

M. Max LEJEUNE - Sans aucunement mésestimer la nécessité que nos débats soient retransmis dans les meilleures conditions, je me permettrai de faire observer que nous sommes une assemblée législative, délibérante, qui travaille, et non un music-hall. (*Applaudissements sur divers bancs*)

M. le PRESIDENT - Permettez-moi, Monsieur Lejeune, de ne pas être d'accord avec vous sur un point : le fait que nos débats soient retransmis à la télévision n'assimile pas nécessairement l'Assemblée à un music-hall.

PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE

L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi constitutionnelle portant modification de l'article 6 de la Constitution.

M. PIOT, *rapporteur de la commission des Lois* - Il y aura cent ans le 20 novembre prochain, qu'à la suite d'un message du maréchal Mac Mahon, la durée du mandat de Président de la République Française a été fixée à sept ans. Inspiré beaucoup plus par les circonstances politiques de l'époque que par un profond raisonnement constitutionnel, l'auteur du projet ne se doutait pas qu'il allait fonder, en ce domaine, une longue tradition française.

Le septennat franchira-t-il la barre du siècle ? C'est en examinant le projet qui nous est proposé, conformément à l'article 89 de la Constitution, que nous serons en mesure de répondre à cette question.

Pourquoi réduire le mandat présidentiel ? Quel est l'objet de la réforme ? Quelle en est la portée ? Tels sont les trois thèmes que je développerai brièvement.

Le projet se présente comme la matérialisation d'une idée plusieurs fois exprimée depuis qu'en 1962, un changement fondamental est intervenu : l'élection du chef de l'Etat au suffrage universel. Point n'est besoin d'une longue démonstration pour prouver que le chef de l'Etat, tel qu'il était désigné en 1958 - par un collège de notables - était bien différent du chef de l'Etat élu en 1965 puis en 1969, au suffrage universel. A tel point qu'on a pu dire que cette élection est devenue "la clé de voûte" du régime politique français.

Toutefois, si l'on a bien perçu l'importance de la modification intervenue en 1962, on a moins mesuré les conséquences directes qui en ont découlé pour le titulaire de la charge présidentielle, sans doute parce que, en définitive, ce dernier est le seul à pouvoir véritablement les percevoir.

L'annonce de la réforme faite par le chef de l'Etat dans le message qu'il a adressé au Parlement en avril 1973 permet de mieux comprendre les raisons qui militent en faveur d'une réduction de la durée du mandat présidentiel.

La première réside dans les conditions mêmes de l'élection présidentielle, avant laquelle chaque candidat est amené à s'engager sur un programme. Or, comme l'a souligné le Premier ministre devant la commission, l'exécution d'un tel programme ne saurait se confondre tout à fait avec un mandat de sept ans puisque, au cours d'une durée aussi longue, de nouvelles initiatives, des inflexions à la politique initiale se révèlent fatalement nécessaires.

La deuxième raison tient au fait que le suffrage universel direct confère à celui qu'il investit la responsabilité, et du même coup l'autorité qui en est inséparable. N'est-il pas souhaitable, n'est ce pas la logique de la démocratie de fonder plus souvent la légitimité de tels pouvoirs ? N'est-ce pas un besoin naturellement ressenti par le président en place de solliciter plus fréquemment la confirmation de l'adhésion du peuple français à sa politique ? Il existe, certes, d'autres moyens de relancer la confiance. Mais le referendum est à la fois périlleux et difficile.

La troisième raison est encore moins contestée, puisqu'elle est invoquée par plusieurs familles politiques pour réclamer une réforme inscrite dans leur programme au nom de la démocratie. Elire le président, ce peut être aussi le remplacer : qui peut soutenir que, si cette faculté est offerte plus souvent, la démocratie n'aura pas à y gagner ?

Une fois reconnu le bienfondé de la révision, il faut s'interroger sur la durée souhaitable du mandat présidentiel. Le droit comparé ne fournit aucun exemple incontestable : la durée des mandats des chefs d'Etat varie de quatre à sept ans - huit au Libéria -. Entre les trois solutions possibles - quatre, cinq ou six ans - le projet choisit la solution médiane, à cause des inconvénients des deux autres ; quatre ans, cela conduirait à faire élire le président pour une durée moindre que les députés : mauvaise solution ; au mandat de six ans on peut adresser sensiblement les mêmes reproches qu'au mandat de sept ans, et cette réduction ne vaudrait pas la peine d'une révision de la Constitution.

