président.** Cela viendra ! (*Nouveaux sourires.*)

Mes chers collègues, nous allons maintenant interrompre nos travaux ; nous les reprendrons à quinze heures.

La séance est suspendue.

**(La séance, suspendue à douze heures trente-cinq, est reprise à quinze heures dix.)**

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

Nous reprenons la discussion du projet de loi constitutionnelle.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. Allouche. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

**Mme Hélène Luc.** Je demande la parole pour un rappel au règlement.

**M. le président.** Vous pourrez prendre la parole après M. Allouche, madame. Pour l'instant, c'est à lui que je l'ai donnée.

**M. Guy Allouche.** « La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation. »

Ce rappel du début de l'article VI de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 confirme, s'il en était besoin, que le peuple ne peut avoir juridiquement tort. La pratique du référendum est incontestablement la plus louable, la plus démocratique, la plus républicaine qui soit lorsqu'on veut recueillir l'avis, l'assentiment, l'adhésion du peuple souverain. Nous souhaitons tous l'avènement d'une démocratie plus participative, dans laquelle les citoyens ne seraient plus cantonnés au simple devoir électoral, mais exerceraient réellement leur pouvoir législatif.

On y verrait un remède à l'apathie individualiste, au mal de l'indifférence qui frappe les habitants des démocraties consensuelles.

Cependant, si le recours au référendum a des vertus républicaines au-dessus de tout soupçon, il porte en lui les limites de son usage, qui doit être aussi sage que rare car l'expression directe de la souveraineté du peuple ne saurait porter atteinte aux autres droits fondamentaux du citoyen.

Ainsi, sagesse, prudence et rareté constituent le tryptique qui préserve l'équilibre entre le développement de la démocratie et la garantie de l'état de droit.

Le recours au référendum fait désormais partie de notre patrimoine institutionnel collectif ; c'est une pièce nécessaire de notre arsenal constitutionnel.

Je dis bien « arsenal », et nul ne conteste que le référendum ne soit une arme à la fois nécessaire, efficace, irremplaçable même dans des cas précis, mais d'un maniement délicat et parfois dangereux.

Elle est efficace et irremplaçable dans sa fonction arbitrale. Tel fut le cas en 1962 pour l'indépendance de l'Algérie et en 1988 pour la Nouvelle-Calédonie. Efficace et solennelle, elle le fut lors de l'adhésion de la France à l'Europe du troisième millénaire par la ratification du traité de Maastricht, en 1992.

Mais elle est dangereuse pour son auteur et son pays lorsqu'elle est utilisée pour faire ratifier la volonté d'un homme et non celle d'un peuple ; ce fut le cas en 1969.

La pratique référendaire est toujours bien comprise et admise quand l'avenir du pays ou le sort de nos institutions sont en jeu. La participation électorale l'atteste d'ailleurs.

Faut-il la maintenir dans les autres cas, quand les expériences menées ont abouti à un taux d'abstention record ?

La question mérite d'être posée. Si importants soient-ils, nous ne sommes pas convaincus que les grands problèmes économiques et sociaux, que l'avenir de l'éducation nationale, que la modernisation de nos services publics, passent par la voie référendaire, tant leur complexité est immense et se prête mal au jeu binaire et simplificateur du référendum. La solution à ces problèmes dépasse souvent le cadre national, voire européen. La mondialisation des marchés efface les frontières. Le sort de notre monnaie ne dépend pas exclusivement du Gouvernement français. Quelle consultation populaire pourrait donc rendre à un peuple la maîtrise de son destin et le choix de son développement ?

La voie parlementaire demeure incontestablement la plus appropriée. Le Gouvernement dit qu'aujourd'hui ce sont non pas l'avenir et les institutions du pays qui sont en jeu mais les questions économiques et sociales, qu'il y a donc lieu d'impliquer, donc de consulter les citoyens. Soit. Mais à quoi servent alors les élections ? Nous sommes le pays d'Europe qui vote le plus. Nous sortons d'une élection présidentielle. Un Président de la République a été élu...

**M. Michel Charasse.** De justesse !

**M. Guy Allouche.** ... et un projet politique a été approuvé démocratiquement. Qu'il soit d'abord mis en œuvre !

L'élection d'une écrasante majorité de droite à l'Assemblée nationale en 1993, celle-là même qui soutient le Président récemment élu, n'a-t-elle pas un sens politique ? Ne correspondrait-elle pas à un choix d'orientation pour le pays ? Si ce n'est pas le cas, il faut vite dissoudre l'Assemblée nationale avant de passer au référendum.

Jamais un Président de la République n'a eu aussi grande maîtrise des institutions : une opulente majorité à l'Assemblée nationale, un Sénat qui lui est acquis, la grande majorité des collectivités territoriales, les noyaux durs économiques et financiers rassemblés entre les mains d'amis sûrs... Il est vrai qu'il manque l'essentiel, je veux parler de la confiance des Français, confiance bien relative si l'on en juge par le score réalisé aux élections présidentielles et qui n'est pas à la hauteur des espérances. Alors, pourquoi un tel projet de loi constitutionnelle ?

Pendant la campagne électorale, M. Chirac s'est autorisé à dire aux Français, en réponse à M. Jospin, qu'il y avait mieux à faire dans l'immédiat qu'une réforme des institutions. (*Eh oui ! sur les travées socialistes.*)

Vous disiez tout à l'heure, monsieur Masson : c'est maintenant ou jamais : on fait ce genre de réforme en début de septennat, sans quoi elle est enterrée. Mais ce n'est pas ce qu'a dit M. Chirac, le 2 mai, devant des millions de Français ! Il a dit qu'il y avait des préoccupations bien plus importantes qu'une réforme constitutionnelle.

**M. Paul Masson.** Il parlait du quinquennat !

**M. Roger Chinaud.** Parlez du fond, pas de la forme !

**M. Guy Allouche.** M. Chirac parlait de la réforme des institutions, monsieur Masson.

Or, voici que la réforme constitutionnelle devient la grande affaire de l'été parlementaire, dans l'indifférence générale des Français, alors que, selon l'exposé des motifs du projet de loi, il s'agit - excusez du peu -, de « restaurer au plus tôt les liens entre l'Etat et les citoyens ».

**M. Michel Rufin.** Eh oui !

**M. Guy Allouche.** Intention louable, et pourtant nous n'y souscrivons pas parce que le projet de loi est ambigu, paradoxal et incohérent. C'est un texte en trompe-l'œil et, surtout, un texte de circonstance.

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Et en 1984, c'était quoi ?

**M. Guy Allouche.** Si le Gouvernement veut renforcer la souveraineté populaire, qu'il le fasse dans tous les domaines, y compris dans celui des garanties fondamentales des libertés publiques, et pas seulement dans ceux qu'il affectionne à dessein.

Que voulez-vous ? comme il était impossible de nommer en même temps à Matignon deux amis fidèles du Président de la République, il a fallu faire un geste fort en direction du « perchoir » et tenter de promouvoir les idées chères à M. Séguin !

**M. Jean-Luc Mélenchon.** Mais bien sûr !

**M. Guy Allouche.** C'est cela, la cohabitation des contradictions dont on a accusé M. Chirac, à tort, paraît-il, pendant la campagne présidentielle : à M. Juppé la machine gouvernementale, à M. Séguin la mise en musique ! D'ailleurs, l'absence de M. le Premier ministre dans ce débat, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, est révélatrice de la vive attention qu'il lui porte !

Emporté par l'aveuglante passion partisane...

**M. Roger Chirac.** Ce n'est pas votre cas ?

**M. Guy Allouche.** ... il n'y a que vous, monsieur le garde des sceaux, pour ne pas déceler les nombreuses contradictions que contient le projet de loi. Permettez-moi de vous en citer quelques-unes.

Peut-on affirmer que l'on veut « rétablir le primat du politique sur la technocratie, que le Parlement doit être remis à sa vraie place, une place centrale, avec des prérogatives renforcées, que son rôle doit être revalorisé » - je reprends ici les termes mêmes du message de M. le Président de la République au Parlement, en me permettant d'ajouter que l'on ne revalorise que ce qui a été dévalorisé - et annoncer dans le même temps une extension significative du champ d'application du référendum qui enlèvera au Parlement le monopole législatif que lui confère l'article 34 de la Constitution ?

Le véritable retour de la vie politique au sein des hémicycles nationaux devrait rendre presque inutile le recours direct au peuple.

Le Parlement, mes chers collègues, deviendrait-il un sous-traitant législatif ?

Elargir le champ du référendum, c'est automatiquement restreindre le rôle du Parlement. Peut-on à la fois renforcer le rôle du Parlement et dévaloriser celui des élus ?

Surprenante affirmation que la vôtre, monsieur le garde des sceaux, dans le journal *Le Monde* : « Le sentiment s'est progressivement imposé que les changements de personnel politique restent sans grand effet sur certains sujets fondamentaux. »

Quel jugement sévère pour vous-même, pour vos amis et pour tout le personnel politique ! Serait-ce une auto-critique personnelle, après la véhémence des propos que vous avez eus durant la campagne électorale pour vos propres amis ? Avez-vous conscience de participer ainsi, à votre manière, au discrédit porté sur les hommes politiques du pays ?

Vous voulez rétablir le lien entre les parlementaires et les citoyens. Et comment ? En dévalorisant les fonctions des élus ! Bien curieuse méthode ! Si le Parlement

renonce à jouer son rôle, d'autres pouvoirs - je pense à la presse et à la justice - sont prêts à se substituer à lui. Ce ne serait pas bon pour la République. La recomposition d'une vision politique générale saine ne passe en aucun cas par l'effacement du Parlement.

Si l'examen des grandes questions lui échappe, à quoi sert-il ? Quel débat public, par média interposé, est susceptible de remplacer le travail en commission et l'élaboration d'un rapport ? Le droit d'amendement n'est pas reconnu aux citoyens par la Constitution.

Le débat et le dialogue ne se résumeraient, selon vous, qu'à la réponse par oui ou par non. Y a-t-il choix plus réducteur ? Bien sûr que non ! Curieuse conception du débat démocratique que celle qui se résume à un « c'est à prendre ou à laisser » ou à un « ça passe ou ça casse » !

Peut-on revaloriser le rôle du Parlement et celui des élus en faisant planer en permanence la menace du recours au référendum ? Après le recours abusif à l'article 49-3 de la Constitution, le référendum législatif, nouvelle épée de Damoclès, signifierait-il par hasard le retour des godillots et du « Silence dans les rangs ! » ? Qu'en est-il du respect dû par un gouvernement à sa propre majorité ?

Comment peut-on prétendre revaloriser le rôle du Parlement en aggravant le déséquilibre entre l'exécutif et le législatif au seul profit du premier ? Il s'agit d'une extension considérable des pouvoirs du Président de la République au détriment de ceux du Parlement.

Vous demandez en somme au Parlement, monsieur le garde des sceaux, de s'automutuer. C'est un véritable article 16 *bis* de la Constitution !

**M. Josselin de Rohan.** Oh !

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Oh ! monsieur Allouche, vous nous avez habitués à mieux.

**M. Josselin de Rohan.** Vous êtes bien indulgent, monsieur le garde des sceaux !

**M. Guy Allouche.** Je persiste, monsieur le garde des sceaux : en lui conférant des prérogatives accrues, vous remettez en quelque sorte les pleins pouvoirs législatifs entre les mains du Président de la République.

**M. Josselin de Rohan.** Vous croyez vraiment ce que vous dites ?

**M. Guy Allouche.** Vous ne cessez de répéter à l'envi qu'il ne faut pas modifier les équilibres, et c'est vous le premier qui chargez l'un des plateaux de la balance, celui du droit d'initiative du Président de la République.

**M. Marcel Charmant.** Très bien !

**M. Guy Allouche.** J'affirme, monsieur le garde des sceaux, que votre projet de loi est dangereux pour le présent et pour l'avenir.

Aucun de nous n'est propriétaire de l'avenir. Les situations politiques sont réversibles. La force d'une constitution se révèle surtout dans les périodes difficiles. L'alternance jouera inévitablement. Il est des risques que nous ne devons pas prendre aujourd'hui si nous ne souhaitons pas être déclarés responsables demain.

Projet dangereux pour le présent, dis-je, parce que j'ai le sentiment qu'un loup se cache quelque part.

On ne se forge pas une arme supplémentaire *in abstracto* au cours d'une session extraordinaire, dans des conditions d'urgence et d'organisation que je qualifie de déplorables.

La maîtrise élyséenne de l'arme référendaire accroît les craintes de ceux qui, comme moi, se méfient des dérives plébiscitaires, et même « publicitaires », des référendums.

**M. Jean Chérioux.** C'est un argument éculé !

**M. Guy Allouche.** Monsieur Chérioux, permettez au Français rapatrié d'Algérie que je suis de dire qu'il a de bonnes raisons de se méfier de certains référendums. (*Applaudissements sur les travées socialistes. - Protestations sur les travées du RPR et des Républicains et Indépendants.*)

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Bon argument, et M. Dreyfus-Schmidt applaudit, voilà qui est extraordinaire !

**M. Jean Chérioux.** C'est nous qui avons défendu la République !

**M. Guy Allouche.** Oui, M. Masson l'a rappelé, en 1962, ce référendum a été organisé contre l'avis de la majorité à l'Assemblée nationale, qui ne voulait pas de ce qui était initialement proposé.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Bon, je peux applaudir ici, monsieur le garde des sceaux ?

**M. Guy Allouche.** Et l'on sait ce qui a été proposé par la suite !

**M. Paul Masson.** Il a été battu !

**M. Guy Allouche.** Il est vrai qu'il y a parfois des blocages, de grandes réticences à l'idée d'une modernisation et des manifestations de protestation. La droite elle-même en a souvent organisé contre la gauche. Mais qui a dit que la vie démocratique d'un pays était « un long fleuve tranquille » ? Est-ce avec un marteau-pilon, un bulldozer, que vous allez réduire ces blocages, éliminer les réticents,...

**M. Jean-Luc Mélenchon.** Oui, oui !

**M. Guy Allouche.** ... les grincheux et les conservateurs de tout poil ?

**M. Jean-Luc Mélenchon.** Oui, c'est le but !

**M. Guy Allouche.** Après le Sénat, l'Assemblée nationale serait-elle devenue brusquement l'ancre du conservatisme et de la pensée unique ?

Le Président de la République veut-il opposer la *vox populi* aux corps intermédiaires...

**M. Jean-Luc Mélenchon.** Parfaitement !

**M. Guy Allouche...** que sont les partis politiques, les syndicats, les associations, l'ensemble des partenaires sociaux, ceux-là mêmes que l'on invite à développer la politique contractuelle par le dialogue, la concertation, la négociation et la recherche du compromis ?

Est-ce ainsi que l'on veut réduire la fracture sociale, en dressant les différentes catégories sociales les unes contre les autres ? Les nantis qui auraient le devoir de se taire et, surtout, de ne pas protester, contre les salariés dont l'emploi est précaire ?

Non, pour nous, le dialogue est dans la permanence.

Ce projet est dangereux pour l'avenir ; et il me plaît de rappeler à cet instant ce que le président François Mitterrand aimait à dire...

**MM. Jean-Luc Mélenchon et Michel Charasse.** Ah !

**M. Guy Allouche...** lorsqu'on l'interrogeait sur les institutions de la V<sup>e</sup> République, institutions qu'il n'a pas approuvées mais dont il a toujours appliqué les règles loyalement et scrupuleusement.

**M. Jean Chérioux.** Il s'en est bien servi !

**M. Guy Allouche.** Il disait que ces institutions pouvaient devenir dangereuses après lui.

Nous y sommes et on nous y conduit. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

**M. Jean Chérioux.** Il n'avait qu'à les faire changer !

**M. Jean-Luc Mélenchon.** La vérité, c'est qu'elles sont tout le temps dangereuses !

**M. Guy Allouche.** Le populisme progresse dans notre pays.

**M. Désiré Debavelaere.** Grâce à qui ?

**M. Guy Allouche.** Sans contrôle préalable organisé, un usage abusif et dangereux du référendum avec un champ d'intervention aussi large pourrait être tenté dans des circonstances passionnelles par un président démagogue.

Monsieur le garde des sceaux, comprenez, acceptez les raisons qui nous poussent à demander, parce que nous sommes favorables à la pratique référendaire, un contrôle préalable ou, à tout le moins, un avis public du Conseil constitutionnel.

**M. Lucien Neuwirth.** Non ! C'est le contraire.

**M. Guy Allouche.** Il est faux de dire que cela dénature les institutions et que cela redistribue les pouvoirs entre elles. Dans les domaines visés par la révision, il est bien des principes de valeur constitutionnelle que le Conseil constitutionnel a pour mission de faire respecter.

Vous ne le voulez pas aujourd'hui parce que M. Chirac est à l'Élysée.

**M. Lucien Neuwirth.** Le Conseil constitutionnel n'est pas constituant ; c'est nous les constituants !

**M. Guy Allouche.** Mais demain, quand vous serez de nouveau dans l'opposition, vous regretterez amèrement cette absence de contrôle.

**M. Roger Chinaud.** Parce que vous abuseriez du droit ?

**M. Guy Allouche.** Chers collègues de la majorité, je laisserai le soin à mon ami Michel Charasse de vous dire ce qu'il en pense et ce que vous en pensiez il n'y a pas encore très longtemps.

**M. Lucien Neuwirth.** En 1984 !

**M. Guy Allouche.** L'article 5 de la Constitution dispose que « le Président de la République veille au respect de la Constitution ». Nulle part il n'est écrit qu'il en est le garant. Il « veille au respect », cela signifie que le Président de la République doit être le premier à la respecter scrupuleusement.

On imagine mal que les Français puissent être interrogés sur un texte qui violerait notre loi fondamentale. Sans possibilité de contrôle, ce risque existera. Je ne veux prendre qu'un exemple, tant il est révélateur de la dangerosité du projet de loi, celui du droit social.

Chers collègues, la préférence nationale, expression endimanchée du racisme et de la xénophobie, ne s'applique pas parce que notre bloc de constitutionnalité l'interdit. Acceptez ce texte, et il deviendra possible qu'une loi référendaire passe outre les principes constitutionnels. C'est l'état de droit qui est menacé !

**M. Jean Chérioux.** Quand le peuple décide, c'est l'état de droit qui est menacé ? Voilà qui est démocratique !

**M. Guy Allouche.** Vous voulez faire sauter des verrous au moment où il faut veiller au parfait fonctionnement de ceux qui existent.

**M. Jean-Luc Mélenchon.** Les remords vous tenaillent déjà !

**M. Guy Allouche.** Ce serait insulter le gouvernement actuel que d'y voir une réponse indirecte, un signe, un message, aux partisans de la préférence nationale. Mais demain, après vous, quelles garanties aurons-nous ?

Contradiction, hypocrisie même que d'affirmer qu'il n'y aura pas de référendum sur les problèmes de société tels que la peine de mort, l'immigration ou le statut des étrangers.

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** M'autorisez-vous à vous interrompre, monsieur Allouche ?

**M. Guy Allouche.** Volontiers, monsieur le garde des sceaux.

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

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Comment pouvez-vous faire un tel procès d'intention à propos des principes fondamentaux et du bloc de constitutionnalité, alors que le projet de loi du 27 juillet 1984,...

**M. Jean-Luc Mélenchon.** Ça y est, c'est reparti !

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** ... que vous avez soutenu et qu'a proposé le Président Mitterrand, premièrement, étendait le champ du référendum aux garanties fondamentales des libertés publiques, c'est-à-dire ce qui constitue le cœur même du bloc de constitutionnalité, et, deuxièmement, ne prévoyait aucun contrôle préalable du Conseil constitutionnel ?

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Nous le demandons !

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Monsieur Allouche, comment pouvez-vous faire ce procès d'intention à ce président et à ce gouvernement après avoir soutenu un tel projet en 1984 ? (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.*)

**M. Roger Chinaud.** Très bien !

**M. Jean-Luc Mélenchon.** Réglons cela, et qu'on en finisse !

**M. le président.** Veuillez poursuivre, monsieur Allouche.

**M. Guy Allouche.** Je m'attendais à être interrompu sur ce point précis.

**M. Lucien Neuwirth.** C'est le droit de repentir !

**M. Guy Allouche.** Au sujet de ce référendum de 1984, dois-je vous le rappeler ? le garde des sceaux de l'époque, M. Badinter, était ouvert au contrôle de constitutionnalité.

Pour le reste, chers collègues de la majorité, relisez-vous ! Les membres les plus éminents de la Haute Assemblée faisaient à l'époque du contrôle de constitutionnalité une exigence impérieuse. Et aujourd'hui, qu'entend-on ?

Monsieur le garde des sceaux, si j'ai choisi l'exemple de la préférence nationale - votre interruption me donne l'occasion d'y revenir plus avant - c'est parce que j'ai souvenir qu'il y a quelques années, cinq ou six peut-être - ce n'est pas vieux ! - la mairie de Paris, dont le premier magistrat s'appelait Jacques Chirac, avait décidé de supprimer toutes les aides sociales attribuées aux non-Français de souche.

**M. Jean Chérioux.** C'est faux ! J'étais adjoint aux affaires sociales, je peux en témoigner, c'est faux !

**M. Claude Estier.** Non, c'est vrai !

**M. Jean Chérioux.** Non !

**M. le président.** Messieurs, je vous en prie. M. Allouche a seul la parole.

**M. Guy Allouche.** La mairie de Paris avait donc décidé de supprimer les aides sociales aux non-Français de souche. C'est faux...

**M. Jean Chérioux.** Non !

**M. Guy Allouche.** ... et c'est un arrêt du Conseil d'Etat qui a cassé cette décision.

**M. Jean Chérioux.** Pas les aides sociales, l'aide familiale uniquement !

**M. Jean-Luc Mélenchon.** Monsieur Chérioux, vous vous faites du mal à crier comme cela !

**M. Guy Allouche.** Monsieur Chérioux, c'est quoi, l'aide familiale ?

**M. Jean Chérioux.** Cela n'a rien à voir !

**M. Guy Allouche.** Vous confirmez mon propos, et je vous en remercie.

**M. Michel Rufin.** Mauvaise foi !

**M. Jean Chérioux.** Non, je ne confirme rien du tout ! C'est complètement faux !

**M. Guy Allouche.** Vous refusez toute saisine du Conseil constitutionnel. Le Gouvernement n'a pas prévu l'organisation d'un débat au Parlement.

Nous sommes demandeurs d'un débat parce que le Parlement a pour mission première d'éclairer les Français.

**M. Jean Chérioux.** Ils sont servis !

**M. Guy Allouche.** Et pour que les Français soient mieux informés, n'est-il pas important qu'ils sachent ce que pensent leurs représentants ? En la circonstance, accepterions-nous d'être un parlement croupion ? Aurait-on peur d'un vote ? Imagine-t-on un parlementaire favorable au projet de loi référendaire monter à la tribune pour le dénigrer et inversement ? Présenté par le Gouvernement, adopté ou non par l'Assemblée nationale et le Sénat, les Français ont besoin de savoir ce que nous pensons du projet de loi avant de se prononcer.

Mes chers collègues, que cesse cette hypocrisie ! Et si, nous, nous nous abstenons de voter alors que c'est notre fonction, pourquoi voulez-vous que les Français se déplacent pour aller accomplir leur devoir électoral ?

**M. Claude Estier.** Très bien !

**M. Guy Allouche.** Peut-on reprocher aux électeurs de s'abstenir quand on s'abstient soi-même ?

Ajouterai-je qu'à l'Assemblée nationale les députés ont la possibilité de déposer une motion de censure dès que le projet de loi est déposé et connu. Un débat sans vote au Parlement, c'est une humiliation supplémentaire. Voulez-vous faire du Parlement une simple chambre d'experts ? Le Parlement doit demeurer le rempart contre toutes les dérives.

Mes chers collègues, qui nous a rebattu les oreilles pendant des mois avec la dérive monarchique ? En effet, pendant des mois, tout récemment, M. Chirac n'a eu de cesse de parler de la dérive monarchique. Et aujourd'hui, pas de contrôle de constitutionnalité, pas de débat, pour l'instant, et pas de vote au Parlement !

**M. Paul Masson.** Laissez le Président de la République !

**M. Guy Allouche.** Faut-il laisser au chef de l'Etat le monopole de la formulation de la question soumise aux électeurs ? Ne serait-il pas tenté d'imposer sa conception par une rédaction habile ? La pratique des sondages enseigne qu'il n'est pas trop difficile de biaiser l'interrogation pour obtenir les réponses souhaitées, ou même d'envisager une seule réponse à deux questions différentes ou de portée contradictoire.

Vous voulez renouer avec la tradition gaulliste. A chacun d'apprécier !

Devant la commission des lois du Sénat, vous avez déclaré, monsieur le garde des sceaux, que le référendum est un risque à prendre. M. Jacques Larché, dans son rapport au nom de la commission, et M. Masson l'ont également dit. Dans l'hypothèse où le chef de l'Etat en prend l'initiative et la responsabilité, s'il se veut fidèle au général de Gaulle, sera-t-il prêt à en tirer toutes les conséquences, à assumer tous les risques ?

Si le peuple répond « oui », la légitimité du chef de l'Etat sera renforcée, ainsi que son autorité, puisque le pays lui aura manifesté, une fois encore, sa confiance sur un problème clairement posé. Mais si le peuple répond « non », que fera-t-il ? Restera-t-il en fonction, au motif que le problème posé n'était pas fondamental, qu'il était subalterne ? Va-t-on déplacer le corps électoral français sur un sujet secondaire ? Je n'ose le croire !

Et le Gouvernement, que fera-t-il, lui qui aura proposé le projet de loi au Président de la République ? Le refus, le rejet n'est-il pas la forme suprême de la censure ? Remettra-t-il sa démission ? Vous ne pourrez éluder les réponses à ces questions, monsieur le garde des sceaux, et nous les attendons à l'issue de la discussion générale.

A cet égard, je vais citer un propos parmi tant d'autres.

En 1984, notre collègue M. Schumann, ici-même, faisant référence au général de Gaulle, affirmait : « Dans la tradition gaulliste, quand on pose une question de confiance aux Français et que ceux-ci répondent "non", le Président de la République s'en va. »

**M. Maurice Schumann.** Je n'ai pas changé d'avis !

**M. Guy Allouche.** Monsieur le garde des sceaux, dites-nous ce que vous pensez sur cette question.

Que vous vouliez perpétuer la tradition gaulliste - on le voit avec les essais nucléaires, les institutions et la frilosité à l'égard de l'Europe - c'est un choix politique. Ce dont je suis sûr, c'est que les Français ne veulent en aucun cas d'un succédané du gaullisme et encore moins - permettez-moi de vous le dire, monsieur Toubon - d'un gaullisme *light and soft*.

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Qu'est-ce que cela veut dire ?

**M. Michel Rufin.** Traduction !

**M. Guy Allouche.** Et que dire du Sénat en cet instant ? Il n'aura fallu que onze années pour qu'il se déjuge publiquement. La majorité sénatoriale - je n'ai pas à en préciser le millésime, la majorité est toujours la même - a demandé en 1984 ce qu'elle savait impossible et infaisable sur le plan constitutionnel. Elle a dit « non » au projet de M. Fabius, estimant avec une mauvaise foi aveuglante...

**M. Jean Chérloux.** Ben voyons !

**M. Guy Allouche.** ... que le projet de loi Savary pouvait être soumis à référendum sans modification de l'article 11. Ses orateurs les plus éminents ont même plaidé l'implacable.

Puisque, à l'époque, ils affirmaient qu'il n'y avait pas lieu de modifier la Constitution pour soumettre à un référendum le projet de loi sur l'école, pourquoi affirment-ils aujourd'hui que M. Chirac a besoin de cette révision pour son référendum sur l'école ?

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Très bien !

**M. Michel Sergent.** Excellent argument !

**M. Guy Allouche.** Allons, chers collègues de la majorité, dites-le nous.

Quant à l'instauration de la session unique, c'est le prototype de la réforme en trompe-l'œil, en tout cas telle qu'elle nous est présentée.

Si désormais la session unique se justifie parfaitement, c'est un leurre de considérer qu'elle va tout résoudre à elle seule et que le Parlement va s'en trouver, comme par magie, revalorisé.

Je m'empresse de dire que nous y sommes favorables ; tout comme nous sommes heureux de constater que cette bonne idée a fait son chemin. Elle n'est pas aussi neuve que certains veulent le dire deux de mes collègues, MM. Gérard Larcher et Henri de Raincourt, et moi-même avions, dès 1989, lancé la réflexion en vue d'aboutir à une meilleure organisation du travail parlementaire.

Non, monsieur le garde des sceaux, la revalorisation du Parlement, ce n'est pas seulement la session de neuf mois. Redonner au Parlement sa « vraie place, une place centrale », c'est commencer par respecter l'article 20 de la Constitution, qui dispose que le Gouvernement est « responsable devant le Parlement » : cela signifie que le Parlement est l'interlocuteur prioritaire du Gouvernement, qui, en conséquence, lui réserve la primeur de ses projets, la priorité de l'information. Le Parlement serait peut-être plus fréquenté si le Gouvernement ne le marginalisait pas par des comportements qu'il faut d'abord réviser !

En effet, pourquoi venir au Parlement écouter le Premier ministre qui présente son plan pour l'emploi quand ce dernier a été exposé la veille à la télévision ? Alors que le monde entier s'émeut de la reprise des essais nucléaires par la France, aucun débat n'est organisé au Parlement français. Mais le Président de la République s'en explique devant le Parlement européen ! Je pourrais multiplier les exemples. Incontestablement, la Constitution est trop contraignante pour les parlementaires.

**M. Marcel Charmant.** C'est exprès !

**M. Guy Allouche.** Ce projet de révision constitutionnelle n'est qu'un aménagement de la session parlementaire. Corrigera-t-il les anachronismes, les dérives, les abus ? On se donne l'impression de vouloir y croire, on veut bien l'espérer, mais il ne vous a pas échappé que le scepticisme est grand.

Je veux dire à nouveau que vous aggravez encore le déséquilibre, preuve que le Gouvernement ne veut pas lâcher du lest, et on s'en apercevra lors de la discussion des articles et des amendements.

Monsieur le garde des sceaux, on ne peut pas dire que vous ayez fait preuve d'ouverture à l'Assemblée nationale,...

**M. Jean-Luc Mélenchon.** Ah non !

**M. Guy Allouche.** ... puisque vous avez rejeté les demandes de vos propres amis, sans parler du sort que vous avez réservé aux amendements de l'opposition.

Scepticisme ai-je dit, parce que les vraies questions relatives aux pouvoirs du Parlement ne sont pas abordées.

Il n'est pas touché à la maîtrise quasi absolue exercée par le Gouvernement sur l'ordre du jour du Parlement, sur le calendrier de ses travaux, sur le choix de l'inscription à l'ordre du jour des propositions de loi - sans parler des propositions de loi qu'il « télécommande », comme le texte tout récent relatif à l'augmentation de la TVA !

La discussion budgétaire demeurera inchangée : on consacrerait soixante jours de session à l'examen de 5 p. 100 du budget ! Votre projet de loi n'évoque pas davantage la non-limitation du recours à l'article 49-3, l'invocation fréquente de l'article 40, le vote bloqué, qui est une pression exercée par le Gouvernement sur sa propre majorité.

Tout cela continuera.

Le Gouvernement n'apporte aucune assurance, aucune garantie en ce qui concerne la désinflation législative, le recours moins fréquent aux déclarations d'urgence - le

Parlement a quinze jours pour délibérer, mais les ministères disposent de plusieurs mois pour la parution des décrets ! Il n'est pas question non plus de programmation du travail législatif : le « pilotage à vue » perdurera.

Il paraît que l'on pourra mieux contrôler l'action du Gouvernement, idée très chère à M. Séguin, mais en aura-t-on les moyens et le temps ? Ce que je constate, c'est que jamais M. Séguin n'a autant parlé de contrôle, du Gouvernement que depuis le jour où M. Juppé a été nommé Premier ministre. Il n'est pas touché au nombre de commissions permanentes, il n'y a pas constitutionnalisation des commissions d'enquête et de contrôle, il n'est pas reconnu de droits nouveaux à la minorité et le Gouvernement pourra toujours ne pas respecter les conclusions d'une commission mixte paritaire.

Bref, aucun remède ne vient soulager les maux dont souffre le Parlement. Mais il paraît qu'il sera à sa vraie place. Et vous souhaitez, monsieur le garde des sceaux, que l'on soit tous enthousiastes !

Mieux faire travailler le Parlement durant neuf mois, lui donner des capacités nouvelles, - hélas ! restreintes - n'est efficace que s'il y a des parlementaires pour s'en saisir. Les mêmes causes produisant les mêmes effets, on voit mal par quel miracle les parlementaires viendraient davantage au Parlement lorsqu'il leur sera ouvert pendant neuf mois qu'ils n'y sont venus jusqu'ici pendant six mois.

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** On ne va pas les assigner à résidence !

**M. Guy Allouche.** Y penser toujours,...

**M. Roger Chinaud.** Pendant quatorze ans !

**M. Guy Allouche.** Vous savez très bien à quoi je fais allusion, monsieur Chinaud !

**M. Roger Chinaud.** Vous aussi, vous savez à quoi je fais allusion !

**M. Guy Allouche.** Y penser toujours, ai-je dit, n'en parler que rarement, n'y remédier jamais, telle est la formule qui s'applique le mieux à la permanente question du cumul des mandats et des fonctions.

Quoi que vous disiez, monsieur le garde des sceaux, s'il est une question qui relève du débat constitutionnel, c'est bien celle de la compatibilité de la fonction ministérielle avec celle de maire, de président de conseil régional ou de conseil général. Pour moi, c'est incompatible. On n'est pas ministre à temps partiel, c'est-à-dire deux ou trois jours par semaine ! L'« entreprise France » ne se gère pas ainsi. A quoi sert la critique acerbe à l'égard des technocrates, du pouvoir envahissant de l'administration, si les ministres ne sont pas là pour assumer leurs fonctions ? Nous savons déjà que celui qui applique et administre une décision est parfois plus puissant que celui qui la prend ; que dire si l'autorité politique lui confie de surcroît le soin de la prendre en son lieu et place ? Etonnons-nous après cela que les bureaucrates confisquent le pouvoir politique ! Aussi, nous présenterons, sur ce point, un amendement à l'article 23 de la Constitution.

L'une des causes du dysfonctionnement du Parlement tient au fait que les élus sont moins présents. Par rapport à d'autres parlements, cette différence tient à la singularité française du cumul des mandats. Qui osera dire que nos collègues étrangers sont moins compétents, moins expérimentés, moins proches des citoyens ? Le non-cumul, pour eux, relève davantage de l'éthique que de la loi. Ils se veulent les vrais représentants de la nation et d'elle seule, ils disent la loi, ils la font, mais ils ne sont pas chargés de l'appliquer à l'échelon territorial. Ainsi,

une loi n'est pas l'addition des intérêts particuliers au détriment de l'intérêt général. Peut-on affirmer que ces pays sont sous-administrés, mal gérés ou dans l'anarchie ?

