

Assemblée Nationale

COMPTÉ RENDU ANALYTIQUE OFFICIEL

2ème SEANCE du MARDI 16 OCTOBRE 1973

(16ème séance de la première session ordinaire de 1973-1974)

PRESIDENCE de M. Edgar FAURE

La séance est ouverte à vingt deux heures.

PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE (Suite)

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

M. le PRESIDENT - Nous en arrivons à la discussion des articles. Deux amendements peuvent être soumis à discussion commune. Le premier, de M. de Broglie, tend à compléter ainsi l'article 1er :

"Cette désignation ne pouvant avoir lieu dans les douze mois qui précèdent ou qui suivent les élections générales à l'Assemblée nationale, le mandat présidentiel est prolongé dans ce cas de la durée nécessaire à cet effet".

M. de BROGLIE - Mon amendement n'a pas pour objet de nuire à l'évolution constitutionnelle souhaitée par le Président de la République, mais d'éliminer certains risques inhérents à la novation proposée. Ces risques sont assez réels, la modification proposée, qui n'est pas mineure, représentant une véritable greffe sur nos institutions. Elle aura des effets directs et des effets seconds.

Effets directs. L'apport du quinquennat fera que, tous les deux ou trois ans, le pays sera l'objet d'une vaste consultation électorale avec les tensions, les surenchères et les instabilités qui peuvent en résulter. Certes, il existe des raisons valables en faveur du quinquennat : sept ans, c'est long, on peut perdre contact avec l'électorat, et deux fois sept ans, plus long encore. Il est plus facile de faire deux fois cinq ans.

Effets seconds. Il n'est pas possible qu'un tel texte n'influe pas sur le rôle du président qui sera en quelque sorte beaucoup plus près du champ de bataille et qui apparaîtra davantage comme le chef de la majorité et le super-chef du gouvernement.

Le rôle du gouvernement et celui de l'Assemblée en seront modifiés, ce qui conduira un jour à mettre en harmonie les textes et les faits et nous irons vers une sorte de régime présidentiel ou vers un gouvernement de législature. Le risque sera particulièrement grand quand les circonstances placeront l'élection présidentielle à un moment voisin des élections législatives.

Mon amendement tend à éviter cet inconvénient. L'équilibre de nos institutions repose sur le fait que la majorité présidentielle doit être différente de la majorité gouvernementale. Chaque fois que ces deux majorités être les mêmes, la constitution et les institutions en seront ébranlées. Avec mon amendement, un minimum de douze mois séparerait les élections législatives de l'élection présidentielle, celle-ci étant reculée d'autant. Loin de chercher à ruiner le quinquennat, je - à l'acclimater au sein des institutions existantes pour qu'il ne les déforme pas.

M. FANTON - Il serait souhaitable que l'Assemblée suive avec attention cet important débat.

M. le PRESIDENT - Je pense qu'il vous aura suffi d'exprimer ce souhait pour qu'il soit entendu par l'Assemblée !

M. FANTON - Et par son Président !

M. le PRESIDENT - L'amendement de M. Gerbet tend à compléter ainsi le deuxième alinéa de l'article premier :

"Son élection ne pourra avoir lieu la même année que celle des députés dont le mandat, en cas de concomitance et sauf dissolution, sera prorogé de douze mois."

M. NEUWIRTH - Cet amendement est très différent du précédent. Il prolonge le mandat de l'Assemblée et non celui du Président.

M. GERBET - Je ne pense pas, en effet, que les deux amendements tendent aux mêmes fins. La logique est parfois absente de la discussion en cours, où les contradictions foisonnent. C'est ainsi que les Républicains indépendants voteront le projet parce qu'il constitue une étape vers le régime présidentiel que, personnellement, je ne souhaite pas. Le communiqué de presse n° 17 de la commission des Lois nous apprend que le président Foyer a déclaré approuver le projet "pour des raisons fondamentalement différentes de celles des autres commissaires: la réforme lui paraît bonne dans la mesure où elle écarte le régime présidentiel... qui ne fonctionne correctement nulle part." Que faut-il penser de ces motivations différentes conduisant à l'approbation d'un même texte.