Cependant, il ne serait pas souhaitable que le choix d'une durée identique pour le mandat du président et celui des députés conduise certains à considérer comme nécessaire leur concomitance. L'exposé des motifs rappelle que cela remettrait en cause l'esprit même des institutions et l'équilibre des pouvoirs. Dans sa conférence de presse du 31 janvier 1964, le général de Gaulle avait estimé nécessaire de rappeler fortement que parce que la France est ce qu'elle est, il ne faut pas que le Président soit élu simultanément avec les députés, ce qui mêlerait sa désignation à la lutte directe des partis, altérerait le caractère et abrégérait la durée de sa fonction de chef de l'Etat". Dans le message du 3 avril 1973, l'actuel chef de l'Etat s'est dit de même "hostile à la coïncidence des élections législatives et présidentielles que le droit de dissolution rend d'ailleurs illusoire".

Le bon fonctionnement du régime politique français n'a rien à gagner à un système qui aboutirait à organiser périodiquement et parfois pour longtemps la vacuité du pouvoir. En outre, on pourrait craindre que les élections législatives n'aient à pâtir de la coexistence avec une élection que la grande majorité des Français reconnaissent comme le fait majeur de notre vie politique. Il n'est pas inintéressant de rappeler à ce propos le résultat d'un sondage effectué par la SOFRES en mars 1972 : Il s'agissait de classer par ordre d'importance cinq types de consultations électorales : la moitié des personnes interrogées ont cité en premier lieu l'élection du Président de la République.

Certes d'imprévisibles circonstances peuvent en certaines occasions amener l'organisation d'élections à des dates très proches, voire simultanément. On se tromperait cependant en croyant que le projet de révision aura pour effet de favoriser la concomitance des élections. Avec le mandat de sept ans, 1983 aurait vu se dérouler en mars les élections législatives, en avril les élections municipales, en mai ou juin les élections présidentielles, en septembre le renouvellement du tiers du Sénat.

La commission des Lois a entendu longuement le Premier ministre. Après discussion, elle a adopté le projet à la majorité, sans modification. Certains s'interrogent et continuent à s'interroger sur le but et la portée de la réforme. Les uns restent attachés à des principes, à un siècle de tradition. D'autres pensent qu'il faut tenir compte des leçons de la réalité. Le général de Gaulle lui-même avait ce souci constant, lui qui rappelait, à la fin de son important discours du 16 juin 1964, les paroles de Solon à qui on demandait quelle était la meilleure constitution : "Dites-moi d'abord pour quel peuple et à quelle époque". *(Applaudissements sur de nombreux bancs de l'Union des démocrates pour la République et des Républicains indépendants)*

M. le PRESIDENT - MM. Chandernagor, Robert Fabre, Guy Mollet et les membres du groupe du parti socialiste et des radicaux de gauche opposent la question préalable en application de l'article 91, alinéa 4, du Règlement.

M. CHANDERNAGOR - La guerre fait rage au Moyen-Orient et risque de s'étendre de proche en proche s'il n'y est pas rapidement mis fin. En France, l'inflation se développe, les luttes sociales se durcissent et s'amplifient : hier les cheminots étaient en grève, vendredi les éleveurs du Centre barraient les routes. Mais nous, nous allons doctement disserter des institutions. Nous sommes d'autant plus tentés de parler d'un débat de diversion que les motifs donnés à l'urgence ne sont pas convaincants. Nous connaissons par l'exposé des motifs les raisons officielles. Elles sont très concises : le septennat permettait au Président de la République d'être un élément de permanence et de stabilité à l'écart des luttes politiques ; la Constitution de 1958 et l'élection du Président de la République au suffrage universel ont renforcé et politisé la fonction ; il faut donc permettre aux électeurs de se prononcer sur ses orientations tous les cinq ans.

Cette concision permet de parer le projet des attrait d'une rigoureuse logique. Certes, il est en contradiction avec plusieurs déclarations du Président précédent, pour qui la durée du mandat était une condition essentielle du bon exercice de la fonction. Je citerai que la dernière, celle du 9 septembre 1968 : "le chef de l'Etat répond de l'intérêt supérieur de la nation, assure la stabilité des institutions et la continuité des affaires publiques. Son action et sa fonction ont une longue portée, qui dépasse la conjoncture : c'est pourquoi il est élu par le peuple pour sept ans et rééligible". Nous reconnaissons que le prédécesseur ne lie pas le successeur et il y a là une affaire de famille dans laquelle nous aurions mauvaise grâce à interférer. *(Applaudissements sur les bancs des Socialistes et Radicaux de gauche)*.