Je sais bien que cette question divise toutes les formations politiques. De trop grandes résistances demeurent, mais elles finiront par céder, j'en suis convaincu. Faute de s'y être préparé, il est à craindre que le verdict des électeurs ne soit alors brutal et radical.

En conclusion, dois-je vous dire que nous ne suivrons pas la voie tracée par le Gouvernement, bien que, je le répète, nous soyons favorables à la pratique référendaire et à la session unique ?

Nous ne suivrons pas le Gouvernement parce que ce qui est proposé est dangereux, dans la forme et dans le fond. Je pense l'avoir expressément démontré, et nous développerons encore notre argumentation tout au long du débat.

C'est un projet de loi dangereux, de circonstance, de régression, tout en trompe-l'œil ; voilà autant de raisons qui nous incitent déjà à vous dire non, monsieur le garde des sceaux ! Le débat à l'Assemblée nationale a montré que le Gouvernement faisait passer ses prérogatives et ses intérêts avant ceux des citoyens, qui sont très attachés à la garantie de l'Etat de droit, et ceux du Parlement, qui sera un peu plus affaibli.

Monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, tout change, tout bouge autour de nous. Qui ne l'a encore remarqué ? Une constitution n'est certes pas intangible ; mieux, elle doit s'adapter à son temps, voire le devancer, sans jamais porter atteinte à ce qui fait la force d'une démocratie, à savoir l'Etat de droit. Je suis désolé de vous dire, monsieur le garde des sceaux, qu'on n'affronte pas un monde qui bouge avec des têtes qui se ferment ! *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

**(M. Ernest Cartigny remplace M. René Monory au fauteuil de la présidence.)**

#### PRÉSIDENCE DE M. ERNEST CARTIGNY vice-président

5

#### RAPPEL AU RÈGLEMENT

**Mme Hélène Luc.** Je demande la parole pour un rappel au règlement.

**M. le président.** La parole est à Mme Luc.

**Mme Hélène Luc.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, comme chacun le sait, des événements de plus en plus graves se déroulent en Bosnie. Ce matin, nous avons unanimement rendu hommage aux deux officiers tués et assuré leur famille de notre solidarité.

Une dépêche tombée à l'instant rapporte que cinq détonations ont été entendues lundi en début d'après-midi à Pale, alors que, selon des témoins, le fief des Serbes de Bosnie était survolé par des avions. Ces sources n'ont pu préciser ni le nombre d'appareils survolant la zone de Pale ni l'origine de ces derniers.

Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, il serait utile, me semble-t-il, que le Parlement, qui siège en session extraordinaire, soit informé de ce qui se passe en Bosnie. En effet, comme vous le savez, l'inquiétude grandit dans notre pays.

C'est pourquoi, au nom des sénateurs communistes et apparentés, je demande que M. le Premier ministre ou, à défaut, M. le ministre de la défense vienne éclairer le Sénat sur la situation actuelle.

**M. le président.** Madame Luc, je vous donne acte de votre rappel au règlement.

Nous allons reprendre la discussion du projet de la constitutionnelle.

**Mme Hélène Luc.** Ne pensez-vous pas, monsieur le président, que M. le garde des sceaux pourrait réagir à notre rappel au règlement ?

**M. le président.** Vous avez fait mention de M. le Premier ministre ou de M. le ministre de la défense. De plus, nous devons poursuivre notre discussion.

**Mme Hélène Luc.** Il est dommage que M. le garde des sceaux n'intervienne pas !

6

## RÉVISION CONSTITUTIONNELLE

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

**M. le président.** Nous reprenons la discussion du projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, 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.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. Cabanel.

**M. Guy Cabanel.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, monsieur le ministre, mes chers collègues, une réforme constitutionnelle est toujours un acte grave dont on doit mesurer toutes les conséquences potentielles.

Le débat d'aujourd'hui, neuvième du genre, revêt une importance particulière en raison de l'intérêt des trois principaux sujets abordés par le projet de réforme.

En effet, le projet de loi constitutionnelle vise tout d'abord à doter le pouvoir exécutif de possibilités nouvelles dans le domaine législatif par un dialogue direct avec le peuple au moyen du référendum.

Il tend ensuite, par l'instauration d'une session unique de neuf mois, à faciliter au Parlement son œuvre de législation et lui offrir une capacité plus grande de contrôle du Gouvernement.

Il a enfin pour objet de modifier sensiblement le régime de l'inviolabilité indispensable à l'exercice du mandat parlementaire.

L'importance de ces trois propositions contenues dans le projet de loi soumis au Sénat me conduira à exprimer des appréciations et des convictions personnelles. Mais le débat qui s'ouvre est celui de la modernisation de nos institutions. Aussi, au nom du groupe du Rassemblement démocratique et européen, je me permettrai d'évoquer l'engagement dans cette voie de notre collègue Edgar Faure, voilà quarante ans.

En effet, le *Journal officiel* du 2 juillet 1955 publiait, sous la signature du président du Conseil qu'il était, les décrets du 30 juin créant et définissant les circonscriptions d'action régionale, point de départ de la régionalisation et de la décentralisation.

La démarche du Gouvernement me semble inspirée du même esprit de progrès. Aussi, malgré les critiques que suscite le projet de loi constitutionnelle, je veux saluer le courage qu'il y a à proposer au Parlement une réforme de la Constitution, dont l'ampleur ne doit pas être minimisée.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Cela n'a aucun rapport !

**M. Guy Cabanel.** Vous allez voir ! Suivez le texte ! Soyez patient, monsieur Dreyfus-Schmidt ! (*Sourires.*)

Une première question vient à l'esprit : faut-il réformer la Constitution de 1958 ? Sans hésitation, je réponds par l'affirmative.

Certes, les institutions de la V<sup>e</sup> République ont démontré leur efficacité en trente-sept années de bons et loyaux services au travers de plusieurs alternances. Ainsi, elles ont reçu l'aval de tous les courants de pensées politiques de notre pays.

Au lendemain du référendum relatif à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, on aurait pu craindre une dérive monarchique. Il n'en a rien été : tous les présidents de la République ont accompli leur mandat dans le respect de l'équilibre initial de 1958.

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice.** Pas tous !

**M. Guy Cabanel.** Notre République est parlementaire, même si son parlementarisme a été qualifié de « rénové et discipliné ». Cette expression trouve son sens dans le contexte de 1958, marqué par un désir de rupture par rapport au régime d'assemblée de la IV<sup>e</sup> République.

Les contextes constitutionnels initiaux, pas plus que le référendum de 1962, n'ont établi une République présidentielle. C'est pourquoi je souhaite, dans ce débat, faire abstraction du rôle arbitral du Président de la République en tenant compte de l'essentiel, c'est-à-dire de l'équilibre entre les pouvoirs exécutif et législatif, réalisé dès 1958 et donnant jusqu'à ce jour satisfaction au peuple français.

Cependant, après trente-sept ans d'usage et une profonde évolution sociale, la V<sup>e</sup> République doit s'adapter aux défis du temps présent. En effet, la République française est un Etat centralisé, voire hiérarchisé, à forte infrastructure bureaucratique. Tel n'est pas à l'évidence le meilleur profil pour affronter la mondialisation de la vie quotidienne, particulièrement celle de l'économie.

En dépit des lois de décentralisation de 1982 et de 1983, œuvre importante de Gaston Defferre, mais, à mon sens, inachevée, en dépit de l'Union européenne, avec l'application du traité de Rome, de l'Acte unique et des directives et règlements en découlant, la République française demeure un Etat centralisé imprégné d'une tradition de colbertisme pieusement transmise par certaines de nos grandes écoles.

Les activités économiques, depuis l'affirmation du pouvoir monarchique, l'enseignement, depuis Napoléon I<sup>er</sup>, l'action sociale, depuis la Libération, sont soumis à une ferme réglementation étatique alors qu'une simple régulation par l'Etat correspondrait mieux au monde de cette fin de xx<sup>e</sup> siècle.

Il faut donc s'engager dans la voie des réformes, notamment celle de la modernité évoquée dès 1955 par Edgar Faure. Il faut le faire avec prudence certes, et, si possible, avec un large soutien de l'opinion. D'où la deuxième question de ce débat : le référendum peut-il ouvrir cette voie des réformes vers la modernité ?

J'ose l'espérer, sans céder à l'illusion de la facilité. En effet, la tâche sera rude pour le gouvernement qui voudra s'y engager : il devra associer à l'œuvre de modernisation, outre une opinion inquiète et versatile, les corps de la fonction publique responsables des services à adapter. Si le monde a changé autour d'eux, ils n'ont pas pour autant démérité. Ils ont une excellente connaissance de leurs métiers et de leurs dossiers. Surtout, nos dirigeants soucieux de réformes devront se tenir à l'écart de deux écueils dogmatiques : le dirigisme exagérément planificateur et le libéralisme forcené puéril.

J'en viens à la troisième question : la réforme de l'article 11 telle qu'elle est proposée dans le projet de loi peut-elle atteindre ces objectifs ?

A cette question, je suis tenté de répondre par l'affirmative, mais sous certaines conditions. Naturellement, le débat qui va se dérouler me permettra de juger si elles sont ou non remplies et conditionnera mon vote sur l'essentiel du texte.

L'extension du champ d'application du référendum souffre au Sénat d'un préjugé traditionnellement défavorable. La Haute Assemblée se méfie de l'article 11. La modification de cet article ne peut être acceptée que si le nouveau dispositif est efficacement maîtrisé par la définition claire de son processus d'initiative, de son champ d'application et de la coordination à établir avec le Parlement.

La proposition d'initiative conjointe par les deux assemblées me paraît constituer une procédure d'une laborieuse mise en œuvre. Selon toute vraisemblance, l'initiative du référendum en application de l'article 11 modifié appartiendra le plus souvent au Gouvernement. C'est sur sa proposition que le Président de la République pourra soumettre au peuple le texte législatif. Certes, je comprends le sens profond du commentaire d'une clarté simplificatrice fait par le général de Gaulle sur le référendum : « Pour pouvoir maintenir l'action et l'équilibre des pouvoirs et mettre en œuvre quand il le faut la souveraineté du peuple, le Président détient la possibilité de recourir au pays par la voie du référendum. »

Mais aujourd'hui, instruits par les périodes de cohabitation, il nous faut veiller à ce que le Gouvernement, en priorité, joue pleinement et librement son rôle de proposition ; en effet, le Gouvernement est l'expression de la majorité parlementaire. Il faut donc qu'il puisse délibérer en parfaite connaissance de cause du texte à soumettre au référendum.

Immédiatement, se pose la question de la conformité de ce texte à la Constitution. En 1993, le comité consultatif présidé par le doyen Vedel avait proposé un avis préalable du Conseil constitutionnel. La crainte du « gouvernement des juges » semble avoir fait écarter cette suggestion. Peut-être faudrait-il alors rendre public l'avis du Conseil d'Etat, recueilli traditionnellement par le Gouvernement lors de l'élaboration de textes législatifs ? En fait, l'usage du référendum pour des lois de réforme de notre société exigera une transparence irréprochable et une information complète des citoyens. C'est le prix à payer pour avoir un débat sincère.

Après les précisions sur l'initiative référendaire, l'analyse du texte de l'article 11 modifié doit porter sur le champ d'application. Les termes définissant ce champ figurant dans le projet de loi tel qu'il a été adopté par l'Assemblée nationale ne soulèvent pas l'enthousiasme, pas plus - M. Larché me pardonnera, j'espère - que les modifications proposées par la commission des lois. En l'absence de formules susceptibles d'apporter plus de

clarté, j'attends que le Gouvernement précise sa position au cours du débat au Sénat. Je reconnais que la définition du champ d'application est un exercice difficile.

En fait, on comprend aisément que pourraient bénéficier des nouvelles dispositions de l'article 11 de grandes questions nationales telles que la protection sociale ou l'enseignement.

La sécurité sociale, malgré de multiples plans d'encadrement, reste un difficile problème financier par ces temps de chômage, si l'on en juge par le nouveau bond en avant de son déficit cumulé depuis 1994.

L'éducation nationale, malgré de louables efforts, montre chaque jour les limites de ses interventions dans la formation de nos jeunes. Une voie nouvelle a été ouverte par le Gouvernement en 1989, avec l'appel aux régions, aux départements et à certaines villes pour cofinancer avec l'Etat le plan Université 2000. Dès lors, c'est dans le sens de l'autonomie et de la coopération contractualisée que la loi référendaire pourrait engager l'enseignement afin de dénouer la crise de notre système de formation.

L'université de masse, tout particulièrement, a pour conséquence l'affaiblissement du pouvoir de diffusion des connaissances, la dévaluation des diplômes délivrés ou la sélection par l'échec, ainsi que l'altération de la capacité de recherche fondamentale de ses enseignants. Cette dernière incidence retentit fondamentalement sur l'innovation technologique. Les conséquences de cette situation sont fâcheuses pour l'emploi.

C'est dire que la tentation est grande de passer un véritable contrat de rénovation avec le pays au travers du référendum. Encore faudrait-il que la réponse du peuple soit sans ambiguïté pour triompher des résistances catégorielles qui s'expriment bruyamment à chaque tentative de réforme par voie parlementaire.

Il reste à envisager la possibilité d'inclure dans l'article 11 modifié ce que l'on a appelé à tort le contrôle parlementaire sur le dispositif référendaire. Il s'agit, en fait, de l'indispensable coordination entre les pouvoirs exécutif et législatif au cours de cette nouvelle procédure.

Au moment où le pouvoir exécutif étend son champ d'action dans le domaine de la loi, il n'est pas imaginable de tenir complètement à l'écart le Parlement, dépositaire du pouvoir législatif. C'est malheureusement le cas dans le nouvel article 11 tel qu'il a été proposé par le Gouvernement et adopté par l'Assemblée nationale. Une telle démarche est inacceptable pour le Sénat, qui a refusé en 1984 au Président de la République l'extension du champ du même article aux garanties fondamentales des libertés publiques.

La loi référendaire me semble devoir être une loi-cadre dont le Parlement aura à décliner les principes en une série de lois ordinaires. Mieux vaut que le Parlement soit d'emblée associé à la démarche référendaire. Comment peut-il l'être ? Cette question est au cœur du débat sénatorial.

Trois solutions sont envisageables.

Premièrement, par une déclaration solennelle devant les deux assemblées, le Gouvernement annoncerait sa décision de proposer sur un sujet déterminé de consulter le peuple français par voie de référendum.

Deuxièmement, cette déclaration serait suivie d'un débat dans lequel s'exprimerait la diversité d'opinions des représentants de la nation, qu'ils soient élus au suffrage universel direct ou indirect.

Troisièmement, ce débat pourrait se terminer par le vote d'une résolution des deux assemblées. Au sein du groupe du Rassemblement démocratique et européen, nombreux sont les sénateurs favorables à cette éventualité. Mais cela donnerait un sens particulier au référendum. Ce dernier deviendrait simplement un acte conférant une solennité particulière à la loi, au risque de dénaturer la démarche référendaire.

**M. Paul Masson.** Tout à fait !

**M. Guy Cabanel.** Certains pensent alors que la modification constitutionnelle devrait permettre au Président de la République, sur proposition du Gouvernement, de soumettre à référendum toute loi avant promulgation.

L'usage qui pourrait être fait de cette possibilité paraît imprévisible quant à ses conséquences sur l'équilibre des pouvoirs jusqu'ici assuré par la Constitution de 1958.

Même sans vote, le débat parlementaire évite la fracture entre les pouvoirs exécutif et législatif. Il devrait enrichir l'information des citoyens appelés à se prononcer par référendum.

C'est pourquoi je suis cosignataire d'un amendement, élaboré le 19 juillet avec mes collègues MM. Blin et Lucotte, ayant pour objet l'organisation de ce débat au Parlement avant que le Président de la République soumette le texte de la loi au peuple français. Le président Jacques Larché, rapporteur de la commission des lois, a d'ailleurs repris cette disposition dans le texte de son rapport.

Pour en terminer avec les modifications concernant le référendum, je voudrais exprimer un regret. Il me semble manquer à cette réforme constitutionnelle une vision générale du fonctionnement de la procédure référendaire. C'est en effet dans les petites et moyennes collectivités humaines que le référendum trouve au mieux sa place, les grandes nations occidentales usant peu du référendum national. J'ai donc le sentiment qu'en adoptant la modification de l'article 11 qui nous est proposée, la France se dote d'un dispositif d'usage vraisemblablement limité. Je regrette que la toilette de nos institutions aujourd'hui entreprise n'ait pas comporté une réflexion sur l'emploi des référendums locaux, susceptibles de favoriser la participation des citoyens à l'aménagement du territoire. Quelle est la position du Gouvernement en ce domaine ?

Compte tenu des échanges passionnés qui ont eu lieu naguère au Sénat sur cet article 11, je pensais que le chapitre I<sup>er</sup> du projet de loi serait au centre du débat. Pourtant, l'institution de la session unique de neuf mois paraît devoir occuper, après son examen par la commission des lois, une place importante dans la discussion en cours.

Le chapitre II du projet de loi substitue une session unique aux deux sessions ordinaires, auxquelles la pratique avait adjoint un nombre sans cesse accru de sessions extraordinaires. L'objectif étant de rationaliser le travail parlementaire, la session unique aurait le mérite théorique de nous donner du temps pour une action législative harmonieusement répartie.

Dans cette perspective idéalisée, il y aurait du temps pour que les commissions jouent sereinement leur rôle de réflexion et de décision ; du temps pour des débats moins précipités ; du temps, enfin, pour exercer une vigilance accrue sur le pouvoir exécutif.

La continuité des activités parlementaires - tout du moins la réforme qui s'en approche - équivaut incontestablement à la permanence de la représentation populaire. Ne nous y trompons pas : la plupart des démocraties occidentales l'ont ainsi compris en aménageant une session unique.

C'est seulement par réaction contre les excès du régime d'assemblée de la III<sup>e</sup> et de la IV<sup>e</sup> République que les constituants de 1958 s'étaient montrés restrictifs, délimitant nettement le domaine de la loi et, surtout, définissant strictement la durée des sessions ordinaires.

C'est dire que l'évolution de notre régime parlementaire qui nous est offerte ne saurait être repoussée.

Cependant, cette avancée notable ne se fera pas sans appeler de nouveaux débats, qui nous entraîneront bien au-delà de la présente révision.

En effet, si la mise en application de la session unique ne s'accompagnait pas d'une modification profonde des méthodes de travail des deux assemblées, il s'agirait d'un coup d'épée dans une eau déjà troublée par un anti-parlementarisme latent. Elle ne disciplinerait pas la tradition bien française du cumul des fonctions politiques et n'éviterait pas l'absentéisme dans l'exercice des mandats parlementaires.

A partir du principe de la session unique, la commission des lois du Sénat a élaboré un certain nombre d'amendements au projet de loi. Ils méritent un examen attentif, notamment s'agissant de la simplification des débats publics.

Mais, pour atteindre l'efficacité, la réorganisation du travail parlementaire appelle une concertation tripartite. Le Gouvernement, l'Assemblée nationale et le Sénat doivent trouver un terrain d'entente pour élaborer un système conciliant réflexion et action, tout en évitant les errements du passé.

Les travaux précipités ne sont pas à l'honneur de nos assemblées. J'en garde à l'esprit un souvenir pénible : ayant été rapporteur devant vous, mes chers collègues, du projet de loi de ratification du traité instituant l'Acte unique européen, je me souviens d'une discussion générale s'ouvrant en début d'après-midi alors que le rapport n'avait pu être distribué que dans la matinée. Comment peut-on juger en connaissance de cause un engagement national de cette importance dans de telles conditions ?

A l'opposé de tels errements, les exemples étrangers, en particulier l'exemple allemand, montrent qu'une planification rationnelle du travail parlementaire, même à long terme, est possible.

Ne ratons pas l'occasion qui s'offre à nous de changer radicalement de méthode à l'heure de l'informatisation, d'Internet et des visioconférences.

Enfin, le chapitre III du projet de loi, traitant de l'inviolabilité parlementaire, appelle aussi quelques observations.

Certains ont pu voir dans les dispositions de l'article 26 de la Constitution une véritable impunité des parlementaires. Cette interprétation est erronée. Il serait inacceptable de donner l'impression de sacrifier les élus de la nation à une campagne médiatique ou à une obscure volonté de suspicion à leur égard. Il s'agit de conserver, en l'adaptant à la session unique, un régime d'immunité indispensable à l'exercice serein du mandat confié par le peuple. Ce débat nous permettra de comprendre si les mesures proposées par le Gouvernement permettent d'atteindre cet objectif.

Au moment de conclure, après l'analyse des trois principaux chapitres du projet de loi de réforme constitutionnelle, je crois pouvoir donner acte au Gouvernement que le but qu'il cherche à atteindre au travers de ses propositions est celui de l'indispensable modernisation de notre République. C'est une œuvre essentielle, mais aléatoire. Il faut, à la fois, respecter les grands équilibres institutionnels de la V<sup>e</sup> République et répondre aux change-

ments considérables de notre société dans les trente-sept années d'application loyale et harmonieuse de la Constitution de 1958.

Aujourd'hui, la réforme en fonction de l'évolution de la société, que ce soit par décret ou par la loi, n'est pas assurée de réussir. Réformer, c'est envisager le changement avec le consentement populaire. C'est pourquoi nous considérons que le référendum peut trouver sa place dans cette éventualité, même si nous reconnaissons que son usage est complexe et son résultat incertain.

Une large action d'information, de persuasion presque, s'impose pour entraîner nos concitoyens, prudents ou méfiants, à devenir les acteurs du changement.

J'ai évoqué, au début de cette intervention, la vision prophétique d'Edgar Faure en 1955. Dans le même esprit, je conclurai en rappelant sa célèbre formule des « majorités d'idées ». Pour lui, les grandes questions nationales ne pouvaient trouver de solution qu'à travers des majorités d'idées, transcendant les divisions politiques, syndicales ou philosophiques.

C'est pourquoi, malgré le préjugé traditionnellement défavorable à l'article 11 dans les rangs des sénateurs du Rassemblement démocratique et européen, mes collègues suivront avec une particulière attention le débat sur la réforme constitutionnelle avant de déterminer leur vote.

Pour ma part, je garde l'espoir d'une conciliation entre la volonté du pouvoir exécutif de se doter d'un nouveau dispositif référendaire pour la modernisation de la République et l'indispensable respect du pouvoir législatif.

Cette conciliation, je la souhaite personnellement claire et solennelle. Elle doit confirmer le principe du régime parlementaire de la V<sup>e</sup> République sans contredire la volonté de son créateur de pouvoir donner la parole au peuple dans des moments difficiles, pour, selon l'expression du général de Gaulle que j'ai citée tout à l'heure, « maintenir l'action et l'équilibre des pouvoirs ». (*Applaudissements sur les travées du RDE, du RPR et de l'Union centriste, des Républicains et Indépendants.*)

**M. le président.** La parole est à M. Taittinger.

**M. Pierre-Christian Taittinger.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, modifier une Constitution, si légèrement que ce soit, demeure un exercice toujours délicat.

Vous êtes en train de l'apprécier en cet instant, monsieur le ministre de la justice, pour trois raisons simples et évidentes.

D'abord, parce que « les Français ont l'esprit ainsi fait qu'ils voient les inconvénients d'une chose avant ses avantages ». Cette réflexion de Valéry Giscard d'Estaing pourrait figurer en préambule de tout projet de réforme !

Ensuite, parce que, au-delà du caractère anodin d'une évolution, se crée, ce qui est beaucoup plus sérieux, une pratique du droit et se développe une coutume. Je sais que les auteurs sont partagés à ce sujet, mais il faut se rendre à l'évidence : « Il existe des pratiques répétées qui ne sont pas explicitement prévues par la Constitution et qui sont ressenties comme une obligation. »

Je prendrai un exemple très précis, celui de l'article 5. La Constitution de 1958 représentait, à cet égard, un modèle d'équilibre entre un régime parlementaire rénové et une direction présidentielle contenue, et les difficultés qu'ont rencontrées les rédacteurs de cet article 5 étaient le signe de la volonté de parvenir à cette solution. Or la réforme de 1962, qui apparaissait limpide, a totalement transformé le caractère de nos institutions. Depuis, tous les chefs d'Etat successifs ont fait, souvent même en s'en défendant, une application coutumière de cet article,

consacrant la prééminence présidentielle. Chacun, avec son tempérament, avec son style, a fait la même interprétation et, depuis, toutes les controverses qui avaient été soulevées par cet article 5 se sont définitivement évacuées, ne constituant plus, dans les facultés, qu'un exercice de travaux pratiques.

J'en viens au troisième danger de l'exercice de modification auquel nous sommes conviés. C'est le réveil permanent de nos vieux démons institutionnels. Il existe, en effet, au fond de chaque homme politique, une faculté de se quereller sur nos institutions.

Aujourd'hui, il nous est demandé d'accepter une huitième révision de la Constitution. Vous l'avez définie vous-même, monsieur le garde des sceaux, dans une très jolie formule que n'aurait pas rejetée Shakespeare : elle est « ambitieuse et modeste ». Permettez-moi, à cet égard, de vous rappeler que la modestie, selon Shakespeare, était pour l'ambition une échelle vers laquelle celui qui s'élève tourne son visage.

En réalité, notre débat se situe entre deux questions : qu'apporteront les changements que vous nous proposez, et seront-ils aisément applicables ?

Il s'agit d'abord de modifier ce que Michel Debré appelait devant le Conseil d'Etat, le 27 août 1958, le « strict régime des sessions », qu'il situait dans « la voie étroite parlementaire ».

Je tiens à faire remarquer aujourd'hui que, si l'on pose à nouveau le problème du travail parlementaire, la responsabilité en incombe à tous les gouvernements de la V<sup>e</sup> République, en particulier depuis 1981, date à partir de laquelle l'inflation, la boulimie législative - je préfère boulimie, car c'est une maladie, à inflation - ont pris une proportion insupportable pour ceux qui ont la responsabilité de faire les lois.

Les gouvernants, quels qu'ils soient, se sont, pendant ces périodes, davantage préoccupés de « tenir » leur majorité que d'explorer les voies d'un dialogue fructueux avec le Parlement.

S'il existe un certain déclin du Parlement, celui-ci s'explique par la difficulté qu'ont connue les deux assemblées, confrontées à l'action de l'exécutif, pour s'adapter de façon efficace aux réalités politiques, économiques et sociales de cette fin de siècle.

Les difficultés que rencontre le Parlement proviennent essentiellement de l'incapacité gouvernementale à organiser rationnellement le travail législatif, incapacité d'autant plus surprenante, mes chers collègues, qu'elle constitue, à notre époque, la préoccupation majeure de toutes les entreprises françaises, où deux notions dominent : la recherche de la productivité et la réduction du temps de travail. Deux perspectives qui, dans nos assemblées, sont totalement ignorées !

Je dois dire que les différents gouvernements, quelle que soit leur sensibilité, ont développé des conceptions opposées qui s'appelaient l'urgence, la précipitation et, quelquefois même, l'effolement. Au demeurant, combien de lois votées dans ces conditions ne sont pas entrées en vigueur ?

Plus que la durée des sessions ou le nombre des jours de séance, la qualité du travail parlementaire dépendra de la détermination du Gouvernement. Il en sera de même à propos du contrôle de l'action gouvernementale, qui reste une des missions majeures du Parlement et un élément essentiel du jeu démocratique. Là aussi, il ne s'agit pas de fixer une durée, mais de constater une intention gouvernementale de faciliter l'utilisation des moyens multiples

qui sont mis à la disposition des parlementaires. Ce sera de plus en plus décisif, notamment pour le contrôle des actes communautaires.

La durée des sessions ne constituera jamais un véritable enjeu. Seules compteront, pour que nous conjurons le déclin du Parlement, l'efficacité, la qualité et l'importance de nos travaux.

Le référendum est encore un sujet brûlant. Il demeure la grande innovation de la Constitution de 1958. Il établissait l'originalité significative de la V<sup>e</sup> République.

A cet égard, je reprendrai l'expression de François Luchaire, dans un livre de droit qui fait référence : « En introduisant le référendum législatif dans nos institutions, le constituant a cherché à rompre avec une tradition d'hostilité et de méfiance à l'égard des procédés de démocratie semi-directe. »

Il faut reconnaître que, dans l'histoire de nos institutions, le référendum a connu des destins fâcheux : les tentatives de la Convention s'étaient révélées des échecs, l'approbation populaire des constitutions révolutionnaires des leurres ; Bonaparte s'en était servi comme d'un instrument d'autorité ; quant au prince-président, il avait créé l'usage de l'appel au peuple.

Il aura fallu attendre un auteur, Carré de Malberg, pour assister à une tentative de réconciliation entre les procédés de démocratie directe et le régime représentatif.

Mais, dès 1958, au moment où la question s'est posée, les constituants ont mesuré les difficultés que représentaient la pratique et l'usage du référendum.

Derrière la critique dirigée contre les excès du régime représentatif, qui était accusé de transférer la souveraineté du peuple au Parlement, et la noble affirmation de la participation populaire au processus de la décision politique, que d'obstacles, que de craintes et de réserves ces procédures suscitaient ! Il était parfaitement concevable d'admettre les hésitations et les doutes.

Je prends un exemple très précis, en dehors de toute actualité, ce qui nous permet d'avoir une sérénité totale. Dans son beau livre *Hier et Demain*, Vincent Auriol faisait l'éloge du procédé référendaire. Il disait : « Ce procédé donne aux lois toute leur force, les aide à briser les résistances et à franchir les obstacles. »

Or, en 1946, alors qu'il possédait une autorité indiscutée, Vincent Auriol fut l'un des plus réservés quant à l'introduction du référendum dans la constitution de la IV<sup>e</sup> République.

C'est ce qui expliquera toutes les ambiguïtés de l'article 11, les controverses et les interprétations diverses qu'il aura provoquées et le fait que l'on ne verra jamais surgir dans cet article cette préoccupation essentielle : le référendum ne doit pas apparaître comme une arme d'un président contre le Parlement.

C'est ce qui explique aussi que les rédacteurs de la Constitution aient évité un certain nombre de données fondamentales pour définir et préciser les limites de l'article 11.

Après la réforme de 1962, c'est le général de Gaulle qui a été amené à donner au référendum une dimension nouvelle et précise, que M. Maurice Schumann a eu d'ailleurs raison de rappeler.

Dans sa conférence de presse du 31 janvier 1964, le général de Gaulle déclarait : « Le peuple souverain, en élitant le président, l'investit de sa confiance. C'est là d'ailleurs le fond des choses et l'essentiel du changement accompli. »

Le référendum devenait pour lui la question de confiance posée directement aux électrices et aux électeurs, leur permettant de confirmer ainsi une adhésion à un chef d'État et à une politique.

En 1969, il saura en tirer les conséquences. Alors que le peuple français avait simplement confirmé son attachement au Sénat et ne demandait pas son départ, lui, quittera le pouvoir.

Depuis cette date, il faut reconnaître que ses successeurs ont adopté une démarche beaucoup plus prudente, précisant les uns et les autres, même s'ils ne recouraient pas au référendum, qu'une éventuelle réponse négative n'entraînerait jamais leur démission.

Pour le général de Gaulle, le référendum se justifiait par la nécessaire adoption d'un texte majeur...

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Le plébiscite !

**M. Pierre-Christian Taittinger.** ... et la confirmation de la légitimité présidentielle.

Aujourd'hui, dans le cadre d'une interprétation beaucoup plus limitée - je vous le concède, monsieur le garde des sceaux - il nous est proposé d'étendre le champ d'application du référendum.

La rédaction que vous nous proposez, je le reconnais, est à la fois souple et suffisamment cadrée pour apaiser, au fond, les angoisses qui nous ont été brillamment exposées.

Au reste, il aurait été imprudent, monsieur le garde des sceaux, d'aller plus loin dans un pays aussi fortement marqué par la tradition parlementaire et où existe encore une défiance légitime à l'égard des tentations je ne dirai pas plébiscitaires, le mot est un peu démodé,...

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Il est historique !

**M. Pierre-Christian Taittinger.** ... mais publicitaires du pouvoir. Cela, les présidents de la République d'aujourd'hui et de demain, comme ceux d'hier, le savent. Qui songerait à réveiller des passions vaines et des divisions stériles ?

Dans notre tradition politique, le référendum restera essentiellement associé à l'exercice du pouvoir constituant et à quelques grandes questions de principe. Le banaliser serait un risque inutile pour de multiples raisons.

D'abord, il est difficile à organiser. En outre, son coût sera de plus en plus exorbitant, et, sachant que l'on veut réduire les dépenses publiques, les Français ne comprendraient pas qu'on y recoure de plus en plus fréquemment.

Ensuite, ce serait ajouter encore à la fréquence des consultations électorales en France, pays d'Europe et peut-être même du monde où l'on vote le plus souvent et le plus régulièrement !

Enfin, il y a le phénomène que représente la dramatisation médiatique. Aujourd'hui, il n'y a plus de débat innocent et simple sur une question sans que le pouvoir médiatique essaie de créer un climat de guerre civile. Et si un jour on interroge les Français par voie de référendum sur la durée des vacances scolaires ou l'heure d'été, je crains que nous n'aboutissions à un véritable drame national qui rappellera les grandes périodes qui ont le plus divisé les Français !

Nous sommes persuadés que le référendum ne sera jamais, en France, un mode de gouvernement, mais seulement une méthode de sondage un peu plus affirmée, en dehors de grandes questions nationales pour lesquelles l'arbitrage des Français serait nécessaire.

Son avenir va donc dépendre essentiellement à la fois du niveau d'éducation civique des électrices et des électeurs, de la sagesse des gouvernants, qui éviteront des

démarches irréflechies, mais également de la vigilance de plus en plus grande d'un peuple qui saura refuser ce qu'il considérera comme relevant de la seule habileté politique.

Pensant à Chateaubriand, qui terminait ses *Mémoires d'outre-tombe* en regardant le coucher du soleil sur le jardin des missions étrangères et en essayant d'imaginer ce que serait le monde qui s'ouvrirait sous ses pas, je crois que l'on peut faire un rêve, celui que l'on arrive un jour à une forme de référendum consultatif.

L'idée a été lancée par quelques juristes de grande qualité. Ce type de référendum, dans un environnement apaisé et serein, dans le cadre d'une démocratie représentative, offrirait au peuple l'occasion d'être associé à la préparation d'un processus de décision. Il permettrait au Parlement de mieux connaître les préoccupations des citoyens et de mieux les prendre en considération.

Je reste persuadé - ce n'est pas l'objet du débat d'aujourd'hui - que le XXI<sup>e</sup> siècle saura répondre à cette exigence. (*Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

**M. le président.** La parole est à M. Fauchon.

**M. Pierre Fauchon.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, l'état de droit auquel s'est référé M. Guy Allouche ne saurait être un état d'immobilité parfaite, même dans sa structure de base, la Constitution. Beaucoup de choses changent et, pour celles qui perdurent, c'est l'éclairage qui change. Si l'occasion se présente d'accompagner le changement, il faut savoir la saisir.

