

COMPTE RENDU ANALYTIQUE OFFICIEL

Vendredi 20 juin 2008

MODERNISATION DES INSTITUTIONS DE LA V^e RÉPUBLIQUE (Suite)

SOMMAIRE

RAPPEL AU RÈGLEMENT	1
MISE AU POINT AU SUJET D'UN VOTE	1
MODERNISATION DES INSTITUTIONS DE LA VE RÉPUBLIQUE (Suite).....	1
<i>Discussion des articles (Suite)</i>	1
Article 5	1
Article 6	4
Article 7	8
Articles additionnels	13
<i>Rappel au Règlement</i>	17
<i>Mise au point au sujet d'un vote</i>	17
<i>Discussion des articles (Suite)</i>	17
Article 9	17
Articles additionnels	33
Article 10	35
MODIFICATION DE L'ORDRE DU JOUR	39
MODIFICATION DES INSTITUTIONS DE LA VE RÉPUBLIQUE (Suite)	40
<i>Discussion des articles (Suite)</i>	40
Article 10 (Suite)	40
Articles additionnels	45
Article 10 bis	49
Article 11	49
Article 12 (Supprimé)	59
Articles additionnels	62

SÉANCE du vendredi 20 juin 2008

96^e séance de la session ordinaire 2007-2008

PRÉSIDENCE DE M. CHRISTIAN PONCELET

La séance est ouverte à 9 h 50.

Le procès-verbal de la précédente séance, constitué par le compte rendu analytique, est adopté sous les réserves d'usage.

Rappel au règlement

M. Michel Charasse. – J'attire l'attention des autorités du Sénat et du Gouvernement sur l'ordre du jour de nos travaux. J'entends dire dans les couloirs et à la buvette, que vous ne fréquentez pas, monsieur le président (*rires*), que nous pourrions ne pas siéger demain. Si tel est le cas, les provinciaux parmi nous doivent prendre rapidement leurs dispositions pour pouvoir rejoindre leurs départements, réserver leurs billets d'avion et de train. Je vous demande donc de nous dire dès maintenant, si possible, quelles sont les perspectives pour demain : si nous sommes fixés à minuit, nous ne pourrions rien faire. (*Plusieurs sénateurs sur divers bancs marquent leur approbation*)

M. le président. – La Conférence des Présidents a déterminé l'ordre du jour, et laissé ouverte la possibilité que nous siégions demain. N'écoutez pas trop les bruits de couloir. Tout dépendra de l'évolution de nos travaux. Qu'en pense le Gouvernement ?

M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement. – Les séances de demain et lundi sont marquées comme éventuelles, afin que le débat sur le projet de loi constitutionnelle puisse aboutir. Si le rythme des travaux du Sénat avait été plus soutenu, nous aurions pu nous contenter de la journée de lundi. Mais le moins que l'on puisse dire, c'est que le rythme est tel qu'il ne nous pousse pas à annuler des séances éventuelles !

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – On pourrait aussi bien s'arrêter de discuter !

M. Michel Charasse. – Votre réponse est très claire : on n'en sait toujours pas plus !

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur de la commission des lois. – Nous avons débattu de beaucoup de sujets importants, mais qui n'étaient pas au cœur du texte, hier soir par exemple. (*Marques d'approbation sur le banc des ministres*) Certains de nos collègues présents lors de ces discussions ne nous feront pas l'honneur de contribuer à la suite du débat... (*M. Bernard Frimat le confirme*) Les choses sont simples : si nous avançons à un rythme

raisonnable, si chacun s'abstient de redites, nous progresserons rapidement. Certains sujets sont simples : examinons les amendements et votons. Nous verrons en fin d'après-midi où nous en serons.

M. Michel Charasse. – Ce serait bien qu'on nous le dise vers 18 heures.

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. – Nous ferons le point avec M. le Président et M. le secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement vers 18 heures. Il est possible de terminer l'examen dans de bonnes conditions mardi en fin d'après-midi, mais cela suppose que nous acceptions de prolonger notre séance d'aujourd'hui.

Mise au point au sujet d'un vote

M. Dominique Braye. – Je voudrais faire une mise au point au sujet du scrutin public n°98, sur les six amendements tendant à supprimer l'article premier A du projet de loi constitutionnelle. M. Raymond Couderc a été déclaré comme votant pour alors qu'il souhaitait voter contre.

Modernisation des institutions de la V^e République (Suite)

Discussion des articles (Suite)

M. le président. – L'ordre du jour appelle la suite de la discussion du projet de loi constitutionnelle, modifié par l'Assemblée nationale, de modernisation des institutions de la V^e République. Nous sommes parvenus à l'article 5.

Article 5

L'article 16 de la Constitution est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Après trente jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels, le Conseil constitutionnel peut être saisi par le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat, soixante députés ou soixante sénateurs, aux fins d'examiner si les conditions énoncées au premier alinéa demeurent réunies. Il se prononce dans les délais les plus brefs par un avis public. Il procède de plein droit à cet examen et se prononce dans les mêmes conditions au terme de soixante jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels et à tout moment au-delà de cette durée. »

M. le président. – Amendement n°175, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC.

Rédiger comme suit cet article :

L'article 16 de la Constitution est abrogé.

Mme Josiane Mathon-Poinat. – L'article 5 est l'exemple parfait du fait que le rôle du Parlement n'est pas véritablement renforcé par ce projet. L'article 16 de la Constitution est une profonde anomalie républicaine. Il permet au Président de se saisir de tous les pouvoirs en cas de nécessité ; motivé par le souvenir du désastre de juin 1940, il est pourtant sans précédent dans la tradition républicaine. Il autorise la dictature, au sens romain du terme, c'est-à-dire le fait de confier temporairement les pleins pouvoirs à un magistrat, en cas de troubles graves. Aujourd'hui, il n'est pas question de parler de dictature ; mais lorsque l'article 16 fut mis en œuvre par le général de Gaulle en 1961, la capacité d'action des assemblées parlementaires fut réduite à néant. Je citerai le constitutionnaliste Guy Carcassonne : « C'est d'abord dans son message au Parlement du 25 avril 1961 que le général de Gaulle invite expressément les élus à ne pas s'immiscer dans les mesures prises ou à prendre en vertu de l'article 16. *Exit* l'actualité. C'est ensuite par une lettre à son Premier ministre du 31 août qu'il exclut que, hors les périodes normales de session, la réunion du Parlement ait un aboutissement législatif. *Exit* la fonction législative. C'est enfin le président de l'Assemblée nationale qui, le 19 septembre, décide qu'une motion de censure déposée en dehors des sessions normales ne peut être reçue. *Exit* la fonction de contrôle. ».

L'article 5 encadre -très légèrement- les conditions d'exercice de l'article 16 en proposant de confier au Conseil constitutionnel le contrôle de la durée des pouvoirs exceptionnels du Président. Cela s'explique notamment par la prolongation injustifiée, jusqu'au 29 septembre, des pleins pouvoirs par le général de Gaulle alors que les circonstances graves avaient cessé de l'être au bout d'une semaine. Le projet de loi limite peu la durée d'exercice des pleins pouvoirs puisque le Conseil constitutionnel ne peut être saisi qu'au terme de trente jours, puis de soixante, et à tout moment ensuite. L'aménagement prévu par l'article 5 ne correspond pas aux enjeux en cause pour la démocratie, c'est pourquoi nous demandons son abrogation.

M. Alain Gournac. – Soyez assuré de notre soutien ! (*Rires à droite*)

M. le président. – Amendement identique n°363, présenté par Mmes Boumediene-Thiery, Blandin, Voynet, MM. Desessard et Muller.

Mme Alima Boumediene-Thiery. – Les pouvoirs exceptionnels, qui confèrent au Président l'ensemble des pouvoirs et privent le Parlement de son pouvoir législatif, demeurent exorbitants. Quand le Président décide seul, on n'est effectivement pas loin d'une dictature. D'autant plus qu'on nous parle d'une monocratie contre la démocratie...

Comment pourrait-on moderniser nos institutions sans supprimer une disposition aujourd'hui inutile ? En cas de crise grave, nous disposons de l'état d'urgence

et de l'état de crise : nul besoin de maintenir le fait du prince. Les actes de terrorisme justifieraient son maintien, mais dans quelle démocratie le Parlement est-il totalement destitué de ses pouvoirs au profit du chef de l'État ? On associe le Parlement pour toute intervention des forces armées ou leur prolongation, on lui permet de contrôler les états de siège et d'urgence, on l'associe dans toutes les situations de crise.

L'article 16 devient une aberration constitutionnelle. Aucune démocratie, pas même les États-Unis, ne prévoit une telle suspension des pouvoirs du Parlement. En cherchant à encadrer cet article qui n'a servi qu'une fois, vous le restaurez et lui donnez une actualité qu'il ne mérite pas.

M. Alain Gournac. – Eh non !

M. le président. – Amendement identique n°426, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste et apparentés.

M. Jean-Pierre Sueur. – Depuis 1972, les formations de gauche n'ont cessé de demander la suppression de l'article 16.

M. Alain Gournac. – Pourquoi François Mitterrand ne l'a-t-il pas fait ?

M. Michel Charasse. – Il a proposé de le supprimer.

M. Dominique Braye. – Plutôt que de le proposer, il aurait dû le faire !

M. Jean-Pierre Sueur. – Je crains que l'encadrement proposé par ce projet de loi n'aggrave pas la situation. Pourquoi le Parlement n'aurait-il, en situation de crise, pour seul pouvoir que celui de saisir le Conseil constitutionnel afin qu'il émette un avis sur l'opportunité de prolonger l'application de l'article 16 ? Nous refusons la banalisation de cet article, qui n'a été utilisé qu'une fois. Dans une démocratie moderne, on ne peut déléguer à un seul homme la gestion d'une situation exceptionnelle.

Madame la ministre, à l'Assemblée nationale, vous avez déclaré que nous ne sommes pas à l'abri de circonstances particulières liées au terrorisme. On risque alors d'étendre les cas justifiant le recours aux pouvoirs exceptionnels : menace contre la sûreté de l'État, contre la sûreté publique... Nous sommes conscients des responsabilités du chef de l'État et des pouvoirs publics en cas de crise mais le recours à l'article 16 n'est pas adapté. D'autant qu'une telle concentration des compétences est exceptionnelle dans la tradition démocratique du monde occidental.

L'amendement n°152 rectifié n'est pas soutenu.

M. le président. – Amendement n°176, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC.

Remplacer le second alinéa de cet article par trois alinéas ainsi rédigés :

« Le Conseil constitutionnel peut être saisi à tout moment par le Président de l'Assemblée Nationale, le Président du Sénat, soixante députés ou soixante sénateurs, un groupe politique, aux fins d'examiner si les conditions énoncées au premier alinéa sont réunies. Il se prononce dans un délai d'un jour franc par un avis public.

« Il procède de plein droit à cet examen.

« Une fois l'avis rendu public, le Parlement se prononce à la majorité des trois cinquièmes par un vote après un débat en séance publique. »

Mme Josiane Mathon-Poinat. – Amendement de repli.

M. le président. – Amendement n°267 rectifié, présenté par M. Amoudry et les membres du groupe UC- UDF.

Dans la première phrase du second alinéa de cet article, remplacer le mot :

trente

par le mot :

quinze

M. Michel Mercier. – Le groupe UC-UDF est favorable au maintien de l'article 16, mais souhaite qu'il soit davantage encadré.

M. Jean-Jacques Hyst, *rapporteur de la commission des lois.* – On ne peut écarter l'éventualité de circonstances exceptionnelles : le comité Balladur a évoqué les risques liés au « terrorisme mondialisé ». Il a estimé toutefois que l'article 16 péchait par l'absence de contrôle sur son application. Le Gouvernement partage sa position : l'article 16 doit être maintenu, avec un encadrement. Avis défavorable aux amendements n°175, 363 et 426.

L'amendement n°176 propose que le Conseil constitutionnel puisse être saisi à tout moment et que le Parlement se prononce une fois l'avis rendu public. Avis défavorable : il faut donner au Président de la République le temps de prendre des mesures nécessaires pour rétablir le fonctionnement régulier des pouvoirs publics : il est raisonnable de lui laisser trente jours. Le délai de quinze jours avant de saisir le Conseil constitutionnel proposé par l'amendement n°267 rectifié serait trop court : j'en demande le retrait.

Mme Rachida Dati, *Garde des sceaux, ministre de la justice.* – La mise en œuvre des pouvoirs exceptionnels suppose deux conditions : qu'il existe une menace grave et immédiate visant les institutions, la Nation, son territoire ou ses engagements internationaux, et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics soit interrompu. L'article 16 se justifie par des circonstances historiques : la seconde guerre mondiale et la guerre d'Algérie. Il n'a été utilisé qu'une seule fois, il n'y a donc pas eu d'abus. Pour autant, si notre territoire n'a pas connu de guerre depuis 1945, des risques graves, d'une nature différente, pèsent sur

le monde. A l'Assemblée nationale, nous avons évoqué l'éventualité d'attaques terroristes simultanées contre plusieurs institutions, qui pourraient nécessiter l'attribution de pouvoirs exceptionnels au Président de la République. L'expérience de 1961 a montré que la difficulté ne réside pas dans leur mise en œuvre mais dans la durée et l'encadrement de leur application. Avis défavorable aux amendements n°175, 363 et 426.

Les amendements n°176 et 267 rectifié proposent de renforcer le contrôle, mais cela nuirait à l'équilibre trouvé par le projet de loi.

Bref, je suis défavorable aux deux amendements.

M. Michel Mercier. – Convaincu par le rapporteur et par la ministre, je retire mon amendement.

L'amendement n°267 rectifié est retiré.

M. Michel Charasse. – Il est vrai que, depuis 1958, l'article 16 fait l'objet de controverses ; c'est d'ailleurs lui qui a conduit les socialistes à se diviser sur le projet de Constitution. Néanmoins, cet article 5 m'apparaît totalement inutile : à l'occasion de la seule mise en œuvre de l'article 16, la Constitution a été suspendue puisque le général de Gaulle a supprimé l'inamovibilité des magistrats du siège en Algérie. Si l'on s'en tient à la Constitution, l'article 16 est difficile à mettre en œuvre puisqu'il faut la réunion d'un ensemble de conditions. En 1961, c'était tiré par les cheveux : ce n'est pas parce que le ministre des transports avait été arrêté en Algérie que l'on pouvait dire interrompu « le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels ». Mais on a peu de chances de se retrouver dans la situation de 1940 ou dans celle de 1961 ; on se fait donc peur pour rien.

La Constitution d'Atatürk comporte la possibilité pour l'armée de prendre le pouvoir pour défendre la laïcité. Imaginez un Conseil européen présidé par le chef d'état-major de l'armée turque !

Tout ce débat ne sert à rien (*M. Dominique Braye s'impatiente*) mais étant donné que le comité Vedel proposait la suppression de l'article 16, que souhaitait aussi François Mitterrand, dont j'admire le sens élevé de l'État, je voterai les amendements de suppression, par fidélité à sa mémoire.

M. Robert Badinter. – J'ai toujours été contre l'article 16, même si je comprends parfaitement que le général de Gaulle ait été obsédé par le souvenir du désastre de 1940 dans lequel la République s'est engloutie. Était-on, à propos de l'Algérie, dans les conditions requises par l'article 16 ? Je ne le pense pas. Même d'ailleurs si nous subissions une invasion, le processus de l'article 16 ne servirait à rien.

Aujourd'hui, vous voulez le rendre pérenne ; faites attention ! Saisir le Conseil constitutionnel au bout de trente jours ? Mais si le Président de la République n'est pas forcé de suivre son avis, à quoi cela sert-il ? Et ensuite il « procède de plein droit à cet examen » ;

mais, dès lors que le Parlement est réuni de plein droit, que vient faire le Conseil constitutionnel dans cette histoire, pour donner des avis en s'autosaisissant ? C'est au Parlement qu'il revient de prendre des résolutions ! Le Conseil constitutionnel n'est pas autre chose qu'une juridiction, une sorte de cour suprême. N'acceptez pas de dessaisir les Assemblées de la République au profit d'une instance juridictionnelle -à laquelle vous connaissez pourtant mon attachement. Si une instance doit se prononcer, c'est le Parlement !

Cet article est inutilisable et dangereux.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Je comprends mal la lourde ironie de certains, alors que nous sommes censés accroître les pouvoirs du Parlement. Comment imaginer que nous allons le faire avec cet article qui donne les pleins pouvoirs au Président de la République, dans des conditions aussi floues, pour une durée en outre renouvelable ? Il faut pour le moins rétablir un vrai pouvoir du Parlement en ces circonstances. En tout état de cause, ces pouvoirs exceptionnels ne doivent pouvoir être accordés que pour une durée très brève.

M. Hugues Portelli. – Je suis d'accord avec le début du raisonnement de M. Badinter : tous nos textes qui ont trait aux situations de crise sont obsolètes. L'article 16 a été rédigé en souvenir du printemps 1940 et aussi, ne l'oublions pas, du 13 mai 1958 ; il a été utilisé six mois pour répondre à un coup d'État qui a duré deux jours ! La mise en œuvre de l'article 16 repose aussi sur les autorités militaires ; est-ce compatible avec la réorganisation en cours de notre défense ? Nos autres législations sur la défense nationale sont également périmées ; l'ordonnance de 1959 est inapplicable, tout comme les textes régissant l'état de siège.

Il faudrait donc remettre à plat tout cela. Dans l'immédiat, mieux vaut garder l'article 16 tel qu'il est.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – C'est une plaisanterie !

M. Jean-Pierre Sueur. – Le président Badinter a apporté des éléments nouveaux dans le débat. Dans l'hypothèse où l'article 16 est mis en œuvre, le Parlement est réuni de plein droit.

Le Parlement est réuni de plein droit parce qu'il y a une crise, mais il faut attendre trente jours pour qu'au moins soixante parlementaires saisissent le Conseil constitutionnel, pour avis ! Le souverain est en assemblée, mais il n'aurait d'autre prérogative que ce recours baroque au juge de la constitutionnalité des lois ? Mieux vaut supprimer l'article 16. Madame le Garde des sceaux, monsieur le rapporteur, revenez sur votre position, afin que le Parlement ne se trouve pas dans une situation aussi absurde !

A la demande du groupe CRC, les amendements identiques n^{os}175, 363 et 426 sont mis aux voix par scrutin public.

M. le président. – Voici les résultats scrutin :

Nombre de votants.....329
 Nombre de suffrages exprimés.....329
 Majorité absolue des suffrages exprimés165

Pour l'adoption127
 Contre202

Le Sénat n'a pas adopté.

L'amendement n°176 n'est pas adopté.

L'article 5 est adopté.

Article 6

L'article 17 de la Constitution est ainsi rédigé :

« Art. 17. - Le Président de la République a le droit de faire grâce à titre individuel. Il exerce ce droit après avis d'une commission dont la composition est fixée par la loi. »

M. le président. – Amendement n°386 rectifié, présenté par MM. Baylet, A. Boyer, Collin, Delfau, Fortassin, Vendasi et Alfonsi.

Supprimer cet article.

M. Nicolas Alfonsi. – Le texte supprime le droit de grâce collective et maintient le droit de grâce individuelle, nous préférons qu'il n'y ait pas de changement sur ce droit attaché à la fonction présidentielle. Le Président de la République paraît vouloir, pour convenance personnelle, ne conserver que le droit de grâce individuelle, mais la grâce collective est utile elle aussi.

M. le président. – Amendement n°339, présenté par Mmes Boumediene-Thiery, Blandin et Voynet et MM. Desessard et Muller.

Rédiger comme suit cet article :

L'article 17 de la Constitution est abrogé.

Mme Alima Boumediene-Thiery. – Le droit de grâce est une survivance insupportable de l'Ancien Régime, débarrassons-nous de ces oripeaux monarchiques ! De quel droit le Président de la République, déferait-il, seul, ce que le peuple a fait ? Les prisons sont certes surpeuplées, mais on ne va pas les désengorger avec le droit de grâce : seule la volonté politique peut régler ce problème, nous verrons ce qu'il en est en examinant la grande loi pénitentiaire tant annoncée, et que nous attendons toujours... Modernisons notre Constitution, dès aujourd'hui !

M. le président. – Amendement n°427, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Supprimer la seconde phrase du texte proposé par cet article pour l'article 17 de la Constitution.

M. Bernard Frimat. – Le droit de grâce ne nous paraît pas insupportable, mais nécessaire, comme

ultime recours : il y a des situations où tout le monde se satisfait qu'une issue soit trouvée avec le droit de grâce. Il peut intervenir n'importe quand et n'a plus le même rôle depuis que, grâce à François Mitterrand et à notre collègue M. Badinter, la peine de mort a été abolie.

Cependant, nous ne nous satisfaisons pas des conditions nouvelles prévues par ce texte. Qu'est-il besoin de créer une commission qui donnera son avis ? On ne connaît guère sa composition, ni la nature de son avis : s'il devait être contraignant, le droit de grâce paraîtrait transféré à la commission, ce que personne ne veut ; s'il n'est qu'un avis, à quoi servira-t-il, puisque la grâce présidentielle n'a pas à être motivée ? Nous supprimons cette nouvelle commission.

M. le président. – Amendement n°177, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC.

Remplacer la seconde phrase du second alinéa de cet article par deux phrases ainsi rédigées :

Il exerce ce droit après avis des bureaux de l'Assemblée Nationale, du Sénat et du Conseil supérieur de la magistrature. Sa décision est contresignée par le Premier ministre et le Garde des sceaux.

M. Bernard Vera. – On a le fâcheux sentiment que ce texte est fait davantage pour renforcer les pouvoirs du Président que pour démocratiser les institutions. Nous avons donc déposé de nombreux amendements pour limiter les prérogatives du Président de la République, auxquelles le Gouvernement n'a pas voulu toucher, ou à mieux encadrer le dispositif proposé. Limiter le droit de grâce, qui se situe davantage dans la tradition monarchique que républicaine, est une initiative bienvenue. Le cantonner à la grâce individuelle est une bonne chose. Mais la disparition de la grâce collective, « soupape de la justice de notre République », selon le mot de Guy Carcassonne, qui l'analysait comme un mécanisme de régulation de l'engorgement des lieux de détention, nous est l'occasion d'interroger le Gouvernement sur l'action qu'il compte mener pour réduire la surpopulation carcérale. À la date du 1^{er} juin, 63 838 détenus peuplent nos prisons, qui ne comptent que 50 746 places disponibles. Si nous avons toujours contesté les grâces collectives, synonymes de sorties sèches sans accompagnement, nous estimons que la suppression de cette prérogative appelle une révision de votre politique pénale...

Autre difficulté : nous ne savons rien de la composition de la commission chargée de rendre un avis. Avant la révision constitutionnelle de 1993, c'est le Conseil supérieur de la magistrature qui en était chargé, et c'est à quoi le comité Ballardur proposait de revenir.

M. le président. – Amendement n°8 rectifié, présenté par M. Charasse, Mme N. Goulet et MM. Fortassin et Laffitte.

Dans la seconde phrase du texte proposé par cet article pour l'article 17 de la Constitution, après le mot :

avis

insérer le mot :

éventuel

M. Michel Charasse. – Le droit de grâce est un élément du fonctionnement de l'État, au sens le plus noble du terme. J'estime que le Président de la République doit conserver toute liberté de faire grâce et suis opposé aux dispositions encadrant l'exercice de ce droit. Si l'on supprime tous les éléments qui permettent à la société et à la République de respirer, où va-t-on ?

Je suis également partisan de ne rien changer à la grâce collective, et de laisser cette question à l'appréciation du Président de la République. A la fin de son second septennat, François Mitterrand considérait qu'il n'était pas de son ressort et que le Président n'avait pas à exercer un droit d'amnistie à la place du Parlement. Il envisageait de faire déterminer par décret les modalités de ce droit de grâce en confiant au juge de l'application des peines la faculté de l'appliquer. Mais on était en période de cohabitation !

J'en viens à la commission consultative. Nous sommes quelques uns à avoir vécu ce genre d'épisode. Le Président de la République doit pouvoir consulter qui il veut.

Mme Rachida Dati, Garde des sceaux. – L'un n'empêche pas l'autre.

M. Michel Charasse. – La procédure prévoyait une consultation facultative du CSM, qui devenait obligatoire pour les condamnations à mort. La question ne se pose plus. Il faut savoir, d'abord, que ce ne sont pas moins de 100 000 demandes de grâce qui sont déposées chaque année.

M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur. – Non, 7 000. (Mme Rachida Dati le confirme)

M. Michel Charasse. – Je parle de l'ensemble du paquet, y compris les demandes irrecevables.

Ensuite, et surtout, quand un avion est détourné à Téhéran, ou ailleurs, que les terroristes menacent de tuer un passager tous les quarts d'heure, et que le seul moyen de dénouer la situation est de sortir de prison l'un des leurs, seul le droit de grâce permet d'agir : j'ai vécu cette situation, avec François Mitterrand. Faudra-t-il donc, à 4 heures du matin, réunir un comité Théodule pour qu'il donne son avis ? C'est absurde ! Je propose donc que la consultation de la commission reste une simple faculté.

M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur. – La commission est défavorable à l'amendement n°386 rectifié de M. Alfonsi : l'avis préalable garantit une décision collégiale. Que le droit de grâce, madame Boumediene-Thiery, soit un héritage de la monarchie ne suffit pas à le disqualifier

M. Michel Charasse. – La grandeur de la France l'est aussi.

M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur. – C'est une mesure qui existe dans toutes les grandes démocraties. Elle est essentielle à la justice des hommes, qui reste faillible. Le droit de grâce est un geste de pardon exceptionnel, dicté par des raisons morales ou humanitaires, qui peut permettre au bénéficiaire de se reconstruire. N'oublions pas qu'il a permis au Président Émile Loubet de libérer le capitaine Dreyfus dès 1899, six ans avant la révision de son procès, qui n'a eu lieu qu'en 1906. La procédure de révision est longue et incertaine : le droit de grâce permet de mettre fin sans délai à une injustice et de sauver la dignité humaine face à l'intolérable. C'est pourquoi la commission est défavorable à votre amendement n°339. Même avis sur l'amendement n°177 : avec 7 000 grâces par an, imaginez ce que deviendrait l'activité du bureau des assemblées ! (*M. Alain Gournac renchérit*) Je le répète, le droit de grâce est une faculté donnée au Président de la République, sur le fondement de considérations morales ou humanitaires...

M. Michel Charasse. – Ou de toute autre considération.

M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur. – Soit. Seul le chef de l'État doit être habilité à en faire usage. C'est assez que de prévoir l'avis d'une commission. Sans compter que faire intervenir les parlementaires dans une décision de justice contreviendrait au principe de séparation des pouvoirs. Défavorable à l'amendement n°8 rectifié de M. Charasse : il est utile qu'une commission encadre les prérogatives du chef de l'État. J'ajoute que la grâce a depuis toujours été conçue comme individuelle, avant que l'on ne vienne à en faire usage à titre collectif...

M. Michel Charasse. – Pour vider les prisons.

M. Jean-Jacques Hyst. – La loi pénitentiaire de l'automne devrait enfin permettre de résoudre le problème de la surpopulation carcérale, cette « humiliation pour la République » -n'est-ce pas monsieur Badinter ? Les grâces collectives, en tout état de cause, s'apparent à une loi d'amnistie, laquelle est du ressort du Parlement.

Mme Rachida Dati, Garde des sceaux. – La grâce collective ne doit pas servir à réguler le taux d'occupation des prisons. Il ne me semble pas inutile de rappeler à la gauche qu'après le premier grand programme de construction, mené par M. Chalandon, qui avait permis la création, en 1987, de 13 000 places supplémentaires, votre arrivée aux affaires s'est

soldée, entre 1997 et 2002, par la fermeture de 4 % de places, dont le nombre est alors passé de 49 791 à 48 021. La surpopulation carcérale est le résultat des choix politiques de la gauche ! (*Exclamations à gauche*)

M. Alain Gournac. – Et c'est comme cela que l'on remet les délinquants dans la rue !

Mme Rachida Dati, Garde des sceaux. – Il est vrai que nos prisons ne font pas honneur à notre pays, mais la grâce collective n'est pas une solution : elle favorise la récidive. Il a fallu attendre le retour de la droite, en 2002, pour que soit relancé un programme ambitieux de construction de prisons, repris ensuite en 2007. Aujourd'hui, les places sont au nombre de 50 500. Beaucoup ont été réhabilitées et de nouveaux établissements ont été ouverts.

Avec le programme en cours, nous disposerons de 13 200 places en plus en 2012 et nous en créons 3 000 en 2008.

Le premier moyen pour éviter la surpopulation carcérale et une situation indigne de la France, où la privation de la liberté ne doit pas être la privation de la dignité, c'est d'aménager les peines. Notre objectif est de lutter contre la récidive.

M. David Assouline. – Que favorise la surpopulation !

Mme Rachida Dati, Garde des sceaux. – Sans sortie collective ni réduction automatique, que l'opinion ne comprend pas, la population carcérale n'a augmenté que de 4 % depuis un an. Nous luttons efficacement contre la récidive. Le taux des aménagements de peine, prononcés par des juges indépendants, a connu une augmentation sans précédent pour atteindre 34 %. Le placement sous bracelet électronique a progressé de 52 %. La libération conditionnelle, si préférable à la réduction automatique de peine qui n'est assortie d'aucune condition, stagnait depuis 2002 à 5 ; nous l'avons portée à 10 %.

Notre lutte efficace et ferme contre la délinquance et la récidive n'a pas provoqué la surpopulation que vous prédisiez : où sont les 10 000 détenus supplémentaires que vous aviez annoncés ? En revanche, nous avons mis en place le contrôleur général des lieux de privation de liberté et nous mettons tout en œuvre pour réinsérer les détenus.

M. Jean-Pierre Bel. – Ce n'est pas la gauche qui vous a précédés...

Mme Rachida Dati, Garde des sceaux. – La grâce doit être réservée à des situations exceptionnelles et humanitaires. Alors, le Président de la République ne décidera plus tout seul mais sera assisté d'une commission restreinte de dix membres. Il y a un bureau des grâces à la chancellerie. On a compté 7 000 demandes l'an dernier.

M. Michel Charasse. – Recevables ?

Mme Rachida Dati, *Garde des sceaux*. – 12 % ne l'étaient pas. Il y avait eu une centaine de demandes les deux années précédentes : son usage est modéré. Le droit de grâce peut rester utile mais son exercice concerne souvent des amendes.

M. Charasse propose de rendre l'avis facultatif.

M. Michel Charasse. – A quatre heures du matin, on fait comment ?

Mme Rachida Dati, *Garde des sceaux*. – La commission peut se réunir en urgence. Le cas que vous avez cité relève d'un autre registre.

M. David Assouline. – Lequel ?

M. Michel Charasse. – Le président Hiest évoquait une libération conditionnelle mais j'ai vu un cas où le juge refusait et comme il n'était pas parquetier, impossible de lui donner un ordre ! Que se passera-t-il si l'on saisit le Conseil d'État pour vérifier que les conditions de forme ont été respectées ? Cela touche au cœur du fonctionnement de l'État -cela existe !

Mme Rachida Dati, *Garde des sceaux*. – Le juge est dans son rôle...

M. Michel Charasse. – Et les terroristes fusillent l'otage ?

Mme Rachida Dati, *Garde des sceaux*. – On n'est ni dans le droit de grâce ni dans la libération conditionnelle...

M. Michel Charasse. – Où est-on ?

Mme Rachida Dati, *Garde des sceaux*. – Vous évoquez des mesures exceptionnelles.

Le groupe CRC propose de recueillir trois avis. La procédure paraît bien lourde. De surcroît, le Conseil supérieur de la magistrature, qui traite du fonctionnement de la magistrature et de l'avancement de magistrats, n'est pas le mieux placé pour donner un avis, même s'il le faisait jadis dans le cas de la peine de mort.

Avis défavorable à tous les amendements.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Je le reconnais, ma procédure, un peu lourde, s'inspire du droit de grâce à l'époque de la peine de mort. Encadrer la décision n'en est pas moins justifié.

Vous nous avez dispensé de bonnes paroles sur la politique pénitentiaire et vous nous avez vanté votre politique pénale. Nous verrons peut-être la loi pénitentiaire, cette arlésienne, à la rentrée. En attendant, l'augmentation du nombre de détenus est bien réelle et elle découle de l'aggravation continue de la loi pénale. Alors, vous nous expliquez que vous luttiez contre la récidive, nous savons comment puisque nous avons participé à la discussion de textes qui n'ont jamais été aussi nombreux. Mais l'incarcération, mais la détention ? Si je ne mets pas en doute votre volonté de recourir plus à la liberté

conditionnelle, je n'oublie pas que vous avez contribué à augmenter le nombre de détenus.

M. Josselin de Rohan. – Les relâcher vous avait réussi.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – J'étais sans doute en charge de la politique pénale...

Nous construisons des places de prison. Est-ce pour remplacer les établissements délabrés, indignes d'un pays démocratique ou pour y mettre plus de gens ? De toute façon, tout cela prendra effet à compter de 2012 et d'ici là, nos prisons seront surpeuplées. Il faudrait porter un regard plus réaliste.

M. Robert Badinter. – Nous ne traitons ni de la loi pénitentiaire, ni de la politique pénale mais du droit de grâce. L'article est clair : le Président de la République a le droit de faire grâce. Il suffit de s'en tenir là. On ajouterait dans la Constitution la création d'une commission dont le Président devrait prendre l'avis avant d'exercer ce droit. Inscrire à ce niveau une commission dont traitera ensuite une loi organique obligerait à réviser la Constitution pour la supprimer. Puisqu'il ne s'agit que de donner un avis, on peut le décider par une loi. Le Président peut parfaitement consulter comme il l'entend, à commencer, je peux en témoigner, par le Garde des sceaux et la Chancellerie. Ne créons pas au Président de la République des difficultés tout à fait inutiles en écrivant cela dans la Constitution.

La pratique du droit de grâce de l'actuel Président de la République relève de son appréciation souveraine. C'est son choix, sa prérogative constitutionnelle : il ne fera pas de grâces collectives, contrairement à ses prédécesseurs.

Mais le droit de grâce collective s'exerce face à des situations imprévisibles -émeutes, troubles sociaux, surpopulation carcérale... Pourquoi supprimer une prérogative qui, par le passé, a été jugée nécessaire, et constitutionnaliser un choix personnel, liant ainsi ses successeurs ?

M. Christian Cointat. – La confrontation des idées dans l'hémicycle permet de faire évoluer les positions. Les arguments de M. Charasse et du président Badinter me paraissent très pertinents : je voterai finalement pour la suppression de cette commission. Par nature, je n'aime pas que l'on touche aux compétences du Président de la République telles qu'elles sont définies dans la Constitution du général de Gaulle. Tous les présidents se sont entourés d'avis autorisés avant d'accorder une grâce ; ne risquons pas de créer des difficultés en cas d'urgence. On ne doit toucher à la loi que d'une main tremblante -*a fortiori* quand il s'agit de la Constitution !

Si cet amendement n'était pas adopté, je me replierai sur celui de M. Charasse, même si je n'aime pas beaucoup le terme « éventuel ».

M. Hugues Portelli. – Je partage totalement le point de vue du président Badinter.

M. Dominique Braye. – Un chiffre : dans les Yvelines, 26 individus sont responsables de 30 % de la délinquance.

M. David Assouline. – Hors sujet !

M. Dominique Braye. – En six mois, ils sont passés entre cinq et dix-huit fois devant le juge ! (*Exclamations à gauche*)

Je partage la position de M. Cointat, qui correspond à l'idée que je me fais des prérogatives du Président de la République.

M. Nicolas Alfonsi. – Clarifions le débat : il s'agit du droit de grâce, non de la politique pénitentiaire. Mon amendement se suffit à lui-même. La ministre a lié la suppression des grâces collectives au problème pénitentiaire, mais cette dernière question peut être réglée autrement. Je maintiens mon amendement.

M. René Beaumont. – Je peine à faire la différence entre les amendements de M. Alfonsi et de M. Frimat. Sont-ils identiques ?

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. – Pas du tout !

M. René Beaumont. – Quel amendement supprime la commission ?

Mme Alima Boumediene-Thiery. – Je me range aux arguments du président Badinter et je retire mon amendement.

L'amendement n°339 est retiré.

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. – La commission des lois souhaite que l'on ne modifie pas le texte voté à l'Assemblée nationale.

M. Charles Pasqua. – Nous sommes souverains !

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. – L'amendement de M. Alfonsi en reste à la situation actuelle ; celui de M. Frimat supprime les grâces collectives (*on le dément sur les bancs socialistes*) mais aussi la commission chargée de rendre un avis sur les demandes de grâce individuelle.

M. Michel Charasse. – Le Président de la République fait ce qu'il veut !

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. – Avis défavorable à tous les amendements.

L'amendement n°386 rectifié est adopté.

L'article 6 est supprimé.

Les amendements n°s 427, 177 et 8 rectifié deviennent sans objet.

Article 7

L'article 18 de la Constitution est ainsi modifié :

1° Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Il peut prendre la parole devant le Parlement réuni à cet effet en Congrès. Sa déclaration peut donner lieu, hors sa présence, à un débat qui ne fait l'objet d'aucun vote. » ;

2° Dans le dernier alinéa, les mots : « le Parlement est réuni » sont remplacés par les mots : « les assemblées parlementaires sont réunies ».