Mais le projet est également en contradiction avec des propos tenus dans la majorité il y a quelques jours à peine, après les élections cantonales. Dans ce pays, on vote trop fréquemment, avons-nous entendu dire. On votera donc plus fréquemment encore ! *Verba volant...* et il fallait bien trouver une explication rassurante aux abstentions. Le projet est en contradiction aussi avec la pensée du candidat Georges Pompidou telle qu'il l'exprimait en répondant à des questions de Serge Groussard - voir l'*Aurore* du 9 juin 1969. Question : "Vous étiez très partisan de limiter la durée du mandat présidentiel à cinq ans. Avez-vous changé ?" Réponse : "Je n'ai jamais énoncé pareille affirmation.

Il ne serait pas raisonnable de la réduire ainsi et chez certains de ceux qui ont proposé de modifier la Constitution, il y aurait des arrières-pensées !" (*rires et applaudissements sur les bancs des Socialistes*) On peut toujours changer d'avis. Mais restent les arrières-pensées. Libre à chacun de les interpréter, et nous avons fait nous-mêmes quelques supputations.

S'agirait-il, pour l'actuel Président de la République, d'accroître ses pouvoirs ? Inutile, il les a déjà tous !

S'agirait-il pour lui d'abrèger la durée de son premier, et, éventuellement de son second mandat ? Inutile, il peut démissionner à tout moment.

S'agit-il vraiment pour lui de revenir plus fréquemment à la source de ses pouvoirs, au suffrage universel ? Il est vrai que la Cinquième République, telle qu'elle est devenue, a ceci de commun avec le Second Empire que son chef, pour se soutenir, doit en appeler de temps en temps au peuple par delà les corps intermédiaires. Mais il y a pour cela le plébiscite - pardon, je veux dire : le referendum. La machine, il est vrai, semble quelque peu enrayée. Après l'échec de 1989, le maigre succès du referendum sur l'Europe montre que la voie est devenue périlleuse. Reste donc l'élection à intervalles plus fréquents. J'accorde que c'est certainement là l'un des motifs du projet.

Mais il ne suffit à expliquer ni la procédure choisie, ni sa rapidité. Si j'en crois la volonté exprimée par le Président de la République d'aller jusqu'au terme normal de son premier mandat, la réforme ne produira effet qu'en 1991. Alors, pourquoi maintenant et pourquoi tout de suite ? C'est seulement au niveau des arrières-pensées politiques que l'on trouve la réponse à ces deux questions.

En ce début d'une législature nouvelle, marquée par un net recul de la majorité (*Interruptions sur les bancs de l'Union des Démocrates pour la République et des Républicains indépendants*) et par l'affirmation d'une importante force de gauche, il est tentant pour le Président de la République d'essayer de normaliser tout à la fois la situation institutionnelle et la situation politique.

La situation institutionnelle a été dominée par une évolution de fait qui a laissé à une partie de l'opinion et du personnel politique un traumatisme grave. La réforme de 1962 s'est faite contre la volonté du Parlement et par une procédure dont le moins qu'on puisse dire est qu'elle était juridiquement contestable. L'usage constant fait par la Présidence de la République des textes constitutionnels a entraîné un accroissement indéfini de ses pouvoirs, et l'affaiblissement corrélatif de ceux du Parlement. Comme il serait tentant de passer l'éponge en faisant avaliser par le Congrès cette mutation considérable ! L'opération politique serait profitable, même si elle n'entraînait que les Réformateurs, voire quelques-uns d'entre eux, car elle serait annonciatrice d'un élargissement de la majorité. En outre, on semblerait prendre l'opposition à contre pied.

Gaston Defferre, François Mitterrand, candidats à la présidence de la République, ont été amenés à définir leurs grands objectifs, leurs grandes options politiques, et le programme commun de la gauche prévoit, entre autres réformes - "entre autres" est important - la réduction à cinq ans du mandat présidentiel. (*Interruptions sur les bancs de l'Union des Démocrates pour la République*) Vous ne manquez pas de le rappeler, en laissant entendre que la gauche aurait ainsi continué l'évolution constitutionnelle survenue depuis 1962, ce qui est une contre-vérité absolue (*Rires sur les bancs de l'Union des Démocrates pour la République et des Républicains indépendants, applaudissements sur les bancs des socialistes*). Car, s'il est normal qu'un candidat à la Présidence de la République expose ses grandes options, nous avons toujours soigneusement distingué ces options du programme de gouvernement que nous ne manquons jamais de soumettre au pays, à chaque consultation. Dois-je rappeler qu'il a fallu attendre 1973 et Provins pour que vous vous décidiez, vous, à en présenter un ? (*Applaudissements sur les bancs des Socialistes*) J'ajoute que nous n'avons pas cessé de proclamer que nous n'acquiescerions jamais aux violations successives du droit comises ou tolérées par la majorité.