Cette occasion nous est fournie par l'élection présidentielle. Il serait trop injuste, monsieur le garde des sceaux, que, via l'amnistie, l'avènement d'un nouveau chef de l'Etat ne soit une aubaine que pour les mauvaises actions ! La discussion simultanée d'une réforme constitutionnelle devrait consoler les amis du bien public, au premier rang desquels le Sénat veille et agit.

Telle que le Gouvernement l'imaginait, cette réforme intéresse grandement le pouvoir législatif puisqu'elle tend à élargir le champ de la démocratie directe mais aussi celui de la démocratie représentative, de l'action parlementaire.

Telle que notre commission des lois la propose, cette réforme pourrait trouver sa cohérence profonde dans l'association du Parlement au processus référendaire et dans la modernisation qui permettrait à ce même Parlement de mieux assumer les responsabilités qui restent les siennes.

Le développement de la démocratie directe est une réalité dont nous sommes les témoins impuissants et souvent désolés : sondages, impulsions télévisuelles, manifestations toujours plus nombreuses et plus exigeantes... Nos contemporains, sollicités ou non, manipulés ou non, se mêlent de plus en plus de ce qui les regarde et acceptent de moins en moins que leur sort soit réglé sans eux.

Faut-il prendre acte de cette évolution et la satisfaire en généralisant le référendum ? Le système parlementaire cher à Montesquieu est-il dépassé ? En viendrons-nous au turbot de Domitien ?

L'articulation directe entre le pouvoir exécutif et l'ensemble des citoyens est-elle le nouvel avatar de la démocratie, seul capable de lui rendre vie, ou le rituel manipulable et confus qui la conduit à sa perte, sous le couvert du triomphe ?

Telles sont, au-delà des visées immédiates, qui importent peu, les questions posées par le présent projet d'extension du référendum aux affaires économiques et sociales, voire à l'organisation des services publics, c'est-à-dire à la partie la plus vivante, la plus actuelle et la plus controversée de notre vie publique.

A la question de l'opportunité de l'extension du champ du référendum, une large majorité du groupe de l'Union centriste - à l'exception de quelques personnalités notoires - est prête à répondre positivement,...

**M. Jean-Luc Mélenchon.** Ah ah !

**M. Pierre Fauchon...** par réalisme d'abord,...

**M. Jean-Luc Mélenchon.** Non, non !

**M. Pierre Fauchon** ... la démocratie étant d'ores et déjà directe, mais aussi par confiance en un suffrage universel mieux informé et tout de même beaucoup mieux instruit qu'au temps de Montesquieu ; enfin, et peut-être surtout, nous n'ignorons pas que, sur les graves questions que notre société doit résoudre si elle ne veut pas se disloquer - je n'ai pas besoin de les énumérer, elles sont dans tous les esprits - seules des décisions prises par la nation tout entière peuvent clore les polémiques et dépasser les contestations idéologiques comme les revendications catégorielles.

Pour autant, je dois avouer que nous ne sommes guère rassurés, ne croyant pas que la démocratie directe soit purgée de ses inconvénients propres, non plus que des dévoiements auxquels elle peut donner lieu.

Il est à craindre, en particulier, que les effets d'entraînement et de mode, les mises en scène et éclairages divers qui donnent un si grand pouvoir aux médias, la difficulté d'apprécier les conséquences d'une décision à moyen et à long terme, la pression des motivations les plus immédiates et les plus personnelles ne concordent mal avec l'intérêt général.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** L'antithèse après la thèse !

**M. Pierre Fauchon.** A quoi l'on peut objecter, mon cher collègue, que les débats parlementaires, dont vous êtes si friand, ne donnent pas non plus toujours une impression très satisfaisante !

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Vous êtes trop modeste !

**M. Pierre Fauchon.** Si le suffrage universel peut être myope et parfois aveugle, il arrive que le Parlement, pour sa part, soit sourd.

Le plus grave tient peut-être au caractère excessivement sommaire des verdicts populaires. Il n'y a pas de bonne loi qui ne soit le fruit de ce laborieux effort d'accommodement et de composition qui est au cœur de toute démocratie pluraliste authentique, mais que ne permet évidemment pas le référendum (*M. Dreyfus-Schmidt applaudit*) puisqu'il ne peut aboutir - et d'une manière difficilement révoicable - qu'à l'adoption ou au rejet global d'un texte souvent fort complexe et donc mal compris.

S'il faut bien admettre que le développement des sociétés modernes génère une complexité croissante, on voit mal comment celle-ci pourrait être maîtrisée par voie de référendum, si ce n'est au prix d'une certaine mystification, ayant bien de la difficulté pour les citoyens à discerner la substance des choses derrière l'appât des promesses et des effets d'annonce.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Eh oui !

**M. Pierre Fauchon.** Qu'on le veuille ou non, la dérive plébiscitaire est sous-jacente à toute démarche référendaire. On aperçoit ainsi un certain gouffre.

Il faut donc imaginer une formule qui soit de nature à prévenir les dangers du référendum sans altérer ses vertus vivifiantes pour la démocratie.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Contrôle de constitutionnalité !

**M. Pierre Fauchon.** C'est dans la procédure qu'il faut chercher la solution plus que dans la définition du nouveau champ offert au référendum,...

**M. Jean-Luc Mélenchon.** Ben voyons !

**M. Pierre Fauchon...** cette définition étant nécessairement large si l'on veut répondre à la question posée, donc extensible au gré du ou des détenteurs du droit d'initiative, et l'on sait bien que le vote ne portera jamais sur des contestations de frontière de compétences mais sur le fond.

Certains, et non des moindres, ont suggéré de soumettre le texte proposé au contrôle du Conseil constitutionnel.

Une telle censure peut éviter le pire éventuellement, mais elle est contestable juridiquement - elle était plus concevable s'agissant des textes relatifs aux garanties fondamentales des libertés - dans la mesure où le peuple souverain a toujours le droit inaliénable d'interpréter la Constitution aussi bien que son préambule...

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Non !

**M. Pierre Fauchon.** Mais si ! Le Conseil constitutionnel ne dispose que d'un pouvoir délégué. Qu'il intervienne dans l'interprétation que le pouvoir représentatif ou le pouvoir exécutif font des lois fondamentales, c'est normal. Mais dès lors que c'est le souverain qui s'exprime, personne n'a plus la parole !

Aussi bien, ce contrôle du Conseil constitutionnel serait peu efficace politiquement dans la mesure où la vérification de constitutionnalité...

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Nous sommes souverains !

**M. Yves Guéna.** Ce n'est pas vous, c'est le peuple le souverain !

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** On le représente !

**M. Yves Guéna.** Pardonnez-moi, monsieur Fauchon.

**M. Pierre Fauchon.** Mais je vous remercie, monsieur Guéna, car, si je comprends bien, vous m'appuyez, ce qui est tout à fait précieux, j'allais presque dire inattendu ! *(Sourires.)*

Le contrôle du Conseil constitutionnel serait peu efficace politiquement dans la mesure où la vérification de constitutionnalité ne purge pas les vices ou inconvénients inhérents à la consultation référendaire.

La plupart des textes n'auront aucune incidence constitutionnelle, mais ils n'en tomberont pas moins sous le coup des menaces que j'ai évoquées tout à l'heure et qui sont réelles, même si on ne les dramatise pas, comme l'a fait avec tant de talent notre ami Guy Allouche dans son intervention.

La sagesse nous paraît être davantage de faire coopérer les deux modes du pouvoir législatif. Il nous a semblé que cette coopération pouvait se réaliser par une présentation préalable du projet référendaire à chacune des deux assemblées donnant lieu à un débat.

Fallait-il aller jusqu'à prévoir un vote à l'issue de ce débat ? On serait ainsi entré dans une toute autre conception du référendum, conception intéressante certes, mais selon laquelle, sans avoir à faire de distinction dans le champ de l'action législative, la consultation du pays serait rendue possible pour toute loi votée en la forme

ordinaire, le Président de la République conservant l'initiative et jouant ainsi davantage un rôle d'arbitre, donc un rôle moins dynamique que celui que lui confère l'élection au suffrage universel.

Il faut reconnaître que ce système pouvait apparaître comme susceptible d'aboutir à une fâcheuse discordance entre le Parlement et le pays. Le débat sans vote, qui n'exclut ni la motion de censure à l'Assemblée nationale, ni les affirmations d'opposition des groupes du Sénat, laisse probablement en réalité une plus grande indépendance aux parlementaires.

Cette solution, qui fut suggérée voilà déjà une quinzaine de jours par le président de notre assemblée, M. Monory, a été finalement adoptée par la commission des lois. Nous l'approuvons, parce qu'elle permet d'associer le Parlement au lieu de l'éviter, comme d'avoir le bénéfice des débats et des avertissements que la discussion, ainsi ouverte sans risque dans l'opinion, ne manquera pas d'engendrer.

Ceux pour qui l'exécutif n'aura jamais assez de pouvoirs se plaindront peut-être, oubliant que ces pouvoirs sont déjà considérables, sauf en période de cohabitation, non concernée par ce projet. Est-il nécessaire, est-il prudent de grandir encore ce que d'illustres auteurs ont appelé la « dérive monarchique » du régime, en dépit de la volonté hautement affirmée d'y mettre fin ? Il ne me semble pas que cela soit de saison.

La démarche référendaire ne perdra rien de son autorité, mais deviendra ainsi moins aléatoire et plus consensuelle, plus modeste aussi. Mais la modestie n'est-elle pas une des formes les plus attendues de la modernité !

Pour être moins spectaculaire, la continuité des travaux parlementaires assurée par une session unique pourrait être d'une beaucoup plus grande portée dans la mesure où elle s'accompagnerait d'une amélioration substantielle des méthodes.

Depuis l'avènement de la République, nous vivons dans le concept selon lequel une loi ne peut être votée que dans les formes solennelles de la séance publique, avec son déroulement rituel : discussion générale, motions éventuelles, examen article par article, amendements, explications de vote... Ceux qui se donnent la peine d'assister aux séances savent que ce processus est bien souvent détourné de sa raison d'être normale, qui est la mise au point d'un texte, ou son rejet, au profit d'une faculté quasi illimitée d'expression individuelle, parfois utilisée dans le seul but de faire obstruction au processus législatif.

Le résultat est que l'hémicycle est déserté - c'est tout de même cela, le grand mal - et que le fameux débat démocratique n'est plus qu'un rituel assez formel qui n'intéresse guère que les spécialistes, d'ailleurs talentueux et tenaces, de ce genre d'exercices, compagnie auxquels tiennent ceux qui, placés en sentinelles pour prévenir les coups fourrés, le subissent bon gré mal gré. *(Sourires.)*

Avouons qu'il faut beaucoup d'optimisme et un peu d'aveuglement pour croire que la démocratie est suspendue au maintien d'un tel système qui, en réalité, la dévitalise.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Monsieur Fauchon, me permettez-vous de vous interrompre ?

**M. Pierre Fauchon.** On tombe dans ce que je craignais ! *(Rires.)* Bien sûr, je ne peux rien vous refuser, monsieur Dreyfus Schmidt.

**M. le président.** La parole est à M. Dreyfus-Schmidt, avec l'autorisation de l'orateur.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Je ne crois pas que ce soit ce que vous craigniez. C'est au contraire ce que vous sollicitez, c'est-à-dire un débat qui ne soit pas formel. C'est vous qui m'avez encouragé à vous interrompre. (*Sourires.*)

L'article 3 de la Constitution dispose : « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum. »

Le mandataire n'a-t-il pas les mêmes pouvoirs que le mandant ? Lorsque nous agissons au nom du peuple, ne représentons-nous pas la souveraineté nationale ?

**M. Roger Chinaud.** Il n'a pas dit le contraire !

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Pourtant, nos travaux sont soumis au contrôle du Conseil constitutionnel ! Pourquoi la question posée par le Président de la République ne serait-elle pas soumise elle aussi au Conseil constitutionnel avant que le peuple soit appelé à y répondre ? (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

**M. Jean-Luc Mélenchon.** C'est imparable !

**M. Yves Guéna.** C'est une offense au peuple !

**M. le président.** Monsieur Fauchon, veuillez poursuivre, je vous prie.

**M. Pierre Fauchon.** Monsieur Dreyfus-Schmidt, votre interruption m'oblige à revenir en arrière.

Je continue de penser que le rôle du Conseil constitutionnel est de contrôler les mandataires et, éventuellement, le pouvoir exécutif qui n'exerce que des pouvoirs délégués.

**M. Paul Masson.** Après que la loi a été votée !

**M. Pierre Fauchon.** Mais on ne contrôle pas le souverain qui interprète lui-même sa Constitution et la modifie éventuellement. Il est le souverain !

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Nous sommes les souverains *missi dominici* !

**M. Pierre Fauchon.** Je vous renvoie à Jean-Jacques Rousseau, ce qui ne doit pas tellement vous être étranger.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Nous sommes les souverains !

**M. Pierre Fauchon.** Non ! Nous sommes les mandataires du souverain, et c'est totalement différent.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** C'est pareil !

**M. Roger Chinaud.** Non, c'est différent !

**M. Pierre Fauchon.** Nous en arriverons peut-être un jour à des référendums abrogatifs comme il s'en pratique dans des démocraties qui ne sont pas ridicules et dans lesquelles les mandataires sont désavoués par voie de référendum. C'est la voie que nous n'avons pas cru opportun d'emprunter, au moins pour le moment.

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Sûrement pas !

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Allons-y !

**M. Guy Allouche.** C'est la question !

**M. Pierre Fauchon.** Je suis donc parfaitement cohérent avec moi-même.

J'aurais pu également invoquer le fait que le Conseil constitutionnel n'est pas composé d'élus.

**M. Roger Chinaud.** Il y a une différence de nature !

**M. Pierre Fauchon.** Il existe une différence de qualité et de nature dans ses responsabilités,...

**M. Roger Chinaud.** Très bien !

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Pourtant, il nous contrôle !

**M. Pierre Fauchon.** ... qui ne peuvent pas être comparées à celles du chef de l'Etat élu au suffrage universel...

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Nous aussi !

**M. Pierre Fauchon.** ... et, *a fortiori*, à celles du peuple lui-même.

Constatons notre désaccord, comme disait Phileas Fogg !

Avouons qu'il faut beaucoup d'optimisme - je sais que vous en avez beaucoup, cher ami Dreyfus-Schmidt - et quelque peu d'aveuglement - je n'oserai pas dire que vous en avez un peu - pour croire que la démocratie est suspendue au maintien d'un tel système qui, en réalité, la dévitalise.

**M. Roger Chinaud.** C'est vrai !

**M. Pierre Fauchon.** Ce qui était supportable en un temps où les travaux législatifs étaient moins lourds, ce qui reste légitime et nécessaire à l'égard de tout texte de portée ou de signification politique générale, n'a plus lieu d'être en notre temps d'inflation législative à l'égard de textes dont les aspects techniques l'emportent de très loin, voire exclusivement, sur la portée politique.

Pour de tels textes, comme on peut le constater quotidiennement et comme les assemblées révolutionnaires, auxquelles je vous renvoie, l'avaient d'ailleurs bien compris, c'est la commission - il s'agissait alors des comités - qui constitue le meilleur cadre du débat, celui qui permet la confrontation plus sincère, moins artificielle, et le rapprochement des points de vue parce qu'il gagne en sérénité ce qu'il perd en solennité.

Un dispositif est proposé - le temps permettra de le mettre au point - qui ménage tout ce qui doit être ménagé : le droit d'amendement pour tous, la présence du Gouvernement et celle des commissions saisies pour avis, la publicité ; ce dispositif n'exclut pas la discussion générale, mais permet de l'éviter lorsque la raison l'autorise.

Une telle diversification de la procédure du vote de la loi permettrait d'apporter à celle-ci une amélioration aussi bien qualitative que quantitative. C'est dans cet esprit qu'elle nous est proposée par la commission des lois.

Notre groupe voit dans une telle diversification des procédures de vote la chance ; qu'il faut saisir, d'une rénovation profonde de la procédure législative et de la vie parlementaire permettant une meilleure participation de tous, la valorisation du vote personnel, qui reste la pierre de touche de la vraie démocratie et qui a conservé son rôle au sein des commissions...

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Allons-y !

**M. Pierre Fauchon.** ... et une meilleure chance de coopération entre les tendances opposées.

C'est dans cet esprit positif que notre groupe abordera le moment venu ce débat.

S'agissant enfin de l'immunité parlementaire, notre groupe, je dois l'avouer, est partagé entre la conviction qu'elle est consubstantielle à l'idée même de mandat parlementaire et la considération malheureuse du fait qu'au cours de ces dernières années cette immunité a trop souvent semblé protéger des comportements qui ne la méritaient pas ; d'où il s'ensuit que l'opinion, qui est souveraine, peut à juste titre s'inquiéter de la voir étendue à proportion de l'extension de la session.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** L'immunité n'a jamais protégé personne !

**M. Pierre Fauchon.** C'est sur la question précise de l'autorisation des poursuites que porte cette interrogation, que le débat ne manquera pas d'éclairer.

Pour le reste, et particulièrement pour les diverses mesures de sûreté, nous ne croyons guère possible de faire un tri qui transformerait l'assemblée concernée en un véritable juge d'instruction, selon la formule de notre collègue M. Jolibois. C'est l'ensemble de ces mesures qui, au même titre que l'arrestation naturellement, doit bénéficier d'une protection aussi indispensable que traditionnelle - vous l'avez dit : deux cents ans ; vous avez calculé juste, puisque vous tombez après la Terreur, après l'arrestation des Girondins. Merci !

Au total, le groupe de l'Union centriste salue avec confiance l'important travail effectué par notre commission des lois sous l'impulsion de son président rapporteur. S'il en était besoin - et ce sera ma conclusion - ce travail et ces propositions démontreraient à l'évidence le caractère irremplaçable de la démocratie représentative. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, des Républicains et Indépendants, du RPR, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Le Gouvernement aurait pu interroger directement le peuple, monsieur Fauchon !

**M. le président.** La parole est à M. Habert.

**M. Jacques Habert.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, faut-il réviser la Constitution ?

Telle est la question que plusieurs orateurs, déjà, ont posée dans ce débat général.

Vous avez très bien expliqué, monsieur le garde des sceaux, les raisons pour lesquelles M. le Président de la République a décidé, conformément aux promesses qu'il avait faites au cours de sa campagne, de soumettre certaines rectifications constitutionnelles au suffrage du Parlement.

Cependant, moi, représentant les Français de l'étranger, qui ai déjà vécu pendant plus de trente ans dans un grand pays dont la Constitution reste, à peu de chose près, celle que les Jefferson et Washington ont rédigée voilà plus de deux siècles, je reste un peu perplexe devant le spectacle de changements continuels que donne la France dans ce domaine.

Je ne pense pas seulement aux constitutions qui se sont succédé au début de la Révolution française. La Constitution de l'an III, d'ailleurs, promulguée le 22 août 1795, est pour nous la plus importante puisque c'est celle qui a créé le Conseil des Anciens, précurseur du Sénat. J'espère - soit dit en passant - que nous n'oublierons pas de célébrer, dans les mois prochains, le bicentenaire du bicamérisme, c'est-à-dire l'existence de deux chambres, qui demeure la base essentielle d'une vraie démocratie parlementaire.

**M. Yves Guéna.** Très bien !

**M. Jacques Habert.** Les changements de régime et de constitution ont été fréquents chez nous. Je n'y reviendrai pas. Rien que ces dernières années, nous nous sommes rendus quatre fois à Versailles pour des modifications relativement mineures, sans doute nécessaires, et qui, parfois, comme le dernier changement relatif à l'article 88-4 prenant en compte les changements dans l'organisation de l'Europe, peuvent être d'une grande importance.

De quoi s'agit-il cette fois ? On l'a dit, trois points sont à l'ordre du jour et figurent dans l'intitulé même du projet de loi : le référendum, la session parlementaire unique et l'inviolabilité parlementaire.

En ce qui concerne le premier point, le projet de loi conduit à un élargissement considérable du champ du référendum.

Dans la Constitution de 1958, le recours au référendum revêt un caractère exceptionnel dans la mesure où il ne peut concerner qu'un projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics. Le présent projet de loi va bien au-delà, car il prévoit d'étendre le champ du référendum à des matières qui ressortissent évidemment à la compétence naturelle du Parlement et du Gouvernement, dans la mesure où le peuple pourrait être interrogé sur des réformes relatives à la politique économique et sociale de la nation, et même aux questions éducatives, si l'on venait à approuver l'un des premiers amendements de la commission des lois.

Personnellement, je suis assez réticent devant cet élargissement. Les référendums en grand nombre - on disait jadis les plébiscites - rappellent fâcheusement les périodes bonapartistes et les prémices, entre 1802 et 1804, ou en 1852, du Premier ou du Second Empire.

Sous couvert de démocratie directe, cette procédure est de nature à accentuer la présidentialisation. En effet, en l'état actuel du texte, le Parlement n'est à aucun moment associé à la procédure.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Dérive monarchiste !

**M. Jacques Habert.** En effet, à une époque où l'on entend parler de « dérive monarchiste »...

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Voilà !

**M. Jacques Habert.** ...de nos institutions, l'élargissement du champ du référendum accroît considérablement les prérogatives du Président de la République et se prête à des critiques renforcées.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Tout à fait !

**M. Jacques Habert.** La commission nous propose de prévoir la possibilité d'un débat parlementaire préalable. Nous en sommes d'accord pour notre part. Cela permettra que le pays, en entendant l'opinion de ses élus, soit mieux informé sur la question posée et, surtout, que le Parlement ne soit pas mis hors jeu.

Venons-en maintenant à la session parlementaire unique. Le projet de loi constitutionnelle prévoit une nouvelle rédaction 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. »

Cette mesure remet en cause l'une des caractéristiques les plus notables de la Constitution de 1958, qui, pour inciter peut-être le Parlement à moins légiférer, stipulait que ce dernier siégerait moins longtemps : 180 jours au total, en deux sessions de trois mois.

Une session unique de neuf mois est maintenant proposée, pour assurer, nous dit-on, la permanence du contrôle de l'action gouvernementale. Mais ne court-on pas le risque inverse ?

Avec la suppression de l'intersession d'hiver, c'est, comme l'a écrit notre excellent rapporteur M. Jacques Larché, « un véritable boulevard qui s'ouvre à la frénésie textuelle des cabinets ministériels », ainsi - puis-je l'ajouter ? - qu'aux propositions de loi des sénateurs et députés.

On risque bien d'assister à une relance de l'inflation législative que contenait tant bien que mal la limitation des sessions.

Le projet de loi constitutionnelle précise ensuite que le nombre de jours de séance que chaque assemblée pourra tenir au cours de cette session unique ne devra pas excéder cent trente. Pour nous en tenir à ce chiffre, il est proposé que le Parlement se réunisse pendant ces neuf mois à raison de trois jours par semaine, sans doute les mardi, mercredi et jeudi.

Pour les sénateurs représentant les Français établis hors de France, ainsi, je pense, que pour tous les parlementaires d'outre-mer, il s'agit d'un rythme qui s'accorde fort mal avec l'accomplissement de leur mandat et leurs obligations loin de la métropole.

**M. Hubert Durand-Chastel.** Très bien !

**M. Jacques Habert.** Jusqu'à présent, les mois de janvier, février et mars nous permettaient de garder le contact avec les communautés françaises expatriées. Comment pourrions-nous désormais rendre visite à nos mandants ? Comment pourrions-nous programmer nos voyages en Asie, en Afrique ou en Amérique si nous ne disposons que de trois jours par semaine ? Ce « saucissonnage » me paraît très préjudiciable à l'efficacité de notre action.

La session de neuf mois ne me paraît pas la panacée s'agissant des maux dont souffre actuellement le Parlement. Ces maux, mes chers collègues, vous ne les connaissez que trop, et M. Larché les énumère dans son rapport : « désorganisation de l'ordre du jour prioritaire, absence de programmation des travaux parlementaires, profusion des lois surchargées de dispositions réglementaires ou dénuées de toute portée normative, prolifération des « législations à crédit », pour reprendre l'expression utilisée par le président du Sénat M. René Monory, augmentation déraisonnable de la durée des discussions législatives, multiplication des séances de nuit, inflation du nombre des amendements. »

On pourrait ajouter : absentéisme et désintérêt croissant pour les séances dans l'hémicycle.

Si l'on garde ces mauvaises habitudes, on ne fera qu'accroître la dérive actuelle. On ne fera pas mieux en neuf mois que ce que l'on n'a pas pu faire en six.

Il faut modifier, réformer, moderniser les méthodes de travail.

Plutôt que des semaines de trois jours, nous préconisons, pour plus de souplesse, des semaines de quatre jours, voire de cinq, au moment du débat budgétaire par exemple, avec, en compensation, une ou deux semaines libres plus tard, notamment de janvier à mars.

L'essentiel, c'est que le travail du Parlement soit organisé bien longtemps à l'avance et que ce programme ne puisse plus ensuite être modifié.

C'est ce qui se passe, par exemple, en République fédérale d'Allemagne. J'ai sous les yeux le *Zeitplan*, c'est-à-dire l'horaire, le plan de travail du Bundestag pour l'année 1995. Ce programme a été établi dès l'automne de 1994 et il prévoit le déroulement des travaux de cette assemblée jusqu'au mois de décembre 1995.

M. Cabanel connaît bien, lui aussi, ce document.

Grâce à ce programme, les députés allemands sont informés de leur emploi du temps pour les douze mois, voire les quinze mois à venir. Ils savent ainsi quand ils devront se rendre à Bonn. Ils font dès lors connaître à leurs mandants quand ils seront présents dans leur circonscription. Les activités locales étant prévues longtemps à l'avance, rien n'empêche plus les parlementaires d'être présents dans la capitale lorsque le Parlement siège.

J'ajoute qu'il ne serait pas obligatoire que ces semaines coïncident au Sénat et à l'Assemblée nationale. Une certaine alternance pourrait être établie pour clarifier les débats et éviter d'inutiles précipitations. Je vous invite, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, à réfléchir à cette possibilité.

Le troisième point du projet de loi qui nous est soumis concerne l'inviolabilité parlementaire.

Actuellement, le régime de celle-ci diffère selon que le Parlement est en session ou non.

Pendant la session, l'inviolabilité concerne à la fois l'engagement des poursuites et l'arrestation, l'immunité parlementaire ne pouvant être levée que par la majorité de l'assemblée. Hors session, au contraire, l'inviolabilité est restreinte à la seule arrestation, l'éventuelle levée d'immunité devenant du ressort du bureau.

Il semble que le Gouvernement n'ait pas voulu, dès lors que la session durerait neuf mois, empêcher la justice d'engager des poursuites contre un parlementaire pendant une période aussi longue - encore que neuf mois, cela n'est pas si long ! La nouvelle rédaction proposée pour l'article 26 de la Constitution revient, en somme, à placer constamment les parlementaires dans la situation qui n'est actuellement la leur que pendant les périodes d'intersession.

La commission des lois du Sénat estime que le passage à la session unique n'est pas un motif suffisant pour remettre en cause cet élément important du statut des députés et des sénateurs. Nous en sommes tout à fait d'accord.

L'immunité parlementaire est un principe démocratique essentiel, plus que deux fois centenaire : il date en effet du 23 juin 1789, lorsque les Etats généraux se sont proclamés Assemblée nationale.

L'inviolabilité des parlementaires est devenue, depuis, une tradition républicaine. Elle ne confère d'ailleurs aucune impunité à ses bénéficiaires, puisqu'elle ne fait que retarder le moment des poursuites. Elle n'est pas non plus absolue, puisque l'immunité peut être levée. Elle constitue non pas un privilège, mais une protection légitime des élus pour que ceux-ci puissent s'exprimer librement.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Très bien !

**M. Jacques Habert.** On ne voit pas pourquoi une simple modification de la durée de la session conduirait à une limitation de la nécessaire protection du mandat parlementaire. (*Très bien ! sur les travées socialistes.*)

**M. Jacques Habert.** La suppression de l'autorisation de poursuites pendant la session unique exposerait les parlementaires, comme l'a fort bien dit M. Larché, à un risque non négligeable : le harcèlement judiciaire.

Avec l'enracinement de la démocratie en France, l'hypothèse d'arrestations arbitraires ou de poursuites injustifiées sur ordre de l'exécutif n'a certes plus la même vraisemblance qu'il y a deux siècles.

Mais il ne faut surtout pas sous-évaluer les risques de harcèlement judiciaire, non plus par des autorités publiques, mais par des personnes privées, physiques ou morales. En effet, des poursuites peuvent être engagées directement par des particuliers ou des associations, soit par dépôt d'une plainte avec constitution de partie civile, soit par citation directe. La multiplication, depuis quelques temps, des actions pénales engagées contre des élus ou des ministres incite, à cet égard, à une très grande prudence.

Contre cette menace de harcèlement que nous ne voulons pas subir, la commission des lois propose de maintenir le régime actuel, dans lequel l'engagement des poursuites durant les sessions est subordonné à l'autorisation de l'assemblée dont le parlementaire est membre. Nous approuvons entièrement cette attitude.

Telle est la position des sénateurs non inscrits, au nom desquels je me suis exprimé, sur les trois points essentiels du projet de loi portant réforme constitutionnelle.

D'autres questions, moins importantes, sont également soulevées par ce texte. Nous aurons l'occasion d'en parler lors de l'examen des amendements.

Nous espérons, monsieur le garde des sceaux, que le débat qui va suivre permettra au Gouvernement et à la commission des lois de rapprocher leurs points de vue. Nous souhaitons que cet échange conduise à un texte que la majorité présidentielle tout entière pourra approuver et voter, non seulement ici, au Sénat, dès demain, mais aussi lundi prochain, lors de la réunion du Congrès à Versailles. (*Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR, de l'Union centriste et du RDE.*)

**M. le président.** La parole est à M. Guéna.

**M. Yves Guéna.** Cette réforme que, monsieur le garde des sceaux, vous nous présentez au nom du Gouvernement comporte deux dispositions principales, la troisième, sur les immunités, étant annexe par rapport à l'allongement de la session parlementaire.

L'une pose, en vérité, en tout cas à mes yeux, peu de problèmes ; l'autre, selon moi, mérite une réflexion beaucoup plus approfondie, tant les bonnes intentions qu'elle affiche cachent de chausse-trapes.

La première, celle qui pose selon moi peu de problèmes, est l'extension du référendum ; la seconde, si préoccupante, est la session unique.

Je commencerai donc mon propos par l'extension de la procédure du référendum.

Quand on touche à la Constitution, il faut se référer aux intentions des constituants de 1958, il faut se demander si l'on ne se sépare pas de ce qu'ils ont voulu faire, ou bien, si l'on s'en sépare, le faire en toute connaissance de cause.

**M. Jean-Luc Mélenchon.** Et à visage découvert !

**M. Yves Guéna.** Or, le référendum est dans l'esprit de nos institutions puisque la Constitution a été établie par deux fois par référendum.

Je rappelle en outre que, en 1992, c'est par un référendum que nous sommes entrés dans l'Union européenne. Je me réjouis d'ailleurs de ce référendum, quel qu'en ait été le résultat, car, dans le pays, hélas ! il n'y avait pas beaucoup d'écho des débats que nous avons eus sur le traité de Maastricht dans cette assemblée ou dans l'autre.

Le référendum est un moyen constitutionnel à la disposition du Président de la République pour s'adresser directement au peuple. Il est mis en œuvre selon certaines modalités précises et simples, puisqu'il y faut l'initiative du Gouvernement, puisque c'est sur proposition du Gouvernement que le Président de la République peut saisir le peuple, dans un domaine délimité. C'est la lettre, c'est l'esprit de l'article 11 de la Constitution.

On nous demande d'élargir le domaine de l'article 11, dont le cadre peut paraître un peu étroit. Il l'avait paru, m'a-t-on dit - mais il n'y a pas de déclaration publique -, au général de Gaulle ; il l'avait certainement paru également au Président François Mitterrand.

Sur l'élargissement des dispositions de cet article, je serais porté à m'en remettre, monsieur le garde des sceaux, à la sagesse du Gouvernement, car, comme je l'ai dit, ce n'est pas une affaire qui me préoccupe au premier point.

Je voudrais tout de même dire que, selon moi, cette réforme doit obéir à quelques conditions, plus précisément à trois conditions.

La première condition - sujet qui a été abordé parfois avec passion depuis ce matin, ce que je comprends -, c'est qu'il n'y ait pas de consultation préalable du Conseil constitutionnel.

Je ne vais pas développer à nouveau ce sujet, je suis tout à fait d'accord sur ce point avec ce que vous avez dit, monsieur le garde des sceaux. Mais je vais en profiter pour ouvrir une parenthèse.

Quand on vient me dire : « Votez telle réforme constitutionnelle, ainsi, les pouvoirs du Parlement vont être accrus, ainsi, vous serez davantage respectés », je me rappelle qu'il y a vingt ans on était venu nous dire - et j'avais voté cette loi - que l'on allait permettre à soixante députés ou soixante sénateurs de saisir directement le Conseil constitutionnel - alors qu'auparavant seules quatre autorités pouvaient le faire - afin que celui-ci se prononce sur la constitutionnalité des lois.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Eh oui !

**M. Yves Guéna.** Comme vous le savez, cela n'a pas abouti à un renforcement des pouvoirs du Parlement. Le Parlement, c'est-à-dire les représentants du peuple - oui, nous le sommes - détenteurs de la souveraineté du peuple, sont désormais sous la tutelle des juges constitutionnels !

**M. Josselin de Rohan.** Nommés par M. Mitterrand !

**M. Yves Guéna.** Nous nous sommes trompés nous-mêmes en nous lançant dans cette réforme !

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Nous aussi, en ne la votant pas !

**M. Yves Guéna.** J'ose dire, monsieur le garde des sceaux, et vous le savez, que le Conseil constitutionnel avait été mis en place pour assurer le fonctionnement régulier des mécanismes de la Constitution en ce qui concerne les rapports entre le Gouvernement et le Parlement. Je me permettrai de dire que, s'il y avait une réforme à faire, monsieur le garde des sceaux, c'était celle-là et non pas celle que vous êtes en train de nous présenter !

**M. Jean Chérioux.** Très bien !

**M. Michel Rufin.** Bien dit !

**M. Yves Guéna.** J'ajouterai, à l'attention de M. Cabanel, dont j'ai beaucoup apprécié l'intervention, qu'il n'est pas non plus, à mon sens, heureux d'envisager la publication de l'avis du Conseil d'Etat. En effet, vous savez bien que lorsque telle haute juridiction - celle-là en l'espèce - délibère en sachant que son avis restera limité à la transmission au Gouvernement ou bien sera public, elle ne se comporte pas de la même façon.

En conséquence, la décision concernant le référendum ne doit dépendre ni de la publication de l'avis du Conseil d'Etat ni de la consultation préalable du Conseil constitutionnel.

Deuxième condition : le référendum ne doit en aucun cas être une procédure d'appel dont se servirait le Président de la République contre le Parlement.