Que penser aussi de la contradiction évidente entre le vote d'une partie de l'Assemblée et son programme électoral ? On peut lire en effet dans le programme commun de la gauche : "La durée du mandat présidentiel sera fixée à cinq ans, un délai suffisant entre son élection et celle des députés à l'Assemblée nationale évitant toute simultanéité".

Mon amendement va dans le sens du programme commun -que j'ai combattu victorieusement- en ce qu'il tend à éviter la simultanéité entre élections législatives et présidentielles. Je n'ai pas l'habitude de dérober les enfants des autres, mais à celui-ci j'ai cru devoir tendre une main secourable au moment où ses auteurs l'abandonnent : *(Applaudissements sur les bancs des Républicains indépendants)*

Notre constitution a l'inconvénient de permettre la simultanéité des élections. Selon un tableau établi par notre collègue Kried, avec le septennat et sauf accident, décès ou démission, il y aurait en 1983 des élections présidentielles, législatives, sénatoriales et municipales ! Cette concomitance n'est pas bonne.

Elle conduirait en fait soit au régime présidentiel, soit au régime d'Assemblée. Le souci de l'équilibre des pouvoirs, de la stabilité doit nous inciter à écarter ce danger.

Devant la Commission des Lois, le Premier ministre s'est déclaré partisan d'élections non simultanées. Pourquoi, dès lors, ne pas compléter l'article 6 de la Constitution par une disposition simple, qui éviterait le plus souvent l'inconvénient de la concomitance. Une dissolution de l'Assemblée survenant l'année même de l'élection présidentielle ou à quelques mois de l'expiration du mandat d'un président élu pour cinq ans aurait pour conséquence d'établir une concordance quasi-permanente. On ne pourrait la rompre que par une nouvelle dissolution, ou par une nouvelle réforme constitutionnelle, qu'il serait plus sage de faire aujourd'hui à froid.

Je tiens à dire que mon intention n'est pas de critiquer une réforme que j'approuve, mais d'atténuer un de ses inconvénients. (*Applaudissements sur les bancs des Républicains indépendants*)

M. le PRÉSIDENT - Je persiste à penser, Monsieur Neuwirth, que les deux amendements tendent aux mêmes fins, même si ce n'est pas par les mêmes moyens.

M. DONNEZ - Nous avons déposé un amendement dont l'objet est exactement inverse. On ne s'étonnera donc pas que nous votions contre ceux qui viennent d'être défendus !

M. PIOT, *rapporteur de la commission des Lois* - La commission des Lois a émis un avis défavorable sur ces deux amendements.

Celui de M. Gerbet a l'inconvénient théorique d'instituer ce qu'on pourrait appeler un mandat flottant à prorogation automatique. Ce serait une révolution dans notre droit public ! En outre, je doute qu'il soit efficace, car il suffirait d'user habilement de la dissolution pour éviter de l'appliquer. Enfin, son auteur a-t-il étudié une hypothèse qui peut se présenter : en cas de décès du Président de la République à la veille ou pendant les élections législatives, qu'advierait-il de ces élections ?

L'amendement de M. de Broglie institue lui aussi un mandat présidentiel flottant, même si son auteur l'appelle "flexible". Il présente les mêmes inconvénients que celui de M. Gerbet. Il pourrait faire qu'un mandat présidentiel soit prolongé de deux ans. Supposons en effet qu'il s'achève normalement en mars 1977, que les élections législatives soient fixées au 2 avril 1978, l'élection présidentielle ne pourrait avoir lieu avant avril 1979. En utilisant habilement son droit de dissolution, un président pourrait toujours prolonger son mandat. Enfin l'amendement serait d'une application difficile, car, que faut-il entendre par "une durée nécessaire à cette fin" ?

M. de BROGLIE - Je propose en effet un système de mandat flexible, dont le durée est en principe de cinq ans, mais peut se trouver portée à sept ans (*sourires sur divers bancs*). Mon but est d'empêcher la simultanéité des élections présidentielles et législatives, et je constate que le rapporteur n'a pas répondu sur les dangers graves que présente à cet égard le projet tel qu'il nous est présenté : le pays serait en état de fièvre électorale tous les deux ans et chaque élection apparaîtrait comme un appel de la précédente ; enfin, de proche en proche, tous les autres articles de la Constitution seraient progressivement ébranlés.