Je n'ai pas l'intention d'ouvrir, une fois de plus, le dossier de ces interprétations abusives qui ont conduit à une pratique constitutionnelle proche de celle d'une royauté élective. Mais je veux affirmer fortement, au nom de mes amis, que s'agissant de la Constitution, c'est-à-dire de la loi suprême, aucune pratique, quelle qu'en soit la durée, ne prescrira pour nous la violation du droit : (*Applaudissements sur les bancs des Socialistes et Radicaux de gauche*) Que le pouvoir en place, si la lettre des textes ne le satisfait pas, ait donc le courage d'accorder le droit au fait par une révision d'ensemble. C'est tromper l'opinion que paraître sacraliser un texte au point de n'y vouloir presque rien changer alors que, dans la pratique, on n'en tient aucun compte.

Certes, on s'efforce chaque fois de rattacher les pratiques nouvelles aux textes anciens. Mais cette casuistique, maniée par des amis trop zélés, peut déboucher sur des affirmations redoutables. Ainsi, le Centre d'information civique, une officine que vous subventionnez et dont le président est de vos amis, et qui, de temps en temps, fait connaître dans les chaumières la bonne manière de penser (*Sourires et applaudissements sur les bancs des Socialistes et Radicaux de gauche*), a récemment publié une brochure intitulée "Qui est le Président de la République." L'auteur, après avoir signalé que le mot latin *arbitrium* signifie "non seulement sentence arbitrale, mais aussi pouvoir d'agir à sa guise, voire bon plaisir" - on s'en serait douté :- écrit : "Il y a dans l'argumentation des défenseurs de la notion d'arbitrage appliquée au Président de la République une idée ... qui ne déplaît pas : celle d'impartialité, de neutralité. Mais, dans la réalité politique, elle est sans fondement. L'arbitre sportif peut bien être impartial.. Il y a des arbitres dans les grandes manoeuvres, il n'y en a pas à la guerre, parce que la guerre n'est pas un jeu ... Il ne peut y en avoir en politique, parce que la politique, elle non plus, n'est pas un jeu. Parce qu'elle est un combat, elle ne connaît que des chefs." Et la conclusion est évidente : "En politique comme à la guerre, tout est permis." A la guerre totale doit correspondre, pourquoi pas, la politique totale : Tout cela, vous le voyez, a des relents de totalitarisme. (*Rires et exclamations sur les bancs de l'Union des démocrates pour la République et des Républicains indépendants - Applaudissements sur les bancs des Socialistes et Radicaux de gauche*) Quant à l'allusion aux chefs, comment ne pas évoquer à son sujet le *Führerprinzip* de sinistre mémoire ? (*Exclamations et protestations sur les bancs de l'Union des démocrates pour la République et des Républicains indépendants - Applaudissements sur les bancs des Socialistes et Radicaux de gauche*)

M. HAMEL - Permettez-moi de vous interrompre.

M. le PRESIDENT - Sur la question préalable, un seul orateur a la parole. Je n'accepterai donc pas d'interruptions.

M. CHANDERNAGOR - Certes, il est vrai que le premier qui régna fut un soldat heureux. Mais l'évolution a tendu d'abord à limiter la volonté du souverain, puis à ramener la souveraineté vers sa source : le peuple. Cette évolution, c'est la démocratie !

La démocratie, c'est d'abord un équilibre des pouvoirs. Equilibre souvent précaire, c'est vrai, et sujet à des déviations. Il est certain, par exemple, qu'à la fin de la troisième République, et pendant tout le cours de la Quatrième, la souveraineté parlementaire s'était substituée à la souveraineté populaire. C'est cette déviation que la Constitution de 1958, telle qu'elle fut écrite, tendait à corriger. Mais aujourd'hui, à la faveur d'un double déséquilibre, interne et externe, la souveraineté présidentielle envahit tout.