**M. Guy Allouche.** Très bien !

**M. Yves Guéna.** Ce serait vraiment une erreur fondamentale si l'on faisait d'abord voter le Parlement et que le Président de la République, ensuite, s'adressât au pays. A chaque référendum on risquerait la crise de régime, car si le Président de la République, après avoir été désavoué par le Parlement, était désavoué par le peuple, il n'aurait pour le coup aucune échappatoire, et si le Parlement se trouvait désavoué par le peuple - excusez-moi, ce serait une situation complètement ubuesque ! - le Parlement n'aurait qu'à s'autodissoudre puisqu'il n'est pas possible, quoi qu'en ait dit le père Ubu, de dissoudre le peuple ! (*Sourires.*)

Le référendum, en aucun cas, ne doit donc se présenter comme un appel devant le peuple.

**M. Christian de la Malène.** Très bien !

**M. Yves Guéna.** C'est dire que l'idée de faire un débat avec un vote doit être écartée, et, à la limite, je me demande si le fait d'inscrire l'obligation d'un débat n'est pas une erreur. Qu'on ait un débat, oui ! On ne pourra d'ailleurs pas s'y soustraire avant un référendum et personne ne pourra nous en empêcher. Mais qu'on l'inscrive dans la Constitution comme une obligation, je ne crois pas que ce soit une bonne chose.

Enfin, troisième condition - et je me sépare là de notre éminent ami M. Pierre-Christian Taittinger - en aucun cas le référendum ne doit s'apparenter à une espèce de consultation - « Pensez-vous que telle réforme est bonne ? » - ou à un sondage d'opinion. C'est, je l'ai dit, le Président de la République qui s'adresse au peuple. C'est toujours une sorte de question de confiance. Le référendum ne peut porter que sur des sujets extrêmement importants, pour lesquels le Président de la République s'engage.

Naturellement, je ne demande pas que chaque président de la République, à chaque référendum, fasse ce que faisait le général de Gaulle ! Mais il faut qu'il marque son choix.

Je reprends l'exemple du référendum sur Maastricht. Le Président de la République n'avait pas dit qu'il démissionnerait si le « non » l'emportait. Mais il s'était engagé. Il est certain qu'il aurait été obligé d'en tirer certaine conséquence si le résultat de ce référendum avait été négatif.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Pas du tout !

**M. Josselin de Rohan.** Encore que...

**M. Yves Guéna.** C'est mon interprétation !

En tous les cas, monsieur Dreyfus-Schmidt, le Président de la République, lors du référendum sur Maastricht, a dit quel était son choix. C'est ce que je veux dire, et je suis heureux, monsieur Dreyfus-Schmidt, que vous soyez une fois de plus d'accord avec moi. *(Rires.)*

Voilà ce que je voulais souligner en ce qui concerne la partie du projet relative au référendum.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Ce n'est pas un plébiscite !

**M. Yves Guéna.** Tout autre est l'enjeu de la session unique.

Mes chers collègues, je voudrais vous rappeler quelques événements, illustrés par quelques chiffres. Les voici. Janvier 1920 - mars 1940, du départ de Clemenceau jusqu'à la chute de Daladier, vingt-huit présidents du Conseil ont été renversés ou conduits à la démission par des votes du Parlement.

Janvier 1947 - avril 1958 : en onze ans, entre le début de la IV<sup>e</sup> République et le renversement du Gouvernement Gaillard, dix-huit présidents du Conseil ont été renversés ou contraints à la démission par l'Assemblée nationale.

Enfin, 1959 - 1995 : en trente-six ans, un seul Premier ministre a été renversé par l'Assemblée nationale. Est-ce que, par hasard, nous serions devenus d'une sagesse exemplaire ? Est-ce que nous aurions réussi à conjurer notre démon, qui est celui de l'instabilité et que nous avons subi pratiquement pendant tout le XIX<sup>e</sup> siècle, en tous les cas pendant la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle ?

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** De 1852 à 1870 !

**M. Yves Guéna.** Non, parce que le régime qui est le nôtre aujourd'hui est, comme le régime de la III<sup>e</sup> République, comme le régime de la IV<sup>e</sup> République, un régime parlementaire dans lequel le Gouvernement est soumis à la censure du Parlement et peut être renversé.

Si nous avons obtenu ces résultats, qui sont comme un trésor dont nous ne devons pas nous dessaisir, c'est que nous en avons pris les moyens et que nous avons mis en place, avec la Constitution, un dispositif pour assurer la stabilité gouvernementale.

Ce dispositif tient en deux mesures fondamentales.

La première, c'est le pouvoir de dissolution du Président de la République.

La seconde, c'est l'installation d'un maillage complet et complexe pour assurer dans les meilleures conditions, c'est-à-dire dans les conditions de la stabilité, les relations entre le Gouvernement et le Parlement. Je ne vais naturellement pas énumérer toutes ces conditions, vous les connaissez aussi bien, sinon mieux, que moi : la délimitation du domaine de la loi, la limitation des commissions permanentes à six, les mécanismes de la censure, très particuliers, y compris l'article 49-3, et l'ordre du jour prioritaire, avec son corollaire, l'article 40.

Et puis, il y a la limitation de la durée des sessions.

Est-ce très important la limitation de la durée des sessions, parmi tout le dispositif que je viens de rappeler ? Probablement que oui, puisque le fondateur de notre régime, quand, en 1960, une majorité de députés, conformément à la Constitution, lui a demandé une session extraordinaire, s'y est opposé. Il n'a pas voulu réunir le Parlement en session extraordinaire ! C'est donc qu'il y attachait une certaine importance. Cette jurisprudence, depuis trente-quatre ans, n'a connu aucune dérogation de la part d'aucun Président de la République ni d'ailleurs du Parlement.

Je me demande si la session unique - c'est-à-dire, parlons clair, la session permanente - n'est pas la première maille qu'on arrache : toute la cote de mailles se défait, et l'on se retrouve sans arme ni armure face au régime d'assemblée. Je ne suis pas sûr, monsieur le garde des sceaux, qu'il en soit ainsi, mais au moins doit-on se poser la question.

Certes, vous avez apporté quelques justifications à cette réforme.

On a d'abord avancé cette question de contrôle des actes communautaires, qui sont produits pendant douze mois de l'année, et que nous ne pourrions donc contrôler vraiment quand nous ne siégeons que six mois !

Excusez-moi de dire que cet argument est non seulement spécieux, mais encore fallacieux !

Il est spécieux parce que - c'est peut-être sophisme - que deviendront ces actes communautaires pendant les trois mois où nous ne serons pas en session ? Six mois ou trois mois... En outre, d'après ce que j'ai entendu dire, nous serions gratifiés de vacances scolaires : trois semaines à Noël, une semaine à carnaval, comme on dit chez moi *(Sourires)*, et quinze jours à Pâques. Pendant ce temps-là, il n'y aurait pas de contrôle des actes communautaires ? Cela ne tient pas !

L'argument est fallacieux car, depuis que l'article 88-4 de la Constitution existe, le système fonctionne : c'est l'une des assemblées qui adresse une résolution au Gouvernement, qui la suit ou ne la suit pas, comme vous le savez, et, si les assemblées ne siègent pas, la commission compétente a tous pouvoirs pour le faire et le Gouvernement, autant que nous avons pu le constater, tient autant

compte des résolutions des commissions que des résolutions de telle ou telle assemblée. Par conséquent, qu'on ne nous mette pas en avant cette argumentation !

On nous dit aussi : finalement, les sessions extraordinaires, il y en a tout le temps, alors, autant régulariser les choses en les transformant en sessions ordinaires. Les gouvernements - monsieur le garde des sceaux, ce n'est pas vous que je mets en cause en disant cela - les gouvernements n'ont qu'à, comme cela a été rappelé, notamment par M. Habert, mieux prévoir l'organisation du travail ! Vous savez très bien que, depuis des années et des années, au début de chaque session ordinaire, on reste pendant quinze jours ou trois semaines à se battre les flancs !

Or je me rappelle - et vous tous aussi, sans doute - que, de 1959 à 1975, sauf à deux reprises, me semble-t-il, parce que des élections législatives avaient eu lieu à la suite de dissolutions, il n'y a pas eu de session extraordinaire. Cela n'a pas empêché le Parlement, entre 1959 et 1975, de faire une œuvre législative assez considérable !

Alors on nous dit que c'est plus moderne ; on parle de meilleure organisation du travail ; on pense que l'absentéisme sera conjuré. Je doute un peu qu'avec neuf mois de session il y ait moins d'absentéisme qu'avec six mois ! Mais, de toute façon, monsieur le garde des sceaux, vous connaissez bien la Constitution, vous savez qu'il y a une façon de régler le problème de l'absentéisme, que personne n'a osé utiliser, personne, je le dis, depuis le début. Pourtant elle est inscrite dans la Constitution,...

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Oui !

**M. Yves Guéna.** ... et elle l'a été pour cela,...

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Oui !

**M. Yves Guéna.** ... c'est la pratique du vote personnel !

**MM. Michel Charasse et Michel Dreyfus-Schmidt.** Absolument !

**M. Yves Guéna.** Si vous obligez les parlementaires à voter personnellement, sans aucune délégation de vote, après chaque débat, à ce moment-là, députés et sénateurs seront présents, et laissez-moi vous dire que les séances dureront beaucoup moins longtemps !

On nous parle de la Chambre des communes en nous disant qu'elle siège pratiquement toute l'année. Bien sûr ! Mais elle ne siège que deux ou trois jours par semaine, et jamais de nuit parce que les députés anglais sont contraints au vote personnel et qu'on les compte un par un comme des moutons - je crois que c'est l'expression utilisée, d'ailleurs - à chaque vote !

Je ne demande pas qu'on applique ce système, mais nous savons très bien que c'est la seule façon de régler le problème de l'absentéisme.

Après ce rappel de ce qui pourrait constituer quelques arguments - il en existe d'autres probablement, mais je ne les ai pas entendus - je voudrais dire que, selon moi, les inconvénients l'emportent largement et me conduisent à une attitude plus que réservée non pas à l'égard du Président de la République, naturellement, mais à l'égard de ce texte.

Je ferai trois séries d'observations.

Premièrement, avec la session unique, les mécanismes constitutionnels vont être perturbés. Vous ne tiendrez pas sur l'ordre du jour prioritaire. Déjà, avec six mois, ce n'est pas facile ; avec neuf mois, vous serez obligés de « bourrer » de façon impossible et vous serez tenus, bien évidemment - d'ailleurs il y a une disposition qui figure dans les amendements, ou dans le texte lui-même - d'ouvrir largement l'ordre du jour à des propositions de loi.

On peut trouver que c'est bien, mais, à ce moment-là, vous ne tiendrez pas non plus sur l'article 40, car je ne connais pas de proposition de loi qui n'entraîne pas des dépenses nouvelles ! Face au Parlement, pendant neuf mois, quand défileront les propositions de loi, vous serez obligés de céder ; pas vous, mais vos successeurs, monsieur le garde des sceaux.

D'ailleurs, il me paraît singulièrement paradoxal de dire que plus on siègera moins on votera de lois. Je trouve cela extrêmement drôle. Excusez-moi, je n'arrive pas à être convaincu.

**Mme Hélène Luc.** On travaillera mieux !

**M. Yves Guéna.** Par ailleurs, on élargit la possibilité de déposer les motions de censure. Pas beaucoup, certes : trois au lieu de deux par an.

De surcroît - et j'espère qu'on va revenir sur ce point - on veut inscrire dans la Constitution trois jours d'interpellation du Gouvernement dans chaque assemblée.

Je dis que ce sont des méthodes de travail détestables, autant pour le Gouvernement que pour le Parlement.

Le deuxième point sur lequel je m'interroge - et, en vérité, je fais plus que m'interroger - c'est la limitation du nombre des jours de séance.

Mes chers collègues, c'est absolument inouï ! Jamais, en droit public français, on n'a fait intervenir la notion de « jour de séance ». C'est une innovation, et je ne sais pas sur quoi elle va déboucher. Comment va-t-on décompter les jours de séance ?

Et je me demande - mais des gens très capables se sont probablement posé la même question - ce qui se passera si l'une des deux assemblées a épuisé son nombre de jours de séance et pas l'autre : on va ouvrir une session extraordinaire mais l'une des assemblées n'aura pas le droit de tenir séance !

Je crois qu'il vaudrait mieux être clair : si c'est neuf mois, c'est neuf mois, et qu'on nous épargne ce problème des cent vingt jours !

Au demeurant, je ne crois pas que, lors de la préparation de ce texte, on ait beaucoup pensé au Sénat - j'y reviendrai tout à l'heure.

En tout cas, on n'a pas pensé que les deux assemblées ne marcheraient pas forcément d'un seul pas. Il me semble qu'on a essentiellement tenu compte de l'Assemblée nationale, pour laquelle j'ai beaucoup de respect, mais pas beaucoup de regrets, l'ayant également « pratiquée » jadis. (Sourires.)

Toujours concernant le problème du nombre de jours de séance, comment va-t-on faire pour l'examen du projet de loi de finances ?

**Mme Hélène Luc.** C'est effectivement la question !

**M. Yves Guéna.** En effet, vous aurez beau dire qu'on ne siègera que le mardi, le mercredi et le jeudi - ou nous aurons beau le préciser dans notre règlement - pendant le débat budgétaire, nous siégerons les lundis, les vendredis, les samedis et les dimanches, et le contingent des cent vingt ou cent trente jours se trouvera très rapidement épuisé.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** On modifiera la loi organique !

**M. Yves Guéna.** A moins, effectivement, que l'on ne remette en cause l'ordonnance portant loi organique relative aux lois de finances...

Je ne suis pas sûr de tout cela, mais il est de mon devoir de dire devant le Sénat que nous mettons là le doigt sur un bouton dont nous ne connaissons pas exactement le maniement.

Enfin, il y a tout de même un glissement qui s'annonce dans ce que j'ai entendu. Il y a une porte qui s'entrouvre, ou que l'on entrouvre, par exemple avec la discussion des projets de loi dans le texte de la commission.

Car c'est ce qu'a demandé la commission des lois de l'Assemblée nationale, commission des lois présidée par nous savons qui, un gaulliste fidèle, convaincu, avec une majorité dont nous savons ce qu'elle est.

**M. Jean-Luc Mélenchon.** Hélas !

**M. Yves Guéna.** Et c'est cette commission des lois qui voulait remettre en cause - ça n'a pas été accepté, mais le danger est là - un des principes fondamentaux de notre Constitution, un de ceux qui font que la France n'a pas un régime d'assemblée, à savoir la discussion des projets de loi, quelle qu'ait été la position adoptée par la commission, dans le texte du Gouvernement.

On a aussi parlé de la limitation à un seul mandat pour les parlementaires. Dans beaucoup de pays, cette limitation existe, mais c'est un autre système ! Et, mes chers collègues, je vous signale qu'avec ce système-là, quand on tombe, on ne se relève pas ! (*Sourires.*) Nous, nous avons toujours la possibilité de nous relever à travers les mandats locaux et de retrouver ensuite des mandats nationaux. Là, on ne peut pas ! C'est peut-être mieux, d'ailleurs, mais il faut le savoir !

**Mme Hélène Luc.** Ce n'est pas l'essentiel !

**M. Yves Guéna.** D'autre part, et c'est la preuve que le Sénat a été délibérément oublié dans cette affaire, je ne vois pas très bien comment nous pourrions représenter les collectivités de France si nous ne sommes pas, en même temps, des élus de ces collectivités.

Voilà quelques-unes de mes inquiétudes. Mais je suis sûr qu'on va les apaiser, monsieur le ministre. (*Sourires.*)

S'il s'agit de conclure, je pourrais le faire d'un mot : pourquoi ?

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Très bien ! Et pourquoi maintenant ?

**M. Yves Guéna.** A cette interrogation, en fait, il n'y a pas de réponse convaincante. Or la réponse est forcément avouable.

Mes chers collègues, nous jouissons depuis trente-sept ans d'un régime qui assure, cela me paraît incontestable, la démocratie dans les institutions et dans la vie des citoyens, qui respecte les droits du Parlement, lequel vote la loi, consent les impôts, contrôle et, le cas échéant, met en cause, voire renverse le Gouvernement.

Et voici qu'à l'occasion de cette réforme constitutionnelle s'entrebâille une porte qui donne sur les délices et poisons, ou sur le musée des horreurs de M. Allouche - il ne m'en voudra pas de dire cela - c'est-à-dire le retour au régime d'assemblée, le retour à la IV<sup>e</sup> ou à la III<sup>e</sup> République, à ce paradis artificiel que nous avons voulu écarter.

**M. Marcel Charmant.** C'est surtout le musée des horreurs de M. Toubon !

**M. Yves Guéna.** Mes chers collègues, j'ose espérer que nous n'allons pas glisser, à travers cette réforme qui sera naturellement votée, vers notre démon de toujours : l'instabilité. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDE. - M. le rapporteur applaudit également.*)

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Réforme qui sera votée par vous-même !

**M. Yves Guéna.** Non, pas par moi !

**M. le président.** La parole est à M. Charasse. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

**M. Jean-Luc Mélenchon.** Il était temps !

**M. Michel Charasse.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, je commencerai mon propos un peu comme M. Guéna a conclu le sien : quel étrange débat que celui-ci, qui suit une élection présidentielle centrée d'une façon obsédante sur l'exclusion, et qui nous invite, toutes affaires cessantes, à délaissier l'urgence sociale, pourtant relevée avec force par le Président de la République, pour régler des questions qui ne concernent pas les millions de nos compatriotes qui souffrent, questions dont le candidat Jacques Chirac a lui-même souligné, face à son concurrent Lionel Jospin, qu'elles sont le cadet des soucis des Français et qu'elles ne sont pas d'actualité !

Quelle est donc la raison de ce brusque revirement, sinon qu'il faut solder les comptes d'une bataille électorale chèrement gagnée et que payer en retour le président Séguin pour son soutien est sans doute plus facile que de trouver la porte de sortie de la pensée unique et moins cher que d'honorer toutes les mirifiques promesses faites au pays, promesses dont le collectif confirme brutalement aux rêveurs - dont je ne suis pas - qu'elles ne sont ni pour aujourd'hui ni pour demain, pas même, hélas, pour après-demain ?

Mais, monsieur le garde des sceaux, puisque vous avez choisi la voie de l'article 89, qui donne la parole au Parlement, je voudrais, après mon ami Guy Allouche et avant mon ami Jean-Luc Mélenchon, faire part au Sénat, dont les pouvoirs, en l'espèce, sont identiques à ceux de l'Assemblée nationale, les réflexions que m'inspirent l'initiative de M. le Président de la République et les propositions que lui a faites M. le Premier ministre.

S'agissant de l'extension du champ du référendum, n'est-ce pas, sans en avoir l'air et sans citer les « sujets de société » évoqués dans de récents articles de presse par le président de l'Assemblée nationale et par vous-même, monsieur le garde des sceaux, un profond et inquiétant changement du système mis en place en 1958, même modifié en 1962 par la pratique ?

Dans la Constitution de 1958, le référendum de l'article 11 concerne exclusivement ce qui est institutionnel et qui touche au fonctionnement de la République ou aux engagements internationaux de la France. La réforme avortée de 1984 ne s'éloignait pas de cette conception initiale du référendum direct puisqu'elle concernait les garanties fondamentales des libertés publiques, qui sont à la base du fonctionnement de nos pouvoirs publics.

Parce qu'il était clairement ciblé et limité à des domaines concernant le fonctionnement de la « Maison France » et à son rôle dans le monde, le référendum a été, sans problème majeur pour notre régime parlementaire, l'exception à la règle selon laquelle seul le Parlement vote la loi.

Même si certains étaient plus que réservés en 1958, il n'était pas anormal de penser que, sur des sujets majeurs touchant à nos institutions et à nos obligations internationales, le peuple pouvait trancher et que seul son vote, après un large débat devant le pays, était de nature à éviter une fracture de l'unité nationale, qu'une décision parlementaire classique n'aurait pas toujours été susceptible d'empêcher.

De fait, les thèmes choisis pour les consultations populaires auxquelles on a procédé depuis 1958 n'ont entraîné ni drame ni fracture, car il s'agissait de questions très

politiques et très simples, mais à la hauteur de la souveraineté directe, et notre peuple a toujours accepté ses propres verdicts ; si les Français ont refusé la suppression du Sénat, ils ont décidé l'élection du chef de l'Etat au suffrage universel, l'indépendance de l'Algérie et l'apaisement en Nouvelle-Calédonie, ils ont admis l'entrée de la Grande-Bretagne dans l'Europe et l'union scellée à Maastricht.

Monsieur le garde des sceaux, comme nous sommes loin, avec ce projet, de la haute vision des constituants de 1958 !

Faut-il considérer que, désormais, tout sujet utile à la propagande du candidat élu Président de la République, et que celui-ci s'engagera à soumettre à référendum pour capter quelques voix, devra donner lieu à révision sitôt passée l'élection ? Cette fois-ci, il s'agit de l'école, mais les sujets ne manquent pas, et c'est sans doute un pur hasard, ou un oubli, si les veuves des marins-pêcheurs ne sont pas intégrées dès aujourd'hui dans l'article 11. (*Rires.*) On peut s'attendre à tout !

Au rythme d'une révision par septennat, l'article 11 va-t-il devenir le refuge des plus infimes ou des plus saugrenues promesses électorales catégorielles ?

La liste des sujets qu'on nous propose d'ajouter à l'article 11 est, en effet, surprenante et inquiétante.

Elle est surprenante parce qu'on y découvre les « réformes relatives à la politique économique et sociale de la nation », qui n'avaient pas été évoquées jusqu'à présent, dont on ignore tout et qui nous viennent de l'Assemblée nationale, où elles ont remplacé les « orientations générales », sans que rien soit changé au fond.

S'agit-il de réformer nos engagements européens ou internationaux, de réformer la fiscalité, la politique salariale, le droit du travail, les retraites, la solidarité, la protection sociale, bref, de sujets qui concernent des principes fondamentaux de valeur constitutionnelle ? Tout peut y passer, car tout, ou presque, fait partie de la politique économique et sociale, dont les réformes possibles sont si diverses qu'elles sont en fait illimitées et infinies.

On peut même imaginer que, pour mieux contraindre ou mieux humilier le Parlement, l'exécutif demande un jour au peuple de se substituer à l'Assemblée nationale pour approuver, à travers une loi-cadre, le programme ou la déclaration de politique générale du Gouvernement qui, comme tout le monde le sait, est rituellement consacrée aux réformes, ou encore pour voter une loi habilitant le Gouvernement à réformer par ordonnances, à la place du Parlement, sans conditions et pour un délai illimité.

Oui, mes chers collègues, tout peut sortir de cette « boîte de Pandore » : il n'y a pratiquement plus de limites à l'exception au principe du vote de la loi par le Parlement. Et on crée une nouvelle exception à la règle selon laquelle le Gouvernement n'est responsable que devant le Parlement. Et on prétend revaloriser son rôle en transférant l'essentiel de l'article 34 et le premier alinéa de l'article 49 sous l'article 11 : c'est un peu fort de café !

Ce qui est proposé est également inquiétant, car, en ne citant pas expressément l'école, sujet qui, à lui seul, mériterait une longue discussion, et en mentionnant « les règles fondamentales de l'organisation et du fonctionnement des services publics », l'article 11 nouveau couvrira, là encore, un champ tellement vaste que tout pourra y passer : la privatisation ou la suppression de services publics essentiels à la vie nationale ou à l'aménagement du territoire, la réforme du statut des fonctionnaires et des agents publics, la limitation ou la suppression, par des entraves plus ou moins sournoises, du droit syndical ou

du droit de grève dans les services publics, la réforme du statut de l'audiovisuel public, la réforme de la justice ou du statut des magistrats, que sais-je encore...

La commission des lois, d'ailleurs, a fort bien vu l'affaire en faisant preuve d'une grande prudence dans la nouvelle rédaction qu'elle proposera au Sénat pour l'article 11.

C'est aussi la « boîte de Pandore » d'où peut sortir le plébiscite qui captera ou calmera l'humeur d'une opinion impatiente, exigeante et expéditive, parce que traumatisée par la crise et manipulée par certains médias, qui ont depuis longtemps remplacé l'information par le commerce et le profit.

Pour protéger la compétence parlementaire, notre assemblée a refusé la révision de 1984, pourtant bien ciblée et bien dans l'esprit de l'article 11 d'origine. Va-t-elle aujourd'hui prêter la main, sans sourciller et par pure convenance politique, à cette implosion du domaine parlementaire ?

Et on ne peut même pas invoquer l'urgence puisque, comme l'a fort bien dit M. Larché ce matin, sur l'école, on nous dit qu'on ira au référendum s'il y a consensus de tous les partenaires et qu'il faudra bien dix-huit mois à deux ans pour y arriver. Si l'on y arrive !

Enfin, dès lors que le champ du référendum devient illimité, tous les excès sont possibles et, mes chers collègues, si vous voulez absolument faire plaisir à M. le Président de la République, veillez au moins à ce qu'une loi référendaire ne remette pas en cause des garanties fondamentales qui vont bien au-delà de la Constitution elle-même, qui ne découlent même pas d'elle - c'est parfois l'inverse - et qui sont l'essence de la République, de la démocratie, de la liberté et de l'égalité.

Si ce texte dramatiquement général dans sa formulation devait être voté, il faudrait absolument l'équilibrer par un débat parlementaire préalable et, surtout, par un contrôle de constitutionnalité en amont, à l'exemple de celui qui a été proposé en février 1993 par le Comité consultatif pour la révision de la Constitution, mais en écartant de son dispositif tout ce qui était un peu humiliant pour le Sénat.

A défaut de ce débat, et surtout de ce contrôle, la révision deviendrait dangereuse, donc inacceptable pour tous les démocrates, et ils sont tout de même nombreux dans cet hémicycle !

Depuis des mois, on nous répète qu'il faut mettre un coup d'arrêt à la dérive monarchique qui prospérerait sur les ruines du Parlement. Pour ma part, je n'y ai jamais cru et je n'y ai vu que prétexte à vaines polémiques politiciennes.

Mais il faut croire que cette prétendue « dérive monarchique » n'était qu'un argument électoral puisque vous nous proposez de faire l'inverse de ce que vous envisagiez hier en transférant la quasi-totalité de la compétence législative non pas au peuple, qui ne peut dire que oui ou non, mais au Président de la République et au Gouvernement, qui pourront s'en servir à leur guise et qui, par quelques dispositions démagogiques ou vagues, chercheront à abuser les Français en leur arrachant un consentement qu'ils regretteront aussitôt.

Pis, on privera la loi de la qualité que seul le débat parlementaire, avec le droit de critique et d'amendement, peut lui donner et on invitera le pays à se prononcer sur des questions techniques complexes, dont il ne retiendra que les analyses sommaires de ceux qui chercheront à le tromper ; c'est un peu ce que disait M. Taittinger tout à

l'heure. Le référendum est fait pour trancher de grandes questions nationales - M. Guéna l'a rappelé - pas pour aménager le barème de la taxe sur les chiens !

J'ai bien lu vos déclarations, monsieur le garde des sceaux, on ne peut faire de référendum qu'en session, et le Parlement peut donc exercer son contrôle politique.

D'abord, par parenthèse, le Président de la République et le Gouvernement n'auront plus six mois, mais neuf mois, pour faire un référendum. La session unique les arrange bigrement !

Ensuite, je rappelle que, en 1962, le référendum, sitôt annoncé, a donné lieu à une motion de censure, que celle-ci a été votée, seule du genre sous la V<sup>e</sup> République, que l'Assemblée nationale a été aussitôt dissoute et que tout cela - Gouvernement renversé, Assemblée nationale dispersée, Sénat seul pour assurer la permanence parlementaire... - n'a pas empêché le référendum de se dérouler normalement, d'être gagné par le Président de la République et d'entraîner dans la foulée la victoire de ses amis aux législatives.

Et voilà comment, au prétexte de renforcer les pouvoirs du Parlement, on aboutit à le déshabiller dangereusement au profit de l'exécutif ! Belle pirouette !

J'ai bien entendu M. le garde des sceaux nous expliquer ce matin toutes les raisons qu'il avait de ne pas retenter le contrôle de constitutionnalité.

Puis-je me permettre de le renvoyer aux débats qui se sont déroulés le 24 avril 1990 devant l'Assemblée nationale, lorsque lui-même, alors député, soulignait qu'un seul pouvoir accomplit encore aujourd'hui, un très grand nombre d'actes sans subir aucun contrôle et sans que soit vérifiée la conformité de ceux-ci à la Constitution dont il est pourtant, d'après l'article 5, le gardien : c'est le Président de la République ?

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Les projets de loi émanent non pas du Président de la République mais du Gouvernement.

**M. Michel Charasse.** Monsieur le garde des sceaux, vous avez proposé, le 24 avril 1990, le contrôle de constitutionnalité sur les actes du Président de la République. Ce à quoi votre ami Pierre Mazeaud ajoutait : « Absolument. »

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Il s'agissait d'autres actes, notamment de la non-signature d'ordonnances.

**M. Michel Charasse.** Vous avez le droit de changer d'avis, mais ne nous expliquez pas, aujourd'hui, que notre idée est saugrenue alors que vous la défendiez si brillamment le 24 avril 1990 ! (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Pas du tout !

**M. Michel Charasse.** Huissier, faites passer, s'il vous plaît, ce texte à M. le garde des sceaux pour lui rafraîchir la mémoire.

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Monsieur Charasse, me permettez-vous de vous interrompre ?

**M. Michel Charasse.** Je vous en prie, monsieur le garde des sceaux.

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

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Les actes du Président de la République, dont je disais qu'ils ne faisaient l'objet d'aucun contrôle, en particulier de constitutionnalité, ne pouvaient être les projets de loi, qui, par défini-

tion, émanent du Gouvernement et que le Président de la République décide ensuite de soumettre à référendum. Je faisais allusion, monsieur Charasse, par exemple, à l'acte qu'accomplit le Président de la République lorsqu'il refuse sa signature à une ordonnance délibérée par le Parlement.

**M. Marcel Charmant.** C'est son droit !

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** De ce point de vue, je n'ai pas changé d'opinion et, croyez-moi, entre 1990 et aujourd'hui, je suis parfaitement cohérent. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.*)

**M. le président.** Veuillez poursuivre, monsieur Charasse.

**M. Michel Charasse.** Monsieur le garde des sceaux, si vous pensez que le Président de la République ne peut pas refuser de signer un acte réglementaire proposé par le Premier ministre, qu'il s'agisse d'une ordonnance ou d'un décret, alors vous devez accepter - cela aurait été très utile, durant la cohabitation - que le Premier ministre ne puisse pas refuser de lui faire une proposition d'ordonnance ou de décret. Tout est dans tout et le contraire de tout : ou bien l'article 13 oblige les deux, ou il n'oblige personne !

J'en viens maintenant, mes chers collègues, à la session unique de neuf mois, si chère à M. Séguin et, peut-être est-ce vrai, monsieur Guéna, à ceux qui rêvent en secret de revenir aux délices empoisonnés du régime d'assemblée.

Monsieur le garde des sceaux, vos propositions me semblent dérisoires, car elles font semblant de remettre en cause l'équilibre voulu en 1958 entre le législatif et l'exécutif, afin de mettre un terme aux excès jugés fâcheux de la IV<sup>e</sup> République.

Mais rassurez-vous, monsieur Guéna, ce n'est qu'une apparence, qui ne rendra pas au Parlement une once de ses pouvoirs d'antan.

Dans le régime de la Constitution de 1958, le Parlement siège automatiquement deux fois trois mois par an ou presque, parce qu'il n'a plus la maîtrise de son ordre du jour, parce que le champ de la compétence législative est limité par les articles 34 et 37, parce qu'on peut se passer du Parlement avec les ordonnances, parce qu'on peut forcer le rythme à l'Assemblée nationale avec l'article 49-3 (*M. Dreyfus-Schmidt acquiesce...*), parce qu'on peut limiter l'examen des amendements en séance à ceux qui ont été vus en commission et parce que les délais d'examen du budget sont enfermés dans le carcan de l'article 47 et de sa loi organique d'application, etc.

Mais vous ne modifiez rien de tout cela, monsieur le garde des sceaux ! Pourquoi alors mobiliser les élus trois mois de plus s'ils n'ont pas plus de possibilités d'action qu'aujourd'hui ?

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Absolument !

**M. Michel Charasse.** On nous dit que nos ordres du jour auront plus de « mou », que nous aurons plus de temps pour examiner les textes, que nous aurons moins de séances de nuit... que sais-je encore ?

Mais nous siégeons déjà, en fait, plus de sept mois par an avec les sessions extraordinaires qui suivent rituellement les sessions ordinaires, et en tout quelque cent vingt jours en moyenne, alors que la session unique, après modification par l'Assemblée nationale, en comportera cent trente, c'est-à-dire en gros la situation actuelle.

Il est donc, dès maintenant, évident que le Gouvernement disposera d'autant de temps qu'aujourd'hui et ne sera donc pas contraint de nous demander de siéger au-

delà du chiffre fixé par le premier alinéa du nouvel article 28. Et puisque le chiffre retenu par l'Assemblée nationale correspond à ce qui existe aujourd'hui, nous n'aurons toujours pas plus de temps pour examiner nos propositions de loi ; car il serait tout de même étonnant que la mise en œuvre du programme du président Chirac aboutisse à réduire le nombre des projets de loi et plus étonnant encore que le Gouvernement nous demande des séances supplémentaires pour caser des propositions de loi dont il ne veut pas aujourd'hui.

Quant à l'Assemblée nationale, elle pourra certes demander des séances supplémentaires si son texte devait être adopté mais ses démarches n'auront pas forcément plus de succès que celles qui étaient destinées à obtenir une session extraordinaire et qui sont devenues très rares, surtout depuis le refus hautain opposé par le Général de Gaulle en 1960, et qu'a évoqué M. Guéna.

Quant aux séances de nuit, chacun sait que les plus nombreuses, les plus longues, les plus fastidieuses, les plus épuisantes, les plus inévitables, sont celles de la période budgétaire. Puisque l'article 47 de la Constitution et sa loi organique ne sont pas modifiés, il nous faudra toujours respecter le délai de soixante-dix jours pour voter le budget, il ne sera pas question de dépasser Noël, et ce n'est pas parce que nous siégerons en janvier, février et mars que le Gouvernement se dispensera de nous demander d'examiner simultanément des textes urgents, devant entrer en vigueur au début du mois de janvier. Ne rêvons pas : mes chers collègues, les séances de nuit ont encore un bel avenir !

On nous dit aussi - c'est le président Séguin - que la session continue de neuf mois renforcera le contrôle parlementaire.

Mais c'est oublier que, si notre pouvoir législatif est encadré et limité, notre pouvoir de contrôle est immense et permanent, session ou pas. Ce pouvoir de contrôle n'a pas cessé de s'étendre, de se renforcer, de s'améliorer depuis 1958. Ainsi, les centaines de documents que le Parlement exige du Gouvernement tombent trop souvent sur nos bureaux dans l'indifférence générale ; les rapporteurs spéciaux des commissions des finances ont les plus larges pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place, mais bien peu de nos collègues s'en servent vraiment et pleinement. Nous avons le droit de multiplier les commissions d'enquête, dont les pouvoirs ont été renforcés et étendus, mais c'est la croix et la bannière pour convaincre la majorité - les majorités, devrais-je dire - de faire de la peine au Gouvernement en créant systématiquement ce genre de commissions ! Nos commissions des finances peuvent demander des enquêtes à la Cour des comptes, mais ne le font plus depuis longtemps...