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Ce projet de loi découle principalement du désir de l'actuel Président de la République de s'exprimer devant le Parlement. « Je rendrai compte régulièrement de mon action devant les Français et devant le Parlement. Je renforcerai les pouvoirs de celui-ci, notamment de l'opposition, parce que je ne veux pas gouverner seul et que je pense qu'une démocratie se protège des risques de dérive lorsqu'elle est capable d'organiser et d'accepter ses propres contre-pouvoirs », déclarait le candidat Sarkozy.

De renforcement du Parlement, il n'en est plus question ; des droits de l'opposition, encore moins... Il y a bien un risque de dérive : comment résister à la pression politique exercée par le Président lors de sa venue devant le Congrès ? Aucune contrepartie n'est prévue : le débat ne sera pas suivi d'un vote et le Président ne sera pas responsable devant l'Assemblée.

Le Président de la République se propose bel et bien de gouverner seul. Or dans notre Constitution, c'est le Premier ministre qui gouverne ! En s'exprimant devant le Parlement, le Président de la République rend caduque la responsabilité du gouvernement. Son discours à la tribune du Congrès tiendra lieu de discours de politique générale : il devient ainsi officiellement le chef de la majorité parlementaire et perd sa qualité d'arbitre et de Président censé représenter tous les Français.

C'est déjà le chef de la majorité qui, lorsqu'il va en province réunit autour de lui non seulement les parlementaires mais aussi les militants de son parti. Et on nous propose de constitutionaliser tout ça !

Cet article rompt l'équilibre de nos institutions en remettant en cause le principe de séparation des pouvoirs que la Constitution protège, certes de façon bien imparfaite, grâce à des garde-fous qui équilibrent un peu les pouvoirs exécutif et législatif. Ce projet de loi affaiblit cet équilibre déjà fragile : non seulement le Président conserve tous ses pouvoirs, face à un Parlement qui n'en gagne aucun, mais il assoit sa prééminence institutionnelle sur lui, qui n'a que la possibilité -et encore, facultative- de débattre mais en son absence et pouvoir voter. Cet article révélateur peut se résumer à la prééminence institutionnelle et à l'irresponsabilité politique du Président ce qui est totalement inacceptable.

M. Michel Mercier. – Je suis très favorable à ce que le Président puisse s'adresser au Parlement et je

souhaite qu'il y ait ensuite un débat et qu'il reste l'écouter. S'il n'y assiste pas, tout le monde partira aussitôt après son discours et nous aurons manqué l'occasion de moderniser notre vie politique et de la rendre plus sereine.

M. le président. – Amendement n°178, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC.

Supprimer cet article.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Cet article n'a aucune raison d'être, sinon de satisfaire l'obsession d'omniprésence du chef de l'État qui veut être tout à la fois : Président, Premier ministre, ministre de la pêche, ministre de l'industrie etc. Pour ce faire, il multiplie les annonces d'affichage, souvent aussitôt contredites par les membres de son Gouvernement ou de sa majorité, et qui disparaissent sans suite, telle sa proposition de faire parrainer des victimes de la Shoah par des élèves du primaire. Aujourd'hui, voulant diriger le Gouvernement et occuper le poste de Premier ministre, il entend s'emparer de la prérogative dont jouit ce dernier de s'exprimer devant le Parlement. La quasi-totalité des professeurs de droit auditionnés par la commission des lois s'est prononcée contre ce projet, jugeant qu'il remettait en cause son rôle d'arbitre, et relevant la contradiction qu'il y avait entre cette prétention à faire comme le Président des États-Unis tout en conservant le pouvoir de dissolution. Quant à Mme Zoller, professeur de droit à Paris-II, elle n'a pas hésité à parler de « changement de régime »... En commission, les critiques faites à cet article sont venues de toute part, y compris des membres de la majorité.

M. le président. – Amendement identique n°329, présenté par Mmes Boumediene-Thiery, Blandin et Voynet et MM. Desessard et Muller.

Mme Alima Boumediene-Thiery. – Le Président est partout aujourd'hui : pas un média, pas une institution où il n'apparaisse. Il est omniprésent et se veut aussi omniscient. L'interdiction de s'exprimer devant le Parlement est justifiée historiquement, politiquement, juridiquement. L'irresponsabilité politique du Président lui interdit de paraître devant une assemblée sur laquelle il a le droit de vie ou de mort. Mais il veut faire sauter le seul verrou qui lui résiste encore. Au nom du principe de la séparation des pouvoirs, nous nous y opposerons.

M. le président. – Amendement identique n°428, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste et apparentés.

M. Richard Yung. – Si le Président veut s'adresser à la Nation, il peut le faire, il le fait d'ailleurs quotidiennement. Cet article 7 consacrerait une évolution de nos institutions lourde de conséquences. Nous entrerions dans un régime plus que présidentiel parce qu'il emprunterait à tous les systèmes pour concentrer le maximum de pouvoirs aux mains du

Président. Cet article mettrait en cause l'équilibre de nos institutions en diminuant le rôle du Premier ministre, chef naturel de la majorité. Et cette atteinte à la composante parlementaire de notre régime irait crescendo : le Président prendrait l'habitude et le goût d'aller à Versailles et nous y serions convoqués tous les deux mois. Le Premier ministre serait encore davantage cantonné dans son rôle de collaborateur, ce qui ajouterait à la confusion et aux rapports difficiles régnant entre les deux têtes de l'exécutif.

Le Président a tout à fait le droit de s'exprimer devant un Parlement étranger, puisqu'il n'y aborde que des sujets de politique internationale : cela n'a rien de comparable. Mme Zoller, professeur de droit constitutionnel américain a considéré que cet article 7 nous menait tout droit vers le « régime consulaire de l'an VII ».

M. le président. – Amendement n°268 rectifié *ter*, présenté par M. Amoudry et les membres du groupe UC-UDF.

Rédiger comme suit la seconde phrase du second alinéa du 1° de cet article :

Sa déclaration peut donner lieu à un débat. Elle ne fait l'objet d'aucun vote.

M. Pierre Fauchon. – Régime consulaire ! Quelle blague ! C'est typiquement le fantasme du professeur de droit. Nous sommes en 2008, bien loin de tout ça ! Vous reprochez au Président d'avoir déjà tous les moyens de se faire entendre. S'il existe un milieu qui n'est pas influencé par les effets oratoires de quiconque, c'est bien le Parlement, parce qu'il en a entendu d'autres et qu'il en entendra encore d'autres. Et nous serons contents que le Président prenne la peine de venir nous exposer sa politique plutôt que de le faire dans les petites lucarnes ou aux cocktails de l'Élysée -excellents, je le reconnais ; espérons qu'on fera aussi bien à Versailles.

Madame Boumediene-Thiery, vous lui reprochez d'être omniprésent : s'il était moins présent, il ne serait peut-être pas aussi bas dans les sondages ! Apparemment le peuple français garde sa liberté d'appréciation.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Plus que les parlementaires !

M. Pierre Fauchon. – Nous rectifions l'amendement en y supprimant « hors sa présence » car ce serait puéril. Qu'est-ce que ce cérémonial d'Ancien Régime, où un monsieur vient faire un discours puis s'en va sans assister au débat, alors que nous aurons fait le déplacement à Versailles à grands frais ?

M. Alain Gournac. – Cela lui permet de ne pas se faire insulter !

M. Pierre Fauchon. – Mais non ! Nous ne sommes pas des sauvages.

Moi, je fais confiance aux parlementaires : le cardinal de Retz disait qu'on est plus souvent la dupe de sa défiance que de sa confiance. Je souhaite donc que le débat puisse avoir lieu en sa présence. Naturellement, il ne faut pas que sa déclaration fasse l'objet d'un vote car dans le cas contraire, nous changeons de régime. J'expliquais hier que je suis favorable à un régime présidentiel, dans lequel coexistent un Président et un Parlement dans la plénitude de leurs pouvoirs et de leurs responsabilités : je suis donc parfaitement cohérent en vous proposant de voter cet amendement.

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. – La rédaction actuelle de l'article 18 est anachronique.

Nous sommes défavorables à tous les amendements de suppression, comme à l'amendement de M. Fauchon.

Mme Rachida Dati, Garde des sceaux. – Le Gouvernement est défavorable à tous les amendements. L'article 18 de la Constitution doit être modernisé ; la modification prévue n'entraîne ni une présidentialisation du régime, ni une confusion des genres. Le Président peut déjà s'exprimer dans les médias pour exposer les grandes orientations de la politique de la nation, ne serait-il pas pertinent qu'il puisse s'exprimer devant le Parlement réuni en Congrès ? Cela ne remet en cause ni la nature du régime, ni l'équilibre de nos institutions.

M. Josselin de Rohan. – J'ai écouté ce débat avec un intérêt amusé. Sous la présidence d'Adolphe Thiers, dont tout le monde connaissait l'éloquence et qu'on accusait, comme M. Sarkozy aujourd'hui, d'activisme excessif, c'est la majorité monarchiste de l'Assemblée nationale qui l'a empêché de venir d'exprimer devant l'Assemblée.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – On connaît tout cela !

M. Josselin de Rohan. – Aujourd'hui, c'est la gauche qui reprend cet argumentaire.

M. Dominique Braye. – Ce sont des conservateurs !

M. Josselin de Rohan. – C'est assez plaisant, surtout lorsqu'on est l'arrière-petit-fils d'un des députés qui ont voté ces dispositions. D'ailleurs, les monarchistes de l'époque étaient tout de même un peu gênés, car Thiers était le libérateur du territoire ; ils ne lui ont pas expressément interdit de parler devant l'Assemblée, mais ils y ont mis tellement de restrictions que Thiers, pensant qu'il ne parviendrait jamais à surmonter ces obstacles, préféra démissionner. Dès le début de la III^e République, le Président de la République avait donc la possibilité de s'exprimer devant l'Assemblée nationale. Les pratiques ont évolué, mais aujourd'hui le Président Sarkozy souhaite de nouveau pouvoir le faire. De Gaulle l'avait aussi souhaité (*M. Alain Gournac acquiesce*), mais ses juristes lui ont signifié que c'était

impossible. Par conséquent, lorsqu'il avait besoin de communiquer avec les parlementaires de sa majorité, il les réunissait à l'Élysée, et ses successeurs ont fait de même.

Ce n'est pas un bouleversement que le Président puisse venir s'exprimer devant le Parlement, alors qu'il peut déjà s'exprimer à la télévision et dans toutes les autres enceintes !

M. Alain Gournac. – Bien sûr !

M. Josselin de Rohan. – Mais il faut y mettre des formes.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Ah !

M. Josselin de Rohan. – Le Président représente l'État et la République. Il ne peut être traité comme un chef de gouvernement responsable devant le Parlement. Lorsque le président des États-Unis s'adresse au Congrès pour le message sur l'état de l'Union, tous les parlementaires, y compris ses pires adversaires, se lèvent pour l'accueillir et pour l'applaudir. (*M. Alain Gournac acquiesce*) Tous écoutent dans un silence respectueux, même si aucun ne partage ses opinions. Je souhaite donc que lorsque le Président viendra devant le Parlement, il soit écouté avec attention et respect ; il ne peut donc y avoir de débat en sa présence. (*Protestations à gauche*)

M. Jean-Pierre Raffarin. – C'est juste !

M. Josselin de Rohan. – Tous les groupes parlementaires devront avoir une attitude responsable. Je dis d'avance que si certains traitent le Président comme ils traitent parfois les membres du gouvernement devant les caméras de la télévision, ce sont ceux-là qui en sortiront diminués, et non le Président ! (*Applaudissements à droite, protestations à gauche*)

M. Alain Gournac. – Très bien !

M. Josselin de Rohan. – Vous présentez le Président de la République comme Bonaparte venant imposer sa loi aux parlementaires ! Cette innovation ne remet nullement en cause l'équilibre des pouvoirs ni la République : soyons un peu sérieux ! (*Applaudissements sur les bancs UMP*)

M. Robert Badinter. – J'ai écouté avec intérêt M. de Rohan, et j'ai appris à cette occasion qu'un de ses arrière-grands-parents avait voté la mesure interdisant au Président de la République de venir s'exprimer devant le Parlement. Aujourd'hui il fait un choix opposé : c'est son choix. Dans le monde où nous sommes, le Président de la République a tous les moyens d'information à sa disposition. Il peut faire venir à sa guise les caméras à l'Élysée, et il peut choisir la forme du monologue, de l'adresse solennelle à la nation, dont font partie les parlementaires. Il n'a donc aucune difficulté à s'adresser à la nation ou aux parlementaires. Je me suis donc demandé : pourquoi diable cette innovation ? On nous dit que de Gaulle l'avait voulue ; mais connaissant les travaux

préparatoires de la Constitution, je puis affirmer que si de Gaulle l'avait voulu, il l'aurait eue ! Cette mesure m'a d'abord semblé anodine ; mais j'ai compris par la suite qu'elle était beaucoup plus importante qu'elle n'en avait l'air. Physiquement, que va-t-il se passer ? Le Président, monté à la tribune, ne viendra pas rendre compte de son action : il n'a pas à le faire puisqu'il n'est pas responsable devant le Parlement. Il viendra exposer son programme. Or, dans notre Constitution, c'est au premier ministre, chef de la majorité parlementaire, qu'il revient d'exposer le programme du Gouvernement. Par cette mise en scène, le Président exposant son programme, applaudi puis ovationné par la majorité, se transformera en chef de la majorité présidentielle. (*Mme Nicole Borvo Cohen-Seat acquiesce*) La conséquence de cela, c'est l'effacement nécessaire du Premier ministre, déjà affaibli par les pratiques actuelles, et qui, lorsqu'il interviendra lui-même devant le Parlement, n'apparaîtra plus que comme une doublure du Président. Or dans notre Constitution, le Président définit les grandes orientations politiques et se préoccupe surtout du maintien de la place de la France dans le monde, et c'est le Premier ministre qui est le chef de la majorité parlementaire. Par cette nouvelle pratique, qui aura un grand retentissement médiatique, vous changez à la fois la fonction présidentielle et celle du premier ministre !

M. Alain Gournac. – Pas du tout !

M. Robert Badinter. – M. de Rohan a fait le vœu qu'il n'y ait pas d'incidents à cette occasion ; je souhaite qu'il en soit ainsi. Mais quand le Président viendra prendre la place du chef du Gouvernement devant le Parlement, il ne faudra pas s'étonner que des membres de l'opposition interviennent ! Il y aura inévitablement des incidents, dont la télévision s'emparera. La tentation sera trop forte, et personne n'y gagnera rien.

M. Nicolas Alfonsi. – Je voterai les amendements de suppression, à titre conservatoire. M. de Rohan souhaite que le Président de la République soit accueilli devant le Parlement avec solennité : il a raison. Mais viendra-t-il rarement ou souvent ? Je redoute que le régime ne soit progressivement dénaturé. J'ajoute que, dans le cas très hypothétique où le Président de la République mettrait en œuvre l'article 16, il est prévu qu'il en informe la nation par un message, mais cela n'exclut pas qu'il puisse venir s'exprimer devant le Parlement.

M. Michel Charasse. – Le Président de la République souhaite pouvoir venir s'exprimer devant le Parlement ; je peux comprendre ses motifs. Il n'est pas le premier à y penser, même si ni M. Pompidou, ni M. Giscard d'Estaing, ni M. Mitterrand, ni M. Chirac ne l'ont, à ma connaissance, envisagé. Mais ce mélange des genres n'est pas souhaitable. Le Parlement est le seul endroit où le Président ne puisse se rendre, séparation des pouvoirs oblige. Il n'y est pas chez lui, mais il y est reçu. Si cette modification est adoptée, il

faudra beaucoup de retenue de part et d'autre pour que l'on n'assiste pas, la première fois, à une séance épouvantable, qui conduira cette disposition à tomber très rapidement en désuétude. (*Marques d'approbation à gauche*)

Cette disposition tomberait alors en désuétude. Sans parler de la situation d'un président en période de cohabitation, qui devrait affronter un Parlement en majorité hostile. Voilà pourquoi je suis plus que réservé.

Et je rappelle à ceux qui n'ont pas digéré l'élection de Nicolas Sarkozy que c'est l'abus de la tribune parlementaire qui a permis de débarrasser la république naissante de l'insupportable M. Thiers ! (*Sourires*)

M. David Assouline. – Ce sont les monarchistes qui l'ont abattu.

M. Hugues Portelli. – Thiers était à la fois Président de la République, choisi par les députés, et chef du Gouvernement. C'est dans ce contexte particulier que l'Assemblée nationale l'a empêché de s'exprimer devant elle.

M. Michel Charasse. – La situation était la même pour le général de Gaulle à la Libération.

M. Hugues Portelli. – Les lois constitutionnelles de 1875 ont pérennisé ce système, mais la majorité de l'époque a agi ainsi dans l'espoir de transformer le Président de la République en monarque. (*MM. Jean-Jacques Hyest, rapporteur, et M. Michel Charasse approuvent*) Et les pouvoirs de ce monarque présomptif ont été assortis de limites. Nous ne pouvons donc raisonner en fonction de la III^e République, même si cette disposition a été maintenue.

D'ailleurs, qualifier le comportement du Président de la République de consulaire est un contresens historique : Bonaparte méprisait les assemblées et il ne les a approchées qu'une seule fois, pour les faire disperser par la troupe.

Quant à moi, je n'ai rien contre cette disposition : pourquoi le Président de la République n'aurait-il pas le droit de s'exprimer devant les parlementaires ? Tout dépend de la pratique : s'il est fait usage de cette disposition avec dignité, elle se pérennisera. Sinon, elle disparaîtra, comme de nombreuses autres dispositions constitutionnelles.

M. Jean-Pierre Raffarin. – Je vais tenter de convaincre M. Badinter. (*Sourires*) Selon lui, le Président sera tenté de faire un discours de politique générale et le Parlement, de ce fait, ne se comportera pas avec la sérénité nécessaire : le deuxième argument invalide le premier. Le Président ne prononcera pas un discours de politique générale, comme un premier ministre, pour affirmer sa fonction devant la représentation nationale, et définira les grandes orientations, en donnant à notre vie politique

la hauteur nécessaire. La fonction présidentielle, pivot de la V^e République, sera ainsi revalorisée. L'intervention du Président se distinguera de celle du Premier ministre, qui doit obtenir la confiance du Parlement, indispensable au Gouvernement, après son discours de politique générale -soit tous les ans, comme le souhaitait le Président Chirac, soit lors de sa prise de fonctions. (*Applaudissements à droite*)

M. Michel Charasse. – C'est une question de pratique.

M. Michel Mercier. – La Constitution, c'est toujours une question de pratique.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Monsieur le Premier ministre, vous n'êtes pas très convaincant. Le comité Balladur était majoritairement composé de partisans du régime présidentiel qui voulaient faire du Président le chef de l'exécutif, le Premier ministre coordonnant l'action parlementaire. Ils souhaitaient modifier l'article 5 en ce sens. Votre majorité doit être partagée sur ce point car cette disposition a disparu de l'avant-projet déposé par M. Fillon, qui est pourtant présidentialiste. Selon ce dernier, cette révision marque une première étape avant la suppression du Premier ministre et son remplacement par un coordinateur ou une sorte de vice-président à l'américaine. Cette position a été clairement défendue par de nombreux membres de la majorité, dont le Président de la République et M. Balladur.

Cela ne sert à rien de le cacher : vous vous dirigez vers un régime présidentiel. Alors, que ceux qui y sont favorables le disent clairement afin que ceux qui s'y opposent s'expriment aussi ! Et si l'on va dans ce sens, il faut supprimer le droit de dissolution.

M. de Rohan nous rappelle qu'il faudra accueillir le Président de la République avec dignité, en sous-entendant que l'opposition ne serait pas digne. Je pourrais lui retourner le compliment, et au Président de la République qui devrait s'abstenir de certains dérapages de vocabulaire !

M. David Assouline. – Exactement !

M. Josselin de Rohan. – C'est n'importe quoi !

Mme Nicole Bricq. – Très juste, au contraire !

M. Charles Pasqua. – Nous sommes au cœur du débat : la révision constitutionnelle aurait dû ne comporter que cet article. (*Mme Nicole Borvo Cohen-Seat applaudit*) Ne m'applaudissez pas trop vite, madame... Cela ne me gêne pas que le Président de la République s'exprime devant le Parlement : c'est en tout cas ce qu'il souhaite profondément. En revanche, je suis tout à fait opposé à ce qu'il y ait un débat.

M. Michel Charasse. – En sa présence.

M. Charles Pasqua. – Oui, en sa présence.

J'estime déraisonnable d'interdire au Président de la République de se présenter devant le Parlement. Je

voterai cet article. (*Applaudissements sur les bancs UMP*)

A la demande du groupe UMP, les amendements identiques n^{os} 178, 329 et 428 sont mis aux voix par scrutin public.

M. le président. – Voici les résultats du scrutin :

Nombre de votants.....	328
Nombre de suffrages exprimés.....	327
Majorité absolue des suffrages exprimés	164
Pour l'adoption	125
Contre	202

Le Sénat n'a pas adopté.

M. Michel Mercier. – Mon amendement avait du sens dans une démocratie apaisée où l'on pouvait rêver d'une séance où le Président de la République serait intervenu devant tous les parlementaires, qui l'auraient écouté avec respect avant de s'exprimer, en sa présence ou non. On n'en est pas là, la sérénité n'est pas possible, mon amendement n'a donc pas de raison d'être.

L'amendement n°268 rectifié ter est retiré.

M. Jean-Pierre Bel. – Je me félicite de ce à quoi nous venons d'assister grâce à M. Pasqua : alors qu'on nous annonce un grand renforcement du Parlement, notre collègue a dit clairement que nous n'étions là que pour satisfaire un désir, un diktat, ou un caprice du Président de la République. (*Exclamations sur les bancs UMP*)

M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État. – Vous êtes pathétique !

M. Jean-Pierre Bel. – La clarification est venue ce matin d'un membre éminent de l'UMP, merci.

M. Alain Gournac. – Caricature !

Mme Isabelle Debré. – On ne parle pas de « caprice » à propos du Président de la République ! (*Exclamations ironiques sur les bancs CRC*)

M. Jean-Michel Baylet. – J'ai dit que les radicaux de gauche étaient favorables à un régime présidentiel, avec suppression du Premier ministre, du droit de dissolution et de l'article 49-3. Nous acceptons donc qu'il s'exprime devant le Congrès.

Quant aux apostrophes, je suis un parlementaire chevronné, comme M. de Rohan, je sais qu'elles ne sont pas le monopole d'un camp politique et je souhaite moi aussi une démocratie apaisée et plus respectueuse. (*Applaudissements sur certains bancs UMP*)

M. Nicolas Alfonsi. – M. Baylet n'engage pas tout son groupe, qui est pluriel : je ne voterai pas comme lui.

M. Michel Charasse. – Chacun ici fait ce qu'il veut. Il est désagréable de dire que nous accepterions de voter sous la pression et la menace. Nous sommes

des parlementaires libres. Il y a trop de pays où ce n'est pas le cas et où vous risquez d'être emprisonné à la sortie pour qu'on joue avec cela.

Mme Alima Boumediene-Thiery. – Le mot « caprice » n'a rien d'injurieux, il désigne seulement un trait de caractère fréquent chez les enfants.

Mme Isabelle Debré. – Le Président de la République n'est pas un enfant, quand même !

M. David Assouline. – Quelle émotion quand M. Bel ne fait que rappeler ce qu'a dit M. Pasqua !

M. Dominique Braye. – Les propos n'engagent que le parlementaire qui les prononce !

M. David Assouline. – Un parlementaire qui ne tourne pas autour du pot.

M. Dominique Braye. – Vous lui faites écho quand cela vous arrange ; on vous rappellera cet accord !

M. David Assouline. – Dès l'annonce de cette réforme constitutionnelle, les parlementaires de gauche -qui méritent aussi le respect- pensaient que la seule chose à laquelle tenait vraiment le Président de la République était celle-là, et que tout le reste n'était que de l'habillage. Mais, loin de faire un procès d'intention, nous avons cherché si nous pouvions avancer vers une démocratisation de la Constitution. Nous avons posé des marqueurs sur quatre ou cinq points. Il nous faut bien constater un verrouillage complet pour tout ce que nous demandons.

M. Jean-Pierre Raffarin. – Ce n'est pas vrai !

M. David Assouline. – Le vote des immigrés...

MM. Dominique Braye, Christian Cointat et Alain Gournac. – Ce n'est pas dans la Constitution !

M. David Assouline. – Vous constatez de quelle manière on me laisse parler ! Vous imaginez un Président de la République de gauche avec un Braye dans l'hémicycle !

M. Dominique Braye. – Ce n'est pas demain la veille !

M. David Assouline. – M. Bel n'a fait que rappeler que M. Pasqua avait dit clairement quelque chose.

M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État. – N'importe quoi !

M. David Assouline. – Vous voulez exercer une pression pour que les parlementaires de gauche disent *amen* aux propos du Président de la République tandis que ceux de droite l'acclameraient debout. Vous prenez vos responsabilités.

M. Dominique Braye. – Assouline-Pasqua, même combat !

M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État. – Le seul Président de la République qui ait fait prendre des sanctions contre des parlementaires à cause de

propos déplacés, c'est François Mitterrand, contre Jacques Toubon, Alain Madelin et François d'Aubert.

M. Michel Charasse. – Archifaux ! Il n'avait rien demandé !

M. Jean-Michel Baylet. – C'est l'Assemblée nationale qui a sanctionné !

M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État. – J'ai beaucoup de respect pour le président Bel mais la démocratie se mérite et se conquiert tous les jours. Nous présenter ce que dit un parlementaire comme la vérité du Gouvernement, c'est une manière de légitimer par avance votre opinion. La réalité, c'est que vous ne voulez pas de cette réforme.

M. Jean-Pierre Bel. – C'est faux et vous le savez bien.

M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État. – Jamais, à l'Assemblée nationale, vos collègues n'ont dit que la réforme était limitée à ce point-là. Plus de vingt amendements de l'opposition ont été adoptés, comme sur le referendum d'initiative populaire. Le vrai débat concerne l'extension des pouvoirs du Parlement, et vous essayez de trouver des prétextes pour ne pas accepter cela. C'est vous qui fermez le débat ! (*Applaudissements sur les bancs UMP*)

M. Michel Charasse. – Un mot pour l'Histoire !

Je ne puis laisser dire que François Mitterrand aurait demandé des sanctions contre un parlementaire. Cette sanction avait été réclamée par un groupe de députés de droite anciens résistants, que dirigeait le général de Bénouville. Jamais François Mitterrand ne se serait abaissé à une chose pareille !

Quand le député Berson avait insulté Roger Frey, président du Conseil constitutionnel, le Président de la République avait publié un communiqué pour regretter que l'on s'en prenne à quelqu'un que son statut empêchait de se défendre.

Ne mêlez pas François Mitterrand à de telles bassesses !

M. Jean-Pierre Bel. – Ai-je le droit de répondre au ministre ?

M. le président. – Non, c'est terminé !

M. Bernard Frimat. – La démocratie ?

M. le président. – On vote !

L'article 7 est adopté.

PRÉSIDENT DE M. PHILIPPE RICHERT,
VICE-PRÉSIDENT

Articles additionnels

M. le président. – Amendement n°9 rectifié *bis*, présenté par M. Charasse, Mme Nathalie Goulet, MM. Fortassin, Laffitte, Marsin et André Boyer.

Après l'article 7, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Dans l'article 19 de la Constitution, les références : « 56 et 61 » sont remplacées par les références : « 56, 61 et 65 ».

Mme Nathalie Goulet. – Le Président de la République, pourtant garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire, est la seule autorité dont le pouvoir de nomination au Conseil supérieur de la magistrature (CSM) soit assorti d'un contreseing. Les présidents des assemblées, le Défenseur des droits des citoyens et le président du Conseil économique et social nommeront sans contreseing, nous souhaitons qu'il en soit de même pour le Président de la République.

M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur. – L'amendement n'a rien d'indispensable. Avis défavorable.

Mme Rachida Dati, Garde des sceaux. – Même avis.

M. Michel Charasse. – Le Président de la République ne peut être la seule autorité pour laquelle le contreseing soit obligatoire quand le président du conseil économique et social, par exemple, élu dans les conditions que l'on sait, en est dispensé !

M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur. – Le Défenseur des droits et le président du CES n'auront pas le pouvoir de désigner des membres du CSM.

M. Michel Charasse. – Mais les présidents des assemblées se passeront de tout contreseing.

M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur. – Le contreseing est la règle pour les compétences présidentielles.

M. Michel Charasse. – Pas pour toutes !

M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur. – Il y a des exceptions, qui toutes s'expliquent.

M. Robert Badinter. – M. Hyst a raison.

L'amendement n°9 rectifié bis est retiré.

M. le président. – Amendement n°179, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC.

Avant l'article 9, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Dans le premier alinéa de l'article 23 de la Constitution, le mot : « parlementaire » est remplacé par le mot : « électif ».

Mme Éliane Assassi. – En étendant le régime d'incompatibilité gouvernementale à certaines fonctions exécutives locales, le gouvernement Jospin, en 1997, a réalisé un progrès que les gouvernements de droite n'ont pas remis en cause. Nous proposons d'écrire la règle dans la Constitution même. La commission Balladur a recommandé qu'un membre du gouvernement n'exerce pas de mandat local. Madame

le Garde des sceaux, vous êtes bien placée pour savoir que les fonctions ministérielles demandent qu'on s'y consacre à plein temps !

M. le président. – Amendement n°364, présenté par Mmes Boumediene-Thiery, Blandin, Voynet, MM. Desessard et Muller.

Après l'article 8, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le premier alinéa de l'article 23 de la Constitution est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

« Les fonctions de membre de Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire, la présidence d'un exécutif ou d'une assemblée d'une des collectivités territoriales mentionnées à l'article 72, les fonctions de maire, toute fonction de représentation professionnelle à caractère national, tout emploi public et toute activité professionnelle.

« Un membre du Gouvernement ne peut exercer qu'un seul mandat électif au sein d'une assemblée territoriale. »

Mme Alima Boumediene-Thiery. – Nous allons dans le même sens. Le Président de la République lui-même, dans la lettre de mission au Premier ministre, s'est prononcé pour la limitation des cumuls, la commission Balladur l'a dit aussi, pourquoi le consensus a-t-il disparu ? Les fonctions de ministre demandent trop de temps pour être compatibles avec la gestion d'une collectivité, en particulier d'une commune de plus de 20 000 habitants. Les membres du gouvernement obtiennent un parachute avec cette réforme, ils seront assurés de retrouver leurs mandats s'ils quittent le gouvernement : c'est une garantie suffisante.

M. Alain Gournac. – Et Mme Voynet ?

Mme Alima Boumediene-Thiery. – Elle est cosignataire, donc décidée à cette règle !

M. le président. – Amendement n°429, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Après l'article 7, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Dans le premier alinéa de l'article 23 de la Constitution, le mot : « parlementaire » est remplacé par le mot : « électif ».

M. Bernard Frimat. – Les fonctions ministérielles demandent qu'on s'y consacre à temps plein, même en cette période où le travail précaire et le mi-temps se développent. L'opinion publique comprend très bien qu'on ne peut plus être ministre trois jours par semaine et maire d'une grande ville les autres jours. Le Président de la République et la commission Balladur se sont prononcés dans ce sens, pourquoi y renoncer ?

Monsieur Karoutchi, nous ne sommes pas fermés à la discussion, comme vous le prétendez. Nous avons dit, depuis le début, que nous écouterions le Gouvernement et ce que nous entendons, c'est qu'il ne change rien de ses positions ! Le fait que les ministres se consacrent pleinement à leurs fonctions, cela va pourtant dans le sens de la modernisation ! La décentralisation a considérablement accru les missions, les responsabilités des exécutifs locaux, nous le savons tous. Alors, limitons davantage les cumuls sans, de grâce, s'accuser de tel ou tel cas personnel ! Et la limitation du cumul, à notre avis, doit s'appliquer aussi aux parlementaires. C'est peut-être un déchirement pour certains, nous devons peut-être consentir des délais, mais il faudra bien y venir, l'opinion le demande !

M. le président. – Amendement n°430, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste et apparentés.

Après l'article 8, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Dans le premier alinéa de l'article 23 de la Constitution, après les mots : « mandat parlementaire, », sont insérés les mots : « de tout mandat de maire dans une commune de plus de 3 500 habitants, de toute fonction de président de conseil général ou de conseil régional, de toute fonction exécutive au sein d'un établissement public de coopération intercommunale, ».

M. Bernard Frimat. – Repli.

M. le président. – Amendement n°431, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Après l'article 8, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le premier alinéa de l'article 23 de la Constitution est ainsi rédigé :

« Les incompatibilités applicables aux membres du Parlement le sont également aux membres du Gouvernement. »

M. Bernard Frimat. – Repli.

M. Christian Cointat, au nom de la commission. – Ces amendements limitent le cumul des fonctions ministérielles, voire parlementaires, avec l'exercice de responsabilités locales. La révision constitutionnelle n'aborde pas le sujet, puisqu'elle ne modifie pas l'article 23 de la Constitution. Chacun convient, bien sûr, que les ministres doivent disposer du temps nécessaire à l'exercice de leurs responsabilités gouvernementales. L'expérience montre qu'ils y parviennent très bien en conservant leurs responsabilités locales, et qu'ils en tirent même grand avantage : leur ancrage au terrain est essentiel, c'est l'exercice du mandat local qui les fait coller à la réalité. Quant à l'extension de ces incompatibilités au mandat parlementaire, l'amendement n°431 exigerait qu'on toilette d'abord plusieurs textes qui renvoient à des

fonctions obsolètes. Avis défavorable aux amendements n°s 179, 364, 429, 430 et 431.

Mme Rachida Dati, Garde des sceaux. – Les Français reprochent à leurs gouvernants d'être éloignés de leurs préoccupations, l'exercice d'un mandat local va dans le sens du rapprochement.

Le Gouvernement n'est pas favorable à l'interdiction pure et simple. Distinguer selon la taille des communes ne lui paraît pas plus pertinent. Les maires des petites communes sont très sollicités : ils ne peuvent s'appuyer, comme les maires des grandes villes, sur une administration.

Dans beaucoup de démocraties, un parlementaire qui devient ministre le demeure. Notre Constitution, pour des raisons qui tiennent à l'histoire, interdit formellement le cumul de ces deux fonctions. Pour le reste, laissons aux électeurs le soin de trancher : quand on n'est pas capable d'exercer à la fois un mandat national et un mandat local, ils le font savoir !

M. Robert Badinter. – Quand on est ministre de la République, ce qui est un grand honneur, les citoyens considèrent avec raison que l'on doit tout son temps au Gouvernement de la France et que l'on ne peut pas se consacrer, en même temps, à une fraction du territoire national.

M. Josselin de Rohan. – Et Defferre ?

M. Robert Badinter. – Le cumul est un mal français. Admettre qu'un ministre en exercice, qui devrait s'employer sans discontinuer, surtout en un temps où l'Europe se construit, à remplir ses fonctions, consacre une partie de son temps à gérer une collectivité locale, c'est leur jeter le gant à la face.

Voulez-vous que je vous dise ce qu'ils pensent ? Que la seule chose qui intéresse ceux qui occupent des responsabilités nationales, c'est leur carrière, qui se joue sur le terrain ! Ce n'est pas sans raison que tous les comités ont préconisé l'interdiction. Je le répète, c'est un défi que vous lancez aux citoyens !

M. Alain Gournac. – N'exagérons pas !

M. Josselin de Rohan. – Et Mauroy ?

M. Robert Badinter. – Ils considèrent qu'un ministre doit s'atteler à sa tâche matin, midi et soir ! Ils ne croient pas au surhomme !

M. Alain Gournac. – Calmez-vous !

M. Josselin de Rohan. – La gauche a-t-elle des leçons à donner en cette matière ?

M. Robert Badinter. – Jamais, monsieur de Rohan, je n'ai cumulé les fonctions !

M. Alain Gournac. – Peut-être n'étiez-vous pas assez proche du peuple...

M. Robert Badinter. – Écoutez bien le nom que donnent les Français à ceux qui se livrent à cette double activité : des cumulards ! Je vous les laisse !

M. Josselin de Rohan. – Comme Mme Voynet ?

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Efforçons-nous de garder la mesure ! J'ai toujours pensé qu'il ne fallait pas cumuler des fonctions que l'on ne peut pas assumer. (*M. Michel Charasse approuve*)

Quand on exerce des mandats locaux, on renonce à autre chose. Je respecte d'autant plus votre position, monsieur Badinter, que vous vous l'appliquez à vous-même.

M. Josselin de Rohan. – Toute la gauche n'est pas comme lui...

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Ne me dites pas que des ministres, voire des Premiers ministres, n'ont pas pleinement assumé des mandats locaux d'importance. Je connais certain maire de Lille, qui siège aujourd'hui parmi nous et pour lequel j'ai beaucoup de respect, dont on ne peut pas dire qu'il ait occupé ses fonctions de Premier ministre à mi-temps.

M. Josselin de Rohan. – Et Gaston ?

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Et Gaston Defferre, en effet ? Et Laurent Fabius ? (« *Très bien !* » à droite)

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Gardons donc des choix radicaux.

M. Alain Gournac. – Et Voynet ?

Mme Alima Boumediene-Thiery. – Elle n'est pas ministre !

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Lorsque le non cumul a été imposé aux ministres, que n'a-t-on pas vu ! Ils n'étaient plus maires, mais ils restaient premier adjoint et continuaient d'occuper leur bureau !

Il n'est pas bon d'interférer sur ces questions : à chacun de se déterminer en conscience, et aux citoyens de juger si un ministre s'occupe bien de leur ville ou de leur département. Et la même chose vaut pour les parlementaires : l'aggravation de la charge de travail liée à la décentralisation devrait inciter certains à ne pas occuper certaines fonctions.