Déséquilibre interne d'abord, dans les rapports entre les pouvoirs. L'effacement du Parlement n'est plus à démontrer. S'il en fallait une preuve supplémentaire, les conditions dans lesquelles s'est ouverte cette procédure de révision nous la fourniraient. "Je vous sou mets un texte, nous dit-on en substance, mais à condition que vous soyez bien sages. Vous êtes priés de l'adopter tel quel : si vous prétendez le modifier, je le retire." Peut-on mieux démontrer que nous sommes devenus une chambre d'enregistrement ?" (*Applaudissements sur les bancs des Socialistes et Radicaux de gauche et des Communistes*)

Déséquilibre externe : les rapports entre les pouvoirs exécutif et législatif et le suffrage universel. La thèse de la majorité a été exposée clairement par M. Pompidou, quand il était Premier ministre, le 24 avril 1964. Sous la pression des circonstances, la fonction d'arbitrage serait passée du Président de la République au peuple lui-même, qui l'exercerait par la voie du referendum et de l'élection. Que le souverain soit le suffrage universel, nul démocrate n'y trouvera à redire. C'est au niveau de l'application de ce principe que nous divergeons. Un arbitrage impartial exige que les deux parties puissent y recourir à égalité de chances et que la question soit posée dans la clarté. Or le Président de la République, pendant son mandat, n'est responsable devant le peuple que s'il le veut bien. Certes, le général de Gaulle avait transformé le referendum en question de confiance ; mais rien ne l'y obligeait. Inversement, la responsabilité du Parlement devant le suffrage universel est mise en oeuvre par le Président de la République lui-même, qui dispose du droit de dissolution. Quant au referendum, nous savons que c'est le Président qui le décide seul et qu'il a le choix du moment et des termes de la question. Il s'est octroyé le droit d'utiliser l'article 11 à des fins constitutionnelles. Pour qu'une disposition constitutionnelle relève de cet article plutôt que de l'article 89, il suffit de changer le titre du projet de loi et de dire qu'il concerne l'organisation des pouvoirs publics. L'appellation crée la compétence : n'est-ce pas merveilleux et juridiquement délirant ? (*Applaudissements sur les bancs des Socialistes et Radicaux de gauche et des Communistes*) Tout cela se passe sous la bénédiction d'un Conseil constitutionnel qui, en vertu de sa composition est aux ordres du gouvernement. Je sais qu'il y a aussi la Haute cour de justice pour les cas de haute trahison. Mais le triste sort de Charles Ier et de Louis XVI montre que la Haute cour marque plutôt la fin d'un régime que sa transformation.

M. FOYER, *président de la commission des Lois* - Ce n'est pas la Haute Cour, c'est la Convention nationale qui a condamné Louis XVI !

M. CHANDERNAGOR - Le Président de la République peut faire appel au peuple contre le Parlement, alors que l'inverse n'est jamais possible. Cela ruine la thèse de M. Pompidou : le chef de l'Etat, dans le système actuel, est à la fois juge et partie. D'ailleurs, le peuple commence à s'en rendre compte : on vote très souvent dans notre pays, et comme ces consultations ne servent à rien, la contestation s'étend partout, elle se corporatise, on voit même des ministres se faire les défenseurs intransigeants de telle ou telle catégorie professionnelle ! Où est l'Etat ? Au sommet. Le seul droit reconnu au peuple est de choisir son maître, pardon : le Président de la République.

Jusqu'à présent, celui-ci était élu pour sept ans ; on nous propose de ramener son mandat à cinq ans. Il est vrai qu'aux Etats-Unis, la durée est de quatre ans. Nous-mêmes, nous avons proposé cinq ans. (*Exclamations sur de nombreux bancs de l'Union des démocrates pour la République et des Républicains indépendants*), mais dans le cadre d'une réforme d'ensemble, cohérente (*Nouvelles exclamations sur les mêmes bancs ; applaudissements sur les bancs des Socialistes et Radicaux de gauche et des Communistes*) dominée par deux idées fondamentales que l'on trouve, l'une dans le programme du parti socialiste, l'autre dans le programme commun de la gauche. (*Interruptions sur les bancs de l'Union des démocrates pour la République*)

"L'Etat socialiste au service des citoyens ne doit pas être confisqué par un homme, une caste ou un parti. (*Exclamations et rires sur les bancs de l'Union des démocrates pour la République et des Républicains indépendants*). Un meilleur équilibre des pouvoirs devra assurer leur liberté et leur efficacité". "Les dispositions qui ont servi à l'instauration et aux abus du pouvoir personnel doivent être supprimées, ou corrigées." Suivent une série de propositions concernant l'abrogation de l'article 18, l'usage du referendum, les pouvoirs du gouvernement et d'une Cour suprême digne de ce nom, et enfin, seulement, la réduction à cinq ans du mandat présidentiel. On peut être d'accord ou non avec ce programme, mais on ne peut nier sa cohérence ni qu'il vise à rééquilibrer les pouvoirs sans bouleverser le système constitutionnel. (*Applaudissements sur plusieurs bancs des Socialistes et Radicaux de gauche*). La mesure que vous préconisez, vous, est fragmentaire et insuffisante. C'est une fausse solution à un vrai problème.