**M. Roger Chinaud.** Cela a repris !

**M. Michel Charasse.** Je ne l'ai pas entendu dire, et je siége à la commission des finances !

**M. Roger Chinaud.** Vous étiez alors ministre du budget, c'est pourquoi cela vous embêtait ! *(Sourires.)*

**M. Michel Charasse.** Non, non ! On auditionne la Cour des comptes, mais on ne lui demande plus d'enquête.

C'était, je crois, l'article 10 de la loi du 22 avril 1967.

**M. Roger Chinaud.** Je vous demande pardon ! Sur l'initiative de M. le président Poncelet et de moi-même, les enquêtes ont repris, mon cher collègue.

**M. Michel Charasse.** En ce moment, il n'y en a plus ! De toute façon, monsieur l'ex-rapporteur général, je vais me renseigner !

Enfin, lorsque nos commissions permanentes organisent des auditions de personnalités extérieures, nos invités ne rencontrent que des publics limités. Et je ne parle pas des délais de réponse aux questions écrites ou orales !

J'arrête là mon énumération car elle n'est pas vraiment à l'honneur du Parlement, et personne ne croira jamais qu'il fera mieux et plus, parce qu'il siégera neuf mois, que ce qu'il a déjà le droit de faire douze mois sur douze !

Nous déplorons tous la lenteur de l'application des lois malgré les efforts des gouvernements depuis plusieurs années. Mais comment le Gouvernement fera-t-il pour aller plus vite s'il est mobilisé en permanence neuf mois sur douze devant les chambres ? Comment trouvera-t-il le temps et le calme nécessaires pour faire son travail réglementaire ? N'aura-t-il pas alors tous les prétextes pour tarder à appliquer les dispositions votées par le Parlement contre son avis ?

Enfin, s'il reste du temps, comment l'occuper sinon par des débats sans vote qui ne règlent rien et qui ont du mal à mobiliser les parlementaires.

**M. Josselin de Rohan.** Aviez-vous dit tout cela ?

**M. Michel Charasse.** Oh ! si vous saviez, monsieur de Rohan, tout ce que j'ai dit aux uns et aux autres !

**M. Christian de La Malène.** Vous dites tant de choses ! *(Sourires.)*

**M. Michel Charasse.** J'ai l'habitude d'être assez solitaire ! *(Nouveaux sourires.)*

Quel est donc l'intérêt de la session unique de neuf mois, sinon de donner aux assemblées ce dont personne ne voulait plus en 1958, c'est-à-dire mille occasions de mobiliser et de harceler l'exécutif et de présenter de plus en plus souvent en direct à la télévision le triste spectacle de la vie parlementaire lorsqu'elle n'est pas consacrée à la loi et qu'elle n'est que tumulte et invectives !

La session unique, c'est la fausse fenêtre qui risque de rendre au Parlement une image qui lui a fait tant de mal avant 1958 et de donner aux parlementaires le goût amer de la tromperie sur la marchandise ! Je ne peux pas croire que c'est ce que veulent le président Chirac et le président Séguin ! Et pourtant !

Enfin, sur l'immunité parlementaire, qu'on s'étonne de trouver dans votre texte, le projet remet en cause l'indépendance des parlementaires, et donc la séparation des pouvoirs, dont Montesquieu et la déclaration de 1789 relèvent que, sans elle, il n'est point de constitution.

Chacun connaît les principes de la séparation des pouvoirs, je n'y reviens pas, et chacun sait comment ils sont, les uns et les autres, séparés et garantis.

En ce qui concerne les parlementaires, tout est prévu pour qu'ils soient totalement indépendants : le mandat impératif est interdit, on ne peut pas les acheter avec des décorations, leur indemnité est protégée, leurs caisses de retraites autonomes, ils ne sont pas tenus d'adhérer à un groupe politique, ils ne peuvent pas être recherchés et poursuivis pour les actes de leur mandat...

Surtout, la justice ne peut pas les traîner devant les tribunaux pour un oui ou pour un non, uniquement pour les empêcher d'exercer leur mandat, pour les faire taire, pour les arracher au siège où le suffrage universel les a mis, pour les contraindre à voter dans tel ou tel sens, pour les obliger à combattre ou à soutenir le Gouvernement ou pour le priver de leur concours et de leur suffrage.

C'est ce qu'on appelle l'inviolabilité parlementaire, élément essentiel de l'immunité, que le projet remet brutalement et gravement en cause, sans raison ni nécessité.

L'inviolabilité est certainement la plus ancienne et la plus constante des dispositions de notre droit parlementaire, et son impérieuse nécessité n'a jamais été contestée par personne.

Chacun a rappelé la première décision parlementaire du 23 juin 1789, et je n'y reviens pas.

Toutes nos Constitutions ont peu ou prou repris l'esprit de ces dispositions, sinon la lettre, je ne les énumère pas.

Il n'est pas d'exemple de régimes démocratiques étrangers dont le Parlement ne bénéficie de protections analogues, qui remontent, elles aussi, à l'origine de chaque institution parlementaire.

Chaque fois qu'on a tenté de revenir en arrière, il a fallu très vite se raviser tant étaient graves les menaces qui pesaient sur les représentants du peuple et leur indépendance. Et ce ne fut jamais glorieux pour l'histoire parlementaire.

C'est dans la période la plus noire de la Révolution que la Convention a suspendu l'inviolabilité, le 1<sup>er</sup> avril 1793, pour la rétablir bien vite le 10 novembre de la même année. Et si Couthon a arraché sa suppression par la loi du 22 prairial An II, la Convention s'est ressaisie dès le lendemain, 23 prairial, pour rappeler que le « droit exclusif de la représentation nationale de décréter ses membres d'accusation et de les faire mettre en jugement, est un droit inaliénable ».

Suffisamment échaudée, et alors qu'après le 9 thermidor les délations et les menaces étaient générales, la Convention a arrêté, le 8 brumaire An III, des règles particulièrement minutieuses pour établir et protéger effectivement l'inviolabilité de ses membres.

Quelles qu'aient pu être, mes chers collègues, les variantes de nos textes constitutionnels, ces protections sont demeurées intactes depuis plus de 200 ans. Elles interdisent aujourd'hui toute poursuite correctionnelle ou criminelle pendant les sessions sans le consentement de l'Assemblée intéressée. C'est ainsi depuis que le Parlement existe et c'est l'une des plus vieilles lois de la République. Le code pénal punit sévèrement - je ne parlerai même pas de son ancien article 121 - tout magistrat ou policier qui agirait sans les autorisations exigées par la Constitution.

Mes chers collègues, c'est faire du mal à la République et à la démocratie que de soutenir, - et je suis triste d'avoir entendu M. le garde des sceaux défendre cette thèse ce matin, comme le font parfois ceux qui brûlent d'en découdre avec la classe politique - que l'inviolabilité est un privilège qui placerait les parlementaires au-dessus des lois et des autres citoyens et qui les soustrairait à la justice.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Très bien !

**M. Michel Charasse.** Tous les traités de droit constitutionnel, tous les praticiens du droit public ont toujours conclu dans le même sens qu'Eugène Pierre dans son fameux ouvrage de droit parlementaire, qui souligne que l'inviolabilité « n'est pas un principe au profit d'une catégorie d'individus, c'est une mesure d'ordre public décrétée pour mettre le pouvoir législatif au-dessus des atteintes du pouvoir exécutif. Dans les grands conflits, un gouvernement menacé pourrait être amené à se servir de la justice au profit de sa défense ou de ses rancunes ». Et il ajoute : « Il s'agit de protéger les parlementaires contre les poursuites qui, sous prétexte d'atteindre un crime ou un délit de droit commun, auraient pour origine l'intérêt

du pouvoir exécutif dans la main duquel est placée l'action publique ou les animosités des citoyens engagés dans les luttes électorales ».

Cette question de l'immunité parlementaire a été très largement traitée dès les débuts du régime parlementaire. Je vous renvoie, mes chers collègues, au débat du 8 mars 1833 devant la Chambre de la Monarchie de Juillet, où l'immunité était considérée comme un principe essentiel.

Il est vraiment injuste et faux de faire croire que l'inviolabilité a pour objet d'interdire en fait toutes les poursuites, même les plus nécessaires, et qu'elle conduirait les chambres à se substituer à la justice pour apprécier les charges pesant sur un parlementaire.

C'est le président du Conseil Casimir Perier, qui rappelle, le 8 mai 1894 : « La Chambre ne juge pas. Ce n'est pas à elle d'apprécier si celui qui est mis en cause est un coupable ou un innocent. Le régime de la séparation des pouvoirs est ici respecté comme en toute autre matière : ce n'est pas un coupable que la justice réclame, c'est simplement le magistrat qui soutient que l'action des lois ne doit pas être suspendue. »

C'est la Cour de cassation, qui suit les conclusions de Ledru-Rollin, le 29 janvier 1842, en soulignant que « le principe politique qui consacre l'inviolabilité du député [ne le fait pas] dans l'intérêt de sa personne mais dans l'intérêt du pays et pour l'exécution du mandat qu'il lui a confié ». (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

Ce sont le tribunal de Reims, le 29 mars 1862, et la cour de Besançon, le 10 avril 1865, qui affirment que l'inviolabilité protège non pas l'individu, mais l'institution et qu'aucun parlementaire ne peut donc renoncer lui-même à son immunité.

En plus de deux cents ans de vie parlementaire, il n'est pas d'exemple d'une demande d'autorisation de poursuites qui n'ait pas eu de suites devant une assemblée...

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Oh !

**M. Michel Charasse.** ... - sauf lorsqu'elle intervenait en toute fin de session -, dès lors qu'elle avait un caractère sérieux, loyal et sincère ou, comme l'a dit Trarieux le 7 juin 1880, « qu'elle implique l'indiscutable nécessité d'une répression et l'obligation impérieuse d'y sacrifier l'intégrité de la représentation nationale ».

Peut-on citer, dans la période récente, où les demandes de poursuites fleurissent, un seul cas où une assemblée aurait refusé de laisser poursuivre l'un des siens, aurait même « traîné les pieds » alors que nous ne sommes tenus par aucun délai pour statuer ? Depuis 1958, quinze demandes ont été acceptées par les deux assemblées et dix seulement ont été rejetées, essentiellement parce qu'elles visaient des délits commis en réunion publique ou par voie de presse.

Et peut-on dire même que la protection accordée aux parlementaires français pendant qu'ils siègent au Parlement est excessive ?

Je vous renvoie, mes chers collègues, aux règles qui sont fixées par la Constitution des États-Unis, qui sont beaucoup plus larges et libérales, et à celles, sans doute un peu exagérées, qui s'appliquent au Parlement européen.

Faut-il rappeler que l'inviolabilité ne s'applique pas aux instances civiles, même si elles vont au pénal, ni aux procédures fiscales, ni aux contraventions avec peines de prison, ce que le professeur Jacques Robert, aujourd'hui membre du Conseil constitutionnel, a regretté en rappelant que le disciplinaire en est, lui aussi, exclu et que le général Stehlin, pour s'être exprimé comme député, s'est

trouvé mis à la retraite d'office pour manquement au devoir de réserve des officiers généraux de la deuxième section, le 13 novembre 1974.

Seul, finalement, le doyen Georges Vedel se réjouit de cette atteinte à notre indépendance. Mais il est vrai que l'indépendance des pouvoirs semble lui importer peu depuis qu'il a réussi à faire proclamer par le Conseil constitutionnel que celle des professeurs d'université était un principe fondamental de valeur constitutionnelle : cette dérisoire satisfaction corporatiste aura été son seul vrai combat pour les grands principes ! (*Rires.*)

**M. Yves Guéna.** Elle est bien bonne !

**M. Michel Charasse.** Alors, monsieur le garde des sceaux, pourquoi vouloir faire ce qu'on n'a plus jamais osé depuis Couthon et la Convention : supprimer l'autorisation de poursuivre et limiter l'intervention des chambres uniquement aux mesures restrictives de liberté ?

Votre seul argument est que c'est inévitable avec la session unique et qu'on ne peut tout de même pas protéger les parlementaires neuf mois sur douze ! Mais, avec les sessions extraordinaires à répétition, ils le sont déjà plus de sept mois sur douze ! Et, sous les Républiques précédentes, ils siégeaient beaucoup plus longtemps que nous aujourd'hui, sans qu'on ait même imaginé tordre le cou à l'inviolabilité. Celle-ci s'applique quand on siège, un point c'est tout. Et cela ne se discute pas, sauf à vouloir ruiner la séparation des pouvoirs en s'en prenant à l'une des plus nécessaires et des plus sacrées des franchises parlementaires. Car jamais aucun juge n'a été empêché de poursuivre un parlementaire coupable de faits relevant du droit commun, même sous les III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> Républiques, en session permanente !

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Très bien !

**M. Michel Charasse.** Faut-il voir dans votre démarche, monsieur le garde des sceaux, quelques pressions des bureaux de la chancellerie, qui ne supportent plus de transmettre vos demandes et d'attendre que les assemblées répondent, ou qui sont effrayés par la perspective de devoir agir uniquement pendant les sacro-saintes vacances judiciaires ?

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** J'ai demandé la suppression de l'immunité.

**M. Michel Charasse.** Vous qui avez été, monsieur le garde des sceaux, un parlementaire actif et très sourcilieux quant aux droits des assemblées et de leurs membres, je le sais pour avoir relu un grand nombre de vos interventions comme député, et j'aurais voulu en faire autant - ...

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Je le répète, j'ai demandé la suppression de l'immunité parlementaire.

**M. Michel Charasse.** ... vous qui avez même demandé que les ministres soient jugés comme les autres...

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Eh oui ! je l'ai demandé.

**M. Michel Charasse.** *Perseverare diabolicum !* ... Je ne suis d'ailleurs pas sûr que la presse vous en aime plus pour autant, monsieur le garde des sceaux !

Vous donc qui avez participé avec talent à de grands débats et dont le nom restera dans les annales de l'institution représentative, comment n'avez-vous pas vu le piège dans lequel on cherche à nous enfermer, la digue qu'on cherche à faire sauter, alors que l'inviolabilité constitutionnelle des parlementaires est depuis deux ou trois ans l'objet des assauts et des manquements les plus insupportables ?

Faut-il en faire l'énumération, non exhaustive d'ailleurs ?

En 1993, en pleine session, un député du sud de la France a été retenu neuf heures en garde à vue, malgré ses protestations, jusqu'à ce qu'on cède finalement, et de mauvais gré, devant la qualité qui le rend inviolable ! Que s'est-il passé, mes chers collègues, après ce crime contre la Constitution ? Rien, pas la moindre poursuite contre les policiers et les magistrats coupables de cette forfaiture, pas même une sanction disciplinaire. Devant cette démission de l'Etat, comment ne pas s'indigner et s'inquiéter, même si la Cour a annulé la procédure, ce qui était bien le moins qu'elle puisse faire ?

Dans le même temps, un député du Nord a été mis sur écoute judiciaires jusqu'à ce qu'on s'aperçoive de la bévue. Là encore, pas de sanction. Vous n'occupez pas encore vos fonctions, monsieur le garde des sceaux, je vous rassure tout de suite.

Ici même, à nos portes, en décembre dernier, des gendarmes mandatés par deux juges de Nîmes, au professionnalisme inversement proportionnel au culot, sont venus demander l'autorisation d'emmener un de nos collègues, ces magistrats pensant qu'un simple coup de tampon d'un huissier du Sénat suffisait pour arracher l'intéressé à son fauteuil et les autoriser à l'embarquer.

Là encore, et bien que le garde des sceaux de l'époque ait été « court-circuité » et un peu ridiculisé, pas de poursuites, pas de sanction, pas d'Etat !

Quand on voit où nous en sommes aujourd'hui, on tremble en pensant à ce qui arrivera demain si l'on peut ainsi poursuivre les parlementaires sans vérifier le sérieux et la sincérité du dossier.

Ce n'est pas de vos parquets que je crains le pire, monsieur le garde des sceaux, ni même de vous ou de vos successeurs.

Non, je crains, pour l'indépendance des parlementaires, les folles équipées d'un Bidalou, les folles entreprises d'un Jean-Pierre acculant Pierre Bérégovoy au suicide avec un dossier vide de tout délit mais plein de haine fabriquée pour exciter la meute.

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Allons, allons !

**M. Michel Charasse.** Je crains, monsieur le garde des sceaux, le magistrat instructeur qui utilisera la loi et sa fonction pour assouvir une passion politique ou pour être à la « une » et qui sait bien que, s'il n'a aucune chance d'obtenir satisfaction dans le prétoire où l'on juge collégialement et en conscience, le mal sera fait par le lynchage de la clameur publique actionnée par une partie de la presse, pour laquelle le sensationnel a remplacé depuis longtemps le respect des droits de la personne.

Je crains les journalistes approximatifs, voire incompetents, qui font tant de mal à la démocratie ; je crains la presse des prétendues « consciences » qui poignardent dans le dos et filent se blanchir à confesse ; je crains les Fouquier-Tinville qui fleurissent dans quelques salles de rédaction ; je crains les nouveaux Gringoire aux allures bien propres ; je crains ces télévisions privées où moralisent des journalistes aux mains sales (*M. Jean-Luc Mélenchon approuve*)... et j'en passe.

Car, depuis l'époque où Eugène Pierre et quelques autres craignaient les parquets, les choses ont bien changé, et l'état de notre justice est tel aujourd'hui, du fait de quelques-uns, que nous ne pouvons pas nous permettre de lui livrer ainsi l'institution parlementaire.

Le Sénat, mes chers collègues, a toujours été particulièrement vigilant pour tout ce qui concerne l'inviolabilité, et les travaux de la commission des lois confirment que cette vigilance, monsieur le rapporteur, ne s'est pas démentie ces jours derniers.

Le Sénat a su ainsi rester à l'écart du courant délétère qui porte aujourd'hui ces deux pouvoirs sans contrôle ni sanction que sont la justice et la presse de mauvaise foi.

Le Sénat peut-il accepter aujourd'hui ce retour en arrière, alors qu'il a décidé qu'une suspension des poursuites valait jusqu'à la fin du mandat et non pas seulement jusqu'à la fin de la session, alors qu'il a refusé que des poursuites non autorisées pendant la session puissent être engagées aussitôt après, pendant l'intersession, alors qu'il a toujours précisé minutieusement les limites des poursuites et qu'il a toujours refusé les poursuites qui, sous couvert de la diffamation, auraient pu conduire ses membres à être jugés pour délit d'opinion ?

Toute cette construction jurisprudentielle « saute » avec le texte du Gouvernement, et c'est un recul énorme.

Rogner sur l'inviolabilité, c'est livrer les parlementaires à la vengeance et à l'arbitraire de ceux qui, en toute impunité, profitent de la faiblesse d'un Etat terrorisé par la médiatisation à outrance pour s'ériger en pouvoir indépendant de la loi elle-même et pour se livrer à un assaut en règle contre les autorités et contre les principes de la République, en sachant parfaitement que les poursuites et les secrets dévoilés sur la place publique comptent plus que les jugements et les arrêts définitifs, surtout s'ils relaxent ou s'ils blanchissent. Car le non-lieu ou l'acquiescement sont toujours sans effet sur la mort politique qui suit presque toujours la plus anodine des mises en examen !

Aujourd'hui, ces comportements minent la République de l'intérieur et favorisent ses ennemis, qu'on voit progresser au fil des élections.

En refusant de livrer le Parlement aux adversaires de la démocratie et de la séparation des pouvoirs, le Sénat doit dire solennellement que le sort des représentants du peuple ne relève que du peuple et que, s'ils n'ont manqué ni à l'honneur ni à la loi, seul le peuple a le droit de les sanctionner et de les renvoyer.

Mes chers collègues, il paraît qu'on nous invite à revaloriser le rôle du Parlement pour mettre un terme - je cite l'exposé des motifs du projet de loi - « à la distance qui s'est progressivement établie entre les citoyens et ceux qui ont vocation pour les représenter ».

Mais que voyons-nous ?

On donne à l'exécutif les moyens de s'approprier le domaine du Parlement pendant neuf mois sur douze.

On donne au peuple, qui a certes tous les droits mais qui risque d'avoir bien du mal à trancher, le pouvoir de régler par un « oui » ou par un « non » des questions techniques complexes qui exigent l'apport et l'éclairage du débat parlementaire, sans oublier, même si l'expression est vieillotte, les risques de plébiscites liberticides. Au reste, on ne les redoute jamais du Président de la République en place, mais on ne sait jamais ce que feront ses successeurs...

Je ne voudrais pas que l'on considère que ce propos est une attaque *ad hominem*, j'ai trop de respect pour la personne et la fonction du Président de la République ; mais un texte constitutionnel, cela reste. Après tout, le 10 juillet 1940, certains de ceux qui ont voté la révision constitutionnelle - à part les quatre-vingts, qui ont eu un sursaut - l'ont fait sans doute de bonne foi ; puis, le 12 juillet 1940, soit quarante-huit heures après, le maré-

chal Pétain, avec ses premiers actes constitutionnels, prenait tous les pouvoirs. C'est arrivé ainsi. Il faut donc faire attention à ce qu'on peut faire de ce qu'on écrit avec les meilleures intentions du monde !

On ampute l'inviolabilité en autorisant à tout moment la mise en examen des parlementaires pendant qu'ils siègent, en violation de leur indépendance et de la séparation des pouvoirs. On peut ainsi leur interdire de siéger parce qu'il leur faudra répondre aux convocations des juges. On les menace en permanence du délit d'opinion. On les livre à des pouvoirs d'autant plus insolents qu'ils se savent sans contrôles et on fait reculer plus de deux cents ans de garanties pour nous ramener à l'époque de la terreur et des lois de prairial !

A côté de cette barque vraiment trop chargée, comme la contrepartie est dérisoire ! On octroie au Parlement le droit de siéger trois mois de plus par an - en fait deux mois - et pour faire exactement la même chose qu'aujourd'hui, mais en ayant plus de temps, comme dans le supplice chinois... pour souffrir de toutes les contraintes imposées depuis 1958. (*Rires.*) Cette réforme « poudre aux yeux » ne peut qu'intéresser les ignorants.

Parce qu'il est dangereux pour la démocratie, pour l'équilibre des pouvoirs et pour leur séparation, il est du devoir des Républicains de s'opposer à ce projet de révision, sauf, bien entendu, s'il devait être substantiellement modifié.

A ce devoir, monsieur le garde des sceaux, je vous le dis avec regret, et pour votre personne et pour ce que vous êtes, ma conscience d'homme libre, au-delà de toute médiocre considération politicienne, m'ordonne de ne pas me dérober. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

**M. le président.** La parole est à M. Haenel.

**M. Hubert Haenel.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, nous voici donc dans le vif du sujet, au cœur du débat post-présidentiel sur les réformes, en premier lieu, celle de nos institutions, en second lieu, celle de nos méthodes de travail, j'allais dire de certains us et coutumes qui mettent la France et les Français sous l'étouffoir.

Faut-il réformer ? Pourquoi ? Pour qui ? Jusqu'où peut-on aller sans « casser » ? Comment réformer ?

Peut-être aurais-je dû me taire. Avant moi se sont en effet exprimés des aînés forts d'avoir été associés aux origines de nos institutions, forts d'une longue expérience du jeu et des jeux de celles-ci.

De quel droit puis-je ainsi m'exprimer ? Tout simplement de celui que me confère, pour quelques semaines encore, un mandat qui m'a été confié par les grands électeurs de Haute Alsace et que je tiens à exercer jusqu'au bout.

Mes chers collègues, ces neuf années passées au milieu de vous m'ont certes appris la sagesse et la modestie, mais m'ont aussi, petit à petit, incité à l'audace.

Nous avons pour nous non seulement la durée et la stabilité, mais aussi, le plus souvent, d'un bout à l'autre de l'hémicycle, la bienveillance et la courtoisie de nos collègues. Nous devons, je crois, plus souvent user au mieux de ces avantages pour aller de l'avant et pour oser.

De quoi s'agit-il ? Il s'agit de réformes. Il s'agit tout simplement de passer des discours et programmes aux actes d'une part en amorçant un rééquilibrage des pouvoirs au sein du Meccano institutionnel français, d'autre part en donnant sur les sujets de fond, plus souvent et en direct, la parole au peuple.

Instituer une session parlementaire unique relève du souci si souvent exprimé, ici même et à l'Assemblée nationale, d'un travail parlementaire continu, d'une session organisée plus efficacement, de délais plus longs pour examiner les textes, qui nous sont trop souvent soumis de façon désordonnée. Cela relève également du besoin de contrôler, plus et mieux, l'action du Gouvernement, des administrations, des entreprises et des établissements publics.

Louables intentions auxquelles on ne peut que souscrire !

Mais pourquoi, monsieur le ministre, mes chers collègues, ne pas aller jusqu'au bout de la logique ? De quoi nous plaignons-nous à longueur de session ! De l'urgence brouillonne de nos travaux et du temps qui presse.

Que voulons-nous ? A mi-mots parfois, selon que nous sommes dans la majorité ou dans l'opposition, nous voulons devenir des parlementaires à temps plein et à part entière. Pour y parvenir, certaines conditions doivent être réunies ; elles ne le sont pas aujourd'hui.

Le travail du parlementaire, du fait de la complexité croissante des problèmes des temps présents, exige un engagement à temps complet. Comme nous le verrons plus avant, le temps de travail d'un ministre doit être quasi exclusivement consacré à la direction et au contrôle de son département ministériel.

**M. Guy Allouche.** Très juste !

**M. Hubert Haenel.** Tirons-en, une bonne fois pour toutes, les conséquences.

On ne peut être tout à la fois ministre ou parlementaire à part entière ainsi que président d'un conseil régional, d'un conseil général, maire d'une grande ville ou président d'une grande communauté urbaine. Ces fonctions exigent, me semble-t-il - c'est là l'esprit et la logique de la décentralisation, donc de la démocratie de proximité et du principe de subsidiarité si cher à beaucoup - ces fonctions exigent, dis-je, qu'on y consacre quasiment tout son temps, surtout dans les moments difficiles que nous vivons.

Nous n'avons, en effet, je crois, ni les uns ni les autres, en tout cas pas les provinciaux de la France des marches, le don d'ubiquité, même si nous savons jouer avec les horaires d'avions - quand ils volent ! - et avec les TGV - pour ceux qui ont la chance d'en avoir à leur disposition.

De même qu'un ministre ne peut, sans risquer gravement pour sa santé, pour sa vie personnelle et familiale et pour l'efficacité de sa mission, tout faire et bien faire à la fois.

Trouvons donc les solutions adaptées pour que, pendant le temps où il est membre du Gouvernement, le chef d'un grand exécutif soit déchargé temporairement de toutes responsabilités à la tête de la collectivité locale dont il est l'élu. Cela éviterait aussi une certaine confusion des genres.

Comment voulez-vous, d'ailleurs, que les contrôles prévus par les lois de décentralisation soient exercés normalement par les autorités administratives d'Etat, déconcentrées et subordonnées, sur les ministres grands élus, dont, par ailleurs, elles relèvent hiérarchiquement ?

Le Parlement ne pourra efficacement et librement exercer ses missions - faire la loi, voter le budget, enquêter, contrôler, proposer... - tant que nous n'aurons pas tordu le coup à ce fameux serpent de mer : le cumul. Ou alors, que l'on me démontre, à moi et à certains autres ici, que nous avons tort !

Le mandat local de base, qui doit être maintenu à tout prix, permettra utilement à l'élu de garder le contact avec le terrain et d'être au fait des problèmes quotidiens de nos concitoyens.

Nous nous plaignons de la technocratie et des technocrates. Dieu sait si, au cours de la campagne présidentielle, ces dysfonctionnements permanents de la démocratie et du principe hiérarchique ont été, à juste titre, pourfendus ! Demandons-nous donc pourquoi il y a des technocrates. Le mal commence d'ailleurs à miner même la décentralisation. Or un fonctionnaire d'Etat ou un fonctionnaire territorial ne devient un technocrate, un fonctionnaire européen ou un eurocrate que s'il n'est pas « commandé » ou contrôlé.

Souvenez-vous, mes chers collègues, lorsque nous enquêtons sur le fonctionnement de la justice, du constat fait par tous les anciens ministres de la justice des vingt dernières années, sans exception : ils croyaient avoir été nommés responsables des services de la Chancellerie ; ils n'étaient trop souvent que garde des sceaux et des coutumes des directions et des services de celle-ci.

Mais il ne suffira pas d'être plus présents, encore faudra-t-il être plus opérationnels. Il s'agit d'une autre réforme qui, cette fois, dépend non plus de celle de la Constitution, mais tout simplement de nous-mêmes.

Nous n'avons pas assez de moyens en personnels pour exercer plus efficacement notre mandat, en premier lieu dans les commissions.

Et puis, faisons en sorte que l'on cesse de parler de nos prétendus avantages, comme on le fait trop souvent dans les journaux ! Comme si pouvoir se déplacer en avion ou en train pour aller travailler était un avantage ! Comme si le fait de bénéficier de deux collaborateurs assistants était un avantage !

Récemment, le président de l'Assemblée nationale en est convenu ; mais, selon lui, ce n'était pas le moment d'aborder le sujet, la classe politique ne bénéficiant pas pour l'instant - en a-t-elle bénéficié un jour ? - d'un crédit suffisant dans l'opinion publique.

Il devait être aussi question, dans cette réforme, du nombre des commissions permanentes. Je regrette qu'on n'ait pas abordé la question des commissions d'enquête, des missions d'information ; grâce à vous, mes chers collègues, j'ai l'honneur d'être le président ou le rapporteur de plusieurs.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Nous avons déposé des amendements sur ce point.

**M. Hubert Haenel.** Je propose que des commissions d'enquête puissent être créées aussi au cours des sessions extraordinaires. Je souhaite que, avant chaque session ordinaire, le bureau du Sénat propose des secteurs qui feront, pour l'année, l'objet de contrôles et que des commissions d'enquête soient créées en conséquence. Je suggère aussi que, deux ans après le dépôt des rapports desdites commissions, une mission de contrôle soit systématiquement instituée pour vérifier l'état des lieux de l'administration ou de l'entreprise ayant fait l'objet de l'enquête, et constater ce qu'il est advenu des propositions de réforme.

Par exemple, où en est la justice ? Où en sont les relations administrés-administration ? La SNCF est-elle en posture de réforme ? Et tant d'autres sujets...

Nos enquêtes et nos contrôles n'ont en effet de sens que s'ils sont suivis d'effet ; nous devons donc nous donner les moyens d'y veiller.

N'est-ce pas la vocation particulière du Sénat, qui bénéficie de la durée et de la stabilité du mandat de ses membres, donc du recul, de l'expérience et de la sérénité, d'engager ce travail de fond indispensable au bon fonctionnement de la démocratie française ?

Faute d'admettre ces réformes, nous n'aurons, en allant à Versailles, fait qu'aménager le temps de travail du Parlement.

Mais toutes ces réformes que nous appelons de nos vœux devront aller de pair avec celles de la décentralisation et du statut des élus locaux.

En effet, pour le commun des mortels, le citoyen de base, dont la mission est, au rythme des élections, de contrôler les élus, il y a, dans le dédale du Meccano institutionnel de l'Etat et dans celui des collectivités locales, de quoi se perdre, se tromper et dire : « A quoi bon, tout cela m'est étranger, je m'abstiens », ou « Je proteste ». Peut-être est-ce une des raisons de ce fameux vote protestataire que nous avons tous tendance à dénoncer.

Pour qu'il y ait véritable démocratie, il est nécessaire que le dispositif administratif de l'Etat et des collectivités locales ainsi que leur fonctionnement soient visibles, lisibles et accessibles.

Encore faut-il, en réformant, éviter de plaquer de l'artifice imaginé depuis la capitale sur du vivant, le vivant de nos provinces. Encore faudrait-il systématiquement admettre la diversité des situations françaises, la spécificité des solutions et l'expérimentation. Les maîtres mots pourraient être ceux-ci : écouter, se concerter, proposer, expérimenter pour tester, convaincre, le cas échéant corriger, puis étendre.

Le second volet de la réforme constitutionnelle, celui qui paraît poser le plus de problèmes à certains d'entre nous, concerne l'élargissement du champ du référendum. D'aucuns y voient de grands dangers et souhaitent mettre en place un filtrage parlementaire.

Un filtre peut, certes, constituer un garde-fou, mais aussi un écran, une barrière infranchissable, réduisant à néant la possibilité de recours direct au peuple.

Au fond, de quoi s'agit-il ? Que constatons-nous ?

Le système comme on dit, le fonctionnement actuel de nos institutions, le déséquilibre des pouvoirs si souvent dénoncé, l'état politique de la France, des partis, la pression médiatique, l'état des relations sociales, les rapports avec les syndicats, ne permettent plus, c'est vrai, d'engager résolument les réformes de fond indispensables.

La « société bloquée » dénoncée sous la présidence de Pompidou s'est figée par la suite. Elle est aujourd'hui engluée.

Les remèdes classiques ne permettent plus de la faire bouger d'un pouce. C'est notre incapacité à nous réformer qui conduit finalement à proposer cet appel au peuple.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** C'est le mot !

**M. Hubert Haenel.** Le référendum devrait nous permettre de passer au-dessus des archaïsmes, des corporatismes et des blocages de toutes sortes.

Existe-t-il d'autres solutions ? Apparemment non, puisque nous n'avons pas pu en trouver et les mettre en œuvre. Aujourd'hui même, d'ailleurs, les réticences qui se dégagent du débat que nous engageons tendraient à prouver, une fois de plus, que ce n'est pas le bon moment. Face à des problèmes difficiles, ce n'est d'ailleurs jamais le bon moment de se réformer.

Tel est, monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, le fruit de mon expérience et de mes réflexions à l'issue d'un mandat de neuf ans.

Je serais tenté de vous dire que les Français se soucient peu des réformes dont nous débattons aujourd'hui. Nos concitoyens attendent que la France se remette en ordre de marche, que la France ne donne plus l'image d'une sorte de campement, une France sans but, sans idéal, coupée de ses repères, de ses références et de ses valeurs, une France quasi inerte, sans moteur.

Je serais tenté, pour résumer le sentiment qui prévaut chez nos concitoyens malgré la période insouciance des vacances, de me référer - c'est un clin d'œil à l'ancien ministre de la culture - au scénario de trois films : *Le Désert des Tartares*, l'attente qui déboussole et rend fou ; *Les Fraises sauvages*, ce temps qu'on ne compte pas et qui ne compte plus ; enfin, bien sûr, *Le Guépard*, l'obsession impuissante du temps qui passe et de la fin d'une époque dont les acteurs ne peuvent plus maîtriser l'issue.