Mme Monique Cerisier-ben Guiga. – Écoutez nos compatriotes. Ils n'ont plus que le mot cumulard à la bouche.

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Faux !

Mme Monique Cerisier-ben Guiga. – Ils ne croient pas au surhomme ! Qu'avons-nous constaté durant la campagne municipale ? Un grand vide dans les ministères. Voulez-vous, comme parlementaire, obtenir une réponse à un courrier ou à une question écrite ? Néant ! Hors même ces circonstances exceptionnelles, l'absence d'un ministre plusieurs jours par semaine laisse ses responsabilités aux mains de ses collaborateurs, qui, quelles que soient leurs qualités, ne sont pas habilités à prendre des décisions qui engagent la responsabilité de l'État.

Un ministre ne tient à garder son mandat que pour assurer son avenir politique, quand l'intermède ministériel sera achevé. Sans compter qu'il existe un conflit d'intérêt entre mandat national et mandat local : que d'implantations n'a-t-on pas vues dans certaines villes, au seul motif que le ministre en exercice a confondu l'intérêt de l'État et celui de sa ville ! (*Applaudissements sur plusieurs bancs à gauche*)

M. David Assouline. – Nous débattons d'un sujet qui, dans le débat public, depuis quelques années, est devenu de plus en plus consensuel. Après Lionel Jospin, qui en a le premier imposé la pratique, l'actuel Président de la République lui-même a déclaré qu'il le souhaitait (*Mme la Garde des sceaux le conteste*)

Pourquoi cet énervement ? Précisément, je crois, parce que l'on touche à une réforme consensuelle, en faveur de laquelle le comité Balladur s'est prononcé à l'unanimité. Dépassant les clivages politiques, elle est placée sous les feux de la rampe. Son adoption signerait une vraie modernisation de la Constitution. Le cumul des mandats est une survivance archaïque : il fait de nous une exception en Europe.

Sur ce sujet très concret, vous auriez pu faire un pas vers nous. Mais une fois de plus, vous ne le faites pas ! Où est votre volonté de modernisation de notre démocratie ? A mesure que vous claquez les portes, vos véritables intentions s'éclairent.

Mme Nathalie Goulet. – Il faudra bien un jour en venir aussi à la question de la présidence des exécutifs des EPCI.

Il est bon que le Parlement ait le courage de se saisir de la question du cumul. Cela dit, aux dernières élections régionales, on a vu des présidents de région devoir céder la place... Sans doute est-ce là le signe que l'on peut faire confiance aux électeurs.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Cet échange d'invectives entre ceux qui ont eu souventes fois le pouvoir ne me semble pas à la hauteur. Car des cumulards, on peut en trouver dans chaque famille politique.

Le comité Balladur s'est saisi du problème, répondant en cela à l'ordre de mission du Président de la République. Ne le suivez-vous donc pas cette fois-ci ? C'est regrettable, pour une fois, car vous vous privez là d'un moyen de renouvellement et d'élargissement du personnel politique salutaire.

La classe politique qui se perpétue de père en fils, ça commence à lasser les citoyens.

M. Dominique Braye. – Ils sont élus.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Le cumul d'un portefeuille ministériel et d'un mandat exécutif provoque des conflits d'intérêts. Édicter une règle absolue dissuaderait ceux qui ne sont pas sages.

Mme Alima Boumediene-Thiery. – Je rappelle que nous parlons du cumul des fonctions de ministre et

d'élus et, je regrette, monsieur Gournac, Mme Voynet ne cumulait pas quand elle était ministre.

M. le président. – Evitons les interpellations entre collègues !

Mme Alima Boumediene-Thiery. – J'ai moi-même été interpellée, je ne fais que répondre ! S'il y a des cumuls, c'est qu'ils ne sont pas illégaux : cela n'existerait pas s'il y avait une loi. Vous êtes plusieurs à cumuler...

M. Dominique Braye. – Mme Voynet n'a pas respecté ses engagements, c'est pire !

M. le président. – Laissez parler l'oratrice !

Mme Alima Boumediene-Thiery. – Pour ma part, je n'ai jamais cumulé.

M. Christian Cambon. – Vous ne pouvez peut-être pas vous faire élire au scrutin uninominal...

Mme Alima Boumediene-Thiery. – Il est dommage que certains cumulent, et parfois depuis trente ou quarante ans : il y a aussi un cumul dans le temps. (*Vives interruptions à droite*)

M. Dominique Braye. – Vous parlez aussi pour plusieurs de vos collègues !

Mme Alima Boumediene-Thiery. – Il doit quand même être possible de s'exprimer ici !

M. le président. – Poursuivons le débat !

M. Michel Charasse. – Le sujet du cumul passionne, on le voit, mais il peut facilement conduire à une certaine démagogie. Même si je ne suis pas d'accord avec lui sur ce point, ce qui est rare, je respecte le président Badinter car il fait ce qu'il dit et dit ce qu'il fait. En revanche, je trouve insupportable les donneurs de leçons qui ameutent l'opinion contre le cumul mais se jettent sur tout ce qui passe. (*Marques d'approbation à droite*)

A la demande du groupe UMP, les amendements n°s 179 et 429 sont mis aux voix par scrutin public.

M. le président. – Voici les résultats du scrutin :

Nombre de votants	329
Nombre de suffrages exprimés	328
Majorité absolue des suffrages exprimés	165
Pour l'adoption.....	126
Contre	202

Les amendements n°s 179 et 429 ne sont pas adoptés.

L'amendement n°364 n'est pas adopté, non plus que les amendements n°s 430 et 431.

La séance est suspendue à 13 h 10.

PRÉSIDENTE DE M. CHRISTIAN PONCELET

La séance reprend à 15 h 15.

Rappel au Règlement

Mme Alima Boumediene-Thiery. – Aux termes de l'article 40-1 de notre Règlement, « toute attaque personnelle, toute manifestation ou interruption troublant l'ordre sont interdites ». Il est inadmissible que certains membres de notre Haute assemblée se livrent à des attaques nominales contre une collègue, en l'occurrence Mme Dominique Voynet, *a fortiori* en son absence ! Vous polluez le débat fondamental sur le principe du non-cumul d'une fonction ministérielle et d'un mandat électif et transformez l'hémicycle en une cour d'école ! Je souhaite qu'un tel incident ne se reproduise pas. (*Applaudissements à gauche*)

M. le président. – Je souhaite, avec vous, que la courtoisie soit la règle entre nous. Nous avons tous la même mission : servir au mieux notre pays. Le président de séance a réagi à l'incident que vous signalez. Crier, interrompre n'apporte rien sur le fond, et ne donne pas la meilleure image de notre institution. Veillons à maintenir la qualité de nos débats.

Mise au point au sujet d'un vote

Mme Nathalie Goulet. – Lors du scrutin n°106, j'ai été portée comme votant contre alors que je souhaitais voter pour.

M. le président. – Je vous en donne acte.

Discussion des articles (Suite)

Article 9

L'article 24 de la Constitution est ainsi rédigé :

« Art. 24. - Le Parlement vote la loi et contrôle l'action du Gouvernement. Il concourt à l'évaluation des politiques publiques.

« Il comprend l'Assemblée nationale et le Sénat.

« Les députés à l'Assemblée nationale, dont le nombre ne peut excéder cinq cent soixante-dix-sept, sont élus au suffrage direct.

« Le Sénat est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République en tenant compte de leur population.

« Les Français établis hors de France sont représentés à l'Assemblée nationale et au Sénat. »

M. Bernard Frimat. – Je vais tâcher de garder le ton qui convient, monsieur le président.

Cet article 9, qui porte sur l'article 24 de la Constitution, est au cœur de nos préoccupations. Il concerne les missions du Parlement et le bicamérisme, auquel nous sommes attachés, comme l'a rappelé le président Bel -quand le bicamérisme respecte le suffrage universel exprimé lors des

élections locales. Nous sommes plus dubitatifs quand la représentation du Sénat reste quasi indifférente à l'expression du suffrage et perd à chaque fois un peu plus en représentativité...

Nous nous sommes réjouis que le Gouvernement ait posé le problème dans son exposé des motifs, à la suite du comité Balladur, et estimé nécessaire de lever les obstacles que la décision du Conseil constitutionnel de 2000 avait mis à l'évolution du collège électoral du Sénat. Si cet état d'esprit a changé depuis, qu'on nous dise pourquoi...

Le rapport du comité Balladur proposait « en fonction ». C'est encore trop rigoureux pour certains. Mais même « en tenant compte » vous apparaît comme une agression insupportable ! Il est difficile d'être représentant du peuple et d'avoir peur de son suffrage...

Ne caricaturez pas notre position...

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Ni vous la nôtre !

M. Bernard Frimat. – Nous n'avons jamais demandé que le Sénat soit élu de manière identique à l'Assemblée nationale. Nous avons marqué notre accord au suffrage indirect. Mais l'article 3 de la Constitution parle de l'égalité du suffrage universel : il faut tenir compte de la réalité des collectivités territoriales. Nous ne représentons pas les territoires, mais le peuple !

Nous reviendrons lors des amendements sur notre hostilité au blocage numérique de nos assemblées, et notamment sur le problème posé par l'instauration de députés des Français de l'étranger.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Nous avons tous en mémoire notre débat du 5 juin dernier : la majorité a repoussé par une question préalable toute tentative de réforme du scrutin sénatorial. Vous résistez à toutes les pressions, même les plus amicales : le Président de la République lui-même souhaite une évolution du mode de scrutin, soit par un accroissement de la part de proportionnelle, soit par une modification du collège électoral. On ne peut pas dire que vous suiviez toutes ses préconisations !

Le comité Balladur s'est contenté d'indiquer que le Sénat assurait la représentation des collectivités territoriales « en fonction de la population ». Même cela, la majorité sénatoriale ne le supporte pas ! Une telle attitude compromet la légitimité du Sénat. Heureusement, la commission des lois a renoncé à graver le système actuel dans la Constitution *ad vitam aeternam*...

Tout le monde dénonce le manque de légitimité du Sénat. (*Protestations à droite*) C'est grave, car la seconde chambre dispose de larges pouvoirs, dont le droit de veto en matière constitutionnelle et pour les lois organiques la concernant, ainsi que d'un pouvoir

d'obstruction considérable lorsque l'Assemblée nationale est à gauche.

Le Sénat est toujours à droite : l'alternance n'est donc pas possible.

M. Gérard Longuet. – L'histoire dit le contraire, chère madame !

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Avant tout, le Sénat veut se perpétuer tel qu'il est, avec des pouvoirs immuables. D'où le rejet, en 1969, de la proposition du général de Gaulle, pourtant intéressante...

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Vous avez voté contre !

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – C'était pour d'autres raisons. Mais nous reconnaissons que c'était au moins une tentative d'asseoir la légitimité d'une seconde chambre dans un pays qui n'est pas fédéral.

Que représentent les sénateurs, sinon la population des collectivités locales ? Sont-ce les propriétés ? Les édifices ?

Nous sommes le seul pays à confier un tel pouvoir à une assemblée élue au suffrage indirect de seulement 150 000 électeurs -si l'on excepte bien sûr la Chambre des Lords, qui se réforme. Il est urgent de changer ce mode de scrutin par une loi organique en bousculant amicalement le Sénat.

M. Richard Yung. – Nous apprécions beaucoup l'élection de députés des Français de l'étranger. C'est l'aboutissement d'un long cheminement historique débuté en 1945, et qui est une mesure de justice pour ces compatriotes qui ne se sentaient pas des citoyens à part entière. Or, la citoyenneté ne se divise pas !

Certains redoutent une *diminutio capitis* correspondante pour le Sénat, mais cette crainte est totalement infondée. La Seine-et-Marne, chère à M. le président de la commission, serait-elle *a contrario* mieux représentée si elle ne l'était qu'au Sénat ?

Monsieur le ministre, les vraies questions sont ailleurs. Celle qui d'abord se pose est celle du mode de scrutin, sur lequel vous avez donné votre avis : vous êtes partisan d'un scrutin majoritaire uninominal à deux tours, bien difficile à organiser à l'étranger. Le découpage est un autre problème, lié au précédent. Dernier problème, celui du *numerus clausus*, c'est-à-dire de la limitation du nombre des députés à 577. Cette limitation, si elle était inscrite dans la Constitution, pourrait faire croire que le contingent des douze représentants des Français de l'étranger sera pris sur celui des députés métropolitains, ce qui est mal accepté à l'Assemblée. Pouvez-vous nous donner des précisions sur tout cela ?

M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État. – Ces sujets ont été tellement débattus depuis des mois que je vois mal quelle nouvelle argumentation pourra être apportée. Pour sa part, le Gouvernement pense qu'il est nécessaire d'avancer, tout en restant bien entendu

dans le cadre constitutionnel. Or les modes de scrutin ne relèvent pas de la Constitution !

Je me suis toujours opposé à ce qu'on remette en question les pouvoirs de l'une ou de l'autre des deux assemblées. Après avoir été député européen -pourtant élu au suffrage universel direct-, j'ai été fier de devenir sénateur et j'ai eu le sentiment de contribuer à un vrai travail de proximité auprès de nos concitoyens. Le maintien du bicamérisme exige que les pouvoirs des deux assemblées soient validés dans la Constitution. Le mode de scrutin est un autre problème.

Il est vrai que le comité Balladur avait opté pour une représentation « en fonction de la population », même si le Gouvernement préfère « en tenant compte de la population ». Mais reconnaissez que c'est déjà le cas ! Nanterre a un nombre de délégués tout de même supérieur à celui d'un village ! La commission des lois a voulu aller plus loin et réclame d'abord un débat interne sur le sujet. Mais il a déjà eu lieu et je me souviens d'une proposition de loi déposée par les présidents de Raincourt, de Rohan, Mercier et Arthuis, sans oublier M Hyst. La position du Gouvernement est claire : pas de mode de scrutin dans la Constitution !

Sur le reste, les rédactions des députés et de votre commission ne sont pas identiques. Avançons cependant, car nous avons besoin d'un bicamérisme qui fonctionne bien. Vos présidents représenteront-ils leur proposition de loi ? En tout cas, cela ne figurera pas dans la Constitution ! Le Gouvernement n'est pas fermé à tout, mais ne nous trompons pas de débat ! Aujourd'hui, nous discutons de l'accroissement des pouvoirs du Parlement. (*Applaudissements à droite*)

M. le président. – Amendement n°102, présenté par M. Hyst, au nom de la commission des lois.

Rédiger comme suit le premier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 24 de la Constitution :

« Le Parlement vote la loi. Il en mesure les effets. Il contrôle l'action du Gouvernement et évalue les politiques publiques.

M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur. – Prolongeant la logique défendue par le Gouvernement et nos collègues députés, cet amendement précise d'abord clairement que le Parlement doit avoir le rôle premier en matière d'évaluation des politiques publiques. Il a d'ailleurs déjà entrepris de les évaluer, sans texte... L'Assemblée nationale a ajouté que le Parlement est chargé de « concourir à l'évaluation des politiques publiques », précision indissociable du contrôle de l'action gouvernementale.

Toutefois, la rédaction des députés pourrait laisser entendre, d'une part, que le Parlement constitue un simple organisme d'évaluation parmi d'autres de même importance et, d'autre part, que cette fonction d'évaluation ne s'exercerait pas dans le respect de l'autonomie du pouvoir législatif. Notre amendement

conforte la logique de nos collègues députés, en précisant que le Parlement « évalue les politiques publiques ». Cette rédaction n'empêchera pas le Gouvernement -dans le cadre de la révision générale des politiques publiques par exemple- ou la Cour des comptes, dont les missions seraient précisées dans le nouvel article 47-2 de la Constitution, de concourir à une telle évaluation. Mais la Constitution consacrerait ainsi clairement le rôle essentiel en la matière du Parlement, qui est seul doté de la légitimité démocratique. Cette formulation présente en outre l'avantage d'étendre le champ du contrôle parlementaire au-delà de l'action gouvernementale, en recouvrant à la fois les établissements publics, l'ensemble des organismes chargés d'une mission de service public ou encore les collectivités territoriales.

En outre, cet amendement propose, conformément aux recommandations du rapport du comité Vedel de 1993, que le Parlement mesure les effets des lois qu'il vote, ce qui revient à dire qu'il en évalue les résultats, mais nous avons souhaité éviter une répétition inopportune du terme « évalue » dans la rédaction de l'article 9. Cet ajout souligne l'importance pour le Sénat et l'Assemblée nationale de contrôler si les textes adoptés ont été mis en œuvre, grâce notamment aux décrets, et si cette mise en œuvre a permis d'atteindre les objectifs prévus par le législateur.

En pratique, le Sénat opère cette évaluation depuis longtemps, que ce soit au travers de son contrôle de l'application des lois, en vigueur depuis 1971, ou des travaux de ses commissions permanentes ou de ceux de l'Office de l'évaluation de la législation. Par exemple, le rapport Gélard a permis aux assemblées de faire le point sur le fonctionnement des autorités administratives indépendantes et sur la nécessité d'en regrouper certaines.

Nous allons dans le sens des députés par cet amendement, mais nous allons plus loin et plus clairement.

M. le président. – Amendement n°269 rectifié, présenté par M. Mercier et les membres du groupe UC-UDF.

Rédiger comme suit le premier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 24 de la Constitution :

Le Parlement vote la loi et en évalue les résultats. Il contrôle l'action du Gouvernement et évalue les politiques publiques.

M. Michel Mercier. – Cet amendement poursuit les mêmes objectifs que ceux de la commission. Si son président demande la priorité, je m'y rallierai bien volontiers.

M. le président. – Amendement n°413, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC.

Rédiger comme suit le début du premier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 24 de la Constitution :

Le Parlement vote la loi et ne peut déléguer ce droit. Il contrôle l'action du Gouvernement et concourt...

Mme Josiane Mathon-Poinat. – Notre amendement est proche des deux précédents. Cependant, les déclarations générales ne sont pas suffisantes si nous voulons accroître les droits du Parlement.

Notre amendement précise donc que le Parlement ne peut déléguer la fonction législative, afin de protéger l'élaboration de la loi contre le fait majoritaire qui caractérise la V^e République et nous empêche d'avoir un Parlement véritablement démocratique ; nous voulons également limiter les risques de dépossession du Parlement. Nous présenterons d'ailleurs un autre amendement tendant à supprimer l'article 38 de la Constitution, qui autorise le recours aux ordonnances.

M. le président. – Amendement n°10 rectifié *bis*, présenté par M. Charasse, Mme Nathalie Goulet, MM. Fortassin, Laffitte, Marsin et André Boyer.

Rédiger comme suit la seconde phrase du premier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 24 de la Constitution :

Il évalue les politiques publiques.

M. Michel Charasse. – Cet amendement est dans le même esprit que ceux de MM. Hiest et Mercier. Depuis la Déclaration de 1789, c'est aux représentants du peuple souverain qu'il revient de contrôler l'action du gouvernement et d'évaluer les politiques publiques. Dire qu'il « concourt à l'évaluation », c'est diminuer son rôle. Il est au sommet de l'évaluation : les politiques publiques peuvent être évaluées par d'autres, mais l'évaluation qui l'emporte, c'est la sienne. (*Mme Nicole Borvo Cohen-Seat marque son approbation*)

M. le président. – Amendement identique n°300 rectifié, présenté par MM. Arthuis, Marini, Badré, de Montesquiou, Gaillard, Bourdin, Mme Keller, MM. Charasse, Dallier, Dassault, Doligé, Ferrand, Fréville, Girod, Christian Gaudin, Gouteyron, Jégou, Lambert, Longuet, du Quart et Guéné.

M. Adrien Gouteyron. – Notre amendement est identique. Le Parlement ne doit pas être mis sur le même plan que les autres organismes de contrôle : c'est lui qui évalue les politiques publiques, en faisant éventuellement appel à d'autres organismes, car il est seul détenteur de la légitimité issue de la souveraineté populaire.

M. Michel Charasse. – Très bien !

M. le président. – Amendement identique n°432, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

M. Jacques Mahéas. – Ce sujet semble faire consensus. L'évaluation des politiques publiques est au cœur des fonctions du Parlement, elle complète le vote de la loi et le contrôle du gouvernement : ces missions ne sont pas dissociables. L'Assemblée nationale a voulu prendre en compte ce fait, mais le texte qu'elle a adopté amoindrit le rôle du Parlement, en prévoyant qu'il « concourt à l'évaluation des politiques publiques ». Certes, le Parlement n'a pas le monopole de l'évaluation : le Gouvernement peut aussi évaluer ses propres politiques -il fait même appel, pour évaluer le travail des ministres, à des cabinets privés... La Cour des comptes a aussi un rôle à jouer. Mais mentionner que le Parlement « concourt » à l'évaluation me paraît être une précaution injustifiée. Il est essentiel de préciser que le Parlement évalue les politiques publiques, de même qu'il vote la loi. Il ne s'agit pas d'une question purement rédactionnelle. Le Conseil constitutionnel est très attentif aux procédures de contrôle instituées par le Parlement, et cela vaudra aussi pour l'évaluation : ne lui donnons pas l'occasion de formuler des réserves d'interprétation.

D'ailleurs, l'évaluation des politiques publiques est une mission plus large que le contrôle du gouvernement : elle concerne aussi les établissements publics, les entreprises publiques, les organismes de sécurité sociale, les collectivités locales et leurs établissements publics. Cette évaluation n'a pas seulement une dimension budgétaire et financière : le Parlement pourra, par exemple, évaluer une politique pénale sans se contenter de contrôler ses financements.

La mention explicite de l'évaluation permettra aussi de renforcer certaines dispositions qui figurent seulement dans le règlement des assemblées, comme les missions d'information ou le suivi de l'application des lois.

Enfin, par cette nouvelle rédaction, nous ne fixons aucune limite temporelle au contrôle par le Parlement de l'action du gouvernement.

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur – L'amendement de M. Mercier est satisfait, me semble-t-il, étant donné la nouvelle rédaction proposée par la commission des lois. (*M. Michel Mercier acquiesce*)

L'amendement n°269 rectifié est retiré.

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Madame Borvo, votre amendement tend à empêcher le recours aux ordonnances, pourtant prévu par l'article 38 et utile pour tout gouvernement : j'y suis donc défavorable. Les amendements de MM. Charasse, Gouteyron et Mahéas me paraissent eux aussi satisfaisants.

Les amendements 10 rectifié *bis*, 300 rectifié et 432 sont retirés.

M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État. – Le Gouvernement s'en remet à la sagesse sur l'amendement de la commission. L'Assemblée nationale avait préféré indiquer que le Parlement « concourt » à l'évaluation des politiques publiques. Mais la primauté du Parlement doit en effet être reconnue.

M. Michel Charasse. – C'est le cas depuis 1789.

M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État. – Le Gouvernement est défavorable à celui de Mme Borvo car nous avons besoin, pour le bon fonctionnement de nos institutions, de pouvoir recourir aux ordonnances en vertu de l'article 38.

L'amendement n°102 est adopté.

L'amendement n°413 tombe.

M. le président. – Amendement n°181 rectifié, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC.

Après le premier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 24 de la Constitution, insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Le Parlement décide de la politique économique, sociale et budgétaire du pays.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Notre position en faveur du régime parlementaire est connue. Nous souhaitons donc que la Constitution reconnaisse que c'est le Parlement qui décide la politique économique, sociale et budgétaire du pays.

M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur. – Nos collègues communistes sont cohérents dans leur volonté d'établir un régime qui n'est pas celui de la V^e République.

M. Henri de Raincourt. – Un régime d'assemblée !

M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur. – Bien évidemment, cet amendement est contraire à l'article 20 de la Constitution, qui confie au gouvernement le soin de conduire la politique de la nation...

M. Michel Charasse. – De déterminer et de conduire.

M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur. – La commission y est donc défavorable.

M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État. – J'ai beaucoup d'estime et d'affection pour le Parlement. Mais la seule fois où le soin de conduire la politique économique et budgétaire lui a été confié, c'est sous la Convention... Ce n'est même plus un retour à la III^e ou à la IV^e République que vous nous proposez ! Le Gouvernement est défavorable à cet amendement.

L'article 181 rectifié n'est pas adopté.

M. le président. – Amendement n°433, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste et apparentés.

Après le premier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 24 de la Constitution, insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Les assemblées parlementaires peuvent voter des résolutions. »

M. Yannick Bodin. – Cet amendement vise à rétablir une disposition supprimée par l'Assemblée nationale et qui figurait initialement à l'article 12 du projet de loi constitutionnelle. Il s'agit de la possibilité de voter des résolutions, qui est une des voies d'affirmation du Parlement. Il ne fallait d'ailleurs pas beaucoup d'imagination pour inventer cette disposition : elle existe dans presque tous les pays étrangers qui ont un Parlement. Certains craignent que l'on ne détourne cette procédure pour en faire une arme contre le gouvernement ; mais le dispositif d'engagement de la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée est bien établi. Les résolutions permettraient en revanche aux assemblées parlementaires de s'exprimer autrement que par le vote de lois et lutteraient contre l'inflation législative à laquelle nous assistons, surtout depuis le début de cette législature. La loi est devenue un outil de communication ; à chaque fois qu'un événement fait la une de l'actualité, on y apporte immédiatement une réponse législative.

M. Michel Charasse. – C'est vrai !

M. Yannick Bodin. – Il suffit de lire le journal pour connaître d'avance l'ordre du jour des assemblées ! Les résolutions donneront au Parlement la possibilité de faire entendre sa voix sans légiférer à tout bout de champ. Je pense en particulier aux lois mémorielles, qui ont suscité des débats inutiles ou inopportuns, par exemple sur la colonisation.

Le Parlement souhaite pouvoir s'exprimer sur d'autres sujets que sur la loi, sans risquer d'être brimé par la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Grâce à cette disposition, le Parlement français serait aussi démocratique que celui d'autres pays européens.

M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur. – Nous proposerons tout à l'heure de rétablir l'article 12, qui contient cette disposition et la complète. Je vous propose de rectifier cet amendement pour qu'il soit examiné avec l'amendement de la commission.

M. le président. – L'amendement n°433 est rectifié et reporté à l'article 12.

Par ailleurs, je souhaite un bon anniversaire à Mme Monique Cerisier-ben Guiga. (*Applaudissements*) Délibérer ne nous empêche pas d'avoir des relations de courtoisie !

Amendement n°437, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Compléter le deuxième alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 24 de la Constitution par une phrase ainsi rédigée :

Ils sont renouvelables intégralement.

M. Bernard Frimat. – Monsieur le président, peut-être envisagerez-vous une suspension de séance pour fêter l'anniversaire de notre collègue ! (*Sourires*) La question du renouvellement intégral ne se pose pas pour l'Assemblée nationale, puisqu'il se produit à la fin de chaque législature, anticipée ou pas. Le Sénat, quant à lui, était renouvelé par tiers lorsque son mandat était de neuf ans. Dans un département sur trois, les conseillers municipaux, élus pour six ans, n'avaient pas l'occasion de voter aux élections sénatoriales. Aujourd'hui, les mandats municipaux et sénatoriaux coïncident.

M. Henri de Raincourt. – C'est nous qui l'avons fait !

M. Bernard Frimat. – Et nous l'avons voté... Désormais, le Sénat est renouvelé par moitié et le corps électoral ne change pas durant six ans. Pourquoi ne pas procéder aux élections sénatoriales en une seule fois, dans la foulée des élections municipales ? Cela renforcerait la légitimité et la représentativité du Sénat, qui bénéficierait en outre de la stabilité de sa composition. Je ne vois pas de raison de s'opposer à cette proposition, mais je souhaiterais connaître les objections éventuelles.

M. Michel Charasse. – Les élus seront cumulards tout de suite !

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – La commission des lois est hostile à cet amendement : grâce au renouvellement partiel, le Sénat est l'assemblée de la République la plus fréquemment renouvelée. Ce mode de renouvellement constitue en même temps une garantie de stabilité car, ainsi, les évolutions politiques sont lissées. Il en est ainsi depuis que le Sénat existe et nous ne souhaitons pas que cela change.

M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État. – Même avis.

M. Hugues Portelli. – Je vous rappelle que les sénateurs américains sont élus pour six ans et renouvelés par tiers tous les deux ans.

M. Éric Doligé. – Les élus municipaux peuvent changer de position en cours de mandat. La situation n'est donc pas figée au lendemain des élections municipales.

M. Michel Charasse. – Le mode de renouvellement, intégral ou pas, des assemblées est fixé par une loi organique et ne figure jamais dans la Constitution. L'inscription dans celle-ci du renouvellement intégral d'une assemblée, mais non de l'autre, créerait une discordance. Je ne voterai pas cet amendement. (*On s'impatiente sur les bancs de la commission et du Gouvernement*)

M. Bernard Frimat. – M. Charasse nous a donné au moins un argument valable contre l'amendement.

Toutefois, je ne souhaite pas vous priver du plaisir de voter contre...

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Je souhaitais présenter un amendement similaire. Je voterai cet amendement.

L'amendement n°437 n'est pas adopté.

M. le président. – Amendement n°39 rectifié, présenté par M. Cointat et Mme Kammermann.

Rédiger comme suit le troisième alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 24 de la Constitution :

« Les députés à l'Assemblée nationale sont élus au suffrage direct. Leur nombre doit être inférieur à six cents et supérieur à cinq cents.

M. Christian Cointat. – Il ne faut toucher à la Constitution que d'une main tremblante et ne modifier que ce qui nous permet d'atteindre notre objectif, le renforcement des pouvoirs et du rôle du Parlement. Or, depuis le début de la V^e République, jamais le nombre de députés et de sénateurs n'a été inscrit dans la Constitution et cela n'a jamais posé aucun problème. Nous ne sommes nullement face à une crise institutionnelle qu'il faudrait résoudre : tout fonctionne très bien.

Si l'on décide malgré tout de le faire, quel nombre de parlementaires choisir ? Pour quelle raison le nombre actuel serait-il le bon ? Cette proposition est purement démagogique.

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Au contraire, elle est plutôt anti-démagogique !

M. Christian Cointat. – On veut montrer que l'on n'augmentera pas le nombre des députés. Certes, mais on pourrait aussi décider de le réduire...

Le nombre retenu doit s'appuyer sur des considérations réfléchies, sérieuses et probantes, ce qui n'est pas le cas. À l'assemblée nationale, il a été fait référence à la Constitution d'autres pays. Or, dans ce cas, le nombre limite de parlementaires indiqué est un chiffre rond et non un chiffre baroque... J'aurais préféré que l'on n'indiquât aucun nombre, comme dans le texte initial, mais, s'il faut le faire pour satisfaire l'Assemblée nationale, autant le présenter ainsi.

M. le président. – Amendement n°11 rectifié *bis*, présenté par M. Charasse, Mme N. Goulet et MM. Fortassin, Laffitte, Marsin, A. Boyer et Alfonsi.

Dans le troisième alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 24 de la Constitution, supprimer les mots :

, dont le nombre ne peut excéder cinq cent soixante-dix-sept,

M. Michel Charasse. – L'innovation qui consiste à indiquer dans la Constitution le nombre des députés, et éventuellement des sénateurs, relève d'une grande imprudence. Car si l'on veut l'adapter, même très peu, ce nombre il faudra réviser la Constitution. Ainsi, nous

avons récemment érigé Saint-Martin et Saint-Barthélemy en collectivités particulières. Avec le texte qui nous est proposé, nous aurions dû aller à Versailles ou demander à deux de nos collègues, peut-être élus de territoires de 40 000 ou 50 000 habitants, de se sacrifier pour laisser la place à des circonscriptions représentant 5 000 à 10 000 électeurs. (M. Jean-Patrick Courtois approuve)

La Constitution n'est pas là pour empêcher la libre respiration de la République, je rejoins M. Cointat sur ce point. Il faut garder de la souplesse sur certains sujets et laisser la loi organique fixer le nombre des parlementaires.

Il est plus raisonnable d'en rester à la loi organique, comme l'avait compris en 1958 le général de Gaulle, lui qui n'était pourtant pas un chaud partisan du parlementarisme.

M. le président. – Amendement identique n°271 rectifié, présenté par MM. Détraigne, Amoudry, Vanlerenberghe, Biwer et Fauchon, Mmes Férat, Gourault et Payet, MM. Soulage, Deneux et Merceron, Mme Morin-Desailly et MM. Nogrix, J.L. Dupont, C. Gaudin et Pozzo di Borgo.

Mme Anne-Marie Payet. – J'estime comme M. Charasse que le nombre de députés n'a pas sa place dans la Constitution. On comptait 782 députés sous la Première République, 750 sous la II^e, 600 sous la III^e et 627 sous la IV^e. On ne peut donc parler d'une tendance inflationniste. Le nombre a beaucoup varié, il doit pouvoir varier encore, ne serait-ce qu'avec les parlementaires de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy, ou les députés représentant les Français de l'étranger. Il faut aussi laisser au législateur toute latitude pour s'adapter aux évolutions de la démographie.

M. le président. – Amendement identique n°332, présenté par Mmes Boumediene-Thiery, Blandin et Voynet et MM. Desessard et Muller.

Mme Alima Boumediene-Thiery. – Nous pensons aussi que le nombre de parlementaires n'a pas à être constitutionnalisé. L'Assemblée nationale craint une inflation des députés avec l'arrivée de douze représentants des Français de l'étranger. Nous sommes pourtant loin de l'inflation, avec un député pour 100 000 habitants alors que, dans d'autres pays, le ratio s'inscrit entre 80 et 30 000. Et, depuis les 782 députés de la Première République, la tendance n'a pas été à l'inflation -sinon législative.

Mieux vaut que le nombre de parlementaires continue à relever de la loi organique, comme les modes de scrutin.

M. le président. – Amendement identique n°409, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC.

Mme Josiane Mathon-Poinat. – Comment comprendre la décision de fixer à 577 le nombre

maximum de députés à l'Assemblée Nationale ? Le rapport de la commission des lois du Sénat ne nous donnant aucune réponse, il nous faut nous poser quelques questions. Tout d'abord, une telle décision a-t-elle sa place dans la Constitution ? Nous ne le pensons pas. Une inflation des mandats parlementaires ? Leur nombre a tendance à décroître depuis les 782 députés de la Première République. Caler notre Constitution sur celles des autres pays d'Europe ? C'est là le seul argument qu'ait avancé M. Warsmann. Mais si de nombreux pays ont fixé dans leur Constitution un plafond au nombre de députés, ils ont aussi une plus juste représentation de leurs citoyens par les parlementaires : lorsque M. Warsmann prend l'exemple de l'Italie pour légitimer le plafonnement à 577 députés, il oublie de dire que les Italiens ont un député pour 92 000 habitants alors que nous n'en avons qu'un pour 100 000.

Dès lors qu'il n'y a aucun impératif politique ou juridique valable à la limitation du nombre de parlementaires, pourquoi fixer arbitrairement un plafond de 577 députés ? Plus qu'à une homogénéisation des pratiques à l'échelle de l'Europe, cela a à voir avec le redécoupage des circonscriptions qui se déroule actuellement dans la plus totale opacité. Le Conseil constitutionnel l'a rappelé le 29 mai, il est « impératif » de procéder à un nouveau découpage des circonscriptions. Cela nécessiterait alors un réel débat public sur les moyens à mettre en place pour respecter au mieux la démographie de nos territoires. Au lieu de quoi, la droite va encore dresser une carte électorale à son seul avantage.

PRÉSIDENT DE M. PHILIPPE RICHERT,
VICE-PRÉSIDENT

M. le président. – Amendement identique n°436, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste et apparentés.

M. Bernard Frimat. – Il n'est pas si fréquent que des amendements identiques soient ainsi déposés par des groupes aussi divers, à l'exception de l'UMP. On comprend d'autant plus mal cet article que, de toute façon, le nombre de parlementaires ne peut être modifié sans une loi organique. Le danger redouté n'a donc rien d'immédiat. Il semble que le fond du problème tienne au refus du président de la commission des lois de l'Assemblée nationale de voir des députés de Saint-Vincent et de Saint-Barthélemy. Dans ces conditions, le problème de la représentation des Français de l'étranger est abordé de la manière la plus détestable : ils devraient prendre la place de députés représentants du territoire national.

Si nous ne débattons pas seulement pour le plaisir de nous écouter ou de nourrir les pages des comptes rendus, nous pouvons aussi essayer de nous convaincre. Il est vrai qu'un illustre sénateur disait :

« Une bonne argumentation peut me faire changer d'avis, mais jamais de vote » !

Qu'est-ce que cela apporte de mettre dans la Constitution ce chiffre de 577 ? Retirez-le, ce ne serait pas vous renier !

L'amendement n°387 rectifié n'est pas soutenu.

M. le président. – Amendement n°435, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste et apparentés.

Compléter le troisième alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 24 de la Constitution par une phrase ainsi rédigée :

Un dixième d'entre eux sont élus au scrutin de liste à la représentation proportionnelle dans les conditions prévues par une loi.

M. Yannick Bodin. – Il faut faire en sorte que la représentation des Français soit plus conforme à la réalité, qui est si diverse. Notre amendement reprend une proposition du comité Vedel, qui nous paraît un bon compromis, à savoir l'introduction d'une dose de proportionnelle, à hauteur de 10 % de l'effectif, le lien direct entre le député et sa circonscription par le scrutin uninominal étant maintenu pour les 90 % restants.

M. le président. – Amendement n°325, présenté par Mmes Boumediene-Thiery, Blandin et Voynet et MM. Desessard et Muller.

Compléter le troisième alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 24 de la Constitution par une phrase ainsi rédigée :

Un dixième d'entre eux au moins sont élus au scrutin de liste à la représentation proportionnelle intégrale, dans les conditions prévues par une loi organique. Cette disposition est applicable à compter de la quatorzième législature.