Je ne reprendrai pas ici le débat sur les mérites des deux types de régimes, présidentiel ou parlementaire. Pour nous, la question n'est pas là. Il s'agit de partir de ce qui existe et de rendre plus démocratique le fonctionnement du régime. Si, comme vous l'affirmez maintenant, la réforme de 1962 a été une mutation profonde, alors il faut en tirer les conséquences et procéder à un réaménagement de l'ensemble des textes. Chacun peut avoir son idée là-dessus. Nous en discuterons au cours d'un large débat où toutes les propositions, tous les amendements seront étudiés. Ce n'est pas ce que vous proposez. Une fois de plus vous cherchez à faire avaliser, une par une, vos volontés. En 1962, on nous disait que l'élection du Président de la République au suffrage universel n'était pas un changement fondamental. Aujourd'hui on parle de réforme "modeste". En fait, il s'agit d'accroître encore un peu plus les pouvoirs d'un seul. C'est à la fois trop, si l'on songe à l'expérience du passé, et trop peu pour remédier au déséquilibre dont nous souffrons. L'Assemblée doit donc vous dire d'entrée de jeu : "Non, pas comme ça et pas ainsi". Tel est le sens de notre question préalable. (*Applaudissements sur les bancs des Socialistes et Radicaux de gauche et des Communistes*)

M. TIBERI - Les explications que vient de donner M. Chandernagor prouvent à elles seules l'intérêt d'ouvrir le débat. (*Applaudissements sur les bancs de l'Union des démocrates pour la République et des Républicains indépendants*). Mais je veux protester contre certaines comparaisons scandaleuses. (*Applaudissements sur les mêmes bancs*). Jamais le général de Gaulle n'a porté atteinte à la République. C'est lui qui l'a sauvée à plusieurs reprises et les gaullistes n'ont pas de leçon à recevoir de vous. (*Vifs applaudissements sur les bancs de l'Union des démocrates pour la République, des Républicains indépendants et de l'Union centriste*).

Cela dit, la question que nous devons nous poser en cet instant est : y a-t-il lieu à délibérer ? J'observe que le débat est ouvert depuis plusieurs mois devant l'opinion, que son objet est parfaitement clair, et je m'étonne de l'attitude de nos collègues de l'opposition : ils ne veulent pas délibérer d'une réforme qui rencontre le plus large assentiment national. (*Exclamations sur les bancs des Socialistes et Radicaux de gauche et des Communistes*), y compris le leur, mais seraient tout prêts à nous entraîner dans un salmigondis constitutionnel, facteur de divisions, et qui rouvrirait une de ces guerres constitutionnelles que notre pays a trop connues et dont il ne veut plus. Une nouvelle fois, je le regrette, l'opposition refuse de jouer le jeu en vertu d'arrière-pensées inavouées. Le propos initial de M. Chandernagor est bien un alibi. En vérité, vous ne voulez pas du débat. Nous pensons, nous, qu'il vient à son heure, et que la réforme vient en son temps. Il subsistait, en effet, une discordance entre le fait que le président de la République tire son pouvoir directement du peuple et le fait que ce dernier n'exerce qu'un contrôle espacé.

La réforme proposée correspond à la nécessité de s'adapter à l'évolution ; elle est claire ; elle va entièrement dans le sens de la démocratie. Elle n'augmente pas en quoi que ce soit un seul des pouvoirs du président de la République. Le seul détenteur légal de pouvoirs qui les voit renforcés est le peuple : est-ce cela qui fait peur à certains ? (*Applaudissements sur les bancs de l'Union des démocrates pour la République et des Républicains indépendants*).

On se réfugie derrière le fantôme de l'opportunité. Mais quand une telle réforme serait-elle opportune ou non ? A la veille d'un scrutin on y verrait la plus lamentable opération électorale et, en cas de crise nationale, une parade hâtive et improvisée. Nos institutions fonctionnent sans heurt grave. La réforme proposée recueille le plus large assentiment populaire. Tous les partis, dans leur programme, y sont favorables. Ainsi sont réunis les éléments d'une opportunité fondée sur une coopération large et effective du Parlement.