Oui, si nous ne savons pas ou si, impuissants, nous ne voulons pas en temps utile réformer - et Dieu sait si le temps presse - les forces aveugles des tensions accumulées nous y contraindront. L'histoire de France n'est-elle pas révélatrice de ces impuissances suivies de ces révolutionnaires ruptures ? Allons-nous laisser les choses en arriver là ? (*Applaudissements sur les travées du RPR, de l'Union centriste et des Républicains et Indépendants.*)

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

La discussion générale est close.

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Je demande la parole.

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

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, avant que nous examinions les motions de procédure déposées par les groupes de l'opposition sénatoriale, je voudrais répondre sur le fond à tous ceux qui sont intervenus dans cette passionnante discussion générale.

Comme il se doit, certains refusent que l'on modifie l'article 26 de la Constitution relatif à l'immunité parlementaire ; d'autres craignent le référendum ; d'autres enfin pensent que la session unique est inutile, voire néfaste. Parfois, ce sont les mêmes qui formulent ces critiques. D'aucuns les font avec infiniment de bonne foi ; d'autres ne manquent pas de faire preuve de leur immense talent dans la mauvaise foi en ce genre de circonstances.

Pour ma part, je m'efforcerai de répondre à chacun en affirmant ma conviction et en exposant la vision du Gouvernement.

Pour ce qui est de ma conviction, M. Charasse a rendu à ce débat, si ce n'est à moi-même, un assez signalé service en nous remettant en mémoire les déclarations que j'ai faites en avril 1990 à l'Assemblée nationale, lorsque j'étais député. Elles montrent que si je défends aujourd'hui, comme garde des sceaux, ce projet de loi constitutionnelle, c'est parce qu'il me paraît opportun, parce que j'y crois, et depuis très longtemps.

Dans le débat sur le projet de loi constitutionnelle proposé par le gouvernement de M. Rocard et tendant, notamment, à introduire le recours individuel devant le Conseil constitutionnel contre les lois promulguées, j'avais pris la parole au nom du groupe du RPR et j'avais tenu les propos que M. Charasse a cités tout à l'heure et que je maintiens.

Cependant, M. Charasse n'a pas cité un paragraphe, imprimé dans le *Journal officiel* juste au-dessus de sa citation, et qui mérite d'être lu pour montrer que, en l'oc-

currence, contrairement à d'autres époques, il ne s'agit pas d'une proposition de circonstance. Je me cite moi-même, si vous le permettez, car ce passage donne la coloration de ce que je vais dire et de ce débat présent. Il montre, en effet, qu'il s'agit d'une proposition dont nous sommes convaincus du bien-fondé, et depuis très longtemps.

« Pour ma part, disais-je alors, j'ai proposé un certain nombre de modifications de la Constitution qui vont toutes vers plus de démocratie, notamment directe. Nous devrions y réfléchir, même si c'est en dehors du sujet qui nous retient aujourd'hui.

« Il faudrait introduire le référendum d'initiative populaire... »

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Bien !

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** « ... après avoir élargi le champ d'application du référendum à ce qu'on appelle les questions de société ; donner plus d'indépendance au pouvoir judiciaire en modifiant le Conseil supérieur de la magistrature, en améliorant le statut des magistrats, en supprimant la Haute Cour de justice, c'est-à-dire en soumettant les hommes politiques dans l'exercice de leurs fonctions à la même justice que tous les autres hommes ; introduire dans notre Constitution un certain nombre d'autres éléments qui pourraient renforcer le sentiment de participation des citoyens au pouvoir politique. »

Eh bien ! cinq ans après, j'ai le sentiment d'essayer de faire, à la Chancellerie, ce que j'appelais alors de mes vœux.

Dans mon discours liminaire, j'ai déjà largement répondu à M. le rapporteur, puisque j'ai abondamment commenté le rapport écrit et les amendements de la commission. J'évoquerai cependant son intervention car il a montré, tout en étant fort critique à l'égard de certaines propositions et en présentant des modifications - j'ai expliqué que j'étais défavorable à plusieurs d'entre elles - combien la commission et lui-même soutenaient le fondement de la réforme. Je tiens à l'en remercier de nouveau.

M. Paul Masson a développé un point de vue d'une extrême sagesse et d'un grand équilibre, s'agissant en particulier de l'organisation du travail parlementaire. Je ne doutais naturellement pas qu'il soutiendrait la proposition d'élargissement du champ d'application du référendum de l'article 11. Mais, en ce qui concerne l'organisation de la session unique, j'ai trouvé certaines de ses positions particulièrement équilibrées et susceptibles de permettre à une majorité de sénateurs et au Gouvernement de parvenir à un accord.

Tel n'est naturellement pas le cas de l'intervention de M. Lederman ! Ce dernier a commencé par proposer la remise en cause de l'élection du Président de la République au suffrage universel, idée qui ne peut bien sûr pas rencontrer de soutien de ma part, ce dont je le prie de bien vouloir m'excuser !

Monsieur Lederman, vous avez développé les conceptions du parti communiste en matière constitutionnelle. Je les respecte. Je dirai néanmoins qu'elles présentent beaucoup de contradictions. Ainsi, il est très difficile de concilier vos propositions et votre méfiance systématique à l'égard de la consultation du peuple, que ce soit par l'extension du référendum ou par l'élection du Président de la République au suffrage universel.

A votre attaque contre le rôle de la télévision, qui, d'après vous, est l'une des tares de notre système, je répondrai en souriant que, si la télévision n'avait pas existé, celui qui a été secrétaire général de votre parti pen-

dant vingt ans n'aurait sans doute pas eu l'existence politique qui a été la sienne ! Je le dis d'ailleurs positivement, considérant que le fait que M. Marchais ait pu, pendant vingt ans, conduire le débat au nom de vos idées n'était pas pour rien dans le débat démocratique.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Vous voulez le faire marcher ! (*Sourires.*)

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Monsieur Allouche, certaines interventions ou propositions que vous avez faites par le passé étaient plutôt mieux venues que les excès de votre propos d'aujourd'hui, s'agissant notamment d'un article 16 *bis*, qui était aussi inexact que déplacé !

Quand je vous entends accuser le Gouvernement de présenter un projet de loi de circonstance, je ne peux m'empêcher de sourire !

**M. Guy Allouche.** Vous pouvez sourire !

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** En effet, reprenons la proposition faite par M. Mitterrand en 1984 : fin juin, deux millions de Français descendent dans la rue pour défendre la liberté de l'école privée.

**MM. Michel Dreyfus-Schmidt et Claude Estier.** Non, un million seulement !

**M. Marcel Charmant.** C'était déjà pas mal !

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Le 10 juillet, soit treize jours plus tard, M. Mitterrand fait une déclaration télévisée.

**M. Michel Charasse.** Le 12 juillet !

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** En effet, le 12 juillet, monsieur Charasse, et je vais expliquer tout à l'heure pourquoi vous êtes mieux informé que moi !

Le 12 juillet donc, M. Mitterrand fait une déclaration télévisée et annonce l'organisation d'un référendum sur le référendum. Et le 27 juillet, soit quinze jours après, le Gouvernement dépose un projet de loi dont j'ai déjà eu l'occasion de parler. Je pense donc que cela peut être qualifié de « loi de circonstance » !

Voilà au contraire quatorze années sans interruption - depuis le printemps 1981 - que M. Chirac propose d'étendre le champ d'application du référendum de l'article 11 à des questions autres que l'organisation des pouvoirs publics et l'autorisation de la ratification des traités internationaux.

**M. Marcel Charmant.** Et en 1984, alors ?

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Et aujourd'hui,...

**M. Guy Allouche.** Pourquoi ne l'avez-vous pas demandé en 1984 ?

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** ... parce que le peuple lui en a donné mandat,...

**M. Guy Allouche.** Voilà une mauvaise foi évidente !

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** ... il propose au Parlement et au Gouvernement de réaliser ce qui a toujours été son projet, afin que les citoyens puissent s'exprimer plus largement.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Pourquoi n'avez-vous pas amendé le projet de loi, en 1984 ?

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Il y a une très grande différence...

**M. Guy Allouche.** Le projet de loi Savary ne pouvait pas être soumis à référendum !

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** ... entre un projet de loi de circonstance, comme en 1984,...

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Il fallait amender le texte, en 1984 !

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** ... et une proposition de fond visant à élargir le droit de parole des citoyens.

**M. Marcel Charmant.** En 1984, c'était un refus de circonstance !

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Je voudrais ajouter que recourir au référendum pour mettre en œuvre des réformes que les différentes majorités parlementaires, qu'elles soient de droite ou de gauche, ne sont pas capables de mener à bien correspond non pas du tout à une défiance à l'égard des majorités parlementaires ou du Parlement de manière générale, mais tout simplement à la prise en compte d'une réalité politique. En effet, depuis 1981, mais aussi antérieurement, en 1974, en 1968, les Français ont pu avoir le sentiment que, quels que soient la majorité parlementaire ou le Gouvernement, on ne pouvait arriver à trouver de véritables solutions à certains problèmes.

C'est une réalité de notre vie politique qui explique que les citoyens prennent indiscutablement leurs distances à l'égard des institutions politiques, et pas seulement de l'institution parlementaire. C'est ce à quoi nous voulons aussi remédier, en permettant qu'à intervalles plus rapprochés le peuple ait la possibilité de s'exprimer directement sur un sujet de fond, et notamment sur un sujet conduisant à une réforme, à un changement, à une modernisation.

Enfin, monsieur Allouche, il est impossible d'utiliser le référendum de l'article 11, y compris pour l'extension que nous proposons, contre la majorité parlementaire en place.

Il n'est donc pas possible, comme certains nous en accusent, de contourner le Parlement par ce référendum...

**M. Guy Allouche.** Et en 1962 ?

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** ... puisque, par définition, comme c'était le cas...

**M. Guy Allouche.** Et en 1962, monsieur le garde des sceaux ?

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Monsieur Allouche, vous reconnaissez donc vous-même que ce n'est pas une critique que vous pouvez faire à la réforme et à l'extension du référendum que nous proposons !

Je disais donc que, comme c'était le cas en 1958, la procédure consiste à partir de la proposition du Gouvernement ou de la majorité, c'est-à-dire des assemblées.

Il est donc tout à fait clair que, en période de cohabitation, il n'y aura pas de proposition du Gouvernement ou des assemblées, et le Président de la République ne pourra pas contourner le Parlement sur ces questions qui font l'objet de l'extension du champ d'application du référendum.

**M. Guy Allouche.** En 1962, il y avait une majorité ! Il n'y avait pas de cohabitation !

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Il est donc tout à fait clair que, si les électeurs ont désigné une nouvelle majorité parlementaire, cette dernière et donc le Parlement ne peuvent être contournés par le référendum élargi puisque la procédure n'est pas changée.

**M. Guy Allouche.** Je ne vous parle pas de cohabitation !

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Monsieur Cabanel, j'ai été très intéressé par votre intervention, s'agissant notamment de la question extrêmement difficile de la définition du nouveau champ du référendum de l'article 11.

Comme j'ai eu l'occasion de le dire dans mon discours liminaire, nous sommes partis de l'idée de la nécessaire extension du champ du référendum aux questions de société. Nous avons beaucoup travaillé avec des universitaires d'opinions d'ailleurs très variées, tous compétents en matière de droit public, et avec les services de la chancellerie. Puis, en ma qualité de responsable politique averti de ces questions, j'ai essayé de trouver des solutions, ce qui a abouti aux propositions figurant dans le projet de loi initial.

Monsieur Cabanel, vous avez évoqué « les grandes questions nationales », expression qui a ensuite été reprise par M. Pierre-Christian Taittinger. Comment les définit-on ? A cet égard nous avons fait une proposition qui a été entérinée par le Conseil d'Etat, après de longues discussions tant au sein de la section de l'intérieur qu'en assemblée générale.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Donnez-nous l'avis complet !

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** L'avis est à la disposition de la commission ; il est extrêmement bref, mais les débats ont été très longs.

Par ailleurs, comme vous avez pu le lire dans la presse, le projet gouvernemental a reçu l'accord d'un certain nombre de grands praticiens du droit public et de grands universitaires spécialistes de ces questions, y compris du doyen Vedel qui avait présidé en 1992 et en 1993 le comité consultatif pour la révision de la Constitution et qui a jugé la réforme « sage et bienvenue ».

Mais il est tout à fait clair que la perfection n'est pas de ce monde, en particulier s'agissant des révisions constitutionnelles ! C'est pourquoi je suis extrêmement ouvert à la discussion sur le libellé - je pense que nous aurons l'occasion d'en rediscuter, notamment à partir de l'amendement déposé par la commission à cet égard - et sur la procédure préalable. Sur ce dernier point, monsieur Cabanel, vous avez vous-même détaillé trois formules qui seraient envisageables. La commission des lois a déposé un amendement, s'inspirant en cela d'un autre amendement déposé par les trois présidents des groupes appartenant à l'intergroupe UDF, dont vous-même. Bref, la discussion va s'engager, et je répète ce que j'ai déjà dit : je l'aborde avec un grand esprit d'ouverture et une réelle volonté d'entente et de compromis.

Quant à la session unique, vous avez souligné l'attachement de la majorité des membres de votre groupe au maintien de l'autorisation des poursuites. J'aurai l'occasion tout à l'heure de m'expliquer globalement sur cette question importante.

Enfin, monsieur le sénateur, vous avez conclu sur le référendum en soulignant qu'il s'agissait de réformer avec le consentement populaire. Je retiens votre formule, qui est tout à fait excellente.

M. Pierre-Christian Taittinger a fait preuve de sa lucidité et de son humour habituels ; je tiens à lui en rendre hommage, car, dans un débat comme celui-ci, ce n'est pas inutile !

Au nom de son groupe, il a très soigneusement analysé l'équilibre de la Constitution et du projet de réforme, apportant finalement son soutien à ce dernier. Comme M. Cabanel, il s'est naturellement interrogé sur la défini-

tion des grandes questions qui peuvent faire l'objet du vote direct du peuple. Je tiens à le remercier de son intervention.

M. Fauchon, avec beaucoup de malice, a défendu ce que j'appellerai le « génie du compromis ».

**M. Guy Allouche.** C'est un centriste ! (*Sourires.*)

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Certes, monsieur Fauchon, j'en suis tout à fait partisan, surtout s'agissant d'une procédure par laquelle il s'agit de parvenir à un texte adopté en termes identiques par les deux assemblées et accepté par le Gouvernement, puisque ce dernier doit le soumettre au Congrès. Nous avons donc besoin que les mânes de la conciliation veillent sur nous dans cette affaire, et je vous suis parfaitement sur ce point, monsieur le sénateur !

J'ai été très intéressé par votre analyse sur la consultation préalable du Conseil constitutionnel : votre point de vue, qui correspond à celui du Gouvernement, me paraît tout à fait exact, à la fois sur le plan juridique et sur le plan politique.

De ce point de vue, la discussion qui s'est instaurée par interjections interposées, avant d'être théorisée, en quelque sorte, par l'intervention de M. Charasse, me paraît assez significative : qu'est-ce que le peuple ? Est-ce, finalement, un élément second par rapport aux institutions de la démocratie représentative ?

**M. Michel Charasse.** C'est un élément fragile, qui se manipule !

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** On peut se poser la question quand on entend les critiques qui ont répondu à vos propos, monsieur Fauchon. Le peuple, que je sache, n'est pas institué par le Parlement, c'est le Parlement qui reçoit sa délégation du peuple ! J'y reviendrai tout à l'heure en répondant à M. Charasse, mais j'estime que c'est une vraie question.

Je sais bien que certaines interventions peuvent être faites pour les besoins de la cause, mais je considère tout de même qu'il vaut mieux dire les choses comme les a dites M. Fauchon plutôt que comme certains d'entre vous les ont dites.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Nous sommes minoritaires !

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Monsieur Dreyfus-Schmidt, ne vous lancez pas dans la doctrine Laignel ! Vous avez tort parce que vous avez tort, et non pas parce que vous êtes minoritaire. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

Sur le débat préalable, monsieur Fauchon - M. Cabanel m'a également interrogé sur ce point - nous allons essayer de trouver la bonne formule.

Enfin, vous avez évoqué l'autorisation de poursuite et l'immunité parlementaire en termes justes. D'autres en ont parlé en termes peut-être plus fleuris, mais, à mon avis, moins justes. Quoi qu'il en soit, je réfléchirai à cette question tout au long du débat, mais je ne suis pas certain que les jurisprudences de 1850 et 1860 soient véritablement de bons exemples aujourd'hui. J'aurais préféré qu'on me cite des exemples plus récents !

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Il y en a !

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Monsieur Habert, vous avez souligné la difficulté pratique - je la comprends bien - de l'exercice du mandat des parlementaires qui représentent des circonscriptions lointaines, qu'ils soient,

comme vous, représentants des Français de l'étranger ou, comme d'autres, représentants de nos départements ou de nos territoires d'outre-mer. Il est vrai - je vous vois sourire, monsieur Millaud - que la question se pose, mais j'ai cru comprendre que, derrière certaines propositions de la commission des lois, dont nous allons débattre, se profilait l'idée que la session de neuf mois, c'est-à-dire les trois mois supplémentaires de session, pourrait permettre une organisation laissant place, par exemple, au voyage dont vous avez parlé ou, pour ceux d'entre vous qui exercent des fonctions exécutives dans les collectivités locales, communes, conseil généraux ou conseils régionaux, aux semaines nécessaires, dans le creux de l'hiver, aux discussions budgétaires.

Je crois qu'il y a là une possibilité de s'entendre. En tout cas, j'aurai l'occasion de m'exprimer sur ce point au moment de la discussion des articles, afin que les travaux préparatoires soient suffisamment significatifs : chacun doit savoir dans quel esprit le Gouvernement entend résoudre les difficultés pratiques que vous avez soulignées.

Enfin, monsieur Habert, j'enregistre que vous avez vous aussi souhaité maintenir le régime actuel de l'immunité parlementaire.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Comme la commission unanime !

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Je voudrais à présent en venir à l'intervention passionnante de M. Guéna.

S'agissant du référendum, monsieur le sénateur, vous avez défendu une idée que j'ai moi-même eu l'occasion de défendre : il faut éviter le risque d'un affrontement entre les pouvoirs et, en particulier, un système d'appel au peuple contre le vote du Parlement. Il est certain qu'il s'agirait là d'une grave déviation ! De plus, nous serions dans une situation bizarre, où l'on n'aurait en réalité pas tout à fait un article 11, mais un article 11 *bis*, intermédiaire entre l'article 11 et l'article 89, avec naturellement toutes les confusions que cela pourrait provoquer.

Mais la partie la plus passionnante de votre intervention, monsieur Guéna, a porté sur la session unique puisque, de manière délibérée, vous avez mis en valeur les difficultés et les dangers qu'elle vous paraît receler.

Je voudrais d'abord vous dire que le parlementarisme « rationalisé », comme on l'a appelé dans les livres et comme on l'a défini en 1958, repose sur un certain nombre de piliers dont, en réalité, la double session - et la double intersession - de trois mois n'est qu'un des éléments les moins importants. De mon point de vue, il est en tout cas beaucoup moins important que ceux que vous avez vous-même cités, monsieur Guéna, et que j'ai eu l'occasion d'évoquer dans diverses enceintes. Il en est ainsi de l'article 44, de l'article 48, de l'article 49, du pouvoir de dissolution, de la procédure législative, de la motion de censure - je rappelle que, pour renverser un gouvernement, il faut réunir une nouvelle majorité alors que, auparavant, sous la IV<sup>e</sup> République, le Gouvernement démissionnait avant d'être renversé, même en l'absence de majorité de substitution - ou encore de la maîtrise par le Gouvernement de l'ordre du jour prioritaire des assemblées. Tous ces éléments sont véritablement les piliers du parlementarisme rationalisé !

En réalité, le fait de passer de six mois à neuf mois n'introduit pas un changement de nature dans le rôle du Parlement et dans ses relations avec le Gouvernement, mais seulement un changement de degré dans ces relations. Il offre au Parlement une faculté non pas nouvelle, mais plus étendue, pour légiférer selon un calendrier plus

calme, tout en contrôlant de manière plus continue et plus assidue et le Gouvernement et les institutions européennes.

Voilà ce que voulais vous répondre, monsieur Guéna, s'agissant de votre crainte de voir disparaître l'un des apports essentiels de la Constitution de 1958.

Mais vous avez aussi évoqué les dangers propres que la réforme envisagée ferait courir, et vous avez appelé la Haute Assemblée à être vigilante sur le risque d'instabilité nouveau que suppose une telle réforme.

Un tel danger ne me paraît pas imminent. Vous avez pris l'exemple de la motion de censure, invoquant le fait que les textes actuels en limitent le nombre à deux, tandis que le projet de loi constitutionnelle en prévoit trois. Mais n'oublions pas que, en pratique, avec la multiplication des sessions extraordinaires, il peut déjà y en avoir actuellement trois par an ! Cela s'est d'ailleurs déjà produit quelquefois. Il n'intervient donc pas, là non plus, de changement de nature.

Vous dites aussi que l'on va multiplier le nombre des lois votées.

C'est pour nous prémunir contre ce danger que nous avons prévu un plafond, et que je désapprouve ceux qui y sont opposés. Supposons qu'un plafond soit retenu. L'épuisement du crédit de jours de séance dans une assemblée pourrait naturellement et très simplement être surmonté par le mécanisme des séances supplémentaires ! Et l'exercice sera d'autant plus facile que vous adopterez l'amendement de la commission des lois, qui privilégie le texte du Gouvernement par rapport à la procédure très lourde retenue, contre mon avis, par l'Assemblée nationale.

Vous vous êtes interrogé sur la notion de « jours de séance ». Un jour de séance, c'est un jour de vingt-quatre heures au cours duquel une séance au moins a eu lieu dans l'assemblée considérée !

Enfin, vous avez évoqué une question qui n'a pas échappé au Gouvernement : l'application de l'article 47 et le délai d'examen et de vote des lois de finances.

Je ne sous-estime pas ce problème, et j'aurai l'occasion d'y revenir lors de la discussion des articles. C'est la raison pour laquelle nous avons souhaité que le nombre des jours de séance ne soit pas fixé de manière trop rigide. Cela nous permettra ainsi, ponctuellement, d'aller au-delà d'un certain nombre de jours par semaine, tandis que, dans d'autres périodes, nous pourrions, comme je l'ai dit tout à l'heure à M. Habert, siéger un peu moins : un peu plus de jours à l'automne, un peu moins dans le creux de l'hiver.

Je souligne à cet égard un point très important, que j'ai eu l'occasion d'évoquer devant la commission des lois en réponse à une question qui m'était posée : je veux parler de la disparition de cette sorte de guillotine qui tombait le 20 ou le 21 décembre avec la fin de la session budgétaire, et de la possibilité de poursuivre les discussions au-delà de la Saint-Sylvestre, en les faisant se dérouler du dernier trimestre d'une année au premier trimestre de l'année suivante. Cela ouvre ainsi la possibilité - une possibilité que le garde des sceaux que je suis apprécie tout particulièrement, puisque je suis amené à déposer des projets de loi de fond, des textes lourds du point de vue juridique - d'utiliser, éventuellement, la session budgétaire pour lancer une discussion, mais sans être pressé de la terminer, et de pouvoir ensuite la reprendre tranquillement en janvier, en février ou en mars. C'est en tout cas comme cela que, personnellement,

je conçois le déroulement du travail de fin d'année, qui était toujours délicat avec le système des deux sessions de trois mois.

Voilà, monsieur Guéna, ce que je souhaitais vous dire. Vous savez fort bien, connaissant mes convictions, que je peux partager les craintes qui sont les vôtres et celles d'un certain nombre de vos collègues, au nom de qui vous vous êtes exprimé. Mais ces craintes ne me paraissent pas, je tiens à le dire, d'actualité. Elles ne sont ni réelles ni imminentes. Elles ne le seraient que si, à l'occasion de la modification de l'article 28 tendant à la session unique, on touchait par ailleurs à un certain nombre de mécanismes essentiels à l'équilibre de nos institutions. Le Gouvernement s'attachera donc à ce que l'on s'en tienne à la réforme qu'il propose.

Je voudrais maintenant répondre à M. Charasse, dont l'intervention a été extrêmement intéressante et talentueuse, comme d'habitude.

Tout d'abord, il a craint que le passage du référendum institutionnel et international, que M. Larché a très bien défini dans son rapport, à un référendum portant sur d'autres questions ne constitue, sinon un changement de régime, du moins un changement complet d'équilibre de notre Constitution.

Je lui répondrai que nous faisons une réforme pour les citoyens, et non une réforme pour les institutions. Il s'agit d'essayer de faire un pas, de poser une pierre, une petite passerelle, afin de combler la distance qui s'est creusée entre le peuple et les gouvernants, et non de régler un problème interne au fonctionnement des institutions entre elles.

Pourquoi, monsieur Charasse - mais je m'adresse également à vos collègues socialistes et communistes, car j'ai lu leurs déclarations publiques ou leurs articles, et je me réfère également aux interventions des députés appartenant aux mêmes formations que vous à l'Assemblée nationale - pourquoi cette méfiance à l'égard du peuple ? Pourquoi sa voix - non pas la *vox populi*, avec ses pulsions et ses incartades, mais la décision du peuple - ne pourrait-elle pas s'élever sur un projet de loi ?

Monsieur Charasse, de grâce ! essayez - pour ma part, je m'y emploie - de sortir un peu du sérail (*Exclamations sur les travées socialistes*) et de voir comment on peut, à travers la Constitution, à travers la politique qui est conduite chaque jour en jour, sur la base des institutions, faire en sorte que la distance entre les gouvernants et les gouvernés ne s'accroisse pas, voire qu'elle diminue !

Si nous nous contentons de traiter les questions entre nous et par rapport aux débats qui sont les nôtres, nous ne pourrions pas y parvenir.

**M. Guy Allouche.** Et les essais nucléaires, monsieur le garde des sceaux ?

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Or, votre réflexion, votre diatribe même - le mot est plus juste - lorsque vous avez traité de l'inviolabilité parlementaire, me paraît relever, d'une certaine façon, de cette vision interne et introspective.

**M. Michel Charasse.** C'est la même vision que celle de la commission !

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** J'y reviendrai lorsque nous examinerons les amendements !

Il est d'autres remarques qui m'ont quelque peu choqué dans leur forme.

Pourquoi, notamment, cette opprobre jeté sur les juges ou sur la presse ?

**M. Michel Charasse.** Pas sur tous !

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Je suis mieux placé que quiconque pour savoir ce qu'il en est.

**M. Michel Charasse.** Moi, j'ai vécu le calvaire de Pierre Bérégovoy ! Je sais également de quoi je parle !

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Mais je sais aussi qu'aujourd'hui nous ne pouvons pas faire l'économie d'une certaine confrontation sans écran entre notre comportement, la manière dont nous exerçons notre fonction d'homme politique, et l'opinion publique, nos concitoyens.

J'ai lu avec beaucoup d'attention, beaucoup d'intérêt et une certaine admiration l'article que M<sup>e</sup> Bredin a publié dans *Le Monde* samedi.

**M. Michel Charasse.** Il était très bien !

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Dieu sait si je partage nombre de ses remarques et de ses conclusions !

Mais à aucun moment il ne s'agit de mettre en cause notre droit, non plus que la séparation des pouvoirs telle que je l'entends, et qui veut aussi que le législatif n'intervienne pas dans le judiciaire, de la même façon que vous ne souhaitez pas que le judiciaire intervienne dans le législatif.

La question est à ce point essentielle - je l'ai bien senti dès les premières discussions devant la commission des lois de l'Assemblée nationale - que je tiens à m'y attarder quelques instants.

Plusieurs critiques sérieuses peuvent être formulées contre le régime actuel de l'immunité parlementaire. Il est clair que l'immunité est mal comprise, voire incomprise, par les Français.

Nos compatriotes ont le sentiment que les parlementaires peuvent retarder le cours de la justice quand elle s'intéresse à eux et par là même, éventuellement, les sanctions s'ils se révélaient coupables.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Un exemple !

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Ils le ressentent d'autant plus que les autres personnes impliquées dans la même affaire peuvent se voir, elles, appliquer la procédure dans des délais plus rapides, des délais normaux, être mises en examen et placées sous contrôle judiciaire. D'où l'impression, chez nombre de nos concitoyens, que la loi n'est pas la même pour les uns et pour les autres. (*M. Michel Dreyfus-Schmidt fait un signe de dénégation.*)

Par ailleurs, on me dit qu'il faut protéger le parlementaire. Mais, que je sache, rien n'est pire que l'annonce que le président de l'Assemblée nationale ou celui du Sénat a été saisi par le garde des sceaux d'une demande de levée de l'immunité parlementaire pour tel ou tel fait !

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** C'est le corollaire !

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Immédiatement, on se demande ce que l'intéressé a fait, ce qui s'est passé... et cela devient aussitôt une affaire politique.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Vous voulez l'étouffer ?

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Du fait de cette médiatisation, si la levée de l'immunité est décidée, on en fera une sorte de préjugement ; si, au contraire, elle est refusée, on y verra l'effet d'une sorte de protection indue.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Elle n'est jamais refusée !

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** J'ajoute que, à partir du moment où les simples poursuites, naturellement, ne compromettent pas l'exercice même du mandat parlementaire...

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Mais si !

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Non, je regrette !

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Mais si, si l'on est convoqué par le juge !

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Le parlementaire siège, dans cette assemblée ou dans l'autre, exactement comme avant sa mise en examen, vous le savez très bien.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Quand il est devant le juge, il n'est pas ici !

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Il vote et il accomplit son mandat exactement de la même manière.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Pas du tout !

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Dans ces conditions, l'idée de l'autorisation préalable des poursuites, ce que l'on appelle communément l'immunité parlementaire, n'apparaît pas bien utile, dans la mesure où l'on peut se demander ce que cela change pour l'élu.

En revanche, l'instauration de la session unique de neuf mois aurait pour conséquence - je préfère le préciser, même si c'est une lapalissade - de prolonger de trois mois par an la période pendant laquelle les parlementaires sont couverts par l'immunité. Les critiques dont j'ai fait état n'en seraient que plus vives.

Par ailleurs, je le répète, mesdames, messieurs les sénateurs, la prolongation des effets de l'immunité parlementaire quant à l'autorisation des poursuites ne me paraît pas correspondre à ce que les Français, aujourd'hui, attendent d'une révision constitutionnelle !

Voilà pourquoi le projet de révision - j'y ai moi-même veillé scrupuleusement - a été conçu pour que rien ne puisse porter atteinte au statut du parlementaire et au fonctionnement de l'assemblée dont il fait partie.

Dès lors, au-delà de la mise en examen, qui, encore une fois, ne porte pas atteinte au fonctionnement régulier des assemblées parlementaires, nous pouvons envisager de ne soumettre à décision de l'assemblée dont le parlementaire fait partie que les mesures qui, effectivement, portent atteinte à son fonctionnement et à la situation de ce parlementaire, à savoir l'arrestation et le contrôle judiciaire.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Là-dessus, nous sommes d'accord !

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Pour étayer mon affirmation - que vous contestez, monsieur Dreyfus-Schmidt - que la poursuite n'entrave pas le fonctionnement de l'assemblée ou l'exercice du mandat, j'observe qu'aujourd'hui, quand une poursuite est engagée pendant l'intersession, elle se poursuit ensuite pendant la session. C'est bien la démonstration qu'elle n'était pas gênante pendant l'intersession et qu'elle ne l'est pas non plus pendant la session.

Ou alors, qu'on m'explique qu'en toute hypothèse le parlementaire doit être soustrait à la justice et qu'il faut organiser un système particulier pour lui !

Ce n'est pas, me semble-t-il, ce que l'on veut, et je ne crois pas, monsieur Charasse, que ce soit dans cet esprit que les pères de la Révolution et de la République et ceux qui les ont suivis ont conçu l'immunité parlementaire.

**M. Michel Charasse.** Ce n'est pas ce que j'ai dit !

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Voilà pourquoi nous avons proposé la protection contre l'arrestation, l'extension aux mesures de contrôle judiciaire, ce que la commission des lois a d'ailleurs accepté, et la possibilité de suspension des poursuites.

Dans ces conditions, le texte me paraît équilibré, protecteur et ne pas devoir générer cette incompréhension qui existe aujourd'hui et dont je parlais déjà au mois d'avril 1990 s'agissant de la Cour de justice pour les ministres, une incompréhension devant une sorte de système judiciaire particulier pour les hommes politiques.

J'ai été d'autant plus étonné des propos qu'a tenus M. Charasse contre le référendum, tel que nous le proposons que tout le monde le sait, c'est lui qui a été l'inspirateur et le « mécanicien » du projet de référendum sur le référendum de 1984.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Auquel le Sénat a opposé la question préalable !

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Il a utilisé, en 1995, le même talent qu'il avait mis en 1984 pour défendre ce projet de référendum sur le référendum, un talent intact mais au service d'une bien plus mauvaise cause.

Enfin, M. Haenel, comme d'autres vont le faire, comme certains l'ont déjà fait à l'Assemblée nationale, souhaite agrémente la révision constitutionnelle d'un certain nombre de dispositions, touchant, par exemple, au cumul des mandats locaux et des fonctions ministérielles.

Pour ma part, je suis ouvert à ce genre de propositions car, effectivement, le problème se pose ; mais, à l'évidence, ce n'est pas dans le cadre de cette révision constitutionnelle que l'on peut en discuter.

Souvenez-vous des débats auxquels a donné lieu la loi de 1985, aujourd'hui acclimatée, bien qu'elle présente, on le voit de temps à autre, de très graves inconvénients. On peut fort bien imaginer ce que donnerait une réforme improvisée, qu'elle concerne les ministres, les parlementaires ou tout autre titulaire de mandat ou de fonction exécutive.

En revanche, il est certain, monsieur Haenel, que les moyens mis à la disposition des parlementaires sont une chose très importante. Le soutien qu'a apporté le Gouvernement, il y a quelques jours, d'une part à la proposition de loi relative à l'office d'évaluation des politiques publiques, d'autre part à la proposition de loi relative à l'office d'amélioration de la législation va permettre de donner aux parlementaires certains de ces moyens dont ils ont besoin.

De la même façon, je suis favorable au développement du travail parlementaire à travers les commissions d'enquête ou de contrôle, sous réserve - j'en suis le garant - qu'elles n'empiètent pas sur les informations judiciaires. Mais c'est un sujet que vous connaissez bien, monsieur Haenel, pour y avoir travaillé avec certains de vos collègues.

Enfin, vous avez bien compris - je vous en remercie - qu'il s'agit d'un référendum pour moderniser et pour réformer quand il en est encore temps, à un moment où des archaïsmes ou des blocages nous empêchent de le faire par d'autres voies.

Mesdames, messieurs les sénateurs, j'ai essayé de vous répondre au fond. Comme le disait Georges Bidault - de ce point de vue, je le rejoins - quand on est confronté à des questions difficiles, il faut apporter des réponses simples.

**M. Claude Estier.** Il a mal tourné !

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Nous proposons deux réformes simples, qui, en elles-mêmes, n'ont pas toutes les vertus, qui n'auront pas tous les effets qu'on pourrait attendre pour revaloriser le Parlement ou ouvrir plus largement la consultation populaire. Pour autant, ce

sont des réformes compréhensibles, concrètes, praticables. Certains d'entre vous ont dit : c'est très bien, mais ce n'est pas le moment.