Mme Alima Boumediene-Thiery. – Cet amendement est à nos yeux un des plus importants. En l'état actuel des choses, le mode de scrutin favorise les grands partis au détriment des petits. L'équité en matière électorale doit nous guider vers une meilleure représentation des opinions et mettre un terme à un système qui conforte de façon injuste le bipartisme. D'aucuns prétendent que la proportionnelle favoriserait les extrémismes ; dans les collectivités territoriales où elle existe, on ne peut dire que tel ait été le cas.

Enfin, le mode de scrutin ne relèverait pas de la Constitution. Dans ce cas, pourquoi y préciser que la représentation des collectivités territoriales par le Sénat tient compte de leur population ? Ou encore que le suffrage est universel, égal et secret et qu'il peut être direct ou indirect ?

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Il est d'usage que la Haute assemblée ne s'occupe pas des

règles que l'Assemblée nationale juge bonnes pour elle-même.

M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État. – Et réciproquement !

M. Jean-Pierre Raffarin. – Très bien !

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Nos collègues députés ont eu la courtoisie de ne pas indiquer le nombre maximal de sénateurs, nous leur rendrons la politesse en ne touchant pas au plafond qu'ils ont cru bon devoir se fixer. De tels plafonds existent dans bien des constitutions, par exemple la constitution américaine. Celui-ci serait trop bas ? Seule l'Italie l'a placé plus haut, et la tendance y est plutôt de vouloir le baisser. Quant à dire qu'un Parlement est d'autant plus efficace que ses membres sont plus nombreux...

La définition constitutionnelle d'un plafond évitera que le nombre de parlementaires n'augmente au gré des circonstances, ce sera vertueux, pour les deux chambres. Avis défavorable aux amendements identiques n°11 rectifié *bis*, 271 rectifié, 332, 409 et 436 ainsi qu'à l'amendement n°387 rectifié.

Quant aux amendements n°435 et 325, leurs auteurs paraissent oublier que le mode de scrutin ne relève pas de la Constitution : avis défavorable. (*Exclamations à gauche*)

M. Michel Charasse. – Très bien !

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Je crois me souvenir que la proposition de loi que des collègues de gauche ont présentée il y a quelque temps portait sur le scrutin sénatorial et nullement sur le scrutin législatif.

M. Michel Charasse. – Exactement, ce n'est pas à nous de le régler !

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Quant à la fourchette proposée par M. Cointat, chacun sait que ce genre d'ustensile ouvre l'appétit : avis défavorable à l'amendement n°39 rectifié ! (*Sourires*)

M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État. – Mêmes avis, pour les mêmes motifs. De nombreuses constitutions fixent un plafond pour le nombre de parlementaires, par exemple en Espagne, en Pologne, et c'était aussi le cas chez nous, en 1791 et en 1848. Le mode de scrutin ne figure pas dans la Constitution : la proportionnelle a été introduite par la loi, sans qu'il ait été besoin de réviser la Constitution...

M. Henri de Raincourt. – Nous voterons contre la suppression du plafond, M. le rapporteur a très bien dit nos arguments. Nous avons toujours respecté cette tradition consistant à ne pas modifier les règles que l'Assemblée nationale se donne. Ensuite, pour que le Congrès se réunisse, il faut bien parvenir à un texte commun, et ce n'est pas en supprimant le plafond que les députés se sont choisis que nous y arriverons ! (*Applaudissements à droite*)

M. Charles Pasqua. – A vous suivre, cependant, le plus court chemin pour Versailles serait de voter conforme : à quoi bon, même, délibérer ?

M. Henri de Raincourt. – Ce n'est pas ce que j'ai dit !

M. Charles Pasqua. – J'étais ministre de l'intérieur quand nous sommes revenus au scrutin majoritaire pour 577 députés, après que la gauche avait instauré la proportionnelle et accru le nombre de sièges de manière très importante. Pourquoi un tel chiffre ? Je crois, principalement, par confort politique, pour aider le redécoupage. Or, ce que chacun paraît ne pas voir aujourd'hui, c'est que loin de vouloir plus de parlementaires, nos concitoyens estiment qu'il y en a déjà trop et ils se demandent à quoi nous servons ! *(Marques d'approbation à gauche)*

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Absolument !

M. Charles Pasqua. – Pourquoi donc inscrire ce chiffre dans la Constitution, alors qu'il tient à des circonstances de l'époque ? Mieux vaut ne rien écrire, pour l'Assemblée nationale comme pour le Sénat ! *(Applaudissements sur de nombreux bancs)*

M. Michel Charasse. – Je n'ai pas compris la réponse sur Saint-Barthélemy et Saint-Martin.

Nous respectons cette tradition consistant à ne pas changer les règles que l'Assemblée nationale se donne -la réciproque n'a pas toujours été vraie-, mais le nombre de parlementaires n'a pas à figurer dans la Constitution, ce qui vaut pour les deux chambres. Dès lors qu'on fixerait un chiffre, il faudrait, par coordination, modifier l'article 25 de la Constitution, puisqu'il dispose que le nombre de parlementaires est fixé par la loi organique.

En 1981, M. Mauroy n'avait pas jugé urgent le redécoupage électoral, et le président François Mitterrand était parfaitement d'accord pour dire que nous n'allions pas, sitôt élus, nous occuper de redécouper la carte électorale, d'autant qu'il était très favorable au scrutin majoritaire et que si une dose de proportionnelle figurait dans les 110 propositions de campagne, elle n'était pas de celles auxquelles le président tenait le plus.

Cependant, c'est le Conseil constitutionnel qui a estimé le découpage électoral obsolète car il était inchangé depuis 1958.

Mais nous étions en juillet 1985 : le temps nous manquait pour un redécoupage, entreprise dont M. Pasqua sait combien elle est facile... Nous sommes donc passés à la proportionnelle et je me souviens que François Mitterrand nous a dit alors, en substance, « Ne vous en faites pas, cela ne durera pas longtemps... » Compte tenu de l'augmentation de la population française, l'accord s'est fait sur la proportion de sièges supplémentaires. Quand M. Pasqua et le gouvernement Chirac, en 1986, ont entrepris de revenir au scrutin majoritaire, ils n'ont pas

proposé de réduire le nombre de sièges. C'est qu'il était déjà assez difficile de trancher dans le découpage...

Nul besoin, donc, de s'interroger sur le sexe des anges : le chiffre de 577 est le fruit du hasard.

M. Michel Mercier. – Je partage l'avis du rapporteur et de M. de Raincourt. La tradition républicaine veut que l'Assemblée nationale traite cette question et que l'on parvienne de là à un accord.

M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État. – Bien sûr !

M. Michel Mercier. – On n'y parviendra jamais si le Sénat se met à ergoter sur le nombre des députés. Le chiffre de 577 n'a d'autre justification que l'histoire.

M. Christian Cointat. – Puisque ce chiffre de 577 est le fruit du hasard et que l'article 25 se contente d'en faire un plafond, à quoi bon s'acharner, dites-vous ? Mais c'est de la Constitution qu'il s'agit ! Peut-on y introduire des balourdises qui feraient sourire le moindre étudiant en droit ? M. de Raincourt et le rapporteur ont rappelé qu'il est de tradition républicaine de ne pas toucher, en ce domaine, à ce qu'a fait l'Assemblée nationale. Mais la loi fondamentale n'appartient-elle pas à tous ? *(Mme Nicole Borvo Cohen-Seat approuve)* Cela étant dit, vous connaissez ma passion pour l'outre-mer : je suis très attaché au droit coutumier. Je m'inclinerai donc devant la coutume... *(M. Éric Doligé s'amuse)* On ne touche pas à ce qu'a fait l'Assemblée nationale, soit. Mais ne faisons pas la même erreur pour le Sénat. Ayons le courage de laisser à la loi organique le soin de fixer un chiffre. En faisant ainsi la preuve de notre conviction, peut-être inclinons-nous les députés à s'en inspirer...

L'amendement n°39 rectifié est retiré.

M. Richard Yung. – Si l'on suit le raisonnement qui nous a été tenu, sa conséquence logique serait de supprimer tout chiffre : c'est la position que nous défendons. Ce n'est pas parce que l'Assemblée nationale en a fixé un que nous devons suivre ses errements. On se demande quelle motivation pourrait y présider... Pourquoi 577, pourquoi 348, si ce n'est, car peut-être est-ce là votre arrière-pensée, en vertu des nécessités du redécoupage des circonscriptions ?

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Bien vu !

M. Richard Yung. – Ce sera, à n'en pas douter, la lecture qu'en fera le pays.

Mme Monique Cerisier-ben Guiga. – Permettez-moi une remarque naïve. Lors du récent redécoupage des circonscriptions sénatoriales, on n'a pas hésité à augmenter le nombre de sénateurs, pour ne faire de peine à personne... Nul ne s'est avisé de ce qu'en penserait l'opinion. Pourquoi donc agiter aujourd'hui la menace d'une exaltation antiparlementaire ? Si antiparlementarisme il y a, n'est-ce pas plutôt parce que le Gouvernement nous empêche trop souvent de jouer notre rôle ?

M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État. – Allons ! Reprenez vos esprits !

Mme Monique Cerisier-ben Guiga. – Et que par voie de conséquence, la presse ne rend compte que très partiellement de nos travaux ?

En quoi est-il choquant qu'un pays de 63 millions d'habitants, dont 60 millions de Français, compte un député pour cent mille habitants ?

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Faux !

Mme Monique Cerisier-ben Guiga. – Mais vos véritables motifs sont ailleurs. S'il n'est pas possible de créer des sièges supplémentaires pour les députés représentant les Français de l'étranger, c'est qu'il est nécessaire de provoquer un charcutage électoral défavorable à la gauche.

Voix à gauche. – Très bien !

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Le problème n'est pas tant que les Français considèrent qu'il y a trop de parlementaires : ils se demandent surtout à quoi ils servent ! À cette interrogation, je crains que la réforme constitutionnelle réponde mal.

Quand il s'est agi d'augmenter le nombre de sénateurs, vous n'avez pas eu ces pudeurs ! En tout état de cause, il ne nous appartient pas de fixer le nombre de députés, que cela relève de la Constitution, de la loi organique ou de la loi ordinaire. La question est : faut-il inscrire dans la Constitution un nombre maximum de parlementaires ? C'est là-dessus que nous pourrions engager un débat fructueux avec nos collègues députés. Il faudra bien leur faire entendre que le ridicule de la chose rejaillit sur le constituant ! Je ne suis pas hostile à l'idée de fixer un plafond, mais réfléchissons à un chiffre sérieux ! 577 ? Et pourquoi pas et demi ! Adressons donc un signal à l'Assemblée nationale en renvoyant le soin de fixer ce plafond à la loi organique.

Sur la proportionnelle, je souscris aux amendements de mes collègues. On a rejeté ma proposition d'inscrire à l'article premier de la Constitution que la proportionnelle « assure une juste représentation du peuple » au motif que la question du scrutin n'avait pas sa place dans le texte fondamental. Et rien ne s'oppose donc à ce que l'on y fixe le nombre des parlementaires ?

M. Nicolas Alfonsi. – Je serais plus nuancé que M. Charasse. Si la rédaction actuelle de l'article était retenue, rien ne nous empêche, puisque le chiffre de 577 est un plafond, de la compléter en précisant que la loi organique fixe le nombre des députés.

M. Robert Badinter. – Le constituant de 1958 a été aussi clair que possible, je rejoins M. Pasqua sur ce point. La loi organique fixe le nombre des parlementaires. Pour justifier le nombre de 577, on dit qu'il n'appartient pas aux sénateurs de revenir sur le souhait des députés, mais nous n'y touchons pas : nous disons simplement qu'il n'y a pas lieu d'inscrire

ce nombre dans la Constitution car la démographie évolue. Nous leur laissons la maîtrise de la situation. Il serait inouï de fixer un nombre inférieur mais nous respectons l'usage républicain ; la loi organique est là pour fixer le nombre de membres de chaque assemblée.

Prévoir le nombre des membres des assemblées dans la Constitution n'a pas porté bonheur en 1791 et en 1948 ; quant à l'exemple américain, il faut l'oublier, les procédures rendant toute révision impossible. Constitutionnaliser le nombre de députés donnerait au Sénat le pouvoir d'interdire aux députés de le réviser. Qu'on ne nous dise donc pas que ne pas porter dans la Constitution ce qui relève de la loi organique ôterait aux députés la liberté de fixer leur nombre : ce serait le comble du paradoxe. Cela ne relève pas de la Constitution...

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Pourquoi ?

M. Robert Badinter. – Laissons les choses en l'état. Il ne faut toucher à la Constitution que lorsque c'est indispensable : respectons-la et revoyons la loi organique.

M. Hugues Portelli. – A lire attentivement le rapport de M. Hiest comme les débats à l'Assemblée nationale, on s'aperçoit que les députés ont fixé ce chiffre pour se prémunir de la tentation d'augmenter leur nombre afin d'accueillir les représentants des Français de l'étranger ou celui d'un îlot des Caraïbes. Il s'agit de protection contre soi-même et non d'une raison d'ordre constitutionnel.

M. Badinter a fait allusion aux deux constitutions qui avaient fixé le nombre des parlementaires. Une seule assemblée a été nommée d'après sa composition, les Cinq Cents, sous le Directoire, lequel a connu une succession de coups d'État, jusqu'à celui de Bonaparte, le 18 Brumaire. Il faut donc être prudent.

Je comprends l'argument de l'usage mais si nous n'entrons pas dans ce processus pour le Sénat, peut-être les députés auront-ils un avis différent en deuxième lecture.

Mme Alima Boumediene-Thiery. – Le mode de scrutin ne relève pas de la Constitution mais l'article 24 fait référence au scrutin, direct pour l'Assemblée nationale et indirect pour le Sénat. De plus, en démocratie, l'évolution démographique peut conduire à adapter la représentation de la population : il serait prudent de ne pas la figer dans la Constitution.

M. David Assouline. – Si la Constitution n'est pas faite pour être révisée en fonction de la démographie, il serait légitime de fixer une sorte de ratio. On aurait pu imaginer de se mettre d'accord sur un chiffre maximum d'électeurs par député, ce qui aurait permis de s'adapter sans réviser la Constitution. Cependant, vous plombez l'argument que vous nous avez beaucoup servi sur ce qui est constitutionnel et ce qui relève de la loi organique. Si le mode de scrutin ne doit

pas être dans la Constitution, mais que le chiffre de 577 y a sa place, la bonne foi et la rationalité sont battues en brèche ; si le droit de vote des étrangers, le pluralisme des médias ne doivent pas être dans la Constitution mais qu'on y lit le chiffre de 577, je me dis qu'on me sert des arguments de convenance et cela jette un doute sur les motivations de ceux qui les avancent au risque de galvauder notre loi fondamentale.

A la demande du groupe UMP, les amendements identiques n°11 rectifié bis, 271 rectifié, 332, 409 et 436 sont mis aux voix par scrutin public.

M. le président. – Voici les résultats du scrutin :

Nombre de votants	323
Nombre de suffrages exprimés	323
Majorité absolue des suffrages exprimés	162
Pour l'adoption.....	143
Contre	180

Les amendements identiques n°11 rectifié bis, 271 rectifié, 332, 409 et 436 ne sont pas adoptés.

Après une épreuve à main levée déclarée douteuse, l'amendement n°435, mis aux voix par assis et levé, n'est pas adopté.

L'amendement n°325 n'est pas adopté.

M. le président. – Amendement n°103 rectifié, présenté par M. Hiest, au nom de la commission des lois.

Rédiger comme suit l'avant-dernier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 24 de la Constitution :

« Le Sénat, dont le nombre de membres ne peut excéder trois cent quarante-huit, est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République.

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – La majorité sénatoriale tient à rappeler une évidence : le Sénat n'est pas et ne peut-être une Assemblée nationale *bis*. Les deux chambres ont des légitimités complémentaires : si l'Assemblée nationale est élue au suffrage universel direct sur des bases essentiellement démographiques, le Sénat, lui, représente les collectivités territoriales et les Français établis hors de France.

Dans sa décision de 2000, le Conseil constitutionnel a rappelé que le Sénat est essentiellement élu par des élus locaux, fondement du suffrage universel indirect. C'est l'article 24 actuel. Pourquoi ajouter « en tenant compte de la population » ? A la rigueur, « en tenant mieux compte de la population »... Nous avons encore de la marge.

M. de Raincourt avait cosigné avec M. de Rohan, M. Arthuis et moi-même une proposition de loi, votée au Sénat. La majorité de l'Assemblée nationale avait voulu nous imposer une réforme contraire à ce qu'est

le Sénat : c'est à cette occasion que le Conseil constitutionnel a rappelé ces principes indispensables. Sa jurisprudence prévoit depuis toujours qu'il est tenu compte de la population ! Soit on reprend la totalité de la jurisprudence, soit on en reste à la stricte définition du Sénat.

J'ai donc proposé à la commission des lois de revenir au texte actuel de l'article 24 : à nous de travailler sereinement pour trouver une meilleure adéquation entre un Sénat élu essentiellement par les élus mais tenant compte de l'évolution de la population. Le Sénat a déjà augmenté le nombre de sénateurs, de manière consensuelle. J'aurais d'ailleurs souhaité que l'on ait le courage de supprimer des sièges dans les collectivités où la population baisse, mais la majorité et l'opposition y étaient hostiles... *(M. de Raincourt approuve)*

Par courtoisie, les députés n'ont pas touché à la question du nombre des sénateurs. Ne pas inscrire nous-mêmes cette limite serait prêter le flanc aux critiques de l'opinion...

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – On a déjà augmenté le nombre de sièges.

M. Jean-Jacques Hiest. – Je propose donc de fixer ici le nombre de sénateurs, par parallélisme avec ce qu'a fait l'Assemblée nationale.

M. le président. – Sous-amendement n°296 rectifié à l'amendement n°103 rectifié de M. Hiest, au nom de la commission des lois, présenté par MM. Détraigne, Amoudry, Vanlerenberghe, Biwer, Deneux et Fauchon, Mmes Férat et Gourault, M. Merceron, Mme Morin-Desailly, M. Nogrix, Mme Payet et MM. Soulage, J.L. Dupont, C. Gaudin et Pozzo di Borgo.

Dans la première phrase du second alinéa de l'amendement n°103, supprimer les mots :

, dont le nombre de membres ne peut excéder trois-cent quarante-huit,

Mme Anne-Marie Payet. – Le nombre de sénateurs, comme celui des députés, n'a pas à être fixé par la Constitution. C'est un blocage inutile.

M. le président. – Sous-amendement n°40 rectifié *ter* à l'amendement n°103 rectifié de M. Hiest, au nom de la commission des lois, présenté par M. Cointat et Mme Kammermann.

Dans la première phrase du second alinéa de l'amendement n°103 rectifié, remplacer les mots :

ne peut excéder trois cent quarante-huit

par les mots :

doit être inférieur à trois cent cinquante et supérieur à trois cents

M. Christian Cointat. – Je le retire, au profit du sous-amendement n°296 rectifié. Si, par courtoisie, nous n'avons pas à nous intéresser à l'Assemblée

nationale, nous sommes maîtres pour ce qui concerne le Sénat. Affirmons notre identité pour sauvegarder la pureté de notre Constitution !

Le sous-amendement n°40 rectifié ter est retiré.

Le sous-amendement n°262 rectifié n'est pas soutenu.

Le sous-amendement n°266 rectifié est retiré.

L'amendement n°247 n'est pas soutenu.

M. le président. – Amendement n°12 rectifié *bis*, présenté par M. Charasse, Mme N. Goulet et MM. Fortassin et A. Boyer.

Rédiger comme suit la seconde phrase de l'avant-dernier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 24 de la Constitution :

Son corps électoral et la répartition des sièges tiennent compte de la population des diverses collectivités représentées.

M. Michel Charasse. – Je modifie mon amendement pour le transformer en sous-amendement à celui de la commission, et y intégrer une proposition de M. Laffitte.

M. le président. – Sous-amendement n°12 rectifié *ter* à l'amendement n°103 rectifié de M. Hyest, au nom de la commission des lois, présenté par M. Charasse, Mme N. Goulet et MM. Fortassin et A. Boyer.

Compléter le second alinéa de l'amendement n°103 rectifié par une phrase ainsi rédigée :

Son corps électoral et la répartition des sièges tiennent compte des territoires et de la population des diverses collectivités représentées.

M. Michel Charasse. – Le Sénat, qui représente les collectivités territoriales, représente à la fois les territoires et la population. Son corps électoral doit tenir compte de la population, mais il peut aussi y avoir d'autres critères. Cette rédaction me paraît plus précise que celle du Gouvernement.

M. le président. – Amendement n°334, présenté par Mmes Boumediene-Thiery, Blandin et Voynet et MM. Desessard et Muller.

I. - Au début de la seconde phrase du quatrième alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 24 de la Constitution, ajouter les mots :

Pour assurer le respect de l'égalité du suffrage,

II. - Dans la même phrase, remplacer les mots :

en tenant compte

par les mots :

en fonction

Mme Alima Boumediene-Thiery. – S'agissant de la représentativité du Sénat, nous avons soutenu la proposition de loi du groupe socialiste. Le manque de volonté politique et le souci de conserver des

privileges aux mains de la droite française nous ont conduits à une situation intolérable... (*Soupirs à droite*)

M. Jean-Pierre Raffarin. – Ce n'est pas ça !

Mme Alima Boumediene-Thiery. – Les sénateurs représentent le peuple ; le Sénat doit donc représenter la population le plus fidèlement possible. 60 % de Français vivent dans des communes de gauche : comment expliquer que cette situation ne soit pas reflétée dans la composition du Sénat ? Opter pour « en tenant compte », c'est mettre un verrou à la modernisation du Sénat. L'amendement de la commission est une preuve de défiance. Nous défendons pour notre part les principes de représentation proportionnelle de la population et d'égalité du suffrage.

L'amendement n°272 rectifié est retiré.

M. le président. – Amendement n°182, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC.

Dans la seconde phrase de l'avant-dernier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 24 de la Constitution, remplacer les mots :

tenant compte

par le mot :

fonction

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Il est défendu.

M. le président. – Amendement identique n°434, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

M. Bernard Frimat. – Cet amendement est très court mais très important. L'exposé des motifs du projet de loi dit vouloir « surmonter les contraintes résultant de la décision du 6 juillet 2000 du Conseil constitutionnel, laquelle a eu pour effet d'interdire toute évolution de la composition du collège électoral sénatorial dans le sens d'un équilibre plus juste, en termes démographiques, entre petites, moyennes et grandes communes. » Voilà ce que disait le Gouvernement. J'entends bien la réponse du ministre, ce changement de position du Gouvernement pose problème !

L'amendement de la commission détruit ce qui vient de l'Assemblée nationale. Certes, il y aura une navette -mais la deuxième lecture devant notre Assemblée risque bien d'être symbolique : elle interviendra à la suite de concertation entre les deux rapporteurs !

Je sais d'avance que le Gouvernement sera contre notre amendement, mais je voudrais savoir s'il est également opposé à ce qui est affirmé dans son exposé des motifs sur la nécessité de « surmonter les contraintes » dues au Conseil constitutionnel. Dans l'affirmative, les socialistes y verront un recul. Loin de

progresser, vous reculez. C'est votre droit mais nous en prendrons acte.

L'amendement n°273 rectifié n'est pas défendu.

M. le président. – Amendement n°180 rectifié, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC.

Compléter l'avant-dernier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 24 de la Constitution par les mots :

, et la participation citoyenne

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Cet amendement qui traite d'un autre sujet ne devrait pas être en discussion commune avec les précédents. Nous avons déjà défendu cette proposition dans le groupe de travail sur le Sénat, présidé par M. Hoeffel. Le Sénat pourrait permettre l'expression législative de l'initiative citoyenne.

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Tout à l'heure, nous avons accepté -et M. Mercier était d'accord- de fixer le nombre de parlementaires. Donc, par cohérence, il faudrait retirer le sous-amendement 296 rectifié. Et imaginez les conséquences dans l'opinion si nous laissons inscrire dans la loi fondamentale le nombre maximum de députés sans faire de même pour les sénateurs.

Je comprends bien le souci de préciser les choses car l'expression « en tenant compte » était trop vague. Au départ, je souhaitais rappeler ce qu'était le corps électoral du Sénat, ce qu'était le suffrage indirect. Cela a été mal compris, entre autres par d'éminents spécialistes qui n'avaient pas lu l'amendement mais seulement une dépêche de l'AFP... Je n'ai pas voulu entrer dans le débat et j'en suis revenu à ce qui était prévu au départ.

Avis défavorable aux sous-amendements 182, 434 -puisque nous avons opté pour « en tenant compte de »- et défavorable au 180 rectifié.

M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État. – Sagesse sur le 103 rectifié : le Gouvernement, comme il l'a fait pour l'Assemblée nationale, doit laisser le Sénat préciser ou ne pas préciser ce point. Avis défavorable pour tous les autres. Nous avons préparé un texte et la commission des lois a préféré revenir au texte initial du Conseil constitutionnel. Le « tenant compte » est déjà une réalité et, en outre, nous entrons dans la fixation du mode de scrutin, ce qui ne relève pas de la Constitution. Le Sénat a déjà évolué, il y a déjà eu une proposition de loi sénatoriale. Si le Sénat veut évoluer en ce sens, c'est à lui de le proposer, mais le mode de scrutin n'a pas à être inscrit dans la Constitution.

M. Christian Cointat. – Il faut être logique. Nous avons reconnu l'existence d'un droit coutumier : l'Assemblée nationale est libre de faire ce qu'elle veut pour ce qui la concerne et nous sommes libres d'en faire autant pour ce qui nous concerne. Par courtoisie, et pour respecter ce droit coutumier, les députés n'ont

pas voulu préciser le nombre de sénateurs. Mais je ne suis pas d'accord avec le rapporteur quand il affirme que nous sommes libres et que nous devons faire comme l'Assemblée nationale. Si nous devons faire comme elle, nous ne sommes pas libres et c'est elle qui nous dicte notre conduite. De deux choses l'une : ou bien nous voulons fixer un chiffre ou bien nous pensons que c'est une erreur et qu'il faut laisser la navette décider si le Sénat doit faire un geste ou si c'est aux députés de se raviser. Je voterai le sous-amendement 296 rectifié.

M. Jean-Pierre Raffarin. – J'appelle l'attention sur l'évolution du débat. Sur tous ces sujets, nous avons beaucoup de choses à dire et la discussion est passionnante. Mais pensons à l'issue du débat et veillons à ne pas nous engager dans des impasses. Monsieur le rapporteur, je vous soutiens car il serait grave d'entrer en conflit avec l'Assemblée nationale. Par exemple, j'ai une vraie conviction sur le référendum d'élargissement qui est celle de la commission des affaires étrangères. Mais en nous éparpillant, nous affaiblissons la position du Sénat. *(Applaudissements sur divers bancs à droite)*

Le sous-amendement n°296 rectifié n'est pas adopté, non plus que le sous-amendement 12 rectifié ter.

M. Christian Cointat. – Ayant pu m'exprimer longuement pour défendre mes arguments, je me rallie finalement à l'amendement de la commission. *(Rires et applaudissements sur les bancs UMP)*

M. Robert Badinter. – Ce n'est pas une mince décision que celle que nous devons prendre. Le Sénat est une assemblée parlementaire, élue selon certaines modalités pour représenter les collectivités territoriales. Le fondement de toute assemblée parlementaire, c'est le suffrage universel. Quand une assemblée parlementaire élue au suffrage indirect ne reflète plus la volonté du peuple, elle n'a plus de légitimité ! Le Sénat représente les collectivités territoriales ; or, lors des derniers scrutins, nos concitoyens ont manifesté la volonté que les collectivités territoriales soient majoritairement administrées par la gauche. J'en conclus, très naïvement et très simplement, que le Sénat devrait suivre cette évolution ! Sinon, cela montre qu'il y a quelque part un défaut, qui met en cause la démocratie représentative ! *(Protestations à droite)* Vingt régions sur vingt-deux sont désormais administrées par la gauche, de même que la plupart des grandes municipalités et la majorité des conseils généraux. Malgré cela nous sommes assurés qu'après les élections de 2008, 2011 et même 2014, la majorité sénatoriale actuelle restera majoritaire ! *(Protestations à droite)*

M. Josselin de Rohan. – Vous n'en savez rien ! Vous êtes défaitiste !

M. Robert Badinter. – C'est un déni de justice, un déni d'expression du suffrage universel, grâce au filtre

des collèges électoraux ! Le gouvernement Jospin avait fait un effort pour remédier à cette situation.

M. Jean-Jacques Hiest. – Pour tout détruire !

M. Robert Badinter. – Le Conseil constitutionnel a alors rendu une décision que nous connaissons bien, que la commission des lois a un temps envisagé de constitutionnaliser, et qui aboutissait à cristalliser cette situation. Le problème est le suivant : la Constitution, c'est l'ensemble des dispositions du texte constitutionnel, telles qu'elles sont interprétées par le Conseil constitutionnel, sous réserve de modifications apportées par le constituant. Ainsi, tant qu'une révision de la Constitution ne sera pas intervenue, c'est cette interprétation qui est la Constitution !

M. Michel Charasse. – Exactement !

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Elle est très bien ainsi !

M. Robert Badinter. – Ce que vous faites aujourd'hui, c'est constitutionnaliser implicitement la décision du Conseil constitutionnel...

M. Gérard Delfau. – Très bien !

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Pas du tout ! C'est scandaleux !

M. Robert Badinter. – ... ce qui constitue un des tours de passe-passe les plus extraordinaires de l'histoire constitutionnelle ! (*Vives protestations à droite*) Vous détenez le pouvoir de révision de la Constitution ; car pour modifier celle-ci, l'accord du Sénat est nécessaire, et le Sénat, nous pouvons le constater séance après séance, c'est en définitive la majorité sénatoriale ! (*Vives protestations à droite*) Vous avez entre les mains la clé qui interdit toute modification. (*M. le président interrompt M. Robert Badinter, dont le temps de parole est épuisé*) Monsieur le président, nous sommes au cœur d'un débat crucial, et je vous demande de le prendre en compte. Quand on discute d'un point crucial, on n'a pas l'œil fixé sur le chronomètre ! Pour remédier à la situation actuelle, le comité Balladur avait souhaité que le Sénat représente les collectivités locales « en fonction » de la population ; le Gouvernement avait prévu qu'il les représente « en tenant compte » de la population : dans les deux cas, la porte était ouverte à une modification du mode de scrutin. En fixant la Constitution, dans l'interprétation qu'en a donnée le Conseil constitutionnel, vous constitutionnalisez et vous pérennisez une situation qui n'est pas juste ! (*Applaudissements à gauche, protestations à droite et sur le banc du Gouvernement*)

M. le président. – Permettez-moi de vous rappeler que les règles sont les mêmes pour tous, quel que soit le sujet.

M. Henri de Raincourt. – M. Frimat disait tout à l'heure que nous devons nous efforcer de ne pas caricaturer les opinions défendues avec constance par nos adversaires : il avait raison, mais je demande la

réciprocité ! Nous, sénateurs du groupe UMP, souffrons de la manière dont on dénature les positions qu'avec constance nous défendons. Nous souhaitons que l'on examine nos arguments avec autant d'objectivité et de sérénité que l'on en demande de nous !

M. Jacques Mahéas. – Venez-en au fond !

M. Henri de Raincourt. – Nous en avons assez des leçons de morale. En matière de légitimité démocratique, la nôtre vaut bien la vôtre ! (*On ironise à gauche*) L'article 24 stipule que le Sénat représente les collectivités locales, et nous en concluons que le collège électoral doit être essentiellement composé d'élus de ces collectivités. Nous avons essayé depuis des années de définir un mode d'élection qui respecte ce principe, selon nous essentiel ; mais nous n'y sommes pas parvenus. Nous avons fait en 1999 des propositions, mais vous n'en avez pas voulu. Vous avez fait voter une loi en 2000 ; elle a été censurée par le Conseil constitutionnel. Vous faites aujourd'hui des propositions identiques, souffrez que nous vous opposions les mêmes arguments. Nous sommes disposés à réfléchir à la question, et à tenter de trouver une solution acceptable ; mais cela suppose que le débat se déroule dans une ambiance sereine, sans procès en sorcellerie ni leçons de morale ! (*Vifs applaudissements du groupe UMP*)

M. Jacques Mahéas. – L'argumentaire est léger !

M. Éric Doligé. – Je ferai remarquer à M. Badinter qu'il a déjà parlé trente minutes au lieu de dix lors de la discussion générale ; M. le président n'a rien dit, et nous l'avons écouté patiemment.

M. Josselin de Rohan. – C'est un fait !

M. Éric Doligé. – La démonstration de M. Badinter consiste à dire que, puisque les collectivités locales sont à gauche, le Sénat devrait être à gauche. Je lui ferai la démonstration inverse : dans la région Centre, quatre départements sur six et cinq chefs-lieux de département sont administrés par la droite, mais la région est à gauche. Les électeurs en ont décidé ainsi. La réalité politique de la région n'est pas celle de toutes les collectivités. Ne nous opposez pas des arguments que nous pouvons vous retourner ! (*Applaudissements à droite, protestations à gauche*)

M. Michel Charasse. – Il y a une navette : la question reste donc ouverte, puisque la commission des lois nous propose un texte différent de celui de l'Assemblée. Je dirai simplement ceci : un jour viendra, peut-être plus vite qu'on ne pense, où l'opinion publique jugera cette situation insupportable, et où l'on organisera un référendum contre le Sénat qui ira beaucoup plus loin que les propositions au sujet du mode d'élection des plus exigeants d'entre nous. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe RDSE, marques d'incrédulité à droite*)

M. Gérard Delfau. – Très bien !

L'amendement n°103 rectifié est mis aux voix par scrutin public à la demande du groupe UMP.

M. le président. – Voici les résultats du scrutin :

Nombre de votants	327
Nombre de suffrages exprimés	325
Majorité absolue des suffrages exprimés	163
Pour l'adoption.....	198
Contre	127

Le Sénat a adopté.

Les amendements n°s 334, 182, 434 et 180 rectifié deviennent sans objet.

M. le président. – Amendement n°249, présenté par Mme Nathalie Goulet.

Au dernier alinéa de cet article, supprimer les mots :

à l'Assemblée nationale et

Mme Nathalie Goulet. – Le Président de la République s'est engagé à ce que les Français résidant à l'étranger soient représentés par des députés. Le comité Balladur s'y est montré hostile, sauf si le nombre actuel de députés demeurerait inchangé. D'où, certainement, l'inscription de celui-ci dans ce texte.

Si, sur le principe, la représentation à l'Assemblée des Français de l'étranger est compréhensible, les complications pratiques qu'entraînerait sa réalisation nous amènent à proposer de la supprimer. Certains de mes collègues y sont attachés car, n'étant pas assurés de leur réélection, ils se voient déjà députés... (*Murmures à droite*)

Le problème des circonscriptions électorales sera difficile à gérer, comme celui du mode de scrutin. En outre, si l'on maintient le nombre total de députés, il faudra supprimer des sièges pour pouvoir élire douze à quatorze représentants.

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Cette disposition ne créera pas un coût supplémentaire puisque le nombre de sièges ne change pas. Elle correspond à un engagement du Président de la République et à la demande de beaucoup de nos amis.

M. Michel Charasse. – Du Conseil supérieur des Français de l'étranger.

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Les Français de l'étranger étaient très bien représentés par les sénateurs.

M. Christian Cointat. – Ils le sont toujours !

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Certes, mais ils seront encore mieux représentés avec des députés. Et l'Assemblée nationale ayant accepté cette disposition qui la concerne directement, je ne souhaite pas, par respect des règles républicaines, la remettre en cause. Avis défavorable.

M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État. – Je suis tenté de demander le retrait de cet amendement. Il s'agit effectivement d'une demande ancienne, renouvelée par l'Assemblée des Français de l'étranger en septembre 2007 : 2 millions de Français résident à l'étranger et 1,3 million d'entre eux sont immatriculés auprès des consulats. S'ils sont représentés par douze sénateurs, ils n'élisent pas de députés. Ils peuvent être inscrits sur les listes électorales en France dans une commune de rattachement, mais ce type d'inscription un peu artificielle favorise l'abstention. Il est souhaitable qu'ils soient représentés comme tous les Français. Le Président de la République est très attaché à ce projet, d'autant plus que ces expatriés assurent le rayonnement de notre pays à l'étranger.

Le nombre de sièges -une douzaine *a priori*- sera précisé par la loi organique, comme le mode de scrutin -probablement majoritaire. Je n'ai jamais parlé de scrutin uninominal. Nous serons très vigilants sur le déroulement des opérations électorales, d'autant que les zones géographiques concernées seront très étendues.

Mme Nathalie Goulet. – Grâce à ces précisions et à la perspective d'en débattre à nouveau lors de l'examen de la loi organique, je peux retirer mon amendement.

L'amendement n°249 est retiré.

M. le président. – Amendement n°348, présenté par Mmes Boumediene-Thiery, Blandin, Voynet, MM. Desessard et Muller.

Compléter le texte proposé par cet article pour l'article 24 de la Constitution par un alinéa ainsi rédigé :

« Le mandat de membre de l'Assemblée nationale ou du Sénat est incompatible avec l'exercice de tout mandat de maire dans une commune de plus de 20 000 habitants, de fonction de président de conseil général ou de conseil régional ainsi que de toute fonction exécutive locale. Cette disposition est applicable à compter de la quatorzième législature en ce qui concerne l'Assemblée nationale, et à compter du second renouvellement partiel suivant l'entrée en vigueur de la présente loi constitutionnelle en ce qui concerne le Sénat. »

Mme Alima Boumediene-Thiery. – Je vais encore provoquer la colère de mes collègues...