Reprochera-t-on à cette réforme d'être modeste ? Chaque constitutionnaliste en a, certes, bien d'autres dans son arsenal. Que ne peut-on inventer dans ce domaine, irresponsabilité du président de la République, coïncidence des mandats, création d'une Cour constitutionnelle, limitation du droit de dissolution, voire suppression de la Communauté, où quelques Etats siègent cependant encore ! Soyons sérieux : la Constitution ne se bâtit pas, ou plutôt ne se démolit pas, à coup d'amendements divers, conjoncturels et circonstanciels. Une Constitution demande une pensée qui la soutienne, une logique qui la conduise. La proposition qui nous est faite est cohérente avec cette pensée, insérée dans cette logique. C'est là du bon travail constitutionnel bien différent des manœuvres de harcèlement autour d'une Constitution que notre peuple, dans son immense majorité, accepte et entend maintenir.

C'est pourquoi au nom de mes amis...

VOIX sur les bancs des Socialistes et Radicaux de gauche - Lesquels ?

M. TIBERI - ... je vous demande très clairement et sans ambiguïté de repousser une question préalable parfaitement inopportune et illogique où le refus sans nuances ne fait probablement que masquer un pénible embarras. (*Applaudissements sur les bancs de l'Union des démocrates pour la République et des Républicains indépendants*). Ceux qui s'apprêtent à la voter ou à rejoindre le triste abandon de l'abstention sont, en fait, pour la mesure proposée. Ils renonceront à une conviction largement partagée, uniquement pour sacrifier à certains jeux de la politique parlementaire et revenir au régime d'Assemblée. (*Applaudissements sur les bancs de l'Union des démocrates pour la République et des Républicains indépendants*). Dans ma vie politique encore courte, j'ai appris à conformer mon vote à mon choix. Tous ceux qui considèrent que la constitution de la France mérite les égards de la logique et de la droiture politique s'opposeront à la question préalable. (*Applaudissements sur les bancs de l'Union des démocrates pour la République et des Républicains indépendants*).

M. le PRESIDENT de la commission des Lois - Après l'intervention de M. Chandernagor, voici encore une fois les institutions de la République au centre du débat. Pour la nième fois, l'opposition reprend un procès que, régulièrement, elle perd depuis quinze ans. (*Applaudissements sur les bancs de l'Union des démocrates pour la République et des Républicains indépendants*).

A l'en croire, notre nouvelle constitution, depuis 1959, a été constamment réformée, faussée, violentée. Il semble que, nouveau Tarquin le Superbe, le chef de l'Etat, quelle que soit sa personnalité, n'ait eu d'autre souci que de lui infliger le sort malheureux de Lucrèce (*Sourires et applaudissements sur les mêmes bancs*). Je répondrai par trois questions. Nos institutions ont-elles donné l'efficacité à l'Etat ? Respectent-elles les libertés des citoyens ? Sont-elles approuvées par la nation ?

Ont-elles assuré l'efficacité à l'Etat ?...

PLUSIEURS VOIX sur les bancs des Socialistes et Radicaux de gauche - Non.

M. le PRESIDENT de la COMMISSION - Nées dans le drame algérien et pour lui apporter un dénouement, elles ont été confirmées par des votes. Il ne convient pas d'attribuer aux institutions le mérite des hommes, singulièrement de l'homme d'exception qui a tenu la barre de 1958 à 1969 (*Applaudissements sur les bancs de l'Union des Démocrates pour la République, des Républicains indépendants et de l'Union centriste*), mais elles lui ont permis, ainsi qu'à son successeur, d'agir et de surmonter des épreuves -et quelles épreuves !- comme celles de 1961 et de 1968 .

Quant à la liberté, quel peuple est plus libre que le peuple français ? Où les libertés du citoyen sont-elles plus exactement respectées par l'Etat ? Emprisonne-t-on des écrivains pour leur indépendance de parole ? Quelle exaction l'article 16 a-t-il jamais permise ? Depuis quinze ans, ce n'est pas nous qui pratiquons l'épuration des fonctionnaires dont l'opinion ne nous conviendrait pas (*Exclamations sur les bancs des Socialistes - Applaudissements sur les bancs de l'Union des Démocrates pour la République et des Républicains indépendants*), selon le système des dépouilles qu'un théoricien bien connu du parti socialiste préconisait récemment dans une revue (*Applaudissements sur les bancs de l'Union des Démocrates pour la République, des Républicains indépendants et de l'Union centriste*). Le peuple français ne s'y est pas trompé. Dans les consultations électorales qui se sont succédé depuis 1962, toutes les oppositions ont remis en cause les institutions. Chaque fois, le suffrage universel a refusé de les suivre, car il a conscience que ces institutions sont bien adaptées aux besoins de notre temps, aux fonctions d'un Etat moderne, au caractère national.