Eh bien, pour nous c'est le moment, au début de ce septennat de Jacques Chirac, et nous pensons que le Sénat comme l'Assemblée nationale peuvent soutenir nos propositions.

A la fin de cette discussion générale, mesdames, messieurs les sénateurs, je voudrais simplement vous inviter à aller de l'avant avec nous et, d'avance, je vous remercie de nous suivre. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.*)

**M. Jacques Larché, rapporteur.** Je demande la parole.

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

**M. Jacques Larché, rapporteur.** Monsieur le président, le Sénat doit maintenant aborder la discussion des trois motions de procédure. Or celles-ci n'ont pas été examinées par la commission.

Dans ces conditions, conformément aux règles, aux pratiques et aux principes qui sont les nôtres, je souhaite réunir la commission. A cette fin, je demande une suspension de séance d'une dizaine de minutes.

J'avais été un peu optimiste : avant la réponse de M. le garde des sceaux, je pensais que nous pourrions terminer l'examen en séance publique de ces trois motions à une heure relativement raisonnable. Mais je garde encore un espoir : nous pourrions en terminer vers vingt heures, ce qui nous éviterait de siéger en séance de nuit, étant entendu que la commission étudiera les amendements demain matin.

**M. le président.** Nous allons, bien sûr, faire droit à la demande de la commission.

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à dix-neuf heures, est reprise à dix-neuf heures vingt-cinq.*)

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

#### Exception d'irrecevabilité

**M. le président.** Je suis saisi, par Mme Luc et les membres du groupe communiste et apparenté, d'une motion n° 2 tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité.

Cette motion est ainsi rédigée :

« En application de l'article 44, alinéa 2, du règlement, le Sénat déclare irrecevable le 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 (n° 374). »

Je rappelle que, en application du dernier alinéa de l'article 44 du règlement, ont seuls droit à la parole sur cette motion l'auteur de l'initiative ou son représentant, pour quinze minutes, un orateur d'opinion contraire, pour quinze minutes également, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond et le Gouvernement.

La parole peut être accordée pour explication de vote, pour une durée n'excédant pas cinq minutes, à un représentant de chaque groupe.

La parole est à Mme Luc, auteur de la motion.

**Mme Hélène Luc.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, le projet de loi portant réforme de la Constitution dont nous débattons aujourd'hui revêt une grande importance.

Il s'oppose à un principe substantiel de l'organisation constitutionnelle de notre pays, un principe fondateur de la République : la séparation des pouvoirs.

En effet, ce projet de loi accroît les déséquilibres déjà existants dans nos institutions entre le pouvoir exécutif, Président de la République et Gouvernement, et le Parlement.

Je rejoins M. Philippe Séguin quand il défendait l'exception d'irrecevabilité, voilà déjà trois ans, sur la révision constitutionnelle consécutive au traité de Maastricht. Il disait alors : « Mon irrecevabilité se fonde sur le fait que le projet de loi viole le principe de la séparation des pouvoirs, en dehors duquel une société doit être considérée comme dépourvue de Constitution ».

Durant la campagne électorale pour les élections présidentielles, le candidat Jacques Chirac et ses partisans ont martelé l'idée qu'un rapprochement de la politique et du citoyen constituait une priorité du futur pouvoir, tout comme le redressement du parlement national.

C'est ainsi que le Président de la République, lors de l'un de ses principaux discours de campagne, le 17 février dernier, affirmait : « La République, c'est le pouvoir aux citoyens, le pouvoir au peuple. Je me fixe aussi pour objectif de rendre aux Français la maîtrise de leur destin ». Evoquant le Parlement, il indiquait : « Il doit être autre chose qu'un théâtre d'ombres ; qu'il débâte, qu'il fasse réellement la loi, qu'il contrôle plus efficacement l'action du Gouvernement. »

M. Chirac, devenu Président de la République, confirmait cette orientation dans son message aux assemblées. Il déclarait en effet : « Un nouvel équilibre est nécessaire. Afin de l'assurer, la priorité qui s'impose est claire : il faut remettre le Parlement à sa vraie place, une place centrale permettant de restaurer les liens entre les citoyens et leurs dirigeants. »

« Nous souffrons - c'est toujours M. Chirac qui parle - d'un déficit démocratique. L'affaiblissement du débat public nourrit la défiance d'un grand nombre de nos concitoyens à l'égard de la classe politique. Le Parlement doit redevenir le lieu privilégié et naturel du débat politique. »

Il est frappant de noter, à la relecture du message présidentiel, que, mis à part les quelques mots consacrés à l'assurance de l'extension du champ d'application du référendum d'initiative présidentielle, l'essentiel du propos était consacré à la nécessaire revalorisation du rôle du Parlement.

Avant même d'en venir à l'examen du texte, le décalage entre la profession de foi du Président de la République et la continuité des méthodes de travail du Parlement est surprenante.

« Trop de lois tuent la loi » et « Il devient pour vous difficile de faire face à ces missions : contraintes d'organisation du calendrier de vos travaux, concentrations abusives des séances, recours trop fréquents à des séances tardives ... excessive précipitation dans l'examen des textes en fin de session », voilà encore ce qu'affirmait M. Chirac.

Les premiers pas du Parlement sous la nouvelle présidence augurent mal du respect de ces propos, que nous ne pouvions qu'approuver.

La semaine dernière, en quatre jours, le Sénat a en effet examiné trois textes de première importance : le projet de loi d'amnistie, le projet de loi créant le CIE et la proposition de loi relative à l'augmentation de la TVA.

Cette semaine, nous commençons par le projet de loi constitutionnelle, examiné beaucoup trop hâtivement en commission des lois, puis nous examinerons le collectif, dont chacun connaît ici l'importance politique.

Monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, vous le comprendrez, cette organisation des travaux parlementaires, dont le Gouvernement a l'initiative, nous laisse quelque peu dubitatifs s'agissant de l'application future des discours de campagne ou de lendemain de victoire !

Cette précipitation qui, comme hier, gêne tout contrôle réel de l'activité gouvernementale par le Parlement nous inquiète d'autant plus que le projet de loi constitutionnelle va à l'encontre de l'objectif affiché de renforcement du pouvoir législatif, en accentuant, au contraire, la prédominance de l'exécutif, en l'occurrence du Président de la République.

Je ne reviendrai pas sur l'ensemble du dispositif proposé, car mon ami Charles Lederman a procédé à un examen complet, critique et constructif à l'occasion de la discussion générale.

Je m'attarderai essentiellement sur l'élément qui, de manière criante, remet en cause le principe que je dénommerai « supraconstitutionnel » de la séparation des pouvoirs : l'extension du champ d'application du référendum.

Les communistes ont dénoncé le caractère « présidentieliste » de la Constitution de 1958 dès qu'elle a été mise en discussion.

Nous avons contesté cette volonté, qui s'appuyait sur les dérives incontestables de la IV<sup>e</sup> République, de limiter l'action du Parlement en assurant la domination du chef de l'Etat sur les institutions, soit directement, avec le pouvoir de dissolution, soit par l'intermédiaire du gouvernement, avec la procédure de la responsabilité, le redoutable article 49-3, ou celle du vote bloqué. Le « corsetage » du Parlement est donc redoutablement perfectionné !

Depuis 1958, l'évolution nous a malheureusement donné raison, puisque l'affaiblissement du Parlement semble la préoccupation, sincère ou non, partagée par bon nombre des élus ou des responsables politiques.

Comment ne pas rejoindre M. Pierre Avril, constitutionnaliste éminent, qui affirmait : « Pratiquement confinées à l'examen et à l'adoption des textes que les bureaux ministériels leur transmettent, sommées de les ratifier dans les meilleurs délais en les modifiant le moins possible, les assemblées sont devenues des tâcherons législatifs. » ?

L'article 11 de la Constitution est aussi source de déséquilibre.

Lors de l'examen en première lecture de ce projet de loi, les députés de la majorité n'avaient qu'un argument pour répondre à leurs détracteurs : « Vous avez peur du peuple ! » Cet argument ne tient pas et, permettez-moi de vous le dire, monsieur le garde des sceaux, s'il s'adressait à nous, il serait risible si le sujet n'était aussi sérieux !

Premièrement, la participation du peuple aux décisions - la démocratie - ne se limite pas à la réponse par oui ou par non à une question plus ou moins sibylline. C'est bien l'intervention quotidienne des citoyens qui doit être valorisée, dans les quartiers, dans les entreprises - je pense notamment au tissu associatif.

Vous le savez bien, les parlementaires communistes n'ont jamais redouté d'agir avec les gens pour régler les problèmes. Au contraire, ils suscitent leurs avis, leurs

interventions. C'est comme cela qu'ils conçoivent leur rôle de parlementaires communistes. C'est ce que nous ferons plus que jamais !

L'idée même que le référendum serait le seul moyen d'intervention populaire apparaît restrictive.

Deuxièmement, ce n'est pas au peuple que vous donnez plus de pouvoir par les mesures que vous proposez, monsieur le garde des sceaux, c'est au Président de la République !

M. Jacques Cadart, professeur émérite, ne s'y trompe pas, puisqu'il conclut le développement consacré à l'article 11 dans son traité de droit constitutionnel par ces mots sans équivoque : « Le référendum d'initiative gouvernementale ou présidentielle est en effet toujours dangereux : ses dangers plébiscitaires sont permanents. »

Gaston Monnerville, dont chacun ici reconnaissait l'influence, déclarait en 1962 : « Le Président pourra user du référendum quand bon lui semblera, sur les sujets qui lui conviendront, au moment qu'il aura choisi, selon la procédure qu'il aura arrêtée. »

La ficelle est si grosse, le danger est si grand d'un renforcement excessif du pouvoir présidentiel qu'au sein même de la majorité, d'abord à l'Assemblée et plus nettement encore au Sénat, de sérieuses réserves ont été émises sur cette disposition, dont la première conséquence serait - qui peut le nier ? - de permettre à l'exécutif de passer outre à l'opposition du Parlement, d'éviter le débat parlementaire. Dans ce contexte, l'annonce d'un référendum sur l'école nous inquiète fortement, comme elle inquiète l'ensemble de la communauté éducative.

Cessons les hypocrisies ! Ce que nous réfutons, ce n'est pas l'appel au peuple, c'est la tentative d'aller plus loin encore dans la dérive « présidentialisante » du régime encore présente dans nos mémoires.

Qui refuse de permettre au peuple d'être à l'initiative du référendum, dans des conditions bien précises pour éviter les excès du populisme ?

C'est vous, monsieur le garde des sceaux, votre gouvernement, c'est la majorité de droite !

Les communistes avaient déposé un amendement à l'Assemblée nationale enclenchant l'initiative populaire. Vous l'avez balayé d'un revers de main.

Nous avons déposé au Sénat un nouvel amendement sur ce thème. Que déciderez-vous ?

Qui, hier, écrivait : « Tel qu'il fonctionne aujourd'hui, le référendum apparaît trop souvent comme une arme aux mains d'un Président souhaitant ressourcer sa légitimité et faire arbitrer par le peuple d'éventuels conflits entre le législatif et l'exécutif. Le référendum d'initiative populaire corrigera ce caractère plébiscitaire. » ?

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** C'est moi !

**Mme Hélène Luc.** M. le garde des sceaux s'est reconnu ! Ce texte est extrait de l'exposé des motifs de la proposition de loi constitutionnelle qu'il a déposée le 21 décembre 1988 afin d'instituer un référendum d'initiative populaire.

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Je n'ai pas changé d'avis !

**Mme Hélène Luc.** Monsieur le garde des sceaux, l'ampleur de la contradiction entre vos écrits d'hier et votre projet d'aujourd'hui est flagrante.

Se passe également de commentaire l'acceptation par la majorité sénatoriale du projet, même amendé, alors que subsiste le souvenir du combat farouche mené hier contre l'extension du référendum proposé en 1984 par le Président de la République d'alors.

C'est M. Pasqua qui déclarait que le projet aurait eu « pour résultat pratique d'accroître considérablement les pouvoirs du Président de la République au détriment de ceux du Parlement, rompant ainsi l'équilibre des pouvoirs prévus par la Constitution ».

Ce que vous combattez hier est donc devenu positif et surtout utile aujourd'hui.

Cette extension du champ référendaire dans le cadre de l'article 11 met en cause frontalement les pouvoirs du Parlement. Elle s'attaque ainsi au principe supérieur de la séparation des pouvoirs.

En conclusion, je souhaite réaffirmer notre opinion, à savoir que le rééquilibrage des pouvoirs et le redressement du Parlement nécessitent d'autres mesures que, d'une part, l'accentuation des pouvoirs présidentiels et, d'autre part, une caricature de session unique, laquelle masque - un amendement de la commission des lois du Sénat le met en lumière - la volonté de réduire encore le rôle de la séance publique. Mon ami Charles Lederman l'a dit : nous sommes depuis longtemps favorables à la session unique, à condition toutefois qu'on nous permette de faire autant de séances qu'il est nécessaire.

Je terminerai sur le constat de l'oubli par le Gouvernement et sa majorité - oubli volontaire, bien entendu - de la question fondamentale que constitue la domination de l'exécutif européen sur les parlements nationaux. Je n'y reviens pas, Charles Lederman l'a longuement souligné.

Renforcer le rôle du Parlement, je dirai même le préserver, nécessite impérativement l'instauration d'un droit de veto sur les propositions de directive.

Passer outre à la question européenne à l'occasion de ce débat, c'est accepter les abandons progressifs de souveraineté qui minent la représentation nationale.

Nous vous proposons donc, mes chers collègues, d'adopter par scrutin public cette motion, pour montrer que vous refusez un texte qui porte atteinte fondamentalement aux droits du Parlement. (*Applaudissements sur les travées communistes.*)

**M. le président.** Y a-t-il un orateur contre la motion ?...

Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jacques Larché, rapporteur.** Avec beaucoup de conviction, Mme Luc a défendu une motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité.

Avant d'en venir au paradoxe fondamental qui est à la base de cette motion, je ferai deux remarques incidentes.

Vous avez d'abord dit, madame, que la commission s'était livrée à un travail « hâtif ».

**Mme Hélène Luc.** Trop hâtif !

**M. Jacques Larché, rapporteur.** Hâtif ou trop hâtif, cela signifie qu'elle n'aurait pas fait un travail suffisamment approfondi. Là, je proteste, car je ne sais pas si beaucoup de commissions ont travaillé pratiquement douze heures d'affilée sur un même texte, avec un coefficient de présence qui est à notre honneur ! En effet, sur quarante membres, environ trente-cinq devaient être présents. Dans de telles conditions, et compte tenu de la qualité des membres de la commission et du fait que toutes les tendances étaient représentées, je ne peux pas laisser dire que le travail de la commission a été hâtif.

Nous sommes allés au fond des choses, nous avons confronté nos points de vue, nous avons recherché un certain nombre de progrès possibles. Le travail que nous avons fait a été accompli sinon de façon satisfaisante, du moins selon le devoir qui était le nôtre.

Ensuite, vous avez cité des constitutionnalistes ; M. Charles Lederman souhaitait même que la commission entende certains d'entre eux, à quoi j'ai répondu que cela me semblait, la plupart du temps, tout à fait inutile.

En effet, les constitutionnalistes ont des opinions tout à fait arrêtées, ils ont publié leurs travaux, on sait ce qu'ils pensent et, en général, même s'ils apportent des éclairages intéressants, ils ont un peu tendance à oublier que la loi est faite non pas par eux, mais par nous, dans la plénitude de nos responsabilités.

Vous avez dit encore que vous ne faisiez qu'imiter l'attitude de M. Séguin en déposant une motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité. Dans l'attitude paradoxale qui est la vôtre en cet instant, vous avez été précédée par M. Séguin : il était en effet curieux de le voir déposer aussi une motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité sur un texte qui avait pour objet essentiel de modifier la Constitution !

De deux choses l'une : ou bien on modifie la Constitution ou bien on ne la modifie pas. Mais, si on la modifie, ce qu'on y fera figurer ne sera plus inconstitutionnel ! C'est précisément ce pour quoi une révision de la Constitution est faite !

Un certain nombre de dispositions ne sont peut-être pas constitutionnelles actuellement, soit pour des raisons de fond, soit, tout simplement, parce qu'elles ne sont pas formellement inscrites dans la Constitution. Notre démarche consiste justement à les rendre constitutionnelles.

Bien sûr, la Constitution ne peut pas tout faire : elle ne peut pas modifier la forme républicaine du Gouvernement. Mais, soyez rassurés, nous n'en avons nullement l'intention !

Vous avez repris des arguments de fond, que vous aviez assurément tout à fait le droit de défendre, avec toute la conviction qui est la vôtre. Mais, encore une fois, je n'arrive pas à comprendre comment l'on peut *a priori* déclarer inconstitutionnelles des dispositions qui, une fois qu'elles seront inscrites dans la Constitution, ne pourront en aucune manière encourir un tel reproche.

C'est pourquoi je demande au Sénat de rejeter la motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité.

**Mme Hélène Luc.** Nos critiques ne s'adressaient pas à vous, monsieur Larché.

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

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Je n'ajouterai que quelques mots à l'argumentation que vient de développer M. le rapporteur puisque, aussi bien, je vais conclure en demandant également à la Haute Assemblée de repousser l'exception d'irrecevabilité présentée par le groupe communiste.

Le principal reproche que les auteurs de cette motion font au projet de loi consiste à dire qu'il méconnaît la séparation des pouvoirs.

Or, je le rappelle, aux termes de l'article 3 de la Constitution, « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum ». Eh bien, cette révision a précisément pour objet de perfectionner l'expression référendaire et de donner au Parlement plus de possibilités de travailler.

Il ne s'agit pas de proposer un référendum abrogatif, par exemple, qui pourrait mettre en cause, *a posteriori*, le travail parlementaire.

Il ne s'agit pas non plus, je l'ai dit, de mettre en échec une majorité parlementaire lorsque celle-ci est opposée au Président de la République, puisque, selon l'article 11, il

ne peut soumettre un projet de loi au référendum que sur proposition conjointe des deux assemblées ou sur proposition du Gouvernement et que cette exigence est maintenue. Autrement dit, en période de cohabitation, avec une majorité parlementaire hostile au Président de la République, le Gouvernement étant responsable devant le Parlement, ni les chambres ni le Gouvernement ne proposeront qu'un projet de loi soit soumis au référendum.

Enfin, madame Luc, ce que nous proposons aujourd'hui est très différent de ce qui a été proposé en 1984 et que vous avez soutenu.

En 1984, il s'agissait de faire entrer dans le champ d'application du référendum prévu à l'article 11 de la Constitution les garanties fondamentales des libertés publiques. Pour notre part, nous refusons que cet élément essentiel du bloc de constitutionnalité puisse être touché par le référendum. C'est pourquoi notre projet est à la fois beaucoup plus limité, beaucoup plus concret et, en quelque sorte, beaucoup moins risqué. Car le référendum est un risque, c'est vrai, un risque que le Président de la République pourrait assumer afin de promouvoir le changement et la réforme.

C'est la raison pour laquelle je m'étonne que le groupe communiste soit hostile à ce projet de révision de la Constitution et demande au Sénat de repousser l'exception d'irrecevabilité.

**Mme Hélène Luc.** Vous verrez nos amendements !

**M. le président.** Je vais mettre aux voix la motion n° 2.

**M. Charles Lederman.** Je demande la parole pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Lederman.

**M. Charles Lederman.** Je voudrais tout d'abord préciser à M. Jacques Larché que, quand Mme Luc a indiqué que l'examen en commission avait été trop hâtif, elle n'a pas voulu dire que nous n'avions pas examiné le texte. Je reconnais que la discussion a effectivement été ample, notamment à l'occasion de la dernière réunion de la commission, il y a à peine une demi-heure. Je vous ai alors dit, monsieur le rapporteur, c'est vrai, que nous n'avions pas usé de toutes les possibilités qui nous étaient offertes, à savoir, par exemple, l'audition des professeurs de droit.

Bien sûr, vous pouvez avoir sur ces éminents juristes l'opinion que vous venez d'émettre mais, même si nous savons déjà ce qu'ils ont dit, ils ont peut-être, comme M. Toubon ou comme certains d'entre nous, depuis quelques mois ou quelques années, évolué dans leurs appréciations. Dans ces conditions, il serait intéressant de pouvoir non seulement les entendre mais aussi leur poser un certain nombre de questions, ce que nous ne pouvons pas faire en ayant simplement leurs livres sous les yeux.

Quant à M. le garde des sceaux, il nous a répondu que nous étions totalement dans l'erreur et que l'objet du projet gouvernemental était notamment de donner au Parlement plus de possibilités de travailler.

Or nous savons parfaitement que l'usage élargi du référendum - et on ne comprendrait pas qu'on étende les cas de recours au référendum si l'on ne devait pas y recourir plus souvent - ne renforce pas les droits du Parlement ; cela permet, au contraire, de les minorer, et nous aurons l'occasion d'en débattre encore lors de la discussion des articles.

En vérité, le présidentielisme accentué et l'usage élargi du référendum transforment le plébiscite en un mode de gouvernement, et cela n'a rien à voir avec les droits du Parlement.

Par ailleurs, monsieur le garde des sceaux, vous affirmez que, contrairement au projet qui avait été déposé et discuté en 1984, le présent projet est tel qu'on ne pourra pas soumettre au référendum un texte relatif aux libertés publiques, mais je ne vois, dans ce qui nous est proposé, rien qui valide cette appréciation. Si, par exemple, sont maintenues les dispositions relatives aux services publics, il est bien évident que le problème de la grève et de la continuité du service public pourra être abordé dans un projet soumis au référendum et que les libertés publiques, quoi que vous en disiez, pourront être ainsi mises en cause.

Tout à l'heure, monsieur le garde des sceaux, répondant à mon intervention, vous prétendiez que j'avais avancé un certain nombre d'idées contradictoires. Je constate, en tout cas, que le Gouvernement n'a pas répondu sur le fait que l'élargissement du référendum renforce les prérogatives présidentielles, alors que l'objet initial de la réforme, si je me reporte au message de M. Chirac aux assemblées, était de renforcer le rôle du Parlement.

Selon vous, nous aurions peur du peuple. Mme Luc vient de s'exprimer sur ce point, mais je ne peux pas considérer qu'il s'agissait d'une accusation lancée de bonne foi. Ce n'est pas le pouvoir du peuple que, vous, vos chercheurs, c'est l'instauration d'un véritable pouvoir plébiscitaire.

Mme Luc l'a dit fort justement, les seuls, dans cet hémicycle, à proposer un référendum d'initiative populaire sont les membres du groupe communiste.

Je ne peux pas davantage, monsieur le garde des sceaux, laisser passer les propos que vous avez tenus au sujet des médias. Se référer aux prestations - remarquées, d'ailleurs - de M. Georges Marchais pour prouver que la télévision est pluraliste ne peut pas non plus être considéré comme relevant de la bonne foi. Rappelez-vous le peu de place réservée autrefois aux communistes à la télévision et, tout dernièrement encore, à Robert Hue, lors de la campagne présidentielle. Il est clair que le parti communiste n'a jamais eu à attendre quelque cadeau que ce soit de la part des médias.

Une telle argumentation aurait pu être avancée au café du commerce, mais elle n'a certainement pas sa place dans une enceinte comme celle-ci.

Vous ne nous avez, par ailleurs, pas répondu quant aux conséquences du traité de Maastricht sur les droits du Parlement.

**M. le président.** Veuillez conclure, monsieur Lederman, car vous avez largement dépassé le temps de parole qui vous était imparti.

**M. Charles Lederman.** Nous demandons à l'opinion d'être vigilante, à l'égard d'un texte qui - plus le débat avance et plus j'en suis convaincu - peut se révéler singulièrement dangereux pour les droits du Parlement et, en conséquence, pour la démocratie.

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

Je mets aux voix la motion n° 2, repoussée par la commission et par le Gouvernement.

Je rappelle que son adoption entraînerait le rejet du projet de loi.

Je suis saisi d'une demande de scrutin public émanant du groupe communiste.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions réglementaires.

*(Le scrutin a lieu.)*

**M. le président.** Personne ne demande plus à voter?...

Le scrutin est clos.

*(Il est procédé au comptage des votes.)*

**M. le président.** Voici le résultat du dépouillement du scrutin n° 118 :

Nombre de votants .....	252
Nombre de suffrages exprimés .....	248
Majorité absolue des suffrages exprimés ..	125
Pour l'adoption .....	16
Contre .....	232

Le Sénat n'a pas adopté.

#### Question préalable

**M. le président.** Je suis saisi par M. Mélenchon et les membres du groupe socialiste, apparenté et rattachés d'une motion n° 1 tendant à opposer la question préalable.

Cette motion est ainsi rédigée :

« En application de l'article 44, alinéa 3, du règlement, le Sénat décide qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération sur le 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 (n° 374, 1994-1995). »

Je rappelle qu'en application du dernier alinéa de l'article 44 du règlement du Sénat ont seuls droit à la parole sur cette motion l'auteur de l'initiative ou son représentant, un orateur d'opinion contraire, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond et le Gouvernement.

La parole peut être accordée pour explication de vote pour une durée n'excédant pas cinq minutes à un représentant de chaque groupe.

La parole est à M. Mélenchon, auteur de la motion.

**M. Jean-Luc Mélenchon.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, on peut dire, à ce point de notre débat, que la cause est entendue au moins sur un point : nous sommes bien en présence d'une réforme majeure de nos institutions et non pas d'un simple toilettage destiné à répondre à je ne sais quel mouvement de l'opinion ou de la mode.

C'est pourquoi le moment est venu, me semble-t-il, quasiment de vous adjurer, mes chers collègues, de bien vouloir oublier un instant les préventions politiques que vous inspire, le cas échéant, celui qui vous parle. Négliguez de savoir de quelles travées vient sa proposition. Ne tenez pas compte, même, des arguments qui fondent sa motivation.

Il vous reste encore des raisons de décider qu'il n'y a pas lieu de délibérer davantage.

D'abord, vous ne trouverez rien dans ce texte, et personne n'a pu faire la démonstration du contraire, qui lève les objections de principe auxquelles vous vous êtes référés en 1984 pour repousser une première proposition d'extension du champ de référendum.

Ensuite, en la matière, vous n'êtes tenus par aucune injonction politique venue du peuple, dans la mesure où il vient de se prononcer en élisant un président de la République qui, lui, a clairement, explicitement et publiquement dit qu'il y avait plus urgent à faire que de toucher à nos institutions, en réponse à son concurrent, qui soutenait le contraire et qui ne fut pas élu.

Enfin, les conditions mêmes dans lesquelles nous sommes appelés à débattre sont la négation des objectifs dont se réclame - à notre avis à tort - le texte dont nous avons à connaître, accompagné de commentaires aux termes desquels le Parlement serait, paraît-il, revalorisé si nous venions à l'adopter ce texte.

Mesurez toute la responsabilité qu'on nous demande de prendre. Dans un été suffoquant, réunis en session extraordinaire - c'est bien le mot! - et dans un emploi du temps manié sous la contrainte des jours de disponibilité de l'hémicycle de Versailles, entre le passage des cars de touristes, nous devons accepter, dans l'indifférence quasi générale de l'opinion et des médias, une réforme majeure de notre Constitution, dont il n'a pourtant été question à aucun moment des deux campagnes électorales que nous venons de vivre, où elle aurait tout naturellement pu trouver, sinon sa place, du moins ses prémices.

**M. Josselin de Rohan.** Vous écoutez mal!

**M. Jean-Luc Mélenchon.** Pressés de cette façon, vous l'êtes encore plus, vous, les membres de la majorité - comme c'est le cas de toute majorité - par votre devoir de solidarité envers le Gouvernement et le chef de l'Etat, devoir d'autant plus fort que cette solidarité est déjà réputée incertaine.

Tant et si bien que vous avez, pour l'heure, moins à vous prononcer sur un texte que sur un contexte, alors même que l'objet de notre délibération devrait d'abord viser à construire des équilibres valables en toutes circonstances.

Votre vote peut desserrer ce cercle de contraintes, qui, selon nous, abaissent le rôle du législateur, en renvoyant à la rentrée le débat et ses conclusions. Du moins, alors, pourrions-nous nous dire, tous, bien informés.

Or, tel n'est pas le cas aujourd'hui pour un grand nombre d'entre nous, non seulement pour ceux qui n'ont pu être dans l'hémicycle ces jours-ci, mais aussi pour ceux qui s'y trouvent mais qui n'ont pu découvrir le rapport de la commission des lois que ce matin, celle-ci ayant délibéré jusqu'à samedi matin (*M. le rapporteur fait un signe de dénégation*), si j'en crois ce que m'ont dit mes camarades. (*Murmures sur diverses travées.*)

C'est le terme de « camarades » qui vous gêne?

**Plusieurs sénateurs sur diverses travées.** Mais non, la commission a terminé ses travaux vendredi soir!

**M. Philippe Marini.** Chez nous, on dit « compagnons »!

**M. Jean-Luc Mélenchon.** Chacun son truc! Chez nous, c'est « camarades »!

Ce court-circuit du temps parlementaire est bien dans l'esprit du projet de loi lui-même.

**M. Michel Rufin.** Ce n'est pas la même chose!

**M. Jean-Luc Mélenchon.** Je concentrerai à ce sujet mon propos sur l'interrogation politique qui résulte naturellement de la thèse qu'ont soutenue devant vous les orateurs du groupe socialiste dans la discussion générale.

Pourquoi cette réforme? Pourquoi maintenant? C'est-à-dire, en définitive, pour quoi faire?

Je résume d'abord notre thèse: moyennant quelques simulacres d'amélioration du rôle des assemblées - nous n'avons pas été les seuls, apparemment, à le penser - un considérable pouvoir de contournement de la démocratie est accordé au Président de la République. Vous n'admettez pas, bien sûr, qu'il s'agisse d'un nouvel amoindrissement de la démocratie. Vous voyez, au contraire, dans l'extension du champ du référendum une façon de faire du peuple un législateur, sans autre intermédiaire

que son bulletin de vote. C'est à peine si certains d'entre vous veulent bien admettre que l'initiative et la formulation de la question, revenant à un seul, et à lui seul, quoi qu'on en dise, cette prétendue démocratie directe, où l'on ne peut répondre que par « oui » ou par « non » à des problèmes complexes, peut poser problème à une conscience républicaine, quelle que soit la travée où l'on siège. Mais je vous donne acte de ce que la commission des lois s'est fait l'écho de cette inquiétude.

Si votre majorité consentait à se déjuger par rapport aux principes qu'elle proclamait en 1984, en exigeant qu'un débat parlementaire soit organisé préalablement au processus référendaire - on vous le concédera sans doute pour mieux vous amadouer - elle laisserait voir quelques beaux restes de sa méfiance d'hier à l'égard des plébiscites et des publicistes. Il n'empêche: elle cautionnerait malgré tout une vision du peuple et de la démocratie bien particulière.

Vous semblez négliger à cette occasion, à travers tous ces gargarismes que j'ai entendus sur le peuple, que le peuple n'est pas une masse indistincte et que la démocratie est un organisme nécessairement complexe. Les règles que nous nous imposons pour préparer nos délibérations, organiser nos débats et prendre nos décisions légitiment autant nos votes qu'elles les rendent possibles. De même le peuple n'est-il souverain que s'il est citoyen. Sa citoyenneté est globale ou elle n'est pas. Son pouvoir, pour être sincère et réel, doit s'exercer sur l'ensemble du processus décisionnel, depuis l'initiative jusqu'à la décision, et inclure dans son déroulement tous les instruments dont nous avons doté nos propres délibérations.

La démocratie parlementaire, dans sa complexité, n'est pas un luxe, mais c'est bien le moyen le plus simple dont nous disposons pour que la citoyenneté du souverain puisse s'accomplir.

Certes, ce débat n'est pas nouveau, mais il prend une singulière acuité à l'ère où se noue quotidiennement la conjonction d'un système politique concentré sur la fonction présidentielle et l'activité de l'industrie audiovisuelle.

Notre époque est celle d'une « désintermédiation » croissante de toutes les activités. Ce qui est vrai dans le domaine de la finance atteint l'un après l'autre tous les compartiments de notre vie en société, jusqu'aux aspects les plus personnels de la vie des individus, j'ose le dire.

Nulle part, pourtant, on ne constate un progrès réel de notre capacité à maîtriser des événements lorsqu'on renonce au temps et à la distance pour construire une décision.

Le peuple en « temps réel », qui devrait avoir nos faveurs si l'on poussait jusqu'au bout votre soudaine affection pour la démocratie directe, est une illusion desséchante qui tuerait la citoyenneté bien plus définitivement que n'importe quelle pesanteur institutionnelle.

La démocratie directe est à la démocratie parlementaire ce que, en quelque sorte, le Minitel rose est à l'amour!

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** C'est sympathique! Merci pour les citoyens qui votent.

**M. Jean-Luc Mélenchon.** La distance que nos concitoyens regrettent de constater à l'égard du fonctionnement de notre démocratie ne vient pas de l'insuffisance de nos moyens pour les consulter.

Elle résulte, d'abord, des limites qu'assignent à la portée de nos délibérations l'esprit et la pratique de nos institutions elles-mêmes. On nous propose pourtant d'en aggraver le défaut essentiel: l'abaissement du Parlement.

Elle résulte, ensuite, de la nature de la crise que traversent nos sociétés lorsqu'elles constatent que les Etats-nations actuels - bien plus que les procédures de communication entre élus et population - sont impuissants à maîtriser la « transnationalisation » du pouvoir de l'argent et de l'information.

La France ressent d'autant plus violemment cette crise que son système institutionnel a vu ce qui lui restait de pouvoir parlementaire se disperser déjà, d'une part, dans les transferts de souveraineté vers une Europe sans visage et, d'autre part, dans la décentralisation régionale et départementale, dont le bilan ne montre pas qu'elle ait réellement rapproché les citoyens de la prise de décision.

En vous disant tout cela, je sais que je rejoins le point de vue de nombre d'entre vous, qui n'hésiteraient pas à s'exprimer s'il ne s'agissait que de réfléchir entre soi. Mais, bien sûr, il ne s'agit pas de cela. D'ailleurs, nos réformes constitutionnelles ne naissent - pas plus que nos constitutions elles-mêmes - en conclusion de colloques savants et apaisés. C'est plutôt le bruit et la fureur qui les annoncent et qui, souvent, les accompagnent longtemps. Il en va de même aujourd'hui, et la ligne d'action choisie - je vous en donne acte, monsieur le garde des sceaux - est sans surprise pour qui a de la mémoire politique. La Constitution de la V<sup>e</sup> République n'est pas née autrement !

Il s'agissait alors de répondre à l'une de ces crises majeures que traverse à intervalles réguliers notre pays : faire face à la catastrophe algérienne et redéployer le dispositif économique de notre pays pour assumer les compétitions qui s'imposaient déjà à cette époque.

Le moyen choisi me semble bien résumé par le titre du célèbre ouvrage de François Mitterrand *Le Coup d'Etat permanent*.