M. Gérard Longuet. – Non, c'est amusant !

M. Josselin de Rohan. – C'est l'amendement Voynet !

Mme Alima Boumediene-Thiery. – Appelez-le comme vous voulez. Le véritable enjeu de cette réforme est de rompre avec une tradition, une tolérance qui constitue désormais une exception française : le cumul des mandats.

Cette situation crée souvent un conflit d'intérêts : est-il normal de siéger dans une assemblée qui vote le budget d'une collectivité territoriale dont on est par

ailleurs, en tant qu'élu de celle-ci, le premier bénéficiaire ? Peut-on être juge et partie ? L'importance des fonctions, les activités qu'elles supposent, le respect des citoyens rendent la limitation du cumul nécessaire. Comment être à la fois le maire d'une grande ville et un parlementaire impliqué ? A moins d'avoir le don d'ubiquité...

Le cumul des mandats nourrit l'absentéisme, donne une piètre image du travail parlementaire, d'où une crise de confiance vis-à-vis des élus. Il faut y mettre fin ou, au moins, le limiter afin que cessent certaines exagérations. Certains de mes collègues sont également maire, président de conseil général, de conseil régional... Il n'est pas possible de tout faire.

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Les incompatibilités parlementaires ne relèvent pas de la Constitution mais de la loi organique.

M. David Assouline. – Mais pas le nombre des députés ?

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Le nombre des députés est fixé par une loi organique, la Constitution fixe un maximum.

Nous avons longuement discuté de la question des incompatibilités et avons abouti à un équilibre qui paraît satisfaisant. Nous pourrions éventuellement en rediscuter. Quand à cet amendement destiné à empêcher qu'un élu ne reste trop longtemps dans ses fonctions, il est paradoxal qu'il soit signé par Mme Voynet !

M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État. – Avis défavorable. On ne peut confier au Sénat la représentation des collectivités territoriales et empêcher les sénateurs d'exercer un mandat local ! Quant à une limitation qui ne concernerait que les seuls députés, on n'est pas prêt de voir la fin de ce débat... Il est possible d'exercer deux mandats, et il n'est pas inutile pour un élu national d'avoir un ancrage territorial.

M. David Assouline et Mme Alima Boumediene-Thiery. – Pas dans l'exécutif !

M. Éric Doligé. – Je partage l'avis du ministre. Il ne serait pas sympathique de rappeler le cas de Mme Voynet ou de M. Montebourg...

Je me demande s'il n'y a pas plus de présidents de conseil régional parmi les parlementaires de gauche que parmi ceux de droite...

M. David Assouline. – C'est sûr !

M. Éric Doligé. – Cela prouve que Mme Boumediene-Thiery devrait réfléchir avant de parler.

Mme Alima Boumediene-Thiery. – J'énonce un principe que je voudrais voir reconnu. En l'état actuel, il n'est pas dans la loi ; vous ne pouvez donc accuser nos collègues.

D'autre part, on peut avoir un mandat local sans forcément diriger un exécutif.

L'amendement n°348 n'est pas adopté.

M. le président. – Amendement n°13 rectifié *bis*, présenté par M. Charasse, Mme Nathalie Goulet, MM. Fortassin, Laffitte, Marsin et André Boyer.

Compléter le texte proposé par cet article pour l'article 24 de la Constitution par un alinéa ainsi rédigé :

« Les règles relatives à l'autonomie administrative et financière des assemblées parlementaires sont fixées par une loi organique. »

M. Michel Charasse. – Après 1958, Michel Debré a reconnu lui-même qu'il avait oublié certaines dispositions fondamentales pour assurer la séparation des pouvoirs au bénéfice du Parlement, et notamment celles relatives à l'autonomie administrative et budgétaire des assemblées parlementaires ainsi que celles qui concernaient les commissions d'enquête. La question a dû être réglée par l'ordonnance du 17 novembre 1958, dont le Conseil constitutionnel a indiqué que, si elle n'était pas une loi organique, sa valeur était nettement supérieure à celle d'une loi ordinaire.

Mentionner dans la Constitution l'autonomie des assemblées nous renforcerait contre les pratiques détestables de certaines juridictions.

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – L'expérience de M. Charasse, notamment comme gestionnaire du Sénat, rend compréhensible son souci. Mais si, depuis un demi-siècle, les choses fonctionnent bien avec l'ordonnance du 17 novembre 1958, il est aussi bien de conserver cette souplesse. Retrait ?

M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État. – Même avis.

M. Michel Charasse. – Je ne souhaite pas que vous votiez contre cela. Cette disposition demeure et doit être respectée, c'est ce qui compte.

L'amendement n°13 rectifié bis est retiré.

M. le président. – Amendement n°306, présenté par M. Charasse.

Compléter le texte proposé par cet article pour l'article 24 de la Constitution par un alinéa ainsi rédigé :

« Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique. »

M. Michel Charasse. – Cette précaution est indispensable si nous ne voulons pas être contraints de réserver une chambre à Versailles pour la moindre adaptation de détail.

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Cet amendement n'est pas utile. Il faudra bien une loi organique pour fixer le nombre exact de parlementaires : c'est seulement un plafond qui vient

d'être inscrit dans la Constitution -où d'ailleurs figure déjà le mode de renouvellement du Sénat.

M. Michel Charasse. – Cela, je le sais bien.

M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État. – Même demande de retrait.

M. Michel Charasse. – Je pensais naïvement qu'on allait assouplir les choses en relativisant le chiffre qui vient d'être voté à la situation de 2008. Mais non, vous voulez vous lier les mains jusqu'au bout ! Tant mieux, j'adore aller à Versailles, ça fait prendre l'air et on y mange très bien ! (*Sourires*)

L'amendement n°306 est retiré.

L'article 9 est adopté.

M. Michel Charasse. – Rappel au règlement ! Le ministre des relations avec le Parlement peut-il tenir sa promesse de nous dire après 18 heures ses intentions pour demain ? La charité, s'il vous plaît ! (*Sourires*)

M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État. – J'aurais préféré qu'on avance beaucoup plus, mais j'ai compris qu'il y avait la fête de la musique et nombre d'autres obligations locales... Allons un peu plus tard que prévu cette nuit et ne revenons que lundi.

M. le président. – Certains ont pris leurs dispositions et annulé des engagements pour pouvoir présider la séance de demain. Ils auraient apprécié d'être informés plus tôt.

Articles additionnels

M. le président. – Amendement n°327, présenté par Mmes Boumediene-Thiery, Blandin, Voynet, MM. Desessard et Muller.

Après l'article 9, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après l'article 24 de la Constitution, il est inséré un article ainsi rédigé :

« Art. ... - Nul ne peut être élu plus de trois fois à un mandat parlementaire. Cette disposition est applicable aux parlementaires élus à compter de la quatorzième législature en ce qui concerne l'Assemblée nationale, et à compter du second renouvellement partiel suivant l'entrée en vigueur de la présente loi constitutionnelle en ce qui concerne le Sénat. »

Mme Alima Boumediene-Thiery. – Cette fois, c'est pour une limitation dans le temps du nombre des mandats que nous plaidons. Trois mandats de sénateur, cela représente tout de même dix-huit ans... Il faut bien laisser la place à de plus jeunes. Le fait de s'accrocher à son mandat n'est pas sain et suscite la suspicion des citoyens qui sont tentés de croire à des privilèges.

M. Josselin de Rohan. – Le renouvellement, les électeurs s'en chargent !

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Oui, et ils sanctionnent volontiers ceux qui se présentent une fois

de trop, dussent-ils avoir été d'excellents parlementaires. Nous tenons à la liberté de candidature.

M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État. – Même avis défavorable.

M. Adrien Gouteyron. – Ne faites pas honte à ceux qui sont là depuis longtemps ! (*Sourires*)

L'amendement n°327 n'est pas adopté.

M. le président. – Amendement n°328, présenté par Mmes Boumediene-Thiery, Blandin, Voynet, MM. Desessard et Muller.

Après l'article 9, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après l'article 24 de la Constitution, il est inséré un article ainsi rédigé :

« Art. ... - Il ne peut être fait obstacle à la création d'une commission d'enquête lorsque celle-ci est demandée par soixante députés ou soixante sénateurs. Chaque député ou chaque sénateur ne peut être signataire d'une demande de commission d'enquête constituée en vertu du présent alinéa que deux fois par session ordinaire et une fois au cours d'une même session extraordinaire. »

Mme Alima Boumediene-Thiery. – Où sont les dispositions concrètes donnant à l'opposition des droits nouveaux ? Le président de l'Assemblée nationale a évoqué l'idée de confier à des membres de l'opposition des commissions d'enquête ; en ira-t-il de même ici ?

M. le président. – Amendement n°439, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste et apparentés.

Après l'article 9, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après l'article 24 de la Constitution, il est inséré un article ainsi rédigé :

« Art. ... - A la demande de soixante députés ou soixante sénateurs, une commission d'enquête est constituée, dans la limite de deux par session. Elle est chargée de recueillir des éléments d'information sur des faits déterminés, y compris lorsque ces faits ont donné lieu à des poursuites judiciaires. »

Amendement n°440, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Après l'article 9, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après l'article 24 de la Constitution, il est inséré un article ainsi rédigé :

« Art... - Les demandes de constitution de commissions d'enquêtes par chaque groupe parlementaire sont de droit, dans la limite de deux par session, dans les conditions fixées par les règlements des assemblées. »

Mme Nicole Bricq. – Le comité Balladur a suggéré que tous les groupes parlementaires puissent obtenir la nomination d'une commission d'enquête, y compris quand les faits ont donné lieu à une procédure judiciaire. Il en va ainsi en Allemagne, en Grèce, en Grande-Bretagne. Il a fallu attendre très longtemps pour que, avec la commission dite « Outreau », un député de l'opposition puisse présider une commission d'enquête.

Nos amendements s'inscrivent dans le droit fil de la résolution 1601 de janvier 2008 et ils vont dans le sens de l'objectif affiché par le projet de loi. C'est là que l'on verra si le produit correspond à l'emballage.

Les deux amendements proposent des modalités différentes. Le plafond de deux commissions par groupe est peut-être le plus simple à voter, étant entendu que l'inclusion des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires, ne vise en rien à empiéter sur le pouvoir judiciaire, mais à ce que tous les parlementaires obtiennent des informations.

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Ces propositions sont intéressantes, quoique l'inclusion des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires, soit particulièrement délicate. La commission n'a pas eu le temps d'examiner toutes les solutions, nous le ferons au cours de la navette, dans le dialogue avec nos collègues députés : retrait, sinon rejet.

M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État. – Le Gouvernement est favorable sur le fond, mais les modalités restent à définir. L'inclusion des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires serait une source de confusion, un risque pour la séparation des pouvoirs. Nous y travaillerons dans la navette. Faut-il modifier l'ordonnance de 1958, ou seulement le règlement de chaque assemblée ? Nous y travaillerons, dans le dialogue. Avis défavorable.

L'amendement n°328 n'est pas adopté.

Mme Nicole Bricq. – Le Gouvernement et la commission veulent avancer, mais pour donner sa chance à la navette, mieux vaut voter l'amendement n°440. Nous avons demandé une commission d'enquête sur EADS dès les premiers retards dans la livraison d'avions, en octobre 2007 ; elle nous a été refusée, de même que l'année suivante, au motif que des poursuites étaient engagées, avec saisine de l'autorité des marchés financiers. M. Arthuis a conduit des investigations sur les responsabilités de l'État, c'est une bonne chose. Mais cette démarche est trop limitée, tout comme elle ne place pas l'opposition et la majorité sur un plan d'égalité.

Les parlementaires sont responsables, qu'ils soient dans la majorité ou dans l'opposition et il faut les considérer comme tels, plutôt que de s'en défier : c'est le même raisonnement que pour la dépense budgétaire et l'article 40.

Plusieurs pays accordent ce droit à l'opposition, rattrapons notre retard. Mieux vaut, donc, voter

l'amendement n°440, qui renvoie aux règlements des assemblées et nous pourrions y revenir dans la navette.

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Les commissions d'enquête ne sont pas mentionnées dans la Constitution, elles relèvent des règlements des assemblées. En Belgique, les commissions ont été autorisées à enquêter sur des affaires ayant donné lieu à des poursuites judiciaires : cela s'est produit une fois, et plus jamais depuis, tellement la procédure a été confuse !

J'ai le souci de trouver une solution équilibrée, dans le dialogue avec nos collègues députés. Songez que deux commissions d'enquête par groupe, au Sénat, cela voudrait dire dix commissions par an, ce serait particulièrement lourd !

Mme Nicole Bricq. – C'est un plafond, les parlementaires sont raisonnables !

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Il faut être prudent.

M. Jean-Pierre Sueur. – Pour que le Parlement exerce pleinement sa mission de contrôle, il faut que l'opposition obtienne la création de commissions d'enquête, sans dépendre de l'aval de la majorité. Au Sénat, c'est impossible, dès lors que la majorité s'y oppose.

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Je n'ai pas dit cela !

M. Jean-Pierre Sueur. – Mais moi, je le dis ! L'opposition doit avoir l'initiative, sans dépendre de la majorité, comme cela se fait dans d'autres pays. Cette idée aura plus de chance de prospérer dans la navette, si nous votons cet amendement !

Le Gouvernement nous parle d'avancées pour le Parlement, mais quand on y regarde de plus près, il s'agit plutôt de faux-semblants.

Vous nous avez dit, monsieur le ministre, que des propositions seraient faites permettant à l'opposition d'obtenir la création de commissions d'enquêtes. (*M. Jean-Jacques Hiest opine*) Et je vois que M. Hiest approuve.

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Je le souhaite

M. Jean-Pierre Sueur. – Vous savez le crédit dont vous jouissez dans cette maison : vos souhaits peuvent devenir réalité. J'espère que la navette nous permettra d'avancer.

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Vous ne m'encouragez guère à l'effort !

M. David Assouline. – J'ai bien entendu vos arguments mais je relève que je me suis toujours vu opposer la question de la séparation des pouvoirs. Quand on a montré, au journal télévisé de 20 heures, de jeunes manifestants qui défilaient contre la loi Fillon

se faire dépouiller par d'autres de leur portable ou de leur sac, j'ai voulu, avec mon collègue député Christophe Caresche, comprendre ce qui s'était passé, car il me semblait que l'épisode mettait en cause le droit de manifester. J'ai donc demandé la création d'une commission d'enquête. On m'a objecté qu'une information judiciaire était en cours. Renseignement pris, il est apparu que tel n'était pas le cas, et que le Parquet lui-même n'avait rien diligenté. J'ai compris alors que le refus que l'on m'opposait n'était autre que politique.

C'est pourquoi je souhaite que l'on recherche une formulation plus circonstanciée, qui évite les abus d'interprétation. Les commissions d'enquête touchent parfois à de larges champs : il n'est pas difficile d'y cueillir ça ou là, pour stopper le processus, une enquête judiciaire en cours.

Les parlements les plus respectés sont ceux qui savent, chaque fois que les circonstances l'exigent, mener une enquête transparente. Notre Parlement s'est honoré en créant une commission d'enquête sur l'affaire d'Outreau. Ce serait une avancée que de permettre à l'opposition d'être mieux écoutée sur ce plan.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Nous avons eu à maintes reprises l'occasion de le dire, les droits de l'opposition, que le Président de la République se fait fort d'accroître, n'ont guère, jusqu'à présent, progressé. L'ordre du jour ? L'expression dans les médias ? Les concessions sont bien minimes. L'occasion vous est donnée, ici, de faire un pas. Parler, enfin, des groupes parlementaires permettrait d'accorder à l'opposition un droit véritable en matière de commissions d'enquête.

L'amendement n°439 n'est pas adopté.

M. Michel Charasse. – Je suis plutôt favorable à ces amendements, mais il serait bon qu'en sortant de la réunion de la commission d'enquête, les parlementaires daignent venir peupler l'hémicycle. Ceci afin que leur rôle ne se limite pas à se faire plaisir dans la presse...

L'amendement n°440 n'est pas adopté.

Article 10

L'article 25 de la Constitution est ainsi modifié :

1° Le deuxième alinéa est complété par les mots : « ou leur remplacement temporaire en cas d'acceptation par eux de fonctions gouvernementales » ;

2° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« Une commission indépendante, dont la loi fixe la composition et les règles d'organisation et de fonctionnement, se prononce par un avis public sur les projets de texte et propositions de loi délimitant les circonscriptions pour l'élection des députés ou des sénateurs ou répartissant les sièges entre elles. »

M. Adrien Gouteyron. – J'avais déposé un amendement à cet article, que j'ai fini par retirer en constatant que la tournure de nos débats ne lui laissait guère de chance. Je tiens cependant à exprimer mes craintes, que tout le monde comprendra. On entend permettre aux ministres, lorsqu'ils quittent leurs fonctions, de retrouver leur siège. Je ne suis pas d'accord. Souvenons-nous de ce qui se passait sous la IV^e République. Quand, dans un ministère, une difficulté arrivait, qu'une mesure impopulaire était à prendre, aux abris ! Le cordon entre l'exécutif et le Parlement étant mal coupé...

M. Michel Charasse. – Il ne l'était pas du tout !

M. Adrien Gouteyron. – ...le ministre choisissait de retrouver son siège de parlementaire.

L'instauration des suppléants est un acquis de la V^e République. Je ne veux pas que la proposition qui nous est soumise lui porte atteinte. Or je crains, la nature humaine étant ce qu'elle est et les intérêts politiques n'étant pas toujours purs de toute arrière-pensée, que l'on n'altère cet acquis. Nous sommes, Dieu merci, sortis de la IV^e République.

M. Michel Charasse. – On y retourne.

M. Adrien Gouteyron. – Je ne dis pas que nous sommes en train de bouleverser notre Constitution, mais je ne voudrais pas que sans y prendre garde, à petites touches, on en revienne à des travers qui ont déconsidéré le monde politique et perturbé la vie publique de notre pays. M. de Rohan a, tout à l'heure, cité de Gaulle, qui disait que le mot de gouvernement n'entrait ni dans la lettre, ni dans l'esprit de la IV^e République.

Qu'en sera-t-il, monsieur le rapporteur, des suppléants ?

M. Jean-Jacques Hyst, *rapporteur.* – Les « remplaçants éventuels ».

M. Adrien Gouteyron. – Les règles du cumul auront pu les conduire, pour assurer leur suppléance, à abandonner un mandat. Qu'arrivera-t-il si l'ex-ministre retrouve son siège ?

M. Michel Charasse. – Les indemnités de chômage à l'Assemblée !

M. Adrien Gouteyron. – Les suppléants sont-ils condamnés à devenir des sortes d'intérimaires ?

M. le président. – Amendement n°361, présenté par Mmes Boumediene-Thiery, Blandin, Voynet, MM. Desessard et Muller.

Avant le deuxième alinéa (1°) de cet article, insérer un alinéa ainsi rédigé :

...° Le premier alinéa est complété par les mots : « , ainsi que les droits spécifiques d'exercice, par les députés et les sénateurs, de certaines activités professionnelles à l'issue de leur mandat ».

Mme Alima Boumediene-Thiery. – Cet amendement vise à intégrer dans le champ de la loi organique la question de la reconversion des parlementaires.

M. Josselin de Rohan. – En l'inscrivant dans la Constitution !

Mme Alima Boumediene-Thiery. – Si devenir parlementaire ne pose pas de problème aux fonctionnaires, qui peuvent se mettre en disponibilité, tel n'est pas le cas de tous les autres, pour lesquels le retour au monde du travail, y compris en raison de leur âge, n'est pas toujours facile à préparer. Prévoir un système d'équivalences facilitant l'intégration dans un corps de métier aiderait à leur reconversion et réglerait en même temps le problème du cumul dans le temps, que l'on évoquait tout à l'heure.

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. – C'est intéressant.

M. Bernard Frimat. – Ça va mal finir...

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. – Nous connaissons tous des collègues qui ont du abandonner leur profession, mais cette question peut être traitée par la loi organique sans entrer dans la Constitution.

Mme Alima Boumediene-Thiery. – Nous aurions souhaité que la Constitution en acte le principe.

Mme Rachida Dati, Garde des sceaux. – Cette proposition, sur une question récurrente, est intéressante. Elle relève de la question plus globale du statut de l'élu.

Le statut des parlementaires ne relève pas de la constitution mais de la loi organique. Avis défavorable.

Mme Nathalie Goulet. – En effet, cela n'a pas à figurer dans la Constitution mais je rappelle qu'en 2000, M. Delevoye, puis Mme Alliot-Marie, il y a peu, ont plaidé pour un statut de l'élu. J'espère que ce sera le prochain texte après la Constitution. Il faudra bien qu'il entre dans le droit positif.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Si le statut de l'élu, de tous les élus, ce serpent de mer, était prévu par la Constitution, cela pousserait le législateur à s'en préoccuper activement. Voilà vingt ans que nous le demandons et qu'il ne vient jamais.

L'amendement n°361 n'est pas adopté.

M. le président. – Amendement n°313, présenté par M. Alfonsi.

Supprimer le 1° de cet article.

M. Nicolas Alfonsi. – Je partage les préoccupations de M. Gouteyron. L'esprit qui animait Michel Debré disparaît petit à petit, pour des considérations subalternes ou obscures. Quelle perte d'autorité pour le Premier ministre, quel renforcement pour le Président ! Ce grignotage permanent dénature la Constitution.

Il ne faut pas mépriser les élus suppléants. Je connais des hommes éminents qui ont commencé ainsi -l'ancien maire de Paris, le chef du Gouvernement, et bien d'autres. Porter atteinte à la dignité des suppléants n'est pas convenable. Il faut en revenir à l'esprit de la Constitution mais je souhaite que la ministre nous indique les véritables motifs de cet article.

M. le président. – Amendement identique n°442, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste et apparentés.

M. Bernard Frimat. – Notre amendement est identique à celui de M. Alfonsi et à celui qu'avait déposé M. Gouteyron. Ce sera, avec cet article, une curiosité qu'un parlementaire nommé en mission plus de six mois perde son mandat : faudra-t-il le nommer ministre trois ou quatre jours pour lui conserver son siège ? La mesure est aussi sportive que son introduction puisqu'il s'agit d'un parachute, non pas doré mais ventral, que le parlementaire nommé au gouvernement pourra ouvrir pour retrouver son Assemblée en quittant le Gouvernement.

Cela peut aider à détruire l'équipe ministérielle alors que la vie d'une équipe est toujours complexe. On verra en revanche des promotions honorifiques, des nominations fugitives destinées à régler un problème ponctuel. Il commence à se dire que, dans leur stratégie personnelle, certains ministres attendent le texte pour être assurés en janvier ou en mars prochain d'un retour au bercail...

Le ministre conserverait alors son siège par personne interposée. Est-ce conforme à l'article 23 qui traite des incompatibilités ? Quant au remplaçant, il pourra être remercié à tout moment. Je reprendrai la métaphore sportive que M. Raffarin filait ce matin car je ne souhaite pas que le remplaçant ait le statut des remplaçants de l'équipe de France, inscrits dans la liste des 23, puis écartés, et parfois rappelés.

Tout cela n'est pas sain, revenons-en à ce que M. Gouteyron a rappelé.

M. le président. – Amendement n°299, présenté par Mme Nathalie Goulet.

Compléter le deuxième alinéa (1°) de cet article par les mots :

ayant pris fin sur la présentation de la démission collective du Gouvernement

Mme Nathalie Goulet. – Je me range à la position de M. Gouteyron en rappelant que la situation des suppléants est extrêmement compliquée et qu'avec une telle disposition, nous nous serions privés d'excellents ministres.

L'amendement n°299 est retiré.

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. – Je remercie le président Gouteyron d'avoir rappelé l'histoire : sous

la IV^e République, les ministres restaient parlementaires et ils votaient...

M. Gérard Longuet. – Parfois contre le Gouvernement.

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – J'ai vu au moins une fois sous la V^e des ministres voter avant de choisir entre leur siège et leur portefeuille.

Veillez m'excuser, les suppléants, cela n'existe pas ; il y a des remplaçants éventuels...

M. Michel Charasse. – Ou des suivants de liste.

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Le comité Balladur a évoqué la question que vous posez. Il ne faut pas être trop hypocrite, quand quelqu'un est nommé ministre, il fait en sorte que son suppléant mette le mandat à sa disposition.

M. Josselin de Rohan. – Il y a des lettres en blanc.

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – En fait, et je pourrais citer de nombreux exemples, les anciens ministres essaient de retrouver leur siège et c'est le député qui est élu, pas le suppléant. J'ai connu de grands hommes qui interdisaient à leur suppléant de prendre la parole...

M. Gérard Longuet. – Alors, ils n'étaient pas vraiment de grands hommes.

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Pourquoi ne pas permettre aux députés et aux sénateurs devenus ministres de retrouver leur siège ? Cela ne bouleversera pas les institutions et ne nous ramènera pas à la IV^e.

Notre commission a eu un long débat, au cours duquel ont été évoquées la rétroactivité et la situation avant et après la loi organique puis, en pesant tout, nous avons admis le dispositif. Je comprends que l'on s'interroge sur le suppléant mais, aux yeux de l'opinion, c'est le député ou le sénateur qui a été élu. La proportionnelle ?

M. Michel Charasse. – Ce sont les partis qui font la liste !

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – La commission des lois propose de ne pas modifier le dispositif.

Mme Rachida Dati, Garde des sceaux. – La mesure, envisagée en 1974, n'avait pas abouti à quelques voix près.

Les électeurs accordent leur confiance à une personne, pour un mandat d'une durée donnée, et ne comprennent pas qu'on leur demande de revoter pour la même personne. L'abstention bat d'ailleurs des records lors des élections partielles.

M. Michel Charasse. – C'est qu'elles ne sont pas décisives.

Mme Rachida Dati, Garde des sceaux. – Dans la plupart des régimes parlementaires, il n'y a pas

d'incompatibilité entre fonction ministérielle et parlementaire.

Rien ne change pour le remplaçant éventuel. Quant au parlementaire en mission, il continue d'exercer son mandat. Il n'y a incompatibilité que si la mission dépasse six mois, et constitue un contrat de fonction publique. La situation n'est donc pas la même que pour un membre du Gouvernement. (*M. Bernard Frimat se montre dubitatif*) Défavorable aux deux amendements.

M. Michel Charasse. – On ne peut conclure sans répondre à la question soulevée par M. Gouteyron. *Quid* du remplaçant éjecté...

M. Josselin de Rohan. – A l'ANPE !

M. Michel Charasse. – ... lorsque ce dernier a lui-même renoncé à d'autres mandats ? Va-t-on détricoter ce qui a été fait, par ricochet ? Ce sera « ôte-toi de là que je m'y remette » en série.

Quid d'un ministre victime de la jurisprudence dite Balladur ? Contraint de démissionner en cas d'ouverture d'une information judiciaire, il se retrouve Gros-Jean comme devant en cas de non-lieu ou d'acquiescement, ayant perdu tous ses mandats et ne pouvant les récupérer !

La situation est la même pour les parlementaires en mission, mais il y a moyen de s'en sortir : il suffit de mettre un terme à sa mission au sixième mois et de lui en donner une autre le lendemain, en changeant le titre ! (*M. Gérard Longuet le confirme*)

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Quels petits arrangements...

M. Michel Charasse. – J'attends une réponse du Gouvernement sur ces points, même s'ils ne relèvent pas de la loi constitutionnelle. Si l'on met en œuvre ce dispositif, on s'engage à refaire le film en marche arrière. Sinon, on ne trouvera plus personne pour accepter d'être remplaçant, et de se retrouver dans la situation du mari trompé, qui l'apprendra par la presse !

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – On trouvera toujours !

M. Philippe Dallier. – Ne vous inquiétez pas, ce sera le trop-plein !

M. Gérard Longuet. – Cet article nous rappelle la nature profondément intermédiaire de nos institutions. (*Mme Nicole Bricq approuve*) Le Gouvernement est à mi-chemin entre un cabinet présidentiel, expression d'un régime présidentiel, et un Gouvernement dont la légitimité est parlementaire.

La possibilité pour un parlementaire devenu ministre de revenir à l'assemblée dont il est issu rappelle cette double nature du Gouvernement. Le Président de la République peut choisir des personnalités de talent, extérieures au Parlement, mais le ministre parlementaire a pour sa part la

légitimité que donnent l'élection et l'appartenance à une famille politique.

Nos collègues de gauche, partisans, comme moi, d'une République plus parlementaire et moins présidentielle, devraient soutenir cette proposition. Certains ministres représentent quelque chose dans la vie publique ; cette légitimité ne cesse pas quand ils accèdent au Gouvernement. C'est particulièrement vrai dans un Gouvernement de cohabitation, mais pas uniquement.

Le Premier ministre n'en est nullement affaibli, au contraire : mieux vaut être le chef d'une équipe dont la solidarité repose sur la volonté que sur la peur de la vacuité ! La possibilité pour un ministre de revenir dans l'assemblée dont il tire sa légitimité lui permet de peser dans les arbitrages gouvernementaux, et de répondre avec autorité aux administrations financières ! La cohésion du Gouvernement se fonde alors sur un débat politique.

En outre, un ministre en mesure de revenir dans l'assemblée sera plus attentif lors des débats parlementaires !

Nous devons accepter de revenir sur une disposition introduite en 1958 en réaction aux excès condamnables de la IV^e République. A l'époque, il y avait le soutien sans participation, mais aussi, messieurs du parti communiste, la participation sans soutien : en 1947, vous avez quitté le Gouvernement après avoir voté contre le Gouvernement dont vous faisiez partie ! (*Mme Nicole Borvo Cohen-Seat s'exclame*)

M. Michel Charasse. – Ils ont été virés !

M. Gérard Longuet. – Par Ramadier. Il y avait des socialistes courageux, à l'époque ! (*Mme Nicole Borvo Cohen-Seat s'indigne*)

M. Josselin de Rohan. – Je partage l'analyse de M. Gouteyron. La novation proposée me dérange quelque peu. Mais qui veut faire l'ange fait la bête, dit Pascal, et aucun système n'est parfait. Sous la IV^e République, les ministres étaient parlementaires et votaient. En 1947, M. Thorez et ses amis, refusant de voter la confiance au Gouvernement auquel ils appartenaient, ont été démissionnés par le président Auriol et M. Ramadier. La situation appelait quelque réforme... Le général de Gaulle a donc demandé la séparation entre fonction ministérielle et mandat parlementaire.

Mais la réalité est très différente. Les membres du Gouvernement s'occupent de très près de leur circonscription, au point que le malheureux suppléant ne joue souvent qu'un rôle de figurant. Les rênes sont tenues très courtes !

M. Charles Pasqua. – Ça dépend par qui.

M. Gérard Longuet. – C'est le prince consort !

M. Josselin de Rohan. – Nous avons entendu ce matin de mâles affirmations sur le cumul. M. Jospin avait en effet demandé à ses ministres de démissionner de leurs fonctions de président de conseil général ou de maire : en réalité, le ministre, sans quitter son bureau, devenait premier adjoint, président de la communauté d'agglomération...

M. Jean-Pierre Sueur. – C'est exact.

M. Josselin de Rohan. – ... et le maire en titre était un cache-pot ! Cela manque de dignité... Il faut être pragmatique.

Autre inconvénient, les élections partielles peuvent ménager des surprises...

M. Gérard Longuet. – Comme en janvier 1982 !

M. Josselin de Rohan. – Faute de solution parfaite, je reconnais que celle du Gouvernement, sans être enthousiasmante, a le mérite d'éviter une rupture.

Ce retour au Parlement ne me paraît pas fondamentalement contraire à l'esprit de la V^e République, même si l'on revient à une certaine forme de régime parlementaire.

En réalité, derrière tout cela il y a l'idée de nous préparer à un régime présidentiel. La question sera posée un jour. Je n'en dis pas plus et j'attends d'avoir un certain nombre de précisions avant de me prononcer sur cette réforme.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Il est inadmissible d'entendre M. Longuet nous dire « Messieurs du parti communiste ».

M. Gérard Longuet. – A l'époque il n'y avait guère de femmes.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Oui mais nous, nous sommes les membres du groupe communiste, républicain et citoyen.

M. Gérard Longuet. – Je vous en donne acte.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Figurez-vous que je suis assez d'accord avec vous, nous sommes dans un régime hybride ; nous allons vers un régime présidentiel, tous les partisans de cette réforme le savent. Et je me méfie beaucoup des cabinets ministériels d'un tel régime, avec des ministres baladeurs parce qu'ils ne seraient plus que de simples collaborateurs.

Mais plaçons-nous dans l'optique d'un régime parlementaire : il y a des raisons pour lesquelles un ministre n'est plus ministre, il y a de bonnes raisons pour qu'un Gouvernement soit désavoué et démissionne. Il est donc normal que ses ministres aillent devant les électeurs car la légitimité vient du peuple. Si un Gouvernement est mis en minorité...

M. Gérard Longuet. – Il y a dissolution !

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – ... il n'est pas normal que ses ministres retrouvent automatiquement leurs sièges de parlementaires.

Mme Alima Boumediene-Thiery. – Pour une fois, M. Hiest m'a convaincue. Et puisque nous parlions tout à l'heure de reconversion, on pourrait aussi se préoccuper de celle des suppléants. Mais il paraît difficile que cette disposition s'applique immédiatement. D'abord, il faut attendre la loi organique, ensuite les actuels suppléants n'ont pas été prévenus.

Je reviendrai sur la question du remplacement temporaire à mon amendement 375.

M. Jean-Pierre Raffarin. – Je tire de mon expérience beaucoup de sympathie pour les propos d'Adrien Gouteyron. J'ai un point de divergence avec M. Longuet : le mandat parlementaire et la responsabilité de ministre ne sont pas de même nature et servir son pays exige certains sacrifices. Je me rallie au rapporteur et à la commission car il y a d'autres manières d'assurer la solidarité gouvernementale. Lorsqu'on passe du Parlement au Gouvernement, les responsabilités ne sont pas de même nature. Le retour au Parlement ne devrait pas être automatique. Être ministre, c'est d'abord servir, et non pas se servir. (*Applaudissements sur certains bancs à droite et au centre*)

M. Jean-Pierre Sueur. – Sur l'essentiel, je suis d'accord avec M. Raffarin. Et j'ai été impressionné par le discours de M. de Rohan.

Il y avait deux solutions : soit créer un régime présidentiel, soit rester dans le système actuel mais en donnant beaucoup plus de pouvoirs au Parlement. Or, on n'a opté ni pour l'un ni pour l'autre. D'où un texte et un système hybrides et confus. D'éminents esprits nous font de beaux discours sur les fonctions de parlementaire et de ministre. L'ennui, c'est qu'ils ne voteront pas en conséquence.

M. David Assouline. – Cette disposition s'appliquera-t-elle aux actuels parlementaires ? Il serait paradoxal qu'ils modifient les règles du jeu pendant leur propre mandat. Je voudrais sur ce point une réponse précise de la Garde des sceaux et du rapporteur. Leur réponse nous éclairera sur la justesse de la formule de M. Raffarin : servir et non se servir.

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. – Les dispositions transitoires viennent à la fin du texte. Je ne sais pas ce que dira le Gouvernement mais, dans l'esprit de la commission, la disposition s'appliquera aux députés et sénateurs qui deviendraient ministres après le vote de la loi organique. Ce n'est pas la date d'élection qui compte.

M. David Assouline. – J'ai également posé la question au Gouvernement : je vois qu'il ne veut pas répondre.

Mme Rachida Dati, Garde des sceaux. – Je réponds ! Cela s'appliquera après le vote de la loi organique. Ce n'est pas d'application immédiate. Ce sera applicable aux ministres qui voudront retourner au Parlement après le vote de la loi organique. (*Marques de perplexité sur les bancs socialistes*)

L'amendement n°313, identique à l'amendement n°442, n'est pas adopté.

Mme Rachida Dati, Garde des sceaux. – Pour que les sénateurs puissent prendre leurs dispositions, le Gouvernement propose que l'article 33, qui traite de l'adhésion de nouveaux États à l'Union européenne, soit examiné à la reprise de la séance de lundi soir 23 juin. (*Assentiment*)

Modification de l'ordre du jour

M. le président. – Par lettre en date de ce jour, M. le secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement a proposé au Sénat de poursuivre la discussion du projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République lundi 23 juin, après-midi et soir, et éventuellement mardi 24 juin matin, après-midi et soir.

En conséquence, l'ordre du jour de ces séances s'établira donc comme suit :

LUNDI 23 JUIN 2008

A 15 heures et le soir : suite du projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République.

MARDI 24 JUIN 2008

A 9 heures 30, à 16 heures et le soir :

1°) Éventuellement, suite du projet de loi constitutionnelle ;

2°) Projet de loi relatif aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi.

La séance est suspendue à 19 h 45.

PRÉSIDENCE DE M. CHRISTIAN PONCELET

La séance reprend à 21 h 50.