Trois piliers soutiennent notre édifice constitutionnel. Le gouvernement ne procède plus d'accords précaires entre les arrière-pensées de groupes politiques hostiles et concurrents ; il est nommé par le Président de la République qui tire sa légitimité de l'investiture populaire. Le gouvernement est responsable devant le Parlement, spécialement devant l'Assemblée nationale, selon les règles d'un parlementarisme rationalisé : la plupart des écueils sur lesquels se brisaient les gouvernements des républiques passées ont été éliminés et le régime de la motion de censure est un élément important de ce dispositif. Le Président de la République assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et la continuité de l'Etat ; il a mission de saisir le peuple souverain, pour dénouer, par le referendum ou la dissolution, les situations bloquées.

En cas de crise majeure, il lui appartient d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels les moyens de remplir leur rôle; c'est cela l'article 16 : il est, pour le président de la République, le moyen, non de confisquer la démocratie, mais de la rétablir quand elle est menacée par l'insurrection ou paralysée par la guerre étrangère. (*Applaudissements sur les bancs de l'Union des démocrates pour la République, des Républicains indépendants et de l'Union centriste*)

A entendre l'opposition, ce cadre constitutionnel aurait été déformé par la pratique des deux Présidents qui, depuis 1958, ont exercé la première magistrature de l'Etat. L'évolution aurait affecté, non pas les rapports de l'exécutif avec les chambres, mais les attributions respectives du Président de la République d'une part, du Premier ministre et du gouvernement de l'autre. L'erreur, à en croire les critiques, serait d'être passé de la conception d'un Président arbitre, seule conforme selon eux à la lettre et à l'esprit de la Constitution, à celle d'un Président véritable chef d'Etat, fixant les orientations majeures de la politique qu'il soumet à la nation lors de son élection. Tel est le grand reproche sans cesse ressassé et que nous venons d'entendre une fois de plus. Mais qui peut s'étonner, à moins d'être complètement dépourvu de culture historique, de l'évolution continue des institutions. Toutes nos Constitutions ont évolué. L'Assemblée nationale avait, en 1875, institué une monarchie orléaniste confiée, pour l'espace d'un septennat, à une sorte de lieutenant-général du royaume, baptisé Président de la République. Mais les lois de 1875 ont rapidement tourné, du fait de la pratique, à la République et au régime parlementaire.

M. MEXANDEAU - Mais il y avait eu 1877 !

M. le PRÉSIDENT de la commission des Lois - J'y viendrai.

Les Constituants de 1946 ont, de façon singulière, cru que tous les malheurs de la IIIème République étaient dus à la pratique des décrets-lois, et ils ont formellement prohibé le recours à cette pratique. Pourtant, dès 1948, la IVème République y recourait, et jamais aucun régime n'en a fait un plus grand usage.

Pour la Constitution de 1958, le terme d'évolution n'est-il d'ailleurs pas excessif ? Il est plus exact de parler d'interprétation, car il n'y a pas eu de transformation, vers 1962 ou aux alentours: c'est dès le début que la pratique constitutionnelle s'est formée, par une interprétation des textes que, pour ma part, je crois exacte. Favorisée d'ailleurs par certains de ceux qui la critiquent aujourd'hui, elle a réalisé la démocratie la plus directe que la France ait jamais connue.

Dans les textes régissant les attributions du Président de la République, il y a deux sortes de dispositions: celles qui ont le plus frappé l'attention, parce qu'elles étaient nouvelles, se rapportent à ses fonctions d'arbitrage et à sa mission de suprême recours. Mais les autres, conformes à une tradition qui remonte à 1814, confèrent au chef de l'Etat les attributions essentielles du pouvoir exécutif: le Président de la République nomme le Premier ministre et, sur sa proposition, les ministres, il préside leur conseil, il nomme aux emplois publics supérieurs, signe les règlements d'administration publique, négocie et ratifie les traités, est le chef des armées, toutes attributions qu'il exerce, à l'exception de la première, avec le contreseing ministériel. Il est certain que, par la pratique, le général de Gaulle, puis M. Pompidou, ont donné vie à ces dispositions et que le pouvoir du Président de la République ne s'efface plus derrière le contreseing ministériel.