Je juge que la réforme constitutionnelle est dans la parfaite continuité des moyens politiques qui ont été choisis en 1958 et je vous demande de réfléchir à ce point. Je juge que le Président de la République, lorsqu'il y a recours, est, à mes yeux, en parfaite lucidité politique. Il annonce, en le faisant, qu'il a parfaitement analysé l'impasse dans laquelle le pays est enfermé s'il continue de vivre aux conditions actuelles.

Mais, pour parvenir à atteindre les objectifs qu'il se propose, il lui faut pouvoir passer outre les obstacles que sont l'ensemble des corps intermédiaires, qui, par nature, sont voués à défendre les conditions et les acquis qui les fondent et les légitiment. La réforme constitutionnelle ne répond donc nullement à je ne sais quelle prise de conscience des imperfections de notre démocratie en général. Il s'agit bel et bien du déploiement d'une nouvelle logistique avant une vaste offensive politique, car personne ne peut croire ici que des pouvoirs nouveaux ne seront pas utilisés. Déjà, on nous annonce qu'ils le seront, au moins sur un point. On verra...

Il n'y a pas besoin d'être grand clerc pour deviner quelles sont les cibles visées. Ce sont celles-là mêmes qui vous obsèdent depuis tant d'années et que vous n'avez pu atteindre que par demi-mesures, quand la rue ne vous a pas obligé à reculer.

Il s'agit, bien sûr, de l'école, du système de protection sociale, et de chacun de ces piliers sur lesquels repose une certaine France sociale chère à nos yeux, largement incompatible avec l'ordre libéral qui prévaut sur la planète et en Europe et dans lequel le président Chirac pense que la France ne pourra avoir sa chance qu'à la condition d'en accepter totalement la règle du jeu, ce qui est incompatible avec l'état actuel de notre organisation sociale.

C'est donc un coup d'Etat économique et social qui se prépare, pour lequel on nous demande de déléguer les pleins pouvoirs constitutionnels.

**M. Philippe Marini.** Quel excès !

**M. Jean-Luc Mélenchon.** Nous verrons si ce pronostic est audacieux...

**M. Paul Masson.** On en a vu d'autres !

**M. Jean-Luc Mélenchon...** mais on peut faire l'honneur au Président de la République de penser qu'il est cohérent et déterminé dans ses vues, que je n'approuve pas.

**M. Philippe Marini.** Vous n'êtes pas son porte-parole.

**M. Jean-Luc Mélenchon.** Certes, mais je peux apprécier. (*Sourires.*)

La nature même du champ nouveau pour le référendum nous indique la direction dans laquelle va se dérouler l'offensive.

Pour ce qui est de la nature du combat et du résultat qui en est attendu, on se reportera utilement aux déclarations de M. le garde des sceaux, qui a expliqué, devant l'Assemblée nationale, qu'en cas d'issue positive un référendum a l'avantage de permettre d'écraser - le mot « écraser » est de moi - sans compromis ni amendement...

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Je n'ai pas dit cela.

**M. Jean-Luc Mélenchon.** Je tiens la déclaration à votre disposition, monsieur le garde des sceaux.

**M. Josselin de Rohan.** Vous êtes divertissant.

**M. Jean-Luc Mélenchon.** ... d'écraser sans compromis ni amendement, dis-je, le point de vue adverse, au contraire d'un débat parlementaire.

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Ce n'est pas ce que j'ai dit.

**M. Jean-Luc Mélenchon.** Démentez-vous, monsieur le garde des sceaux ?

Monsieur le président, me permettez-vous d'interrompre mon propos pour répondre à M. le garde des sceaux.

**M. le président.** Poursuivez, monsieur Mélenchon.

**M. Jean-Luc Mélenchon.** Poursuivre ou interrompre mon propos, ce n'est pas la même chose, car le temps m'est compté !

**M. Philippe Marini.** Nous voulons connaître la suite.

**M. Jean-Luc Mélenchon.** Eh bien, je répondrai à M. le garde des sceaux dans la discussion des amendements.

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Vous avez dit vous-même que ce n'est pas ce que j'ai dit, que je n'ai pas employé le verbe « écraser ».

**M. Jean-Luc Mélenchon.** Nous verrons ! Chacun d'entre nous ayant en mémoire nos débats sur la législation sociale appréciera, j'en suis sûr, quelle menace cette phrase recèle.

Il est bien possible que ce prélude constitutionnel soit approuvé par les votes d'une majorité parlementaire. Je veux croire pourtant qu'ici du moins, à la Haute Assemblée, on pourra trouver assez de suffrages pour s'y opposer, non parce qu'on partagerait nos vues à propos de l'avenir du pays, mais parce que certains pourraient estimer que la démocratie n'ira pas mieux si on la court-circuite sur le plan institutionnel avant de la provoquer frontalement sur le plan économique et social.

Vous pouvez stopper une entreprise qui contient l'annonce d'une violente dramatisation de la vie de notre pays et d'une exaspération des conditions de notre débat politique, dont personne aujourd'hui, tout particulièrement au vu des résultats des dernières élections, ne peut être assuré de le voir se conclure sans incidents graves. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

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

**M. Jacques Larché, rapporteur.** Je rappellerai brièvement à M. Mélenchon, parce qu'il faut toujours revenir à la technique, que l'adoption d'une motion tendant à opposer la question préalable a une double conséquence : d'une part, le Sénat décide qu'il n'y a pas lieu de débattre du texte considéré ; d'autre part et par voie de conséquence, le texte est rejeté.

Or, sur ces deux points, qui sont essentiellement des points de procédure, il est clair que nous ne pouvons suivre M. Mélenchon. Nous pensons, nous, d'une part, qu'il y a bien lieu de débattre, d'autre part, qu'il ne convient pas, en l'état actuel des choses, de rejeter l'ensemble de ce texte portant révision constitutionnelle.

Permettez-moi de citer un extrait de l'objet de la motion qui nous est maintenant soumise : « La teneur de cette révision constitutionnelle ne permettra d'atteindre aucun des objectifs affichés : donner la parole au peuple et les moyens de remplir sa mission au Parlement. »

Voilà pour la pétition de principe.

Or, le débat parlementaire est fait pour permettre de parvenir à un accord à partir d'un texte qui est ce qu'il est.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Et pour répondre à ce qui a été dit sans se contenter de lire ce qui est écrit sur une motion !

**M. Jacques Larché, rapporteur.** Monsieur Dreyfus-Schmidt, je suis en train de répondre à ce qui est écrit et qui a d'ailleurs été repris dans son propos par M. Mélenchon.

Je redis donc que, sur ce point particulier, il y a lieu de débattre pour voir si le sort des amendements que nous proposons et auxquels nous tenons ainsi que l'évolution générale du débat nous permettront d'atteindre les deux résultats escomptés : donner la parole au peuple et donner les moyens au Parlement de remplir sa mission.

Vous le savez, je suis personnellement attaché à une des dispositions que la commission a bien voulu adopter. Je considère que ce sera là très certainement un des moyens les plus efficaces dont le Parlement disposera pour remplir sa mission.

Nous nous sommes exprimés très clairement sur l'ensemble de cette réforme. Nous avons reconnu que, dans l'état, elle posait des problèmes de principe, mais que ces problèmes étaient solubles. C'est pour cela que nous voulons débattre, confiants que nous sommes dans la qualité de la discussion parlementaire.

Nous avons reconnu également que la réforme nous paraissait incomplète dans le second domaine auquel elle s'attache, à savoir la session ordinaire unique de neuf mois. En effet, il ne nous a pas paru satisfaisant de nous contenter de porter la durée de la session de six mois à neuf mois. Pour parvenir à un résultat utile, encore faut-il essayer, avons-nous dit de trouver d'autres dispositions.

Tel a été l'avis de la commission. Nous verrons si le Sénat est disposé à adopter nos propositions. Mais, pour le voir, encore faut-il débattre. Je propose donc au Sénat de rejeter la question préalable pour que nous puissions précisément poursuivre le débat que nous avons engagé.

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

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, naturellement, comme le demande M. le rapporteur, il faut continuer à débattre. C'est dans le débat que peuvent être trouvées les solutions à un certain nombre de problèmes réels qui ont été mis en évidence par la commission.

Je répondrai à M. Mélenchon que, fondamentalement, sa défense de la question préalable repose tout entière sur une contestation radicale du référendum, sur le refus de donner directement au pays, le pouvoir de trancher sur un certain nombre de sujets.

Notre proposition va exactement dans le sens opposé puisque nous souhaitons étendre le champ du référendum à des questions concrètes qui se posent aujourd'hui dans notre pays, et non pas à la solution des problèmes institutionnels ou à la ratification des traités internationaux.

Cette proposition me paraît répondre au moins à deux défauts de notre société qui sont patents aujourd'hui mais qui peut-être ne l'étaient pas à ce point en 1958.

Tout le monde se plaint de la démocratie d'opinion, de la démocratie cathodique. Tout à l'heure encore, M. Charasse a dit quelques mots sur la presse que, personnellement, je n'ai pas approuvés, en tout cas dans leur vivacité. Or le référendum représente justement le moyen de faire en sorte que le peuple s'exprime par son bulletin de vote, incontestable, et non pas par le biais de tel ou tel sondage ou de telle ou telle émission de télévision.

Il s'agit donc là indiscutablement d'un moyen de mettre un terme à la dérive actuelle de la société politique, qui évolue dans le sens d'une démocratie d'opinion que nous trouvons très imparfaite et souvent très injuste.

Le second défaut dont souffre notre société aujourd'hui vient des scléroses et des blocages qui font que, comme M. Mélenchon l'a dit très clairement, les corps intermédiaires ne sont pas toujours disposés à voir remettre en cause leur situation, quelquefois même leur « fonds de commerce ».

C'est pourquoi la contestation du référendum à laquelle s'est livré M. Mélenchon, au nom du groupe socialiste, est radicale, car il est vrai qu'il y a incompatibilité entre la protection des intérêts de certains corps intermédiaires et la possibilité pour le peuple de trancher sur des dossiers qui concernent ces corps intermédiaires mais qu'ils ne doivent pas considérer comme leur propriété.

Voilà pourquoi, mesdames, messieurs les sénateurs, il me paraît indispensable que, pour continuer ce débat, vous repoussiez la question préalable, et que vous vous prononciez sur la révision constitutionnelle que nous vous proposons.

Cette extension du champ du référendum, cette possibilité accordée au peuple de se prononcer sur des questions essentielles et de trancher, c'est justement, monsieur Mélenchon, le moyen d'éviter une dérive de notre société dans le sens de la dramatisation, en faisant en sorte que nos concitoyens ne finissent pas par penser que rien ne change jamais et que les politiques ne sont pas capables d'affronter les problèmes et les difficultés qui les assaillent. Nous vous proposons de leur donner les moyens de changer quelque chose quand c'est nécessaire. Voilà pourquoi il ne faut pas voter la question préalable. *(Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.)*

**M. le président.** Je vais mettre aux voix la motion n° 1.

**M. Jean-Luc Mélenchon.** Je demande la parole pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Mélenchon.

**M. Jean-Luc Mélenchon.** Je ne voudrais pas laisser le Sénat dans l'impression que j'aurais cité indûment M. le garde des sceaux. En tout cas, je souhaite le mettre en état d'apprécier les propos que celui-ci a tenus devant l'Assemblée nationale lors de la séance du 10 juillet dernier : « Le Parlement discute longuement les textes, les amendes, recherche des compromis. En cas de référendum, en revanche, la majorité l'emporte, la minorité est battue sans que ses idées soient prises en compte dans la procédure, même si cet inconvénient peut être limité par des débats préalables. Selon les sujets, selon les situations, l'une des deux approches, parlementaire ou référendaire, ainsi décrites, est donc préférable à l'autre. »

Je trouve dans ces lignes la confirmation des propos que je tenais tout à l'heure à la tribune.

Au reste, cette logique vient d'être reprise avec la plus grande clarté par M. le garde des sceaux.

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** C'est l'article 3 de la Constitution !

**M. Jean-Luc Mélenchon.** J'aimerais que l'opinion, si elle vient à s'intéresser, à un moment ou à un autre, à nos débats, sache qu'il a été dit ici, par M. le garde des sceaux, que l'intention politique était bien de pouvoir passer outre tous les corps intermédiaires, et de le faire plus directement et mieux que ne le ferait un parlement.

Monsieur le garde des sceaux, si nous sommes bien d'accord sur cette formule, soit ! Nous sommes donc d'accord sur le fait que nous sommes en désaccord sur ce point depuis 1958. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

**M. Jacques Toubon, garde des sceaux.** C'est bien ce que je disais : il n'y a qu'en 1984 qu'ils ont été d'accord !

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

Je mets aux voix la motion n° 1, repoussée par la commission et par le Gouvernement.

Je rappelle que l'adoption de cette motion entraînerait le rejet du projet de loi.

Je suis saisi d'une demande de scrutin public émanant du groupe socialiste.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions réglementaires.

(*Le scrutin a lieu.*)

**M. le président.** Personne ne demande plus à voter ?...

Le scrutin est clos.

(*Il est procédé au comptage des votes.*)

**M. le président.** Voici le résultat du dépouillement du scrutin n° 119 :

Nombre de votants .....	318
Nombre de suffrages exprimés .....	318
Majorité absolue des suffrages exprimés ..	160

Pour l'adoption .....	86
Contre .....	232

Le Sénat n'a pas adopté.

La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

7

### COMMUNICATION DE L'ADOPTION DÉFINITIVE D'UNE PROPOSITION D'ACTE COMMUNAUTAIRE

**M. le président.** M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre une communication, en date du 20 juillet 1995, l'informant que la proposition d'acte communautaire E 436 « recommandation de la Commission en vue des recommandations du Conseil visant à ce que soit mis un terme à la situation de déficit public excessif en Belgique, au Danemark, en Grèce, en Espagne, en France, en Italie, aux Pays-Bas, en Autriche, au Portugal, en Finlande, en Suède et au Royaume-Uni (application de l'article 104 C, paragraphe 7, du traité instituant la Communauté européenne) » a été adoptée définitivement par les instances communautaires par décision du Conseil du 10 juillet 1995.

8

### DÉPÔT D'UN RAPPORT

**M. le président.** J'ai reçu de M. Lucien Lanier, rapporteur pour le Sénat, un rapport fait au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant amnistie.

Le rapport sera imprimé sous le numéro 393 et distribué.

9

### DÉPÔT RATTACHÉ POUR ORDRE AU PROCÈS-VERBAL DE LA SÉANCE DU 20 JUILLET 1995

**M. le président.** M. le président du Sénat a reçu le 21 juillet 1995 de M. Jacques Larché un rapport, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sur le projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, 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 (n° 374, 1994-1995).

Ce rapport sera imprimé sous le numéro 392 et distribué.

10

### ORDRE DU JOUR

**M. le président.** Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée au mardi 25 juillet 1995 :

A dix heures trente :

1. - Suite de la discussion du projet de loi constitutionnelle (n° 374, 1994-1995), adopté par l'Assemblée nationale, 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.

Rapport (n° 392, 1994-1995) de M. Jacques Larché, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

Aucun amendement à ce projet de loi constitutionnelle n'est plus recevable.

La conférence des présidents a décidé qu'il sera procédé à un scrutin public à la tribune lors du vote sur l'ensemble de ce projet de loi constitutionnelle.

A seize heures et le soir :

2. - Eloge funèbre de Paul Moreau.

3. - Suite de l'ordre du jour du matin.

#### **Délai limite pour les inscriptions de parole**

Projet de loi de finances rectificative pour 1995, adopté par l'Assemblée nationale (n° 379, 1994-1995) : mardi 25 juillet 1995, à dix-sept heures.

#### **Délai limite général pour le dépôt des amendements**

Le délai limite pour le dépôt des amendements à tous les projets de loi et propositions de loi prévus jusqu'à la fin de la session extraordinaire, à l'exception des textes de commissions mixtes paritaires et de ceux pour lesquels est déterminé un délai limite spécifique, est fixé, dans chaque cas, à dix-sept heures, la veille du jour où commence la discussion.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

*(La séance est levée à vingt heures trente.)*

*Le Directeur  
du service du compte rendu intégral,  
DOMINIQUE PLANCHON*

# ANNEXES AU PROCÈS-VERBAL

## de la séance

### du lundi 24 juillet 1995

#### SCRUTIN (n° 118)

*sur la motion n° 2, présentée par Mme Hélène Luc et les membres du groupe communiste et apparenté, tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité au projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, 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.*

Nombre de votants : ..... 251  
 Nombre de suffrages exprimés : ..... 247  
 Pour : ..... 16  
 Contre : ..... 231

Le Sénat n'a pas adopté.

#### ANALYSE DU SCRUTIN

##### Groupe communiste (15) :

*Pour* : 15.

##### Groupe Rassemblement démocratique et européen (28) :

*Pour* : 1. - M. François Giacobbi.

*Contre* : 22.

*Abstention* : 4. - MM. François Abadie, André Boyer, Yvon Collin et Mme Joëlle Dusseau.

*N'a pas pris part au vote* : 1. - M. Ernest Cartigny, qui présidait la séance.

##### Groupe R.P.R. (92) :

*Contre* : 91.

*N'a pas pris part au vote* : 1. - M. Yves Guéna.

##### Groupe socialiste (67) :

*N'ont pas pris part au vote* : 67.

##### Groupe Union centriste (63) :

*Contre* : 62.

*N'a pas pris part au vote* : 1. - M. René Monory, président du Sénat.

##### Groupe Républicains et Indépendants (48) :

*Contre* : 48.

##### Sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe (8) :

*Contre* : 8.

#### Ont voté pour

Henri Bangou	Jacqueline Fraysse-Cazalis	Hélène Luc
Marie-Claude Beaudeau	Jean Garcia	Louis Minetti
Jean-Luc Bécart	François Giacobbi	Robert Pagès
Danielle Bidard-Reydet	Charles Lederman	Ivan Renar
Michelle Demessine	Félix Leyzour	Robert Vizet
Paulette Fost		

#### Ont voté contre

Philippe Adnot	Magdeleine Anglade	José Balarello
Michel d'Aillières	Maurice Arreckx	René Ballayer
Michel Alloncle	Alphonse Arzel	Bernard Barbier
Louis Althapé	Honoré Baillet	Janine Bardou

Bernard Barraux	Jacques Delong	Jacques Larché
Jacques Baudot	Charles Descours	Gérard Larcher
Henri Belcour	Georges Dessaigne	Edmond Lauret
Claude Belot	André Diligent	René-Georges Laurin
Jacques Bérard	Michel Doublet	Marc Lauriol
Georges Berchet	Alain Dufaut	Henri Le Breton
Jean Bernadoux	Pierre Dumas	Jean-François Le Grand
Jean Bernard	Jean Dumont	Edouard Le Jeune
Daniel Bernardet	Ambroise Dupont	Dominique Leclerc
Roger Besse	Hubert Durand-Chastel	Jacques Legendre
André Bettencourt	André Egu	Max Lejeune
Jacques Bimbenet	Jean-Paul Emin	Guy Lemaire
François Blaizot	Pierre Fauchon	Charles-Edmond Lenglet
Jean-Pierre Blanc	Jean Faure	Marcel Lesbros
Paul Blanc	Roger Fossé	François Lesein
Maurice Blin	André Fosset	Roger Lise
André Bohl	Jean-Pierre Fourcade	Maurice Lombard
Christian Bonnet	Alfred Foy	Simon Loueckhote
James Bordas	Philippe François	Pierre Louvot
Didier Borotra	Jean François-Poncet	Roland du Luart
Joël Bourdin	Yann Gaillard	Marcel Lucotte
Yvon Bourges	Jean-Claude Gaudin	Jacques Machet
Philippe de Bourgoing	Philippe de Gaulle	Jean Madelain
Raymond Bouvier	François Gautier	Kléber Malecot
Eric Boyer	Jacques Genton	André Maman
Jean Boyer	Alain Gérard	Max Marest
Louis Boyer	François Gerbaud	Philippe Marini
Jacques Braconnier	Charles Ginésy	René Marquès
Paulette Brisepierre	Jean-Marie Girault	Paul Masson
Louis Brives	Paul Girod	François Mathieu
Camille Cabana	Henri Goetschy	Serge Mathieu
Guy Cabanel	Jacques Golliet	Michel Maurice-Bokanowski
Michel Caldaguès	Daniel Goulet	Jacques de Menou
Robert Calmejane	Adrien Gouteyron	Louis Mercier
Jean-Pierre Camoin	Jean Grandon	Daniel Millaud
Jean-Pierre Cantegrit	Paul Graziani	Michel Miroudot
Paul Caron	Georges Gruillot	Hélène Missoffe
Louis de Catuelan	Bernard Guyomard	Louis Moïnard
Raymond Cayrel	Jacques Habert	Jacques Mossion
Auguste Cazalet	Hubert Haenel	Georges Mouly
Gérard César	Emmanuel Hamel	Philippe Nachbar
Jean Chamant	Jean-Paul Hammann	Lucien Neuwirth
Jean-Paul Chambriard	Anne Heinis	Paul d'Ornano
Jacques Chaumont	Marcel Henry	Joseph Ostermann
Jean Chérioux	Rémi Herment	Georges Othily
Roger Chinaud	Jean Huchon	Jacques Oudin
Jean Clouet	Bernard Hugo	Sosefo Makapé Papilio
Jean Cluzel	Jean-Paul Hugot	Bernard Pellarin
Henri Collard	Claude Huriot	Charles Pelletier
Francoise Collomb	Roger Husson	Jean Pépin
Charles-Henri de Cossé-Brissac	André Jarrot	Robert Piat
Maurice Couve de Murville	Pierre Jeambrun	Alain Pluchet
Pierre Croze	Charles Jolibois	Alain Poher
Michel Crucis	André Jourdain	Guy Poirieux
Charles de Cuttoli	Louis Jung	Christian Poncelet
Marcel Daunay	Christian de La Malène	Michel Poniatowski
Désiré Debavelaere	Pierre Lacour	Jean Pourchet
Luc Dejoie	Pierre Laffitte	André Pourny
Jean Delaneau	Pierre Lagourgue	Henri de Raincourt
Jean-Paul Delevoey	Alain Lambert	
François Delga	Lucien Lanier	

Jean-Marie Rausch	Jean-Pierre Schosteck	François Trucy
Henri Revol	Maurice Schumann	Alex Türk
Philippe Richert	Bernard Seillier	Maurice Ulrich
Roger Rigaudière	Raymond Soucaret	Jacques Valade
Guy Robert	Michel Souplet	André Vallet
Jean-Jacques Robert	Jacques Sourdille	Pierre Vallon
Jacques Rocca Serra	Louis Souvet	Alain Vasselle
Louis-Ferdinand de Rocca Serra	Pierre-Christian Taittinger	Albert Vecten
Nelly Rodi	Martial Taugourdeau	Robert-Paul Vigouroux
Jean Roger	Jean-Pierre Tizon	Xavier de Villepin
Josselin de Rohan	Henri Torre	Serge Vinçon
Michel Rufin	René Tréguët	Albert Voilquin
Pierre Schiélé	Georges Treille	

**Abstentions**

MM. François Abadie, André Boyer, Yvon Collin et Mme Joëlle Dusseau.

**N'ont pas pris part au vote**

Guy Allouche	Marie-Madeleine	Gérard Miquel
François Autain	Dieulangard	Michel Moreigne
Germain Authié	Michel	Albert Pen
Jacques Bellanger	Dreyfus-Schmidt	Guy Penne
Monique ben Guiga	Josette Durrieu	Daniel Percheron
Maryse Bergé-Lavigne	Bernard Dussaut	Louis Perrein
Roland Bernard	Claude Estier	Jean Peyrafitte
Jean Besson	Léon Fatous	Louis Philibert
Jacques Bialski	Claude Fuzier	Claude Pradille
Pierre Biarnès	Aubert Garcia	Roger Quilliot
Marcel Bony	Gérard Gaud	Paul Raoult
Jacques Carat	Yves Guéna	René Regnault
Jean-Louis Carrère	Roland Hugué	Gérard Roujas
Robert Castaing	Philippe Labeyrie	André Rouvière
Francis Cavalier-Bénézet	Robert Laucournet	Claude Saunier
Michel Charasse	Paul Loridant	Françoise Seligmann
Marcel Charmant	François Louisy	Michel Sergent
William Chery	Philippe Madrelle	Franck Sérusclat
Claude Cornac	Michel Manet	René-Pierre Signé
Raymond Courrière	Jean-Pierre Masseret	Fernand Tardy
Roland Courteau	Marc Massion	André Veizinhet
Gérard Delfau	Pierre Mauroy	Marcel Vidal
Jean-Pierre Demerliat	Jean-Luc Mélenchon	
Rodolphe Désiré	Charles Metzinger	

**N'ont pas pris part au vote**

MM. René Monory, président du Sénat, et Ernest Cartigny, qui présidait la séance.

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

Nombre de votants : .....	252
Nombre de suffrages exprimés : .....	248
Majorité absolue des suffrages exprimés : .....	125

Pour l'adoption : .....	16
Contre : .....	232

Mais, après vérification, ces nombres ont été rectifiés conformément à la liste ci-dessus.

**SCRUTIN (n° 119)**

sur la motion n° 1, présentée par M. Jean-Luc Mélenchon et les membres du groupe socialiste et apparenté, tendant à opposer la question préalable au projet de loi constitutionnelle adopté par l'Assemblée nationale, 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.

Nombre de votants : .....	317
Nombre de suffrages exprimés : .....	317
Pour : .....	86
Contre : .....	231

Le Sénat n'a pas adopté.

**ANALYSE DU SCRUTIN****Groupe communiste (15) :**

Pour : 15.

**Groupe Rassemblement démocratique et européen (28) :**

Pour : 5. - MM. François Abadie, André Boyer, Yvon Collin, Mme Joëlle Dusseau et M. François Giacobbi.

Contre : 22.

N'a pas pris part au vote : 1. - M. Ernest Cartigny, qui présidait la séance.

**Groupe R.P.R. (92) :**

Contre : 91.

N'a pas pris part au vote : 1. - M. Yves Guéna.

**Groupe socialiste (67) :**

Pour : 66.

N'a pas pris part au vote : 1. - M. Claude Pradille.

**Groupe Union centriste (63) :**

Contre : 62.

N'a pas pris part au vote : 1. - M. René Monory, président du Sénat.

**Groupe Républicains et Indépendants (48) :**

Contre : 48.

**Sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe (8) :**

Contre : 8.

**Ont voté pour**

François Abadie	Michelle Demessine	Pierre Mauroy
Guy Allouche	Rodolphe Désiré	Jean-Luc Mélenchon
François Autain	Marie-Madeleine	Charles Metzinger
Germain Authié	Dieulangard	Louis Minetti
Henri Bangou	Michel	Gérard Miquel
Marie-Claude Beaudeau	Dreyfus-Schmidt	Michel Moreigne
Jean-Luc Bécart	Josette Durrieu	Robert Pagès
Jacques Bellanger	Bernard Dussaut	Albert Pen
Monique ben Guiga	Joëlle Dusseau	Guy Penne
Maryse Bergé-Lavigne	Claude Estier	Daniel Percheron
Roland Bernard	Léon Fatous	Louis Perrein
Jean Besson	Paulette Fost	Jean Peyrafitte
Jacques Bialski	Jacqueline	Louis Philibert
Pierre Biarnès	Frayse-Cazalis	Roger Quilliot
Danielle Bidard-Reydet	Claude Fuzier	Paul Raoult
Marcel Bony	Aubert Garcia	René Regnault
André Boyer	Jean Garcia	Ivan Renar
Jacques Carat	Gérard Gaud	Gérard Roujas
Jean-Louis Carrère	François Giacobbi	André Rouvière
Robert Castaing	Roland Hugué	Claude Saunier
Francis	Philippe Labeyrie	Françoise Seligmann
Cavalier-Bénézet	Robert Laucournet	Michel Sergent
Michel Charasse	Charles Lederman	Franck Sérusclat
Marcel Charmant	Félix Leyzour	René-Pierre Signé
William Chery	Paul Loridant	Fernand Tardy
Yvon Collin	François Louisy	André Veizinhet
Claude Cornac	Hélène Luc	Marcel Vidal
Raymond Courrière	Philippe Madrelle	Robert Vizet
Roland Courteau	Michel Manet	
Gérard Delfau	Jean-Pierre Masseret	
Jean-Pierre Demerliat	Marc Massion	

**Ont voté contre**

Philippe Adnot	Maurice Arreckx	Bernard Barbier
Michel d'Aillières	Alphonse Arzel	Janine Bardou
Michel Alloncle	Honoré Baillet	Bernard Barraux
Louis Althapé	José Balareello	Jacques Baudot
Magdeleine Anglade	René Ballayer	Henri Belcour

Claude Belot  
 Jacques Bérard  
 Georges Berchet  
 Jean Bernadoux  
 Jean Bernard  
 Daniel Bernardet  
 Roger Besse  
 André Bettencourt  
 Jacques Bimbenet  
 François Blaizot  
 Jean-Pierre Blanc  
 Paul Blanc  
 Maurice Blin  
 André Bohl  
 Christian Bonnet  
 James Bordas  
 Didier Borotra  
 Joël Bourdin  
 Yvon Bourges  
 Philippe de Bourgoing  
 Raymond Bouvier  
 Eric Boyer  
 Jean Boyer  
 Louis Boyer  
 Jacques Braconnier  
 Paulette Brisepierre  
 Louis Brives  
 Camille Cabana  
 Guy Cabanel  
 Michel Caldaguès  
 Robert Calmejane  
 Jean-Pierre Camoin  
 Jean-Pierre Cantegrit  
 Paul Caron  
 Louis de Catuelan  
 Raymond Cayrel  
 Auguste Cazalet  
 Gérard César  
 Jean Chamant  
 Jean-Paul Chambriard  
 Jacques Chaumont  
 Jean Chérioux  
 Roger Chinaud  
 Jean Clouet  
 Jean Cluzel  
 Henri Collard  
 Francisque Collomb

Charles-Henri  
 de Cossé-Brissac  
 Maurice  
 Couve de Murville  
 Pierre Croze  
 Michel Crucis  
 Charles de Cuttoli  
 Marcel Daunay  
 Désiré Debavelaere  
 Luc Dejoie  
 Jean Delaneau  
 Jean-Paul Delevoye  
 François Delga  
 Jacques Delong  
 Charles Descours  
 Georges Dessaigne  
 André Diligent  
 Michel Doublet  
 Alain Dufaut  
 Pierre Dumas  
 Jean Dumont  
 Ambroise Dupont  
 Hubert Durand-Chastel  
 André Egu  
 Jean-Paul Emin  
 Pierre Fauchon  
 Jean Faure  
 Roger Fossey  
 André Fosset  
 Jean-Pierre Fourcade  
 Alfred Foy  
 Philippe François  
 Jean François-Poncet  
 Yann Gaillard  
 Jean-Claude Gaudin  
 Philippe de Gaulle  
 François Gautier  
 Jacques Genton  
 Alain Gérard  
 François Gerbaud  
 Charles Ginésy  
 Jean-Marie Girault  
 Paul Girod  
 Henri Goetschy  
 Jacques Golliet  
 Daniel Goulet  
 Adrien Gouteyron

Jean Grandon  
 Paul Graziani  
 Georges Gruillot  
 Bernard Guyomard  
 Jacques Habert  
 Hubert Haenel  
 Emmanuel Hamel  
 Jean-Paul Hammann  
 Anne Heinis  
 Marcel Henry  
 Rémi Herment  
 Jean Huchon  
 Bernard Hugo  
 Jean-Paul Hugot  
 Claude Huriet  
 Roger Husson  
 André Jarrot  
 Pierre Jeambrun  
 Charles Jolibois  
 André Jourdain  
 Louis Jung  
 Christian  
 de La Malène  
 Pierre Lacour  
 Pierre Laffitte  
 Pierre Lagourgue  
 Alain Lambert  
 Lucien Lanier  
 Jacques Larché  
 Gérard Larcher  
 Edmond Lauret  
 René-Georges Laurin  
 Marc Lauriol  
 Henri Le Breton  
 Jean-François  
 Le Grand  
 Edouard Le Jeune  
 Dominique Leclerc  
 Jacques Legendre  
 Max Lejeune  
 Guy Lemaire  
 Charles-Edmond  
 Lenglet  
 Marcel Lesbros  
 François Lesein  
 Roger Lise  
 Maurice Lombard

Simon Loueckhote  
 Pierre Louvot  
 Roland du Luart  
 Marcel Lucotte  
 Jacques Machet  
 Jean Madelain  
 Kléber Malecot  
 André Maman  
 Max Marest  
 Philippe Marini  
 René Marqués  
 Paul Masson  
 François Mathieu  
 Serge Mathieu  
 Michel  
 Maurice-Bokanowski  
 Jacques de Menou  
 Louis Mercier  
 Daniel Millaud  
 Michel Miroudot  
 Hélène Missoffe  
 Louis Moinard  
 Jacques Mossion  
 Georges Mouly  
 Philippe Nachbar  
 Lucien Neuwirth  
 Paul d'Ornano  
 Joseph Ostermann

Georges Othily  
 Jacques Oudin  
 Sosefo Makapé Papilio  
 Bernard Pellarin  
 Charles Pelletier  
 Jean Pépin  
 Robert Piat  
 Alain Pluchet  
 Alain Poher  
 Guy Poirieux  
 Christian Poncelet  
 Michel Poniatowski  
 Jean Pourchet  
 André Pourny  
 Henri de Raincourt  
 Jean-Marie Rausch  
 Henri Revol  
 Philippe Richert  
 Roger Rigaudière  
 Guy Robert  
 Jean-Jacques Robert  
 Jacques Rocca Serra  
 Louis-Ferdinand  
 de Rocca Serra  
 Nelly Rodi  
 Jean Roger  
 Josselin de Rohan  
 Michel Rufin

Pierre Schiélé  
 Jean-Pierre Schosteck  
 Maurice Schumann  
 Bernard Seillier  
 Raymond Soucaret  
 Michel Souplet  
 Jacques Sourdille  
 Louis Souvet  
 Pierre-Christian  
 Taittinger  
 Martial Taugourdeau  
 Jean-Pierre Tizon  
 Henri Torre  
 René Trégouët  
 Georges Treille  
 François Trucy  
 Alex Türk  
 Maurice Ulrich  
 Jacques Valade  
 André Vallet  
 Pierre Vallon  
 Alain Vasselle  
 Albert Vecten  
 Robert-Paul Vigouroux  
 Xavier de Villepin  
 Serge Vinçon  
 Albert Voilquin

#### N'ont pas pris part au vote

MM. Yves Guéna et Claude Pradille.

#### N'ont pas pris part au vote

MM. René Monory, président du Sénat, et Ernest Cartigny, qui présidait la séance.

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

Nombre de votants : ..... 318  
 Nombre de suffrages exprimés : ..... 318  
 Majorité absolue des suffrages exprimés : ... 160

Pour l'adoption : ..... 86  
 Contre : ..... 232

Mais, après vérification, ces nombres ont été rectifiés conformément à la liste ci-dessus.