Modification des institutions de la V^e République (Suite)

Discussion des articles (Suite)

Article 10 (Suite)

M. le président. – Amendement n°444, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Après le 1^o de cet article insérer deux alinéas ainsi rédigés :

...° Après le deuxième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Le mandat parlementaire de député est incompatible avec l'exercice de tout autre mandat ou fonction électif. Cette disposition est applicable à compter de la quatorzième législature. » ;

Amendement n°445, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Après le 1^o de cet article, insérer deux alinéas ainsi rédigés :

...° Après le deuxième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Le mandat de parlementaire est incompatible avec l'exercice du mandat de maire d'une commune de plus de 3 500 habitants et de toute autre fonction exécutive locale. » ;

M. Bernard Frimat. – J'ai conscience de vous faire approcher la plénitude, puisque nous abordons le cumul des mandats (*sourires*), mais je reconnais que les contraintes de temps donnent à notre débat un aspect quelque peu décousu.

M. le président. – Vous parlez à des initiés, ils vont tous comprendre !

M. Bernard Frimat. – Ces amendements auraient mérité de longs développements. (*M. le secrétaire d'État s'impatiente*) L'amendement n°444 pose le principe. Le suivant est présenté à titre de repli. Nous ne pourrions sans doute pas régler la question grâce à cette révision constitutionnelle, puisque vous y êtes hostiles. Mais le problème est devant nous, et je vous invite à un exercice rétrospectif. Chaque fois que la question du cumul a été abordée, les élus concernés, qu'ils soient de droite ou de gauche, ont dit que l'interdiction était irréaliste. Nous avons pourtant connu autrefois des situations à peine croyables : on pouvait être député, député au Parlement européen, président de conseil régional, président de conseil général et maire ! Et cela paraissait normal ! Des gouvernements que j'ai soutenus avant de siéger ici ont fait pourtant progresser la lutte contre le cumul. Les mêmes ont introduit la parité, dont j'ai cru comprendre qu'elle avait

fait l'objet ici d'une forte bataille. (*Mme Nicole Borvo Cohen-Seat confirme*)

On peut s'envoyer à la figure les noms de telle ou telle personnalité, certes, des héros de la lutte contre le cumul ont fini par succomber à son charme. M. Marini, hier, nous a invités à la vertu. Or, en matière de cumul, la vertu suppose la contrainte.

M. Gérard Longuet. – C'est vrai.

M. Bernard Frimat. – A contrecœur, je sais que vous voterez contre ces amendements, mais je ne les retirerai pas, pour que vous ayez le plaisir de les repousser.

M. le président. – Nous vous laissons l'espoir de réussir un jour.

M. Bernard Frimat. – Comme la majorité au Sénat !

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Il est vrai que nous avons beaucoup progressé depuis la licence totale d'autrefois, grâce à laquelle on finissait par ne plus savoir quels étaient les mandats occupés par certains élus.

M. Gérard Longuet. – Eux-mêmes ne le savaient plus !

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Vous avez présenté une interdiction applicable aux seuls députés, mais les sénateurs suivraient inévitablement... On peut discuter sans fin de l'interdiction pour un sénateur d'exercer un mandat local, alors que notre Assemblée représente les collectivités territoriales. J'observe simplement que cette question relève de la loi organique, pas de la Constitution. Avis défavorable.

Mme Rachida Dati, Garde des sceaux. – Nous avons eu un long débat sur le cumul des mandats. M. le rapporteur a raison : le sujet relève d'une loi organique, pas de la Constitution.

En outre, nous ne souhaitons pas interdire tout cumul. La loi organique du 5 avril 2000, adoptée à l'initiative d'un gouvernement socialiste, a trouvé un équilibre satisfaisant.

Mme Monique Cerisier-ben Guiga. – Cet hémicycle, ce soir, serait mieux rempli sans le cumul des mandats.

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Mais non ! Ils seraient à la pêche !

Mme Monique Cerisier-ben Guiga. – Je ne cumule pas de mandats.

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Les Français de l'étranger ne le peuvent pas !

Mme Monique Cerisier-ben Guiga. – Je peux donc exercer pleinement ma mission au Sénat et j'éprouve de la compassion pour ceux qui se dispersent entre 36 000 tâches et n'en accomplissent aucune correctement.

M. Christian Cointat. – Quatre présents sur douze : huit sénateurs représentant les Français de l'étranger sont absents sans double mandat.

M. Pierre Fauchon. – J'ai déjà dit que le cumul était une des causes de l'amointrissement du pouvoir parlementaire, mais je reconnais que la question est complexe. Tout d'abord, elle ne se présente pas de façon identique à l'Assemblée nationale et au Sénat : ayant pour mission de représenter les collectivités territoriales de la République, il est légitime, voire souhaitable, que nous ne soyons pas dénués de tout lien avec elles. Ensuite, je pense qu'il faudrait plutôt limiter la durée des cumuls.

Je partage les préoccupations qui ont inspiré les auteurs des amendements, mais je m'abstiendrai, car ma philosophie est différente de la leur.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Je regrette qu'il soit impossible d'avoir une discussion sérieuse sur ce sujet, parce que chacun défend son cumul. La taille de la collectivité où l'on est élu n'est pas indifférente ; cependant, être maire d'une grande ville est en pratique incompatible avec le bon exercice d'un mandat parlementaire.

L'amendement n°444 n'est pas adopté, non plus que l'amendement n°445.

M. le président. – Amendement n°104, présenté par M. Hyst, au nom de la commission des lois.

Rédiger comme suit le 2° de cet article :

2° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« Une commission indépendante, dont la loi fixe la composition et les règles d'organisation et de fonctionnement, se prononce par un avis public sur les projets de texte et propositions de loi délimitant les circonscriptions pour l'élection des députés ou modifiant la répartition des sièges de députés ou de sénateurs. »

M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur. – La rédaction que nous proposons conserve le principe d'une commission indépendante chargée de se prononcer sur les redécoupages électoraux et précise ses compétences. Mais elle ne pourrait se prononcer sur la délimitation des circonscriptions pour l'élection des sénateurs car, à la différence des circonscriptions législatives qui évoluent en fonction de la démographie, les circonscriptions sénatoriales sont des territoires clairement définis et permanents, les départements et les collectivités d'outre-mer.

M. le président. – Sous-amendement n°343 à l'amendement n° 104 de M. Hyst, au nom de la commission des lois, présenté par Mmes Boumediene-Thiery, Blandin, Voynet, MM. Desessard et Muller.

Dans le dernier alinéa de l'amendement n°104, remplacer les mots :

dont la loi fixe la composition et les règles d'organisation et de fonctionnement

par les mots :

dont la composition et les règles d'organisation et de fonctionnement sont fixées par une loi organique

Mme Alima Boumediene-Thiery. – Il est fondamental que la composition et les règles d'organisation et de fonctionnement de cette commission garantissent son indépendance à l'égard de toute pression politique. L'amendement de la commission des lois ne nous rassure pas. Si on laisse au législateur le soin de fixer ces garanties, c'est la majorité parlementaire qui en décidera. Il est dangereux d'introduire dans la Constitution une commission sans en définir les contours. Quels en seront les membres ? En quoi sera-t-elle indépendante ? Tout cela est renvoyé à une loi simple.

Il est très probable que le futur redécoupage des circonscriptions législatives s'opère par voie d'ordonnances. Ainsi le Parlement sera dépourvu de tout pouvoir de contrôle. L'opposition doit pouvoir s'exprimer, sinon ce redécoupage se fera au profit de la majorité actuelle.

Il paraît nécessaire que la composition et le mode de fonctionnement de la nouvelle commission soient fixés par une loi organique : c'est le strict minimum, dans le cadre d'une réforme qui prétend renforcer les droits de l'opposition.

Enfin, il est souhaitable que la Constitution prévoie que le redécoupage ait lieu à des intervalles réguliers, pour tenir compte de l'évolution démographique.

M. le président. – Sous-amendement n°347 à l'amendement n°104 de M. Hyst, au nom de la commission des lois, présenté par Mmes Boumediene-Thiery, Blandin, Voynet, MM. Desessard et Muller.

I. - Dans le dernier alinéa de l'amendement n°104, remplacer les mots :

dont la loi fixe la composition et les règles d'organisation et de fonctionnement

par les mots :

dont la composition et les règles d'organisation et de fonctionnement sont fixées par une loi organique

II. - Compléter cet amendement par deux alinéas ainsi rédigés :

...° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« La loi organique visée à l'alinéa précédent définit les conditions dans lesquelles une délimitation des circonscriptions électorales intervient tous les dix ans à compter de son entrée en vigueur ».

Mme Alima Boumediene-Thiery. – Il est défendu.

M. le président. – Sous-amendement n°270 rectifié à l'amendement n° 104 de M. Hyst, au nom de la commission des lois, présenté par MM. Mercier, Amoudry, Badré, Biwer, Mme Dini, M. Fauchon, Mmes Gourault, Payet, MM. Soulage, Deneux,

Merceron, Mme Morin-Desailly, MM. Nogrix, Jean-Léonce Dupont, Christian Gaudin, Zocchetto et Pozzo di Borgo.

Après les mots :

députés ou

rédiger comme suit la fin du dernier alinéa de l'amendement n°104 :

des sénateurs ou modifiant la répartition entre elles. »

Mme Anne-Marie Payet. – Cet amendement vise à revenir au texte initial du projet de loi, afin que la nouvelle commission puisse aussi se prononcer sur la délimitation des circonscriptions pour l'élection des sénateurs.

M. le président. – Amendement n°185, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC.

Dans le dernier alinéa de cet article, remplacer le mot :

indépendante

par les mots :

pluraliste et comprenant un représentant de chaque groupe parlementaire

Mme Éliane Assassi. – La création de cette nouvelle commission est opportune pour que les redécoupages électoraux soient réalisés de manière plus juste et plus objective. Les refontes de la carte électorale ont trop souvent donné lieu à des manœuvres politiciennes. Mais quelle sera l'efficience de cette commission ? Le chantier du redécoupage des circonscriptions législatives est ouvert et nous souhaiterions avoir des précisions sur la manière dont il va être conduit. A ce qu'il semble, c'est M. Marleix, secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales, qui a été choisi par le Président de la République pour mener cette réforme, au détriment de Mme Alliot-Marie. Or Mme Alliot-Marie s'était engagée devant l'Assemblée nationale, le 24 octobre dernier, à respecter plusieurs principes. D'une part, elle proposait un ratio de 125 000 habitants par circonscription, en laissant ouverte la possibilité d'une correction proportionnelle de 10 %. D'autre part, le tracé des circonscriptions ne devait pas couper un canton en deux, ce qui supposait une réforme cantonale concomitante. Mais M. Marleix a affirmé, quant à lui, vouloir s'en tenir à la répartition par tranches, déjà appliquée en 1986. Dans ces conditions, il nous paraît évident que le redécoupage se fera en fonction d'intérêts politiques et non selon des critères démographiques. La preuve en est que M. Marleix ne compte pas attendre les résultats de l'actuel recensement, fin 2009.

L'idée de créer une commission indépendante chargée de se prononcer sur les redécoupages électoraux ne doit pas être rejetée. Mais de qui sera-t-elle indépendante, et par quels moyens ? Notre amendement vise à renforcer les droits et les

compétences de cette commission, en garantissant son pluralisme : elle devra comprendre un représentant de chaque groupe parlementaire. C'est là une condition minimale pour que la refonte de la carte électorale soit transparente.

M. le président. – Amendement n°443, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

I. - Dans le second alinéa du 2° de cet article, supprimer les mots :

, dont la loi fixe la composition et les règles d'organisation et de fonctionnement,

II. - Compléter le même 2° par deux alinéas ainsi rédigés :

« Cette commission indépendante est composée de magistrats et de personnalités qualifiées non parlementaires, dont la nomination est soumise à l'avis d'une commission, désignée en début de législature, constituée paritairement de membres des deux assemblées du Parlement, à la proportionnelle des groupes et statuant à la majorité des trois cinquièmes.

« Une loi précise les modalités de désignation de membres de cette commission, ses règles d'organisation et de fonctionnement et les critères sur lesquels repose la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés ou sénateurs ou répartissant les sièges entre elles. »

III. - Compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

... - La commission indépendante visée aux trois derniers alinéas de l'article 25 de la Constitution, tel qu'il résulte de la présente loi constitutionnelle, est constituée avant le 31 décembre 2008. Elle est consultée pour la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés intervenant après l'entrée en vigueur de la présente loi constitutionnelle.

M. Bernard Frimat. – Le sujet est important. On pourra nous opposer que notre amendement introduit dans la Constitution des dispositions qui relèvent de la loi, mais puisque nous ne cessons pas de le faire...

M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur. – C'est faux !

M. Bernard Frimat. – ...au diable l'avarice ! Madame la ministre, j'ai plusieurs questions à vous poser. Est-ce que la commission sera mise en place à temps pour étudier le redécoupage actuellement envisagé ? L'article 34 du projet ne prévoit pas la date d'entrée en vigueur pour cette disposition. Il serait curieux d'introduire dans la Constitution une commission qui n'existerait qu'une fois le découpage fait et validé ! Nous demandons donc un engagement de votre part.

Par ailleurs, comment comptez-vous garantir l'indépendance de la commission ? Nous avons fait des propositions à ce sujet. Vous nous répondrez qu'elles sont trop détaillées pour figurer dans la

Constitution mais elles auront au moins l'avantage de susciter le débat : vous pourrez nous dire si la composition que nous avons envisagée correspond ou non à la vision que vous avez du problème. Un redécoupage est nécessaire : le Conseil constitutionnel l'a dit, et c'est une évidence, car la démographie française a changé. Mais des garanties sont nécessaires pour que ce redécoupage ait lieu de manière transparente.

Enfin, l'amendement de M. Hiest retire la mention des circonscriptions pour l'élection des sénateurs. Mais on pourrait demain décider de modifier, par la loi, les circonscriptions d'élection des sénateurs.

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Ah ! Évidemment...

M. Bernard Frimat. – Il n'est donc pas souhaitable de retirer cette mention ; il convient au contraire de respecter le parallélisme avec le découpage des circonscriptions pour l'élection des députés.

M. le président. – Amendement n°81, présenté par MM. Gélard, Portelli et Lecerf.

Dans le second alinéa du 2° de cet article, supprimer les mots :

ou des sénateurs

M. Hugues Portelli. – Les dispositions relatives aux circonscriptions pour l'élection des députés ne sont pas transposables aux circonscriptions pour l'élection des sénateurs.

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Ceux qui s'interrogent tellement sur la composition de la commission doivent vraiment souhaiter que la révision aboutisse !

Mme Éliane Assassi. – Chat échaudé craint l'eau froide !

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – La commission est défavorable aux sous-amendements n°343 et 347 : il n'est pas nécessaire qu'une loi organique fixe la composition et les règles d'organisation et de fonctionnement de la commission, une loi simple suffit. En outre, le sous-amendement n°347 prévoit qu'une loi organique définit les conditions dans lesquelles une délimitation des circonscriptions électorales intervient tous les dix ans ; cette précision est inutile.

Nous sommes également défavorables au sous-amendement n°270 rectifié : la commission des lois estime que les circonscriptions sénatoriales sont des territoires clairement définis et permanents ; leur délimitation ne doit donc pas faire l'objet d'un avis de la commission instituée par l'article 10. Si un projet de modification des circonscriptions sénatoriales intervenait, il faudrait d'abord que nous en soyons saisis ; nous déterminerions ensuite la répartition des sièges.

S'agissant de l'amendement n°185, je comprends le point de vue de nos collègues. Mais on pourrait aussi prévoir une commission composée de membres de la Cour de cassation, du Conseil d'État et de la Cour des comptes, comme en 1986. Les parlementaires seront naturellement consultés ; mais il ne serait pas sain que la commission comprenne des représentants des groupes politiques.

M. Josselin de Rohan. – Ah non, pas du tout !

Mme Éliane Assassi. – Je ne vois pas pourquoi.

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Elle ne serait plus indépendante !

Enfin, nous sommes défavorables à l'amendement n°443. La composition de la commission consultative sera fixée par la loi. Je vous rappelle qu'en 1986, la commission chargée de donner un avis sur le redécoupage électoral était composée de membres de la Cour de cassation, du Conseil d'État et de la Cour des comptes, dont personne n'avait remis en cause l'indépendance.

Il faut conserver de la souplesse dans le processus de nomination. Nous pourrions en débattre lors de l'examen de la loi. Je demande le retrait du sous-amendement n°443.

L'amendement n°81 est satisfait par l'amendement de la commission des lois.

L'amendement n°81 est retiré.

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Il faut attendre la fin du recensement, fin 2008, et l'avis de la commission s'appliquera pour le redécoupage des circonscriptions des députés, qui a été imposé par le Conseil constitutionnel. Le Sénat l'a fait de sa propre initiative, pour tenir compte des évolutions démographiques. Nous débattons ensuite du redécoupage, dans le cadre d'une loi, comme les députés et les sénateurs ont eu à le faire en 1986. À l'époque, certains dénonçaient un « charcutage », mais chacun connaît le résultat des élections de 1988...

Le Gouvernement souhaite mieux garantir l'impartialité du redécoupage électoral, qui sera plus transparent grâce à l'intervention d'une commission indépendante. Il n'est pas utile que cette commission donne un avis sur la délimitation des circonscriptions pour l'élection des sénateurs -elles correspondent aux départements- mais il est souhaitable qu'elle se prononce sur les modifications de la répartition de ces sièges. Avis favorable à l'amendement n°104.

Avis défavorable au sous-amendement n°270 rectifié, qui réintroduit les délimitations des circonscriptions des sénateurs.

Mme Rachida Dati, Garde des sceaux. – Il n'est pas utile de préciser dans la Constitution la composition de la commission : cela alourdirait le texte. Avis défavorable à l'amendement n°443.

Avis défavorable au sous-amendement n°343 : il n'est pas nécessaire de prévoir une loi organique pour fixer la composition et les règles d'organisation et de fonctionnement de la commission. Je comprends la préoccupation exprimée, mais les garanties d'indépendance de la commission sont données par l'ancrage constitutionnel.

Avis défavorable à l'amendement n°185, qui propose qu'un représentant de chaque groupe parlementaire siège dans la commission. Cela poserait un problème d'impartialité. La commission pourra aussi être composée d'experts -notamment des statisticiens.

Avis défavorable au sous-amendement n°347, qui prévoit une nouvelle délimitation des circonscriptions tous les dix ans. Le Conseil constitutionnel s'assure que le redécoupage suit les évolutions démographiques, et il est préférable de prévoir un ajustement en souplesse : un délai fixe risquerait d'imposer un redécoupage à un moment inopportun, durant une année électorale par exemple.

Monsieur Frimat, Alain Marleix travaille à une nouvelle délimitation des circonscriptions, qui sera remise à la commission indépendante pour avis. L'entrée en fonction de la commission ne fait pas l'objet de dispositions spécifiques, mais dépend de la loi qui fixera son organisation et son fonctionnement. Le Gouvernement s'engage à en saisir le Parlement avant la fin de l'année.

M. Michel Charasse. – L'amendement n°104 pourrait être rédigé autrement. Au lieu d'écrire que la commission se prononce « sur les projets de texte et propositions de loi », il aurait mieux valu écrire « sur les projets et propositions de loi ».

Je suis heureux que Charles Pasqua, l'inventeur de ce système en 1986, soit là ce soir. Chargé de procéder au redécoupage des circonscriptions, il a fait voter une loi d'habilitation pour créer par ordonnance une commission composée majoritairement de magistrats des juridictions administratives et judiciaires. Je suivais de mon côté la question pour l'Élysée, et je n'en ai pas gardé un souvenir abominable. La commission était réellement indépendante et son rapporteur était plus proche de François Mitterrand que du Premier ministre. Le Président de la République qui avait suivi les travaux de très près a déclaré qu'aucune loi, même illégale, ne résiste jamais à une poussée électorale. Il a refusé de signer les ordonnances car il considérait ne pas devoir faire, sur ce sujet, le travail des assemblées.

Il me semble que le découpage de trente à quarante circonscriptions seulement, sur 577, pouvait être contesté.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Cela fait 10 % des électeurs !

M. Michel Charasse. – Le Conseil constitutionnel, saisi d'une loi qui reprenait les ordonnances non

signées -votée à l'aide du 49-3, si je ne me trompe pas-, a constaté que, si certains écarts paraissaient anormaux, l'ensemble ne paraissait pas entaché d'une erreur manifeste d'appréciation. Le rapporteur devant le Conseil était Robert Fabre.

Donc, si le système était institutionnalisé, on ne saurait faire plus mal... (*Rires*)

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – C'est formidable !

M. Charles Pasqua. – Je souhaitais effectuer un découpage acceptable par tous les groupes politiques. J'ai créé une commission pour me protéger des demandes excessives, venant éventuellement de la majorité. Nous avons défini dans la loi les principes du découpage et les écarts que nous pouvions accepter. Ensuite, les ciseaux ne pouvaient être tenus par plusieurs personnes... Nos amis communistes avaient conçu une excellente affiche, me représentant, ainsi que le Premier ministre, en charcutier ! (*Sourires*)

Il faut tenir compte des difficultés du découpage électoral, et une commission est fort utile pour résister aux pressions. D'ailleurs, à un élu qui se plaignait auprès de moi du découpage, François Mitterrand avait indiqué que cette délimitation lui assurait sa réélection pour trente ans ! Mais Michel Charasse a raison de dire qu'aucun découpage ne garantit le succès aux élections ! C'est la confiance du peuple qui assure le succès !

François Mitterrand avait effectivement refusé de signer les ordonnances car il souhaitait que nous passions devant le Parlement.

Je vous rappelle au passage...

M. le président. – Veuillez conclure.

M. Charles Pasqua. – Je ne parle pas si souvent.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Et cela vaut la peine !

M. Charles Pasqua. – François Mitterrand, donc, m'a dit qu'il n'y avait pas de quoi m'élever une statue, mais pas non plus de me mettre au trou. Je rappelle que j'avais demandé qu'il soit traduit devant la haute Cour... Simplement, il refusait de signer ce texte, dont il considérait qu'il devait être adopté par le Parlement. En l'occurrence, d'ailleurs, ce fut seulement l'Assemblée nationale qui l'adopta parce que le Sénat n'a rien fait. Et ce fut par le 49-3, qui a d'ailleurs des vertus car il est dirigé contre les excès de la majorité et pas contre l'opposition. (*Applaudissements sur certains bancs UMP*)

M. Jean-Pierre Sueur. – Après ces émouvants discours de nos mémorialistes, je suis désolé de revenir à 2008 et au texte que nous étudions ce soir. D'une part, le rapporteur souhaite qu'on retire le mot « circonscription » pour les sénateurs. D'autre part, il nous dit qu'il n'est pas question d'inscrire le mode de scrutin dans la Constitution.

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. – Exactement.

M. Jean-Pierre Sueur. – Mais le changement qu'il propose par rapport au texte de l'Assemblée nationale est en contradiction avec cela : vous voulez inscrire dans la Constitution que la circonscription pour le Sénat sera toujours le département. Vous préjugez ainsi qu'il en sera toujours ainsi.

M. Henri de Raincourt. – Heureusement !

M. Jean-Pierre Sueur. – Vous avez le droit de le préférer, chers collègues, mais il se trouve que le groupe socialiste a déposé une proposition de loi qui va dans un autre sens.

M. Henri de Raincourt. – Tout le monde peut se tromper ! (*Rires*)

M. Jean-Pierre Sueur. – Nous souhaitons, en effet, qu'il y ait un collège pour les communes, un pour les départements et un pour les régions, puisque ces deux catégories de collectivités territoriales sont notoirement sous-représentées. Cette proposition est évidemment discutable, vous pouvez ne pas être d'accord et préférer autre chose. Mais si l'on écrit dans la Constitution que la circonscription sénatoriale intangible est le département, on rend impossible un tel débat. Nous préférons donc la rédaction de l'Assemblée nationale car elle laisse l'avenir ouvert.

M. Richard Yung. – Quelle journée intéressante nous venons de vivre ! On peut se réjouir d'apprendre que le découpage électoral peut se faire dans la sérénité, que ce peut être une affaire convenable et pacifique. J'avais toujours pensé que c'était forcément conflictuel.

Avec notre amendement n°443, nous souhaitons une commission composée de magistrats et aussi de gens qui ont une expertise du terrain, des statisticiens, des démographes.

Mme Monique Cerisier-ben Guiga. – Notre insistance paraît vous étonner. C'est que nous avons souvenir d'un découpage récent qui s'est fait sans tenir compte des concertations qui s'imposaient, je parle de la carte judiciaire.

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. – Cela n'a rien à voir !

Mme Monique Cerisier-ben Guiga. – Le résultat en est que l'on a créé une inégalité d'accès à la justice, au détriment des gens pour qui le plein d'essence représente une grosse dépense.

M. Bernard Frimat. – Je remercie madame la ministre d'avoir répondu à ma question sur la date d'entrée en vigueur. Je prends acte de votre assurance que le découpage ne sera pas fait quand la commission sera créée par une loi avant le 31 décembre 2008.

Mme Rachida Dati, Garde des sceaux. – J'ai dit que le projet de loi serait déposé avant la fin de l'année.

M. Bernard Frimat. – C'est une démarche positive. J'aurais aimé qu'on nous dit aussi dans quel sens on se dirigeait. Est-ce le même qu'en 1986 ?

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Le texte de l'Assemblée nationale nous paraît bien meilleur : mieux vaut une consultation officielle des groupes par une commission que l'opacité.

Le sous-amendement n°343 n'est pas adopté, non plus que le n°347.

Le sous-amendement n°270 rectifié est retiré.

L'amendement n°104 est adopté.

Les amendements n°s 185 et 443 deviennent sans objet.

L'article 10, modifié, est adopté.

Articles additionnels

M. le président. – Amendement n°374, présenté par Mmes Boumediene-Thiery, Blandin, Voynet, MM. Desessard et Muller.

Après l'article 10, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Dans le premier alinéa de l'article 25 de la Constitution, après les mots : « conditions d'éligibilité, », sont insérés les mots : « notamment la limite d'âge à partir de laquelle un parlementaire ne peut plus se présenter à une élection, ».

Mme Alima Boumediene-Thiery. – Il y a un âge minimum pour les fonctions électives, pourquoi pas un âge maximum ? Couplée avec une limitation dans le temps du cumul des mandats, cette limite permettrait de libérer des places pour les jeunes. On trouve normal d'interdire le travail aux séniors, pourquoi les parlementaires seraient-ils inamovibles ?

Je précise que notre amendement ne vise que les élections nationales.

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. – Il me semble qu'a été pris un engagement moral de gérer notre temps de façon raisonnable.

Chacun peut défendre ses amendements, mais en évitant de répéter sans cesse les mêmes arguments. Avis défavorable.

M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État. – Même avis.

M. Bernard Frimat. – Je voterai contre cet amendement. On peut discuter des cumuls, y compris du nombre de mandats successifs, mais il me paraît discriminatoire de poser une limite d'âge : c'est aux électeurs d'apprécier si le candidat est trop âgé pour la fonction. Nous connaissons certes des grands élus qui ont présenté une candidature de trop, et dont le

mandat s'est traduit par un naufrage personnel, mais les capacités liées à l'âge doivent être laissées à l'appréciation des électeurs. Il fallait que ce soit un sénateur du même groupe que Mme Boumediene-Thiery qui le dise, témoin du climat apaisé de nos débats. (*M. Pierre Fauchon applaudit*)

L'amendement n°374 n'est pas adopté.

PRÉSIDENTE DE M. PHILIPPE RICHERT,
VICE-PRÉSIDENT

M. le président. – Amendement n°375, présenté par Mmes Boumediene-Thiery, Blandin, Voynet, MM. Desessard et Muller.

Après l'article 10, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article 25 de la Constitution est ainsi modifié :

1° - Dans le deuxième alinéa, le mot : « également » est supprimé ;

2° - Il est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Elle fixe également les conditions dans lesquelles sont amenées à être choisies les personnes appelées à assurer, en cas d'empêchement temporaire n'entraînant pas une vacance de siège au sens de l'alinéa précédent, le remplacement des députés ou des sénateurs pour une période ne pouvant excéder six mois. »

Mme Alima Boumediene-Thiery. – En prenant exemple sur les parlementaires hollandais, nous prévoyons le cas de congé de longue durée où un parlementaire doit se faire remplacer, par exemple en cas de maladie, pour une mission, ou encore en cas de grossesse. Le remplacement par le suppléant présente l'avantage d'une certaine continuité et du suivi. L'organisation à l'avance est préférable, un peu comme pour l'intérim de la présidence de la République. (*Exclamations à droite*)

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – La comparaison est osée et nous vous la laissons ! Avis défavorable.

M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État. – Même avis.

M. Michel Charasse. – Dans les années 1990, une ministre avait accouché quasiment en couverture de *Paris-Match*, il eût été dommage de la priver d'une telle publicité ! (*Rires à droite*)

L'amendement n°375 n'est pas adopté.

M. le président. – Amendement n°331, présenté par Mmes Boumediene-Thiery, Blandin, Voynet, MM. Desessard et Muller.

Après l'article 10, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article 26 de la Constitution est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Le fait pour un membre du Parlement d'avoir pris part, pendant une session ordinaire ou extraordinaire, à moins de deux tiers des scrutins publics en séance, ou à moins de deux tiers des réunions de la commission permanente dont il est membre, peut faire l'objet, dans les conditions fixées par le règlement de chacune des assemblées, d'une procédure de sanction. Une loi organique fixe les motifs d'excuses susceptibles d'être invoqués par les parlementaires ainsi que les conditions et modalités de mise en œuvre de cette procédure. »

Mme Alima Boumediene-Thiery. – L'absentéisme parlementaire est courant et il n'est guère sanctionné.

Mme Isabelle Debré. – Si, par le Règlement !

Mme Alima Boumediene-Thiery. – Le vote de la question préalable sur le texte relatif aux OGM, à l'Assemblée nationale, en est l'illustration, de même que, au Sénat, les difficultés d'atteindre le quorum sur la proposition de loi relative au mode d'élection sénatorial.

La présence en séance prouve l'attachement à la dignité de la fonction. L'absentéisme est sanctionné dans de nombreux parlements nationaux et au Parlement européen. Etre présents deux jours par semaine, ce n'est pas trop demander aux parlementaires, même à ceux qui, malheureusement, cumulent leur mandat avec des responsabilités locales !

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Il faut effectivement réfléchir aux causes de l'absentéisme, elles ne sont certainement pas dans le cumul des mandats, puisque les absents ne sont pas, le plus souvent, ceux qui exercent des mandats locaux. (*Approbatons à droite*) Les règlements des assemblées prévoient déjà des dispositions contre l'absentéisme : avis défavorable.

M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État. – Ce problème ne saurait être pris à la légère, il est important.

Mme Alima Boumediene-Thiery. – Merci !

M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État. – Cependant, il n'est pas de nature constitutionnelle. Le Règlement de l'Assemblée nationale, en son article 15, prévoit qu'au-delà de trois absences en commission, un député peut voir son indemnité diminuer de moitié.

M. Josselin de Rohan. – Il faut le dire à Mme Voynet.

M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État. – Reste à savoir si la mesure est appliquée. La Constitution n'est pas en cause. La meilleure façon de lutter contre l'absentéisme, c'est de revaloriser le travail parlementaire, comme nous vous le proposons, pour

que les parlementaires trouvent davantage d'intérêt à y participer !

L'amendement n°331 n'est pas adopté.

L'amendement n°14 rectifié bis est retiré.

M. le président. – Amendement n°184, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC.

Après l'article 10, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article 29 de la Constitution est ainsi rédigé :

« Art. 29. - Le Parlement se réunit en session extraordinaire à sa propre initiative ou sur proposition du Premier ministre, à la demande des trois cinquièmes des membres composant l'Assemblée Nationale, sur un ordre du jour déterminé. »

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Chaque année, le Parlement est convoqué en session extraordinaire : acte II de la décentralisation, réforme des retraites, de la sécurité sociale, de l'université, privatisation de GDF, service minimum dans les transports, autant de mesures prises en session extraordinaire, en période estivale -peu propice à l'opposition-, ce qui représente un véritable détournement de notre Constitution.

Nous proposons que la session extraordinaire du Parlement ne puisse plus être convoquée qu'à la majorité des trois cinquièmes de l'Assemblée nationale. Actuellement, le Gouvernement et la majorité de l'Assemblée nationale partagent cette compétence mais, à l'exception d'une session en mars 1979, les députés n'ont jamais convoqué d'eux-mêmes une session extraordinaire sous la V^e République. En 1987, pendant la cohabitation, le président François Mitterrand avait estimé que cette compétence était même présidentielle et que les députés, qui voulaient privatiser la Régie Renault, n'avaient en fait ni la faculté de convoquer la session extraordinaire, ni celle d'en fixer l'ordre du jour. En mars 1960, le général de Gaulle avait également refusé cette compétence à 287 députés pour débattre des problèmes agricoles, considérant qu'ils avaient été influencés par les syndicats agricoles. Depuis, nul n'a contesté cette lecture de la Constitution, qui confère un pouvoir excessif au Président de la République sur l'Assemblée nationale et le Gouvernement.

Il nous paraîtrait donc opportun de confier au Parlement l'initiative de cette convocation, sur un ordre du jour suffisamment consensuel.

M. le président. – Amendement n°441, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Après l'article 10, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le premier alinéa de l'article 29 de la Constitution est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Les dispositions du deuxième alinéa de l'article 48 sont applicables au cours des sessions extraordinaires. »

M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État. – L'Assemblée l'a déjà voté !

M. Jean-Pierre Sueur. – Le deuxième alinéa de l'article 48 est relatif aux questions orales ou d'actualité.

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. – Je dois vous signaler, monsieur Sueur, que l'Assemblée nationale a déjà voté la disposition que vous proposez.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je m'en réjouis et j'en profite pour ajouter, même si cela ne concerne que le règlement de nos assemblées et pas la Constitution, qu'il serait souhaitable que la procédure qui a cours pour les questions d'actualité soit, à l'image de ce qui se fait dans d'autres pays, moins stéréotypée qu'elle ne l'est à l'heure actuelle. L'auteur de la question devrait disposer d'un droit de relance.

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. – L'amendement n°441 est donc satisfait et devrait être retiré. Défavorable au n°184.

M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État. – Défavorable au n°184. Je précise à M. Sueur que son amendement est satisfait par le dernier alinéa de l'article 22.

L'amendement n°441 est retiré.

L'amendement n°184 n'est pas adopté.

M. le président. – Amendement n°183, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC.

Après l'article 10, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article 30 de la Constitution est ainsi rédigé :

« Art. 30. - L'ordre du jour des sessions extraordinaires ne peut comprendre les projets et propositions relevant du domaine de la Constitution, de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 et du préambule de la Constitution de 1946, sauf décision contraire des deux tiers des membres de l'Assemblée Nationale. »

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Les longues sessions extraordinaires que nous avons connues ces dernières années détournent le sens de la Constitution. L'adoption de la session unique, en 1995, visait à renforcer le contrôle des assemblées sur l'activité de l'exécutif et à améliorer la qualité du travail d'élaboration de la loi. C'est le contraire qui s'est passé : à un ordre du jour chargé viennent s'ajouter des sessions extraordinaires qui perdent leur rôle de seul complément. C'est que la période d'été permet d'adopter des textes hors tout contrôle démocratique et populaire.

M. Michel Charasse. – Les révolutions sont incompatibles avec les vacances.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – La proposition de loi que nous avons déposée, le 25 juin 2004, pour encadrer leur tenue et leur ordre du jour n'a hélas jamais été inscrite à l'ordre du jour... Et la dérive s'accroît. Juillet 2003, réforme des retraites ; juillet 2004, réforme de l'assurance maladie ; juillet 2006, privatisation de GDF ; juillet 2007, réforme des universités et vote de la loi Tépà, avec son cadeau de 14 milliards aux plus riches. Le Président de la République, qui signe les décrets de convocation, s'apprête une nouvelle fois à détourner la Constitution en imposant l'adoption, en juillet, d'un texte d'abrogation des 35 heures et d'un autre instituant un service minimum à l'école. Les assemblées deviennent des chambres d'enregistrement accéléré. Aucune urgence ne justifie l'inscription de tels textes à l'ordre du jour de la session extraordinaire. Comment, dans ces conditions, croire au sérieux de vos déclarations sur le renforcement du rôle du Parlement ? Nous proposons donc non seulement de poser des limites au pouvoir de convocation de la session extraordinaire mais aussi à la fixation de son ordre du jour.

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. – S'il est des sessions extraordinaires, il est aussi des catégories de lois extraordinaires : qu'est-ce donc qu'une loi « relevant du domaine de la Déclaration des droits de l'homme » ? Votre amendement n'a pas de sens. Défavorable.

L'amendement n°183, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.

M. le président. – Amendement n°186, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC.

Avant l'article 10 *bis* insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Dans la deuxième phrase de l'article 32 de la Constitution, le mot : « partiel » est supprimé.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Il est défendu.

M. le président. – Amendement n°438, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Après l'article 10, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

À la fin de la seconde phrase de l'article 32 de la Constitution, le mot : « partiel » est supprimé.

M. Bernard Frimat. – Il a déjà été exposé ailleurs. Nous le retirons.

L'amendement n°438 est retiré.

L'amendement n°186, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.

M. le président. – Amendement n°15 rectifié *bis*, présenté par M. Charasse, Mme N. Goulet et MM. Fortassin, Laffitte, Marsin et A. Boyer.

Avant l'article 10 *bis*, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après le premier alinéa de l'article 33 de la Constitution, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsque les commissions parlementaires établissent un texte dans les conditions prévues au premier alinéa de l'article 42, elles font publier au Journal Officiel le compte rendu intégral de leurs débats. »

M. Michel Charasse. – Le projet prévoit que la première assemblée saisie discutera du texte établi par la commission. Afin de ne pas priver les citoyens, les praticiens de la loi, les tribunaux des travaux préparatoires indispensables pour interpréter la volonté du législateur -c'est d'ailleurs la raison pour laquelle notre Constitution prévoit la publication de nos débats en séance publique au *Journal officiel*- il me semble nécessaire de prévoir que les débats ayant présidé à l'établissement du texte de la commission soient également publiés au *Journal officiel*.