L'amendement de M. de Broglie, mis aux voix, n'est pas adopté.

L'amendement de M. Gerbet, mis aux voix, n'est pas adopté.

M. Michel DURAFOUR - Mon ami Donneux a déposé un amendement qui tend à compléter l'article premier du projet par cette phrase "Nul ne peut-être plus de deux fois consécutives élu Président de la République."

Les responsabilités du Président sont en effet très lourdes, et il nous paraît difficile qu'un même homme puisse les exercer plus de dix ans. En outre, nous avons toujours eu le souci de favoriser un certain renouvellement des élites politiques. La commission nous objecte que c'est le peuple qui doit décider si un Président peut être ou non réélu. Mais ce peut être lui aussi qui décide des conditions de la réélection. On nous a dit, pour justifier le projet, que deux fois sept ans, c'était trop long. Trois fois cinq ans, c'est encore plus long : tenons-nous en à cette règle mathématique. (*Applaudissements sur les bancs des Réformateurs démocrates sociaux*).

M. CRESSARD - Puisque vous êtes partisans du régime présidentiel, vous devriez regarder ce qui se passe aux Etats-Unis : le Président perd toute autorité, à l'intérieur comme à l'extérieur, pendant son deuxième mandat, parce qu'il n'est pas rééligible. C'est un argument suffisant pour rejeter l'amendement (*Applaudissements sur plusieurs bancs de l'Union des démocrates pour la République, mouvements divers sur les bancs des Socialistes et Radicaux de gauche et des Communistes*)

M. le RAPPORTEUR - L'amendement part du principe que le Président serait automatiquement réélu la troisième fois. Pourquoi ? Ou ce Président répond aux aspirations du peuple, et il n'y a pas de raison qu'il n'accomplisse pas un troisième mandat; ou il n'y répond pas, et il peut être écarté dès sa deuxième candidature. (*Mouvements divers*) Pensez à l'exemple de la Finlande : pour conserver un grand président, elle est obligée de modifier sa Constitution. Voulez-vous que nous retournions à Versailles une fois de plus ? La commission a rejeté l'amendement.

M. Pierre JOXE - Nous soutenons cet amendement pour une raison qui tient en une phrase : dix ans, ça suffit : (*Applaudissements sur les bancs des Socialistes et Radicaux de gauche - Interruptions sur divers bancs*)

M. FOYER, président de la commission des Lois - Je pourrais être d'accord avec vous, à une réserve près : il n'appartient pas à la loi de dire que dix ans, c'est assez. C'est au suffrage universel de le dire lui-même : (*Applaudissements sur les bancs de l'Union des démocrates pour la République et des Républicains indépendants*)

M. DUCOLONE - Nous voterons l'amendement sans aucune illusion. Il ne change rien au fond et nous restons opposés à l'ensemble du projet. (*Applaudissements sur les bancs des Communistes - Exclamations et rires sur les bancs de l'Union des démocrates pour la République et des Républicains indépendants*)

M. MESSMER, Premier ministre - Il n'existe, actuellement, aucune disposition qui limite le nombre des mandats des élus. Décider une telle limitation pour le plus important d'entre eux serait introduire, dans notre droit public, une innovation importante. Le gouvernement n'en est pas partisan en raison des inconvénients pratiques sérieux qu'elle comporte pour les rapports entre le Président et l'Assemblée au cours du deuxième mandat, ainsi que de l'encouragement qu'elle apporterait, longtemps avant l'élection, à des candidats éventuels.

M. Michel DURAFOUR - L'argument peut se retourner : le Président, n'ayant plus le souci de sa réélection, retrouvera toute sa liberté d'esprit au cours de son deuxième mandat. (*Applaudissements sur les bancs des Réformateurs démocrates sociaux*). Pour nous la question est simple : quinze ans, c'est plus que quatorze. Nous maintenons notre amendement au nom de cette rigueur mathématique. (*Applaudissements sur les mêmes bancs*)

L'amendement, mis aux voix, n'est pas adopté.

L'article 1, mis aux voix, est adopté.

L'article 2, mis aux voix, est adopté.

M. le PRESIDENT - Après l'article 2, je suis saisi d'une série d'amendements tendant à ajouter des articles additionnels.

M. le PRESIDENT de la commission des Lois - La commission a examiné ce matin les amendements de M. Donnez qu'elle a jugés irrecevables. Elle a été saisie trop tard de ceux de M. Chandernagor, mais je pense que, fidèle à la jurisprudence, elle les aurait aussi déclarés irrecevables. L'article 98, alinéa 5 du Règlement dispose en effet que les articles additionnels ne sont recevables que "s'ils sont proposés dans le cadre du projet ou de la proposition." Le cadre du projet est déterminé par son intitulé, son exposé des motifs et son dispositif. Le projet dont nous débattons "porte modification de l'article 6 de la Constitution". Les amendements à l'article 1er étaient parfaitement recevables, puisqu'ils portaient sur le mode d'élection et la durée du mandat du président de la République. Les amendements 3 à 13 et 17 de M. Donnez s'appliquent à divers articles autres que l'article 6, en formant d'ailleurs un ensemble cohérent, puisqu'ils tendent à substituer au parlementarisme de la Constitution de 1958 un régime présidentiel.

Pour la même raison la commission eût sans doute réservé le même sort aux amendements de M. Chandernagor, car ils tendent à supprimer l'article 16 et à remplacer le Conseil constitutionnel par une cour suprême.

M. le PRESIDENT - La commission soulevant l'exception d'irrecevabilité, je dois donner la parole à un orateur pour et un orateur contre, ainsi naturellement qu'au gouvernement s'il le souhaite.

M. DONNEZ - Je m'en voudrais de faire du juridisme. Nous avons entendu une démonstration d'un éminent professeur de droit. Nul doute que nous trouvions un autre éminent professeur de droit pour soutenir la thèse contraire. L'interprétation de M. le Président de la commission est très restrictive. Du seul point de vue du bon sens et de la pratique - sans parler des principes juridiques - l'Assemblée ne devrait pas l'accepter. Notre constitution forme un tout. En modifier un article, c'est atteindre l'ensemble. Rien ne doit s'opposer à ce que l'Assemblée souveraine se préoccupe de tel ou tel autre de ses articles. (*Applaudissements sur les bancs des Réformateurs démocrates sociaux*) La preuve en est que la réduction de la durée du mandat présidentiel de sept ans à cinq pose la question de la concomitance avec la durée du mandat de l'Assemblée - question qui ne peut être résolue à l'article 6. Il y a interpénétration entre les articles. Dès lors, une demande de modification portant sur d'autres articles est parfaitement recevable. (*Applaudissements sur les bancs des Réformateurs démocrates sociaux*)

M. KRIEG - Ce raisonnement me plonge dans un tel abîme de perplexité que je ne peux m'empêcher d'en faire part à l'Assemblée. Si nous le suivions, à partir d'une modification de la Constitution, nous en viendrions à changer de régime, puisque M. Donnez nous invite à adopter le régime présidentiel. Que vienne devant nous un projet de modification d'un article du Code civil, et par amendements je proposerai de réformer la moitié de ce Code ! Ce serait une situation absurde. La position de la commission est celle du bon sens ; elle correspond à la stricte application de notre législation et de notre règlement. (*Applaudissements sur les bancs de l'Union des démocrates pour la République*)

M. le PRESIDENT - C'est à l'Assemblée de se prononcer sur la recevabilité. Je vais la consulter. Si elle vote pour la recevabilité, sans doute votera-t-elle ensuite dans le même sens sur le fond.

M. DEFFERRE - L'article 98, paragraphe 5, du Règlement est très clair. Il distingue entre les amendements et sous-amendements et les articles additionnels, qui ne sont recevables que s'ils sont "proposés dans le cadre du projet". Ce cadre, c'est une modification de la Constitution...

PLUSIEURS VOIX sur les bancs de l'Union des démocrates pour la République - Non, de l'article 6.

M. DEFFERRE - L'exposé des motifs explique que "la règle du septennat ne correspond plus au rôle que le président de la République joue dans la définition des orientations générales de la politique nationale". Or l'amendement de M. Donnez tend à mettre la constitution en accord avec la réalité, à définir noir sur blanc le rôle effectif actuel du président de la République. L'embarras de la majorité tient à ce que ces Messieurs ne veulent pas qu'on le reconnaisse dans un texte. (*Protestations sur les bancs de l'Union des démocrates pour la République*).

M. le PRESIDENT - Je vous écoute avec intérêt, Monsieur Defferre ; mais je vous serais obligé de ne pas vous éloigner du rappel au règlement pour lequel je vous ai donné la parole.

M. DEFFERRE - J'ai justifié mon rappel au règlement en me fondant sur le texte de ce dernier et en expliquant pourquoi nos collègues de la majorité ne veulent pas que l'amendement lui-même soit mis aux voix (*applaudissements sur les bancs des Réformateurs démocrates sociaux*).

M. DEBRE - Quelque respect que mérite le règlement, la constitution en mérite un encore plus grand. La théorie de M. Donnez conduirait à la tourner. Seul un projet de révision peut être soumis au Congrès, une proposition doit obligatoirement être soumise à referendum. Accrocher des amendements au projet du gouvernement aboutirait donc soit à mettre le président de la République dans l'impossibilité de convoquer le Congrès, soit à aller automatiquement au referendum, alors que le président de la République a le choix. L'amendement de M. Donnez constitue une proposition de révision. Il ne peut être question de l'accrocher à un projet déposé par le gouvernement. (*Applaudissements sur les bancs de l'Union des démocrates pour la République et des Républicains indépendants*).

M. le PRESIDENT - J'ai fait examiner cette difficulté par les juriconsultes de la présidence et ils ne concluent pas dans votre sens. Il y a eu un précédent en 1983, où un amendement a été adopté : apporter un amendement à un projet ne le transforme pas en proposition.

Que M. Defferre ait tort ou raison, que M. Debré ait tort ou raison, c'est à l'Assemblée de décider de la recevabilité, après quoi, dans l'affirmative, elle se prononcera sur le fond.

La recevabilité de l'amendement n° 3 est mise aux voix par scrutin public.

M. le PRESIDENT - Je constate que la machine électronique ne fonctionne pas. Le vote va avoir lieu par bulletins.

Il est procédé au scrutin.

La séance est suspendue à 23 heures 20 pour en permettre le dépouillement.

Elle est reprise à 23 heures 55.

M. le PRESIDENT - Voici le résultat du scrutin.

A la majorité de 266 voix contre 217 sur 484 votants et 483 suffrages exprimés, l'Assemblée déclare l'amendement n° 3 irrecevable. (Applaudissements sur plusieurs bancs de l'Union des démocrates pour la République)

M. FANTON - Avant le scrutin, et à la suite des interventions de M. Defferre et de M. Debré, vous avez, Monsieur le Président, apporté une conclusion. Je ne voudrais pas que l'Assemblée reste sur l'impression que votre conclusion fait jurisprudence.

M. le PRESIDENT - Je n'ai pas tellement de prétention.

M. DUCOLONE - C'est M. Fanton qui veut établir la jurisprudence !

M. FANTON - J'ai le plus grand respect pour les juristes de la Présidence et pour votre science juridique, mais je me suis reporté à la loi de 1963 qui a modifié l'article 28 de la Constitution. En comparant le projet initial et le texte adopté par le Congrès, on voit que, si la rédaction de l'article unique a été modifiée, il n'y a eu aucun article additionnel.

Ce que vous avez dit s'applique à la possibilité d'amender le texte de l'article unique, mais pas aux articles additionnels. Il n'y a aucun précédent d'un article additionnel adopté à l'occasion du vote par le Congrès d'un projet présenté par le gouvernement.

M. le PRESIDENT - Je vous remercie de vos explications. L'article du Règlement parle des amendements et sous-amendements qui ne sont recevables que s'ils s'appliquent au texte qu'il visent ou, s'agissant d'articles additionnels etc, etc... Il résulte de cette tournure de phrase que les articles additionnels sont compris dans la catégorie générale des amendements et sous-amendements. Je précise que ce ne sont pas les services de l'Assemblée qui n'ont donné cette conclusion, mais des professeurs de droit que j'ai consultés personnellement : il se peut qu'ils se soient trompés et moi aussi.

Dans le doute, c'est l'Assemblée qui décide, l'article 98, paragraphe 5