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. – La publication des débats au *Journal officiel* est le corollaire du principe de publicité des débats en séance publique. Mais que l'examen en séance publique ait lieu sur le texte de la commission n'exige pas la publicité des débats de la commission. La publicité de ces débats n'est ni nécessaire, ni forcément souhaitable. C'est pourquoi nous proposons qu'elle ne soit pas systématique. Le texte issu des travaux de la commission pourra donner lieu, en séance, à des débats aussi approfondis, sinon davantage, puisque débarrassés des amendements techniques, ils pourront se recentrer sur l'essentiel. J'ajoute que le texte de la commission sera éclairé, comme aujourd'hui ses amendements, par le rapport. La publicité des débats de la commission devrait à notre sens être circonscrite au seul cas où l'assemblée aura accepté un examen simplifié. Retrait.

M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État. – Il est vrai que compte tenu de l'importance accrue que prendront les débats de la commission, il est important qu'ils puissent être rendus publics. Mais il appartiendra à chaque assemblée de prévoir, dans son règlement, les modalités de cette publicité. C'est ce que fait déjà l'Assemblée nationale pour les commissions élargies sur le budget, dont les débats sont publiés au *Journal officiel*.

M. Michel Charasse. – L'essentiel est que les travaux préparatoires soient accessibles au public, comme c'est le cas aujourd'hui, car ces débats sont parfois indispensables pour éclairer le sens de certaines dispositions. Je souhaiterais que nous prenions l'engagement de compléter nos règlements en ce sens.

Faut-il rendre public le travail en commission ? Je suis contre la publicité des auditions parce qu'on y perd une liberté d'expression formidable. Mais il est essentiel de satisfaire à l'exigence de clarté et de

compréhension de la loi, que le Conseil constitutionnel a rappelée en se référant à la Déclaration des droits de l'homme.

M. Hiest a avancé une affirmation très contestable : on ne pourrait plus examiner en séance publique les amendements rejetés en commission. Aucune disposition n'interdit de déposer des amendements en séance publique ou de sous-amender. Cela représenterait une formidable régression et je le supplie de me dire où il a vu qu'un amendement rejeté en commission ne peut être repris en séance publique. Le Conseil constitutionnel se ferait alors un plaisir de rétablir le droit d'amendement.

Je suis prêt à retirer mon amendement mais je souhaite une réponse sur ce point.

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Nous pourrions rediscuter de cette question à l'article 18.

M. Michel Charasse. – Vous venez d'en parler.

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Lisez le rapport.

M. Michel Charasse. – C'est parce que je l'ai lu que je me suis inquiété.

L'amendement n°15 rectifié bis est retiré.

Article 10 bis

L'article 33 de la Constitution est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les auditions auxquelles procèdent les commissions instituées au sein de chaque assemblée sont publiques, sauf si celles-ci en décident autrement. »

M. le président. – Amendement n°105, présenté par M. Hiest, au nom de la commission des lois.

Supprimer cet article.

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Il faut pouvoir décider la publicité des auditions si on le souhaite. Autrement, qu'on ne se demande pas pourquoi on y parle la langue de bois. Tout dépend des sujets, souhaitable sur des sujets de société, la publicité peut stériliser le travail...

M. Henri de Raincourt. – Bien sûr !

M. le président. – Amendement identique n°274 rectifié, présenté par MM. Détraigne, Amoudry, Badré et Biwer, Mme Dini, M. Fauchon, Mmes Férat et Payet et MM. Merceron, Nogrix, J.L. Dupont, Dubois et Zocchetto.

M. Pierre Fauchon. – Il convient de respecter le travail, non pas confidentiel, mais privé, non public des commissions ; à défaut, on le dénaturerait. Restons-en à la pratique actuelle.

L'amendement n°82 n'est pas soutenu.

M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État. – On peut s'interroger sur la nécessité d'inscrire dans la

Constitution une disposition qui peut relever du règlement des assemblées. Comme à l'Assemblée nationale, le Gouvernement s'en remettra à la sagesse.

M. Michel Charasse. – Paraphrasant France Gall, je me demande « qui a eu cette idée folle, un jour d'inventer » la publicité du travail des commissions permanentes. C'est là que s'accomplit le travail sérieux, que l'on peut poser les questions confidentielles concernant la défense, les crédits, la monnaie, la confiance... Lorsque la commission des finances tient des auditions publiques, la moitié des collègues ne posent pas les questions qu'ils souhaiteraient, non par cachoterie, mais parce qu'il est de l'intérêt national de ne pas mettre certaines choses sur la place publique.

Le règlement actuel permet de décider d'une audition publique. Ne mettons pas cela dans la Constitution, n'encombrons pas le texte sacré d'inutiles balbutiements.

M. Bernard Frimat. – Sans connaître aussi bien la chanson française que M. Charasse, j'arrive à la même conclusion, mais pour d'autres raisons. S'il peut être très utile de décider d'ouvrir telle ou telle audition, en faire une obligation permanente retournerait la charge de la preuve car, si la norme était la publicité, on donnerait dans les autres cas l'impression d'avoir quelque chose à cacher. La retransmission offre sans doute la meilleure publicité, mais toute une série de nos réunions, certes passionnantes, seraient difficiles à supporter pour les spectateurs. Et puis, si toutes les séances de commission devenaient publiques, les commissaires dont l'absence a permis à la commission des lois de se réunir dans une toute petite salle seraient gênés de ne pas être là...

Les amendements identiques n°s 105 et 274 rectifié sont adoptés ; l'article 10 bis est supprimé.

Article 11

L'article 34 de la Constitution est ainsi modifié :

1° Le premier alinéa est supprimé ;

2° Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Sauf motif déterminant d'intérêt général, la loi ne dispose que pour l'avenir. » ;

3° Dans le cinquième alinéa, après les mots : « l'amnistie ; », sont insérés les mots : « la répartition des contentieux entre les ordres juridictionnels, sous réserve de l'article 66 ; »

4° Après le onzième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités professionnelles et sociales. » ;

5° L'avant-dernier alinéa est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

« Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État.

« Des lois de programmation définissent les orientations pluriannuelles des finances publiques. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques. »

M. le président. – Je rappelle que nous avons examiné hier par priorité les amendements relatifs aux charges financières.

Mme Alima Boumediene-Thiery. – L'Assemblée nationale a jugé bon d'inscrire dans la Constitution le principe de non-rétroactivité, mais en l'assortissant d'une exception, un motif déterminant d'intérêt général, qui correspond plus ou moins aux exigences de la Cour européenne des droits de l'homme. Ne s'agit-il pas de permettre de le contourner ? La détermination du Président de la République sur la rétention de sûreté nous fait craindre le pire. M. Lamanda, Premier président de la Cour de cassation, lui avait opposé une fin de non-recevoir au nom d'un principe qu'on ne peut donc qu'atténuer ou supprimer... en révisant la Constitution. Avec un tel article, qu'en sera-t-il de la rétention de sûreté ou autres textes répressifs ? Il suffira de considérer que la lutte contre la récidive répond à un motif déterminant d'intérêt général pour faire voler en éclats la jurisprudence du Conseil constitutionnel, auquel nous rendrons service en supprimant cette disposition.

M. le président. – Amendement n°187 rectifié bis, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC.

Rédiger comme suit cet article :

L'article 34 de la Constitution est ainsi rédigé :

« Art. 34. - La loi est votée par le Parlement. Il ne peut déléguer ce droit. »

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Cet amendement ne va pas vous plaire mais nous déplorons le déséquilibre entre le Président de la République et le Parlement, entre l'exécutif et le législatif. L'article 34 de la Constitution procède à une énumération détaillée des matières dans lesquelles la loi fixe les règles ou détermine les principes fondamentaux. La loi est limitée à certaines matières et le Parlement ne peut se mêler des autres. Même si la jurisprudence constitutionnelle a su s'attacher à la définition formelle de la loi, le Gouvernement a les moyens de s'opposer à l'intervention de la loi dans le domaine réglementaire dont l'autonomie porte une atteinte excessive aux pouvoirs du Parlement.

Nous ne sommes pas opposés au pouvoir d'exécution de la loi tiré de l'article 21. Le Gouvernement invoque souvent l'article 37, or le degré de précision peut changer la nature d'une disposition. D'ailleurs, les renvois au décret se multiplient... Ne limitons pas le domaine d'intervention du législateur.

Selon Carré de Malberg, « il n'y a point de place dans le droit français pour une notion matérielle de la loi envisagée du point de vue de son objet ». Pour renforcer le Parlement, il faut restaurer la primauté de la loi en supprimant les articles 34 et 37. Cela ne remet pas en cause le pouvoir réglementaire dans sa fonction d'application de la loi. Beaucoup de retard a été pris en la matière !

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. – Déléguer le droit, c'est supprimer l'article 38. Le domaine de la loi serait donc universel : c'est contraire aux institutions de la V^e République. Avis défavorable.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – C'est logique.

Mme Rachida Dati, Garde des sceaux. – La définition d'un domaine de la loi est une novation majeure de la Constitution de 1958. Le Conseil constitutionnel veille au respect du domaine réservé de la loi, et le Parlement peut intervenir dans le domaine réglementaire dès lors que l'irrecevabilité n'a pas été invoquée. Le véritable problème n'est pas tant le champ de la loi que le nombre de textes !

A s'encombrer de détails inutiles, la loi perd son autorité et n'est plus comprise par nos concitoyens. Nous souhaitons conserver la distinction entre domaine de la loi et domaine du règlement.

M. Michel Charasse. – Un domaine de la loi illimité, pas de délégation : c'est la IV^e République !

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. – C'est ce qu'ils veulent !

M. Michel Charasse. – C'était dans la Constitution de 1946. Un mois après, on inventait le décret-loi... Il y a toujours besoin de respiration. Ne changeons pas le système actuel.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – S'il y a trop de lois, c'est que le Gouvernement légifère sur tout et n'importe quoi !

M. Michel Charasse. – C'est nous qui légiférons !

L'amendement n°187 rectifié bis n'est pas adopté.

M. le président. – J'en suis soulagé : son adoption aurait obligé à revoir les amendements adoptés hier... mais aurait eu le mérite de faire tomber les amendements restants... (*Sourires*)

Amendement n°191, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC.

Supprimer le 1^o de cet article.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Les députés ont supprimé le premier alinéa de l'article 34, à la suite de l'adoption, à l'article 9, de la nouvelle rédaction de l'article 24. Si le projet de loi touche au domaine de la loi, il ne remet pas en cause l'article 37 : le domaine réglementaire reste toujours aussi large et peu défini. Il est donc nécessaire de rappeler à l'article 34 que la loi est votée par le Parlement.

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Nous avons déplacé cette mention à l'article 24 de la Constitution, qui traite des missions du Parlement. Évitions cette répétition.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Je le retire, mais c'est regrettable.

L'amendement n°191 est retiré.

M. le président. – Amendement n°83, présenté par MM. Gélard, Portelli et Lecerf.

Supprimer le 2° de cet article.

M. Hugues Portelli. – L'interdiction de toute rétroactivité de la loi fait l'objet d'une jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme, qui a même censuré une décision du Conseil constitutionnel.

M. le président. – Amendement identique n°106, présenté par M. Hiest, au nom de la commission des lois.

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Prévoir que « sauf motif déterminant d'intérêt général, la loi ne dispose que pour l'avenir » pourrait autoriser des atteintes au principe de non-rétroactivité de la loi pénale plus sévère, fondé sur l'article 8 de la Déclaration de 1789.

M. Michel Charasse. – Et oui !

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – En constitutionnalisant le principe de non-rétroactivité, l'Assemblée nationale constitutionnalise également une exception à ce principe !

M. Michel Charasse. – Le mieux est l'ennemi du bien.

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Le juge constitutionnel assure une protection adéquate en exigeant un motif d'intérêt général suffisant et en contrôlant la proportionnalité. Selon la jurisprudence, seul le principe de non-rétroactivité de la loi pénale plus sévère a valeur constitutionnelle. Il doit demeurer intangible.

M. Christian Cointat. – Très bien.

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Cette position fait l'unanimité au sein de la commission. En témoignent les nombreux amendements identiques.

M. le président. – Amendement identique n°192, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – L'Assemblée nationale a curieusement éludé la question de la non-rétroactivité de la loi pénale. Or le Gouvernement nous a récemment demandé de déroger à ce principe constitutionnel avec la loi relative à la rétention de sûreté. Le Président de la République a demandé au Premier président de la Cour de cassation de trouver le moyen de contourner la censure du Conseil

constitutionnel –celui-ci a préféré proposer d'autres moyens de lutter contre la récidive... Le sujet est sensible. Supprimons cet ajout de l'Assemblée nationale.

M. le président. – Amendement identique n°275 rectifié, présenté par M. Mercier et les membres du groupe UC-UDF.

Mme Anne-Marie Payet. – Il est défendu.

M. le président. – Amendement identique n°446, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

M. Jean-Pierre Sueur. – Selon l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, « nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit ». Nous sommes très sensibles au contexte rappelé par Mmes Boumedienne-Thierry et Borvo Cohen-Seat : dès lors que le Conseil constitutionnel a jugé que la rétention de sûreté ne pouvait être mise en œuvre à titre rétroactif et que le Président de la République a marqué publiquement sa volonté de passer outre cette décision, il paraît sage de s'en tenir à la tradition juridique qui est celle de notre pays depuis 1789.

C'est une garantie pour les citoyens.

M. le président. – Amendement n°41 rectifié, présenté par MM. Cointat, Duvernois et Mme Kammermann.

Au début du second alinéa du 2° de cet article, ajouter les mots :

Sans préjudice de l'article 8 de la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789,

M. Christian Cointat. – Je le retire au profit de celui de la commission.

L'amendement numéro 41 rectifié est retiré.

Mme Rachida Dati, Garde des sceaux. – Un amendement adopté par l'Assemblée nationale ajoute à l'article 34 de la Constitution une référence à la non-rétroactivité de la loi, conformément à une recommandation formulée par le comité Balladur.

Le Gouvernement doute que cette disposition soit pertinente. Bien qu'elle ne porte pas atteinte à la non-rétroactivité de la loi pénale, qui trouve sa source dans la Déclaration des droits de l'homme de 1789, cette rédaction peut susciter des inquiétudes, voire de fausses interprétations du droit constitutionnel. Souhaitant éviter toute ambiguïté en ce domaine, le Gouvernement s'en remet à la sagesse de la Haute assemblée, mais il observe que la suppression est préférable au simple rappel, peu compatible avec la solennité qui sied aux dispositions constitutionnelles.

Comme l'a dit M. Charasse, le mieux est quelquefois l'ennemi du bien.

M. Pierre Fauchon. – La rédaction de l'Assemblée nationale est, sans doute involontairement,

surprenante et même choquante, car la non-rétroactivité de la loi pénale tend précisément à protéger l'individu contre des pressions exercées au nom de l'intérêt général.

M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur. – La nouvelle loi pénale peut aussi être plus douce. Par ailleurs, on ne peut exclure toute rétroactivité de la loi civile ou sociale. Certaines lois valident des examens plusieurs années après la publication des résultats.

La jurisprudence du conseil Constitutionnel est fixée et satisfaisante. Évitions toute ambiguïté.

M. Pierre Fauchon. – La rédaction de l'Assemblée nationale est mauvaise !

M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur. – Le mieux est de ne pas évoquer cette question.

Les amendements identiques n^{os} 83, 106, 192, 275 rectifié et 446 sont adoptés.

M. le président. – Amendement n°107, présenté par M. Hyst, au nom de la commission des lois.

Supprimer les 3° et 4° de cet article.

M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur. – Cela supprimerait l'amendement de l'Assemblée nationale qui a suscité le plus de réactions de tous ordres au sein de la commission.

M. Michel Charasse. – Et d'inquiétude !

M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur. – Il est inutile de préciser que la loi peut déterminer la répartition des contentieux entre les ordres juridictionnels car cette possibilité existe déjà en vertu d'une décision rendue par le Conseil constitutionnel le 23 janvier 1987. Ainsi, l'article 2 de la loi du 11 décembre 2000 portant mesures d'urgence de réformes à caractère économique et financier (Murcef) a confié au juge administratif tout le contentieux suscité par l'application du code des marchés publics. Il y a quelques jours, la loi du 12 juin 2008 portant modernisation du marché du travail a confié au juge judiciaire le contrôle de la rupture conventionnelle du contrat de travail, bien que cette procédure suppose une autorisation administrative.

L'unification du contentieux est impossible dans un seul domaine : le séjour des étrangers. Toutefois, la commission présidée par M. Mazeaud formulera probablement des recommandations en ce domaine.

Par ailleurs, il convient de supprimer la référence à l'égalité entre hommes et femmes, qui a été inscrite à l'article premier.

M. le président. – Amendement n°16 rectifié bis, présenté par M. Charasse, Mme Nathalie Goulet, MM. Fortassin, Laffitte, Marsin et André Boyer.

Supprimer le 3° de cet article.

M. Michel Charasse. – Pour les mêmes motifs, nous voulons supprimer ce paragraphe anachronique :

si M. Jourdain faisait de la prose sans le savoir, nous faisons tous les jours de la répartition en toute connaissance de cause.

Cette disposition porterait progressivement atteinte à la séparation des pouvoirs, et l'on finirait par voir un maire ou un préfet traîné devant le tribunal correctionnel à cause d'un arrêté tordu.

M. le président. – Amendement identique n°69 rectifié, présenté par MM. Portelli, Gélard, Lecerf, Virapoullé et de Richemont.

M. Hugues Portelli. – L'argumentation de la commission est pertinente.

J'ajoute que l'unanimité constatée à l'Assemblée nationale résulte d'une alliance curieuse dont certains membres sont hostiles à l'existence de deux ordres de juridiction, donc de la juridiction administrative bien qu'elle ait longtemps défendu les libertés publiques...

M. Michel Charasse. – Elle était la seule !

M. Hugues Portelli. – ...contre l'État.

J'observe à ce propos que l'interdiction faite par le pouvoir révolutionnaire au juge judiciaire de juger l'État...

M. Michel Charasse. – Interdiction itérative !

M. Hugues Portelli. – ...s'explique par l'hostilité très ancienne qu'avaient manifestée les parlements d'ancien régime envers l'autorité publique. Il ne faut donc pas croire que la justice judiciaire ait toujours été ce qu'elle est aujourd'hui.

La deuxième partie des députés ayant voulu introduire dans la Constitution cette référence à la détermination législative des blocs de compétence juridictionnelle regroupe ceux qui veulent retirer le contentieux des étrangers au juge administratif, car sa jurisprudence leur paraît trop libérale.

Je récuse ces deux motivations.

M. Jean-Pierre Sueur. – Très bien !

M. le président. – Amendement identique n°189, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC.

Mme Éliane Assassi. – L'amendement de l'Assemblée nationale a été adopté à l'unanimité par sa commission des lois. En séance publique, le débat s'est focalisé sur les conséquences de cette disposition pour le contentieux des étrangers, bien que son rapporteur, M. Warsmann, se soit bien gardé d'évoquer autre chose que l'expropriation, les accidents ou le contentieux du sport. C'était sans compter avec son ami M. Mazeaud, qui souhaite confier ce contentieux au seul juge judiciaire.

Auditionnée par la commission Mazeaud, j'ai exposé l'opinion des élus communistes.

L'alinéa que nous voulons supprimer porte atteinte à la séparation des pouvoirs. Or, la modernisation de

nos institutions ne justifie pas que l'on remette en cause le contrôle des actes administratifs par un juge du droit public différent de celui du droit privé.

S'agissant des étrangers, le juge administratif se prononce sur les actes de l'administration, le juge des libertés et de détention vérifie si les droits des personnes en zones d'attente ont été respectés depuis leur interpellation jusqu'à leur placement en détention. Rien ne justifie de regrouper les deux ordres de juridiction, ni de créer une juridiction spéciale, sauf à éviter la libération de ceux que la police et la gendarmerie s'évertuent à arrêter.

Il est vrai que 70 % des mesures d'éloignement ne sont pas mises en œuvre, soit parce qu'elles sont annulées par le juge administratif, soit faute de laissez-passer consulaires, soit parce qu'il est impossible de placer les intéressés en détention.

A droite, beaucoup sont exaspérés par l'action des juges, qui se contentent pourtant d'appliquer le droit. D'où la volonté de supprimer l'actuel système dual, pour atteindre les objectifs chiffrés d'expulsions fixés par le Gouvernement.

Le vrai problème vient de la politique d'immigration du Gouvernement, qui conduit à multiplier les procédures et donc à augmenter le risque d'irrégularités sanctionnées par le juge.

M. le président. – Amendement identique n°294 rectifié, présenté par MM. Mercier, Amoudry, Badré, Biwer, Mmes Dini, Gourault, Payet, MM. Deneux, Merceron, Nogrix, Mme Morin-Desailly, MM. Jean-Léonce Dupont, Christian Gaudin et Zocchetto.

Supprimer le 3° de cet article.

M. Pierre Fauchon. – Nous souhaitons supprimer la disposition introduite par l'Assemblée nationale. Il s'agit d'un problème réel, et il ne suffit pas, pour y répondre, de dire que la distinction des juridictions est essentielle à la séparation des pouvoirs. Il existe des sociétés très évoluées où cette distinction n'existe pas : le système de Guantanamo vient par exemple d'être condamné par la Cour suprême des États-Unis et non pas par une juridiction particulière.

La difficulté est la suivante. Pour ce qui est du contentieux en annulation, c'est-à-dire de la contestation de la régularité d'un acte administratif, il est compréhensible qu'il soit soumis à une juridiction particulière. Mais pour ce qui est du contentieux en réparation, qui n'existait pas au début du XIX^e siècle car l'administration n'intervenait pas dans le domaine économique et social, il est singulier qu'il soit soumis tantôt au juge administratif, tantôt au juge judiciaire, alors qu'il s'agit des mêmes faits ! Prenons l'exemple d'un problème de construction : si vous vivez dans une HLM, vous devrez saisir le juge administratif, mais si vous vivez dans un bâtiment privé, vous devrez saisir le juge judiciaire. C'est la même chose en cas d'accident médical : il ne relève pas de la même juridiction selon qu'il s'est produit dans un hôpital

public ou dans une clinique privée ! La conséquence de cela, c'est que chacun applique le droit qu'il veut appliquer. Il faut vingt ans pour que les deux jurisprudences se rejoignent. Or nous votons des lois dont l'application doit être universelle. Je rappelle -on l'oublie trop souvent- que les juridictions administratives ne reconnaissent pas les dispositions du code civil : il est seulement dit qu'elles peuvent s'en inspirer. Cette dualité était tellement choquante au sujet des accidents de la circulation qu'on a été obligé d'unifier la procédure par une loi spéciale. D'autres lois spéciales seraient opportunes, dans le domaine de la construction par exemple, et peut-être dans le domaine du droit des étrangers.

Nous pouvons donc remédier à cette situation par des lois spéciales, et je préfère cela plutôt que de conserver l'amendement de l'Assemblée nationale, dont la formulation ne me paraît pas bonne. Soyons conscients cependant que la dualité des juridictions pose problème : malgré toutes les analyses et les commentaires savants auxquels elle donne lieu, elle contribue à faire de notre justice un sphinx bien peu compréhensible pour les justiciables.

M. le président. – Amendement identique n°365, présenté par Mmes Boumediene-Thiery, Blandin, Voynet, MM. Desessard et Muller.

Supprimer le 3° de cet article.

Mme Alima Boumediene-Thiery. – Le 3° de cet article a suscité des inquiétudes auprès de nombreuses associations, notamment de celles qui œuvrent en faveur des droits des étrangers. Son objet, tel qu'il a été défini par son promoteur, M. Warsmann, est de donner la possibilité au législateur de créer des blocs de compétences afin de faciliter l'accès au juge. Mme Assassi nous a exposé le lien entre cette disposition et les travaux de la commission Mazeaud : je n'y reviens pas. Elle constitue une menace pour la justice administrative. En particulier, elle augure de façon inquiétante le traitement que l'on va réserver au contentieux des étrangers. Il ne s'agit pas d'une disposition technique : elle traduit la volonté du Gouvernement de créer une justice d'exception pour les étrangers, en privant le juge administratif de ses compétences en la matière. Or nul ne saurait douter de la compétence ni de l'efficacité du juge administratif, qui assure une protection rigoureuse des droits et des libertés des étrangers. Une protection trop rigoureuse, peut-être, pour certains... Une réforme de l'ordre administratif serait sans doute nécessaire, afin de garantir son indépendance. Mais cette disposition pourrait conduire à museler le juge administratif face au comportement parfois indigne et arbitraire des administrations vis-à-vis des étrangers. Nous proposons donc la suppression du 3°, et nous considérons qu'il est préférable d'attendre le rapport de la commission Mazeaud pour discuter de ce problème.

M. le président. – Amendement identique n°448, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste et apparentés.

Supprimer le 3° de cet article.

M. Richard Yung. – Cet amendement va dans le même sens que les précédents. J'insisterai sur deux points. D'une part, cette disposition peut porter atteinte à la séparation des pouvoirs. En permettant au législateur de créer des blocs de compétences sans tenir compte de la dualité des ordres, elle permet de transférer sans limites au juge judiciaire le contentieux des actes administratifs dans un domaine déterminé. Elle constitue donc une menace pour l'existence d'une juridiction administrative indépendante.

D'autre part se pose le problème de la justice des étrangers. Le Conseil constitutionnel a censuré en 1989 des dispositions confiant au juge judiciaire la compétence pour juger des arrêts préfectoraux de reconduite à la frontière. Cette jurisprudence serait remise en cause par la nouvelle disposition qui permettrait d'unifier entre les mains d'un seul juge le contentieux des étrangers. Ce qui se profile à l'horizon, c'est la création d'une nouvelle juridiction spécialisée pour les étrangers, éventuellement par une loi spéciale -expression que je n'aime pas beaucoup car ses connotations sont inquiétantes...

Enfin, la commission Mazeaud poursuit ses travaux, et il est assez curieux que M. Warsmann, qui en fait partie, ait présenté cet amendement avant même que la commission ait rendu ses conclusions...

M. le président. – Amendement n°17 rectifié *bis*, présenté par M. Charasse, Mme Nathalie Goulet, MM. Fortassin et André Boyer.

Dans le 3° de cet article, après les mots :

sous réserve

insérer les mots :

du principe de la séparation des pouvoirs visé à l'article 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 et

M. Michel Charasse. – Il s'agit d'un amendement de repli. Si la disposition adoptée par l'Assemblée nationale est maintenue, il convient de préciser que la répartition des contentieux entre les ordres juridictionnels ne pourra remettre en cause le principe de séparation des pouvoirs visé à l'article 16 de la Déclaration de 1789. Il faut que les choses soient dites clairement. Il n'est pas question d'accepter aujourd'hui que le juge judiciaire puisse empiéter sur les domaines qui relèvent de la juridiction administrative en vertu de la séparation des pouvoirs.

M. le président. – Amendement n°84, présenté par MM. Gélard, Portelli et Lecerf.

Supprimer le 4° de cet article.

M. Hugues Portelli. – Il est défendu.

L'amendement n°58 n'est pas défendu.

M. Jean-Jacques Hyst, *rapporteur* – Tous les amendements sont identiques, sauf l'amendement n°84 qui est satisfait par les autres, et je me réjouis que cette question importante fasse l'unanimité parmi les groupes politiques de notre assemblée.

Mme Rachida Dati, *Garde des sceaux.* – Ce texte résulte d'un amendement, présenté par le président de la commission des lois de l'Assemblée nationale et adopté par cette dernière, qui vise à étendre au domaine de la loi la répartition des compétences entre les ordres juridictionnels.

M. Michel Charasse. – On le fait déjà !

Mme Rachida Dati, *Garde des sceaux.* – Le Conseil constitutionnel permet déjà au législateur de créer des blocs de compétences afin de simplifier l'accès au juge pour les justiciables. Cela a été fait, par exemple, en 1987 dans le domaine de la concurrence, au profit du juge judiciaire ; en 2001 en matière de marchés publics, au profit du juge administratif ; et cette année pour le contentieux de la rupture conventionnelle du contrat de travail, au profit du juge judiciaire. Quant au droit des étrangers, l'amendement ne le concernait pas ; la commission Mazeaud a été chargée de réfléchir à la simplification des contentieux dans ce domaine. Le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat au sujet de la suppression du 3°. Il est en revanche défavorable à l'amendement n°17 rectifié *bis*, qui ajoute un simple rappel au droit existant.

M. Michel Charasse. – C'était un amendement de repli.

Mme Rachida Dati, *Garde des sceaux.* – En ce qui concerne le 4°, qui stipule que la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités professionnelles et sociales, nous avons voulu le faire remonter dans l'article premier, par souci de cohérence. Le Gouvernement est donc favorable aux amendements n°s 107 et 84, qui tendent à supprimer le 4°.

L'amendement n°107 est adopté.

Les amendements n°s 16 rectifié *bis*, 69 rectifié, 189, 294 rectifié, 365, 448, 84, 17 rectifié *bis* et 58 deviennent sans objet.

M. le président. – Amendement n°503 rectifié, présenté par M. Hyst, au nom de la commission des lois.

Après le 3° de cet article, insérer un alinéa ainsi rédigé :

...° Le huitième alinéa est complété par les mots : « ainsi que les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales » ;

M. Jean-Jacques Hyst, *rapporteur.* – On a remarqué à de nombreuses reprises les insuffisances du statut des élus locaux. L'Observatoire de la

décentralisation, présidé par M. Jean Puech, a souhaité que nous saisissons l'occasion de cette révision constitutionnelle pour inscrire dans la Constitution que la loi détermine le statut des élus locaux.

Nos collègues souhaitaient que ce statut soit fixé par une loi organique. Le statut des magistrats, comme celui des parlementaires, est fixé par une loi organique car il s'agit d'une autorité constitutionnelle, mais il n'est pas possible de prévoir une loi organique pour ce qui relève de la loi ordinaire.

Jean Puech estimait que la Constitution devait prévoir l'élaboration de ce statut. Je l'ai suivi sur ce point, et M. Gouteyron défendra un amendement dans ce sens. Le code des collectivités territoriales contient déjà plusieurs dispositions sur les retraites, la formation, les autorisations d'absence... Le statut des élus locaux reposera désormais sur un fondement constitutionnel. Nous pourrions le compléter et lui donner davantage de clarté et de cohérence. Nous pourrions nous appuyer pour cela sur les travaux de l'Observatoire de la décentralisation, présidé par Jean Puech.

M. le président. – Sous-amendement n°504 à l'amendement n° 503 rectifié de M. Hyst, au nom de la commission des lois, présenté par M. Cointat, Mmes Garriaud-Maylam, Kammermann et M. Ferrand.

I. - Au début du second alinéa de l'amendement n° 503, remplacer les mots :

Le huitième alinéa est complété par les mots

par les mots :

Après les mots : « assemblées parlementaires », la fin du huitième alinéa est ainsi rédigée :

II. - Dans le même alinéa de l'amendement n° 503, avant les mots :

ainsi que les conditions d'exercice

insérer les mots :

, des assemblées locales et des instances représentatives des Français établis hors de France

M. Christian Cointat. – Cet ajout est particulièrement important pour nos compatriotes expatriés. Lors de la révision constitutionnelle qui accompagnait la loi de décentralisation, le Gouvernement de Jean-Pierre Raffarin avait accepté un amendement à l'article 39 mentionnant les instances représentatives des Français établis hors de France dans le cadre de la priorité d'examen conférée au Sénat. L'Assemblée nationale a retiré cette référence pour ne pas donner une priorité au Sénat alors que la création de députés représentant les Français établis hors de France était envisagée. Elle nous a ainsi renvoyés dans la nuit où nous nous retrouverons seuls puisque la décentralisation est effective.

Ce sous-amendement propose de rétablir la mention des instances représentatives des Français de l'étranger à l'article 34, où elle a plus sa place. Ainsi, elles relèveront clairement du domaine de la loi.

M. le président. – Amendement n°151 rectifié *quinquies*, présenté par MM. Puech, Arthuis, Bailly, Barraux, Bernard-Reymond, Jacques Blanc, Bourdin, Braye, Dallier, Dériot, Doligé, Mme Bernadette Dupont, M. François-Poncet, Mme Gisèle Gautier, MM. Gouteyron, Hérisson, Kergueris, Mercier, Milon, Mortemousque, Nogrix, Pierre, Mme Procaccia, M. Saugey, Mme Troendle et M. Vial.

Après le 3° de cet article, insérer un alinéa ainsi rédigé :

...° Le huitième alinéa est complété par les mots : « ainsi que les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales » ;

M. Adrien Gouteyron. – Nous devons cette initiative au président de l'Observatoire de la décentralisation, auquel s'est joint un nombre significatif de collègues. Jean Puech souhaite que les élus locaux soient reconnus par la Constitution et qu'un statut leur soit accordé. Les auteurs avaient prévu de présenter cet amendement dans un article additionnel après l'article 30, mais le président Hyst nous a indiqué qu'il serait plus à sa place à l'article 34.

Nous serons satisfaits si l'amendement de la commission est adopté.

M. le président. – Sous-amendement n°155 rectifié *bis* à l'amendement n°151 rectifié de M. Puech, présenté par MM. Cointat, Duvernois, Mmes Kammermann et Garriaud-Maylam.

Compléter le dernier alinéa de l'amendement n° 151 rect. *quinquies* par les mots :

et des instances représentatives des Français établis hors de France

M. Christian Cointat. – Ce sous-amendement, qui concerne le mandat des élus des instances représentatives des Français établis hors de France, avait initialement été présenté ailleurs. Il a suivi le déplacement de l'amendement précédent. La réunion de l'ensemble dans un même texte est un peu lourde, mais cette mention répond à une revendication de longue date de l'Assemblée des Français de l'étranger, qui sont eux aussi des élus et souhaiteraient disposer d'un statut. Je ne voudrais pas, cependant, abuser et m'en remettrai à votre sagesse sur ce point si le sous-amendement n°504 est satisfait.

M. le président. – Amendement n°43 rectifié *bis*, présenté par M. Cointat, Mmes Kammermann, Garriaud-Maylam et M. Ferrand.

Après le 4° de cet article, insérer deux alinéas ainsi rédigés :

...° Après le huitième alinéa de l'article 34 de la Constitution, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« - l'organisation des instances représentatives des Français établis hors de France ; » ;

M. Christian Cointat. – Lorsque l'on représente une population importante, mais dépourvue de territoire, il faut être prudent. J'ai donc prévu un parachute ventral... (*Sourires*) Si le sous-amendement n°504 est satisfait, cet amendement n'aura pas lieu d'être.

M. le président. – Amendement n°453, présenté par Mme Cerisier-ben Guiga et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Après le 4° de cet article, insérer deux alinéas ainsi rédigés :

...° Après le quatorzième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« - de l'organisation des instances représentatives des Français établis hors de France ; »

Mme Monique Cerisier-ben Guiga. – Cet amendement est proche des amendements de M. Cointat, mais nous préférons le placer après le quatorzième alinéa de l'article 34. Bien que sans territoire, ou « extra-territoriale », nous souhaitons que l'Assemblée des Français de l'étranger soit considérée comme une collectivité territoriale « d'outre-frontière », selon l'expression de M. Cointat.

M. le président. – Amendement n°454, présenté par Mme Cerisier-ben Guiga et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Après le 3° de cet article, insérer deux alinéas ainsi rédigés :

...° Après le huitième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« - le régime électoral des instances représentatives des Français établis hors de France ; »

M. Richard Yung. – Cet amendement concerne le régime électoral des instances représentatives des Français établis hors de France. Nous voulons inscrire ces règles dans le marbre et institutionnaliser une décision du conseil constitutionnel.

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n°151 rectifié *quinquies*, identique à l'amendement de la commission. La commission est favorable aux préoccupations des représentants des Français établis hors de France et au sous-amendement n°504 de M. Cointat -ses autres amendements seront alors satisfaits.

Mme Rachida Dati, Garde des sceaux. – L'amendement n°503 rectifié *bis* propose que la loi fixe les règles et les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales. Ce domaine relève des compétences du législateur

car il touche aux libertés fondamentales, qu'il s'agisse du libre exercice de leur mandat par les élus, des garanties données au citoyen pour l'exercice des libertés publiques ou du principe de libre administration des collectivités territoriales.

Le Gouvernement est sensible à la position de la commission des lois, qui souhaite que ces dispositions figurent à l'article 34 pour les situer clairement dans le domaine législatif. Il est important de reconnaître le statut des élus locaux, qui s'engagent sur le terrain avec dévouement, au service de nos concitoyens. (*Marques d'approbation sur les bancs UMP*) Avis favorable.

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. – Ca fait plaisir !

Mme Rachida Dati, Garde des sceaux. – M. Cointat souhaite, par l'amendement n°504, placer clairement le régime électoral des instances représentatives des Français établis hors de France dans le domaine de la loi.

Cette compétence est d'autant plus légitime que ces parlementaires sont élus par l'Assemblée des Français de l'étranger. Favorable à l'amendement n°503 et au sous-amendement n°504.

M. Bernard Frimat. – Je remercie le président-rapporteur de la commission d'avoir su mettre de l'ordre et de l'unité dans ce qu'avait produit l'imagination foisonnante de M. Cointat.

Le sous-amendement n°504 est adopté.

Les amendements identiques n°503 rectifié et 151 rectifié quinquies sont adoptés.

Le sous-amendement n°155 rectifié bis et les amendements n°43 rectifié bis, 453 et 454 deviennent sans objet.

M. le président. – Amendement n°42 rectifié *bis*, présenté par M. Cointat, Mmes Garriaud-Maylam et Kammermann et M. Ferrand.

Après le 3° de cet article, insérer deux alinéas ainsi rédigés :

...° Après le huitième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« - le régime législatif et l'organisation particulière des Français établis hors de France ; » ;

M. Christian Cointat. – Il ne s'agit pas d'imagination foisonnante mais de parachute ventral ! Mes amendements ont été déposés avant que la commission n'adopte le sien et je ne voulais pas les retirer trop vite. Maintenant, l'essentiel est acquis. Reste toutefois le statut des élus, mais j'ai compris que la situation n'était pas tout à fait mûre. J'ai fait un appel.

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. – L'appel du 19 juin ! (*Sourires*)

M. Christian Cointat. – Mon amendement ne fait que reprendre une disposition de la Constitution qui concerne, elle, non des citoyens sans territoire mais un territoire sans habitants, les terres australes et antarctiques. Les Français de l'étranger ont des spécificités, qui doivent être prises en considération.

Je me rangerai à l'avis de la commission et du Gouvernement.

M. le président. – Amendement identique n°452, présenté par Mme Cerisier-ben Guiga et M. Yung.

Mme Monique Cerisier-ben Guiga. – Notre amendement a le même objet. Les Français de l'étranger sont soumis à des dispositions particulières en droit de la famille et en droit de la nationalité. Il faut en tenir compte.

Mais l'essentiel est acquis avec le vote qui vient d'avoir lieu.

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Retrait : ces amendements se recoupent avec ce qui vient d'être adopté.

Les amendements identiques n°42 rectifié bis et 452 sont retirés

M. le président. – Amendement n°59, présenté par MM. Virapoullé et Lecerf.

Après le 4° de cet article, insérer un alinéa ainsi rédigé :

...° Le quinzième alinéa est complété par les mots : « et de la recherche » ;

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Je le reprends, puisque la commission l'a adopté. De fait, cette précision est importante.

Mme Rachida Dati, Garde des sceaux. – On peut comprendre vos motivations mais une telle mention n'a rien à faire à l'article 34. Le législateur intervient déjà largement pour la recherche, notamment biomédicale, et il y aura bientôt des lois de programmation, sans oublier l'examen des lois de finances. Mais cet article ne concerne pas la matière des textes. Sagesse.

L'amendement n°59 rectifié est adopté.

M. le président. – Amendement n°450, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Après le 4° de cet article, insérer deux alinéas ainsi rédigés :

...° Après le dix-huitième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« - du droit de toute personne à disposer d'un logement décent. » ;

Mme Bariza Khiari. – Cet article, inspiré par M. Repentin, permettra de ne plus faire dépendre le droit au logement d'une interprétation jurisprudentielle sujette à revirement. En effet, plusieurs décisions de

justice ayant à considérer l'opposabilité du droit au logement se sont contredites, et ce n'est pas la loi du 5 mars 2007 qui va changer les choses !

« La possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent » a déjà été reconnue par le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 19 janvier 1995, comme objectif de valeur constitutionnelle résultant à la fois des alinéas 10 et 11 du Préambule de la Constitution de 1946 et du « principe à valeur constitutionnelle » de « sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme de dégradation » qu'implique le préambule de 1946 dans son ensemble. La mention de ce droit figure aussi à l'article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, à l'article 11 du pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ou encore l'article 31 de la charte sociale européenne. Mais la jurisprudence a souvent varié.

En 2002, un couple avait invoqué les dangers de son logement et saisi le juge administratif des référés pour qu'il impose à la mairie de Paris et au préfet de lui procurer un logement en attendant la réhabilitation du sien. Le Conseil d'État avait rejeté cette requête et on en avait déduit que le droit au logement, malgré sa valeur constitutionnelle, ne constituait qu'un simple objectif à atteindre pour les pouvoirs publics et pas un droit invocable par les particuliers. Et il aura fallu attendre le 5 mars 2007, suite au mouvement médiatique des Enfants de Don Quichotte, pour que vous consentiez à rendre ce droit opposable. Désormais, le code de la construction et de l'habitation prévoit en effet que : « Le droit à un logement décent et indépendant, [...] est garanti par l'État à toute personne qui [...] n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir. »

Aujourd'hui, nous vous proposons simplement de reprendre à votre compte la réalité jurisprudentielle selon laquelle le Préambule de la Constitution a valeur de droit positif. Pouvez-vous refuser d'inscrire le droit au logement dans l'article 34 au motif qu'il serait incongru de citer un droit fondamental qui découle déjà de l'interprétation du bloc de constitutionnalité ? Si vous êtes cohérents, la réponse est non. Souvenez-vous qu'en 2004, à l'occasion de la révision constitutionnelle visant à adopter la charte de l'environnement, le Parlement a élargi le domaine de la loi à la préservation de l'environnement, en ajoutant un alinéa juste là où nous vous proposons aujourd'hui d'ajouter la mention explicite du droit au logement.

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Cet amendement serait réducteur. Les règles relatives au droit du logement sont du domaine de la loi, à preuve celle du 5 mars 2007. Mais le droit au logement comporte nombre d'autres aspects que le droit à un logement décent. Votre amendement est en retrait par rapport au préambule de 1946. Défavorable, pour rendre service à ceux qui ont besoin de faire valoir leur droit au logement.

Mme Rachida Dati, Garde des sceaux. – L'article 34 ne fait qu'énumérer les matières législatives. Le droit au logement est un objectif, pas une matière législative. On peut voir ce qui ressortira des travaux du comité Veil.

Mme Bariza Khiari. – Laissez-moi vous démontrer que cela sera utile. La jurisprudence n'a pas toujours été constante. Pour guider le juge, le législateur est en droit de vouloir faire plus et mieux qu'une loi ordinaire. La loi du 5 mars 2007 commence d'ailleurs à montrer ses effets pervers : des juges ont considéré qu'elle ne donnait pas un droit au logement mais un droit d'accès à une procédure !

Le 5 juin, le Conseil de l'Europe a dénoncé une insuffisance manifeste d'offre de logements sociaux dans notre pays, estimant que ceci constituait une violation de la charte des droits sociaux. Mme Boutin a déclaré que l'observation valait pour la situation d'avant la loi Dalo. Si vous souhaitez donner toutes ses chances à cette loi, adoptez cet amendement !

M. Jean-Pierre Sueur. – Le raisonnement de M. le rapporteur me surprend...

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. – Souvent, les vôtres aussi me surprennent !

M. Jean-Pierre Sueur. – Vous dites que, pour garantir le droit au logement, mieux vaut ne pas l'inscrire à l'article 34 de la Constitution. Cet article mentionne pourtant l'enseignement, l'environnement, le droit syndical, la sécurité sociale. Le logement y a toute sa place, d'autant que le terme ne figure pas dans la Constitution, alors que l'environnement est mentionné. L'environnement, du reste, ne consiste-t-il pas aussi dans les conditions de vie concrètes de nos concitoyens ? Enfin, l'article 34 mentionne la propriété, droit important, reconnu depuis la Révolution française, qui établit un lien supplémentaire avec le logement.

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. – L'article 34 dispose que la loi fixe les règles relatives au droit du travail, et non pas du droit au travail, la différence est de taille ! Le droit au travail est mentionné dans le Préambule !

M. Jean-Pierre Sueur. – Donc vous seriez favorable à ce que l'article 34 mentionne aussi le droit du travail ? (*Exclamations à droite*)

A la demande du groupe socialiste, l'amendement n°450 est mis aux voix par scrutin public.

M. le président. – Voici les résultats du scrutin :

Nombre de votants	327
Nombre de suffrages exprimés	319
Majorité absolue des suffrages exprimés	160
Pour l'adoption.....	118
Contre	201

Le Sénat n'a pas adopté.

M. le président. – Amendement n°455, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Après le 4° de cet article, insérer deux alinéas ainsi rédigés :

...°Après le dix-huitième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« - de la liberté, du pluralisme et de l'indépendance des médias ; ».

M. David Assouline. – Il faut que, dans cette Constitution « rénovée », figure la mention de la liberté, du pluralisme et de l'indépendance des médias. J'ai d'abord souhaité que ce soit dès l'article premier, vous m'avez répondu comprendre l'intention, mais que la place n'était pas la bonne. Je reviens donc à la charge. La loi doit respecter ces principes, ce qui se traduit très concrètement, par exemple, lors des prises d'intérêt économique dans les entreprises de presse. L'influence des médias ne cesse de croître depuis 1958 dans la vie publique et la vie sociale, il faut garantir leur pluralisme et leur indépendance !

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. – La liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias sont des principes fondamentaux qui doivent relever de la loi : avis favorable.

Mme Rachida Dati, Garde des sceaux. – Ces principes sont fondamentaux, mais il est inutile de les mentionner à l'article 34, qui répartit les compétences entre le domaine législatif et le domaine réglementaire. La liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias relèvent des garanties fondamentales accordées aux citoyens pour exercer leurs libertés publiques, ils sont liés à la liberté d'opinion et de communication, reconnue par les articles X et XI de la Déclaration des droits de l'homme de 1789. Le Conseil constitutionnel a rappelé leur valeur constitutionnelle par des décisions de 1982, 1986 et 1989, de même qu'il a reconnu la valeur constitutionnelle de la liberté de la presse en 1984. Il n'y a donc pas lieu d'énumérer les libertés publiques à l'article 34. Avis défavorable.

M. Michel Charasse. – Je m'inquiète de la rédaction de cet amendement. Il place la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias parmi les matières dont la loi « détermine les principes fondamentaux ». La liberté d'opinion et de communication, reconnue par la Déclaration de 1789 comme l'un des droits les plus précieux de l'homme, relève essentiellement de la loi, le domaine réglementaire y est très restreint, nous nous en sommes aperçus en créant les autorités administratives indépendantes compétentes en la matière.

On nous propose à présent de l'inscrire à la fin de l'article 34, parmi les principes. Cela équivaldrait en somme à un déclassement partiel d'une matière qui, pour l'instant, relève entièrement du domaine de la loi,

qui en fixe les règles. Je suggère de la faire remonter au troisième alinéa de l'article.

M. David Assouline. – Rectification pertinente. Je la reprends à mon compte.

M. le président. – Ce sera donc l'amendement n°455 rectifié, rédigé comme suit :

Amendement n°455 rectifié, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Après le 3° de cet article, insérer un alinéa ainsi rédigé :

...° Dans le troisième alinéa, après les mots : « libertés publiques », sont insérés les mots : « la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias ; ».

M. David Assouline. – Je m'inquiétais de voir, depuis qu'ont débuté nos débats, aucun amendement socialiste retenu.

M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur. – Faux.

M. David Assouline. – Aussi me suis-je réjoui d'entendre la commission des lois émettre, dans sa sagesse, un avis positif sur celui-ci. Et voilà que Mme la ministre s'y oppose. Ce refus, venant d'un Gouvernement qui prétend renouer un dialogue constructif avec l'opposition, sonne comme un aveu. Je demande à notre Assemblée de suivre sa commission des lois afin de permettre à cette proposition, si elle est perfectible, de s'affiner au cours de la navette.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – J'avais proposé un amendement portant article additionnel avant l'article premier, qui disposait que les droits fondamentaux sont garantis par la Constitution. Je regrette qu'il ait été repoussé et je voterai celui-ci.

L'amendement n°455 rectifié est adopté.

L'article 11, modifié, est adopté.

Article 12 (Supprimé)

M. le président. – Amendement n°109, présenté par M. Hyst, au nom de la commission des lois.

Rétablir cet article dans la rédaction suivante :

Après l'article 34 de la Constitution, il est inséré un article 34-1 ainsi rédigé :

« Art. 34-1.- Les assemblées peuvent voter des résolutions dans les conditions fixées par une loi organique. Sont irrecevables les propositions de résolution mettant en cause, directement ou indirectement, la responsabilité du Gouvernement. »

M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur. – Alors que le Gouvernement, suivant en cela le comité Balladur, donnait aux assemblées, dans son texte initial, la possibilité de voter des résolutions, nos collègues députés ont, estimant cette latitude dangereuse, préféré la supprimer. Il me semble pourtant que les

résolutions, dès lors que leur usage est encadré, présentent un réel intérêt.

Le Parlement doit assumer sa fonction tribunitienne, qui trouve dans les résolutions son moyen d'expression le plus naturel, comme en témoigne l'expérience d'une grande majorité des parlements étrangers. Cette fonction ne peut se satisfaire de l'organisation de débats comme les questions orales avec débat qui n'ont pas vocation à déboucher sur une position formalisée. Dès lors, elle utilise le seul vecteur qui lui soit permis, la loi, au risque d'en dévoyer la nature. Lois mémorielles, déclaratoires : bien des dispositions législatives ont perdu tout caractère normatif. Le Parlement porte, comme le Gouvernement, une part de responsabilité.

M. Michel Charasse. – Dites l'exécutif, pas le Gouvernement, car les dérives n'ont pas commencé avec celui-ci...

M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur. – La possibilité de voter des résolutions offre ainsi une chance de recentrer la loi sur l'édiction de normes. Elle s'inscrirait dans un contexte très différent de celui des Républiques antérieures : sous l'empire de la Constitution de 1958, la responsabilité du Gouvernement ne peut être mise en cause que dans le cadre des dispositions de l'article 49. Enfin, l'expérience des résolutions européennes, introduites dans la Constitution par les révisions des 25 juin 1992 et 25 janvier 1999, montrent que le Parlement a fait un usage très mesuré du pouvoir qui lui a été reconnu.

Je vous propose en conséquence de conserver la disposition prévue dans le texte initial du projet de loi constitutionnelle en prévoyant cependant de renvoyer à la loi organique, et non aux règlements des assemblées, les modalités de mise en œuvre du droit de voter des résolutions. Les propositions de résolution mettant en cause, directement ou indirectement, la responsabilité du Gouvernement, seraient en outre irrecevables.

Parmi les conditions fixées dans la loi organique, devraient figurer deux conditions : un nombre minimal de signatures et un examen préalable en commission. Le Parlement disposerait ainsi, entre fonction législative et fonction de contrôle, d'un instrument adapté pour formuler une position ou un vœu.

M. le président. – Amendement identique n°138, présenté par M. de Rohan, au nom de la commission des affaires étrangères.

M. Josselin de Rohan. – Je souscris aux propos du rapporteur. Nous avons voté trop de lois mémorielles qui ont eu des effets ravageurs sur nos relations diplomatiques. La possibilité de voter des résolutions y portera remède. J'estime également indispensable que les deux chambres aient un même corps de règle. D'où la nécessité d'inscrire le dispositif, non dans le règlement de chaque assemblée, mais dans la loi organique. Compte aussi le dispositif de

filtrage : les résolutions peuvent aisément se transformer, si l'on n'y prend garde, en injonctions au Gouvernement. On en a vu, sous la IV^e République, faites pour mettre sournoisement en cause le Gouvernement.

M. Michel Charasse. – Sur l'ordre du jour !

M. Josselin de Rohan. – Mais si elles sont bien encadrées et restent votives sans devenir injonctives, les résolutions peuvent se révéler utiles, y compris pour appuyer le Gouvernement dans sa politique étrangère.

M. le président. – Amendement n°188, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC.

Rétablir cet article dans la rédaction suivante :

Après l'article 34 de la Constitution, il est inséré, un article ainsi rédigé :

« Art... Les assemblées peuvent voter des résolutions dans les conditions fixées par leur règlement. Elles s'imposent au gouvernement. »

M. Jean-François Voguet. – Bien des dispositions proposées par le comité Balladur ont été d'emblée écartées par le Gouvernement. Il est d'autant plus regrettable que les députés aient jugé utile de supprimer l'une de celles qu'il avait retenue, la possibilité de voter des résolutions, pourtant très encadrée puisque leur domaine restait limité et qu'elles ne pouvaient prendre valeur contraignante. Cette faculté aurait permis de garantir le caractère normatif de la loi.

Les sénateurs, émus, sur plusieurs bancs, de cette suppression, proposent le rétablissement de l'article. Nous y sommes favorables, mais souhaitons aller plus loin, en les rendant impératives.

M. le président. – Amendement n°278 rectifié, présenté par M. Mercier et les membres du groupe UC-UDF.

Rétablir cet article dans la rédaction suivante :

Après l'article 34 de la Constitution, il est inséré un article ainsi rédigé :

« Art. 34-1. - Sans préjudice de l'application des articles 49 et 50, les assemblées peuvent voter des résolutions dans les conditions fixées par leur règlement. »

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – L'unanimité qui se dégage pour le rétablissement du dispositif cache peut-être quelques désaccords quant à l'encadrement de l'exercice de ce droit. Il faut certes le rétablir, car il constitue la pierre angulaire de ce texte, tant il est emblématique de la revalorisation du rôle du Parlement. Mais c'est à chaque assemblée qu'il revient de décider souverainement, dans son règlement, des modalités techniques d'exercice de cette faculté.

Comme pour les résolutions européennes, il revient au règlement de chaque assemblée de fixer les conditions de l'exercice de ce droit. Nous espérons que les députés nous rejoindront.

M. le président. – Amendement n°353, présenté par Mmes Boumediene-Thiery, Blandin, Voynet, MM. Desessard et Muller.

Rétablir cet article dans la rédaction suivante :

Après l'article 34 de la Constitution, il est inséré un article ainsi rédigé :

« Art. 34-1. - Les assemblées peuvent voter des résolutions dans les conditions fixées par leur règlement. Une loi organique détermine le nombre maximum de résolutions que peuvent voter les assemblées par session ainsi que leur domaine. »

Mme Alima Boumediene-Thiery. – Je salue l'initiative de M. Hiest de rétablir les résolutions, si utiles pour les lois mémorielles. A condition qu'on ne les oublie pas dans les tiroirs comme certaines résolutions européennes... Cependant, son amendement renvoie à la loi organique, d'où un risque de dérive que le mien évite en laissant le règlement de chaque assemblée libre de décider.

M. le président. – Amendement n°456, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste et apparentés.

Rétablir cet article dans la rédaction suivante :

Après l'article 34 de la Constitution, il est inséré un article 34-1 ainsi rédigé :

« Art. 34-1. - Les assemblées parlementaires peuvent voter des résolutions. Celles-ci sont transmises au Gouvernement et publiées au Journal officiel. »

M. Jean-Pierre Sueur. – Le sort des résolutions votées par les parlementaires a été scellé par le Conseil constitutionnel dès les débuts de la V^e République : ses décisions des 17 et 24 juin 1959 ont considérablement réduit leur champ. Dès lors, le Parlement est placé dans une situation dans laquelle il doit, pour exprimer une opinion, déposer des amendements ou des propositions de lois. Ces objets de communication relèvent davantage d'une littérature nourrie de fortes convictions que d'un véritable travail législatif d'établissement de la norme.

Il est très important de rétablir l'article 12 car il n'est pas convenable que le Parlement ne puisse s'exprimer sur des sujets essentiels parce qu'ils sont nationaux alors qu'il le peut quand ils sont européens. Nous ne pensons cependant pas qu'il soit utile de renvoyer à la loi organique ni qu'il faille interdire les résolutions susceptibles de mettre en cause directement ou indirectement la responsabilité du Gouvernement : il ne faut pas limiter la capacité de la représentation nationale...

M. Josselin de Rohan, rapporteur pour avis – Vive la IV^e !

M. Jean-Pierre Sueur. – Ces résolutions n'auront aucun effet normatif, ce qui n'était pas le cas sous la IV^e.

M. Josselin de Rohan, rapporteur pour avis. – Vous revenez à vos anciens errements !

M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur. – Nous souhaitons que la proposition puisse prospérer. Or l'Assemblée nationale, dont j'ai lu attentivement les débats, n'avait pas retenu la rédaction initiale. C'est pourquoi je tiens beaucoup à ce que la loi organique permette aux deux chambres d'avoir des positions de même nature. Il ne s'agit pas de mettre en cause directement ou indirectement la responsabilité du Gouvernement et, si l'on veut que l'Assemblée revienne sur son vote négatif, il faut prévoir un encadrement. Aussi, après avoir pensé à rétablir l'article, j'ai recherché un contrôle. Les autres amendements sont satisfaits au moins partiellement par le nôtre, sauf celui de Mme Borvo Cohen-Seat qui prévoit que les résolutions s'imposeraient au Gouvernement.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Je m'expliquerai.

M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État. – Le Gouvernement avait souhaité combler une lacune dans les modes d'expression du Parlement. La plupart des parlements disposent, avec les résolutions, d'un mode d'expression politique qui permet de dégager les lois de dispositions non normatives. Le Gouvernement n'avait pas été insensible aux observations sur les abus éventuels et il avait vu d'un œil favorable les solutions alternatives de la commission des lois de l'Assemblée nationale. Vos commissions empruntent une autre voie, en encadrant les résolutions. Il appartiendra aux assemblées d'éviter toute dérive pour que les projets de résolution mettant en cause directement ou indirectement la responsabilité du Gouvernement soient déclarés irrecevables. Le Conseil constitutionnel veillera à ce que la loi organique et le règlement des assemblées respectent ces règles. Sagesse sur les amendements n^{os} 109 et 108 et avis défavorable sur les autres.

M. Josselin de Rohan, rapporteur pour avis. – L'amendement du groupe CRC est exactement à l'opposé de ce que nous voulons faire. Des résolutions qui s'imposent au Gouvernement marqueraient le retour à ce que nous avons souhaité éviter en 1958. Prenez un gouvernement qui doit aller mener une négociation compliquée à l'OMC ou dans un conseil européen, alors que l'opinion publique ou des professions sont profondément hostiles à toute concession. On entend le lier grâce à une résolution votée dans l'émotion du moment. Comment arriver à un accord sans aucune marge de négociation ? On peut rédiger une motion de manière à condamner d'avance le ministre qui aura consenti des concessions ! Il serait extrêmement grave de rendre dangereuse pour l'action gouvernementale une

pratique que nous avons voulu bonne. La rédaction de la commission des lois permettra d'éviter cet inconvénient parce qu'elle prévoit l'indispensable filtre.

M. Michel Charasse. – Malgré l'heure tardive, la discussion est intéressante car, si l'amendement des commissions est adopté, il ne sera pas si simple d'ajuster notre règlement. Nous sommes en effet dans un domaine proche des vœux d'intérêt général au conseil général : une résolution pourra, par exemple, demander au Gouvernement d'examiner la situation des handicapés. Il faut cependant apporter des précisions, parce que chacun comprend bien que, si la résolution ne peut directement ou indirectement mettre en cause la responsabilité du Gouvernement, celui-ci ne peut l'engager sur la résolution au titre de l'article 49-3. Cependant, une fois la résolution adoptée, rien n'interdit à l'opposition de déposer une motion de censure en application de l'article 49-2, le Gouvernement pouvant quant à lui recourir au 49-1. Il faudra donc veiller à ce qu'on ne mette pas dans le règlement ce que nous ne voulons pas qu'il y ait.

Ce dispositif n'a rien à voir avec les résolutions de la IV^e République, dont l'objet était de mettre en cause la responsabilité du Gouvernement, qui se sentait obligé de démissionner même lorsqu'elles étaient adoptées sans la majorité constitutionnelle requise pour le renverser.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Décidément, il faudra organiser un jour un débat sur la IV^e République !

Je veux bien que l'on limite le champ de la résolution, mais je ne comprends pas comment le Gouvernement pourrait ne pas donner suite à une résolution votée par la majorité. Autant dire que le Parlement n'a que le droit de voter des vœux pieux !

M. Henri de Raincourt. – C'est déjà pas mal !

M. Jean-Pierre Sueur. – Je suis d'accord avec M. de Rohan : même si le Gouvernement tire le meilleur parti de la résolution, celle-ci ne s'impose pas au sens juridique du terme.

M. Michel Charasse. – D'autant qu'elle sera votée par une seule assemblée !

M. Jean-Pierre Sueur. – Mais la liberté d'expression du Parlement doit être entière : nous pouvons éventuellement critiquer telle ou telle disposition et souhaiter la voir réformée. Je m'interroge : qu'est-ce qu'une résolution mettant en cause la responsabilité du Gouvernement ? Pouvez-vous nous donner un exemple ? Il ne s'agit pas d'une motion de censure. Est-ce à dire que l'on ne peut critiquer le Gouvernement ? Dire par exemple que l'on soutient le Gouvernement quand il cherche à obtenir -sans succès- des avancées sur le prix du pétrole au Conseil européen, est-ce mettre en cause sa responsabilité ?

M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur. – C'est parfaitement clair. Prenons l'exemple du Livre blanc sur la défense. Imaginons que le Parlement vote une résolution demandant que rien ne change.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – La majorité ne la voterait pas !

M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur. – Ce serait remettre en cause l'action du Gouvernement. (*M. Jean-Marie Vanlerenberghe s'exclame*) En revanche, une résolution disant que l'on comprend la nécessité de réformer les armées, mais que l'on souhaite qu'il soit tenu compte de l'aménagement du territoire, serait, elle, recevable.

M. Jean-Pierre Sueur. – Puis-je reprendre la parole ? (*Vives protestations sur les bancs des commissions et du Gouvernement*)

M. le président. – Vous vous êtes déjà exprimé. Il est tard.

M. David Assouline. – Cet exemple a clarifié les choses mais contredit quelque peu l'interprétation de M. de Rohan, que je rejoignais. La notion de mise en cause de la responsabilité du Gouvernement est tellement subjective que l'on ne pourra aborder sans risque d'autres sujets que les petites fleurs et le beau temps !

La mesure proposée se rapproche des vœux votés par les conseils généraux : cela ne s'impose pas mais permet le débat. (*M. le rapporteur le confirme*) Mais les vœux ne peuvent être déclarés irrecevables, comme le souhaite M. Karoutchi pour ces résolutions !

On offre une avancée au Parlement sans porter atteinte à l'exécutif. Or, selon l'interprétation du ministre, la résolution ne pourra même pas être discutée si seulement elle conduit à critiquer ! C'est limiter considérablement ce nouveau droit.

M. Jean-Pierre Sueur. – (*M. le rapporteur et M. le ministre protestent*) Je remercie le président pour son indulgence... L'exemple donné montre que l'on s'égare complètement. Que l'on ne puisse évoquer des secrets militaires, soit, mais la parole du Parlement sur des questions comme l'aménagement du territoire ou l'organisation de la défense est légitime, quelle qu'elle soit. Au nom de quoi limiterait-on sa liberté d'expression ?

M. Nicolas Alfonsi. – La nature des choses rétablira un équilibre. Il y a toujours dans les parlements une majorité et une minorité, mais les résolutions devront aller plus loin que la seule majorité et le Gouvernement ne sera pas obligé par elle !

M. David Assouline. – Il n'y aura jamais de résolution !

L'amendement n°109, identique à l'amendement n°138, est adopté.

Les amendements n°s 188, 278 rectifié, 353 et 456 deviennent sans objet.

Articles additionnels

L'amendement n°389 rectifié n'est pas soutenu.

M. le président. – Amendement n°461, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Après l'article 13, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article 36 de la Constitution est ainsi rédigé :

« Art. 36. - L'état de siège et l'état d'urgence sont décrétés en Conseil des ministres.

« Leur prorogation au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par la loi. »

M. Bernard Frimat. – L'état de siège, qui date de 1849, est désormais peu usité. En revanche, l'état d'urgence a été utilisé en 1958 en Algérie, en 1961, en Nouvelle-Calédonie et, plus récemment, en 2005 dans les banlieues. En matière de libertés publiques, il entraîne une extension considérable des pouvoirs de police. Plutôt que de s'en tenir à la simple jurisprudence du Conseil d'État, nous proposons de constitutionnaliser l'état d'urgence. Cette proposition, qui figurait déjà dans le rapport Vedel, a été reprise par le comité Ballardur.

M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur. – La mise en œuvre de l'état d'urgence étant strictement contrôlée par le Conseil d'État, il n'est pas certain qu'une modification constitutionnelle apporte une garantie supplémentaire. Qu'en pense le Gouvernement ?

Mme Rachida Dati, Garde des sceaux. – Le Gouvernement avait inscrit l'état d'urgence dans son avant-projet de loi constitutionnelle, mais le Conseil d'État l'a persuadé que c'était inutile.

L'état d'urgence existe depuis 1955 ; il a été maintenu après 1958. En 2005, le Conseil d'État a vérifié la justification de sa mise en œuvre. L'adjonction proposée est donc inutile.

M. Hugues Portelli. – L'état d'urgence et l'état de siège résultent de lois très anciennes dont la rédaction est périmée. Le débat devrait porter sur le contenu, pas sur les modalités. Ne les inscrivons pas tout de suite dans la Constitution.

M. Michel Charasse. – C'est déjà fait pour l'état de siège !

M. Bernard Frimat. – Je suis fasciné par l'esprit d'ouverture du Gouvernement ! Quelle ouverture au dialogue ! Je trouve son attitude infiniment regrettable.

M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État. – Vous avez un *a priori*.

M. Bernard Frimat. – Que le Conseil d'État veuille conserver ses attributions, c'est une chose, mais l'état de siège, qui n'est pas utilisé, figure dans la Constitution, pas l'état d'urgence, qui est utilisé.

Je constate que le Gouvernement reste fermé même à l'ouverture de la commission. J'avais annoncé que nous tirerions les conclusions à la fin de notre débat. En première semaine vous n'avez rien accepté ; il vous reste une chance en deuxième semaine. (*Rires*)

L'amendement n°461 n'est pas adopté.

M. Christian Cointat. – Nous votons de nombreuses lois, dont certaines restent inappliquées fautes de décrets, ce qui est infiniment regrettable. Mon amendement contribue à renforcer les pouvoirs du Parlement.

M. David Assouline. – Ses pouvoirs n'augmentent pas !

M. le président. – Amendement n°194, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC.

Avant l'article 13 *bis*, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article 37 de la Constitution est abrogé.

Mme Odette Terrade. – L'apparition d'un domaine réglementaire autonome est une des principales innovations constitutionnelles de la V^e République.

L'article 21 de la Constitution confie au Premier ministre le soin d'assurer l'exécution des lois. Nous ne le contestons pas, tant que les décrets restent subordonnés à la loi. C'est pourquoi nous demandons que les projets de décret soient transmis au Parlement, ce qui est rarement fait.

Cela dit, le texte constitutionnel et la pratique de la V^e République ont conféré au pouvoir réglementaire une force préjudiciable à la démocratie. La stricte réduction de l'initiative parlementaire et le recours accru aux ordonnances de l'article 38 signent le recul du pouvoir parlementaire.

L'article 37 de la Constitution confère au pouvoir exécutif une compétence normative propre. Comme nous l'avons déjà dit, le renforcement des droits du Parlement conduit à supprimer ce vaste domaine réglementaire réservé.

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. – La commission a adopté un amendement à l'article 3 du projet de loi pour approfondir le contrôle de l'application des lois. Le dispositif ne néglige pas les textes d'application. Le Sénat le fait depuis 1991.

L'ajout proposé n'est pas nécessaire, car il nous appartient aussi de contrôler la bonne volonté du Gouvernement dans l'application des lois. Il est parfois impossible de publier des textes d'application dans les six mois.

L'amendement n°194 est présenté par cohérence avec celui qui tendait à supprimer la définition du domaine de la loi. Par cohérence avec sa propre position, la commission est défavorable.

Mme Rachida Dati, Garde des sceaux. – Le Gouvernement ne veut pas abroger l'article 37 de la Constitution.

Il partage l'objectif de M. Cointat, mais pas l'inscription du principe dans la Constitution, d'autant plus qu'il est prévu qu'une loi puisse y déroger.

M. Christian Cointat. – J'avais déposé cet amendement avant de connaître le dispositif de contrôle élaboré par la commission. Par ailleurs, le Gouvernement a répondu dans le sens que je souhaitais à mon amendement d'appel. Je le retire donc.

L'amendement numéro 44 rectifié bis est retiré.

Mme Bariza Khiari. – Nous le reprenons !

Le CV anonyme est un outil puissant pour combattre la discrimination à l'embauche, mais le Gouvernement traîne les pieds.

M. Jean-Pierre Sueur. – M. Cointat aborde un problème très important, puisque tout gouvernement peut empêcher l'application d'une loi votée par le Parlement.

M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur. – Sauf si elle est d'application directe !

M. Jean-Pierre Sueur. – Après avoir éprouvé de grandes difficultés à faire voter un amendement, j'ai dû ramer pendant quatre ans pour obtenir son décret d'application.

En définitive, la volonté du législateur est continuellement bafouée.

Je regrette que la disposition présentée par M. Cointat ne comporte pas de sanctions.

Nous pouvons le critiquer mais si le ministre n'en tire pas les conséquences, nous n'avons aucun moyen d'agir. L'amendement de M. Cointat, repris par Mme Khiari, avait le mérite d'inscrire dans la Constitution que selon le droit commun, les décrets d'application doivent être publiés dans les six mois. Cela n'aurait pas empêché que la loi puisse prévoir des délais plus longs en cas de besoin. Si nous adoptons cet amendement, cela permettra l'application effective des textes que nous discutons souvent pendant des heures !

M. Michel Charasse. – Il est vrai qu'il est irritant de voir que les décrets d'application de textes que nous votons souvent dans l'urgence sont publiés six mois, un an ou deux ans plus tard. Mais si on veut que les autorités exécutives appliquent les textes votés dans des délais stricts, il faut aussi penser à ces autres autorités exécutives que sont les maires, les présidents de conseils généraux et régionaux, qui ne se bousculent pas pour appliquer des textes lorsque ceux-ci ne leur conviennent pas... Si le Gouvernement prend trop de retard dans la publication des décrets d'application, l'Assemblée nationale a la possibilité de mettre en cause la responsabilité du Gouvernement.

Le Parlement pourrait éviter les retards excessifs en n'imposant pas dans les lois une multitude de décrets qui, pour la plupart, ne sont pas nécessaires.

M. Jean-Jacques Hiest, *rapporteur* – C'est vrai !

M. Michel Charasse. – Il peut aussi proposer de supprimer dans les textes examinés la mention de décrets manifestement inutiles. Enfin le Parlement devrait arrêter d'imposer dans les textes législatifs la consultation d'une multitude d'organismes plus ou moins représentatifs : au bout d'un an on n'a pas réussi à voir tout le monde, et il est impossible dans ces conditions de tenir les délais. Il existe donc des moyens pour le Parlement d'imposer au Gouvernement de tenir ses délais, mais le Parlement devrait aussi balayer devant sa porte !

M. David Assouline. – Nous avons l'ambition de revaloriser le Parlement dans la société. Or nos concitoyens constatent que beaucoup de lois sont votées, mais que les choses ne bougent pas, parce que ces lois s'empilent sans que les décrets d'application soient publiés. Au moment où l'on cherche à revaloriser le Parlement, l'inscription dans la Constitution de l'obligation de publier ces décrets dans un délai de six mois serait peut-être la mesure la plus perceptible. Elle aurait aussi des conséquences bénéfiques sur le travail parlementaire, car si les décrets d'application étaient rapidement publiés, on y réfléchirait à deux fois avant de faire une nouvelle loi sur un même sujet deux ans après la précédente !

L'amendement 44 rectifié ter n'est pas adopté.

M. Bernard Frimat. – Monsieur le président, il est 2 heures passées, nous avons examiné ce soir soixante amendements, il en reste 243, nous avons encore deux jours pour achever leur examen devant nous. Étant donné les conditions dans lesquelles nous avons travaillé et la fatigue générale, je souhaite que nous nous interrompions, afin que chacun puisse vaquer demain à ses occupations.

M. Michel Charasse. – Surtout avec ces courants d'air !

M. Jean-Pierre Raffarin. – Notre esprit d'ouverture nous conduit à applaudir à la proposition de M. Frimat !

M. Jean-Jacques Hiest, *rapporteur*. – Je suis à la disposition du Sénat, prêt à siéger indéfiniment s'il le juge nécessaire.

M. Roger Karoutchi, *secrétaire d'État*. – Le Gouvernement fait confiance au Sénat pour que la discussion se poursuivre à un rythme soutenu lors des prochaines séances ; il n'a donc pas d'objection à ce que la séance soit levée.

Prochaine séance, lundi 23 juin à 15 heures.

La séance est levée à 2 h 5.

Le Directeur du service du compte rendu analytique :

René-André Fabre

ORDRE DU JOUR

du lundi 23 juin 2008

Séance publique

À 15 HEURES ET LE SOIR,

Suite de la discussion du projet de loi constitutionnelle (n° 365, 2007-2008), adopté par l'Assemblée nationale, de modernisation des institutions de la V^e République.

Rapport (n° 387, 2007-2008) de M. Jean-Jacques Hiest, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

Avis (n° 388, 2007-2008) de M. Josselin de Rohan, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

DÉPÔT

La Présidence a reçu de M. Georges Mouly une proposition de loi visant à préciser l'établissement d'une servitude en dérogation à l'exigence d'une distance d'éloignement entre bâtiments agricoles et habitations ou immeubles occupés par des tiers.

ERRATA

Dans le compte rendu du jeudi 19 juin 2008 :

- page 43, colonne de droite, quatorzième ligne avant la fin, bien lire « ce sera donc l'amendement n°48 rectifié *bis* » ;

- page 44, colonne de gauche, à la vingt-quatrième ligne, bien lire « l'amendement n°48 rectifié *bis* est mis aux voix par scrutin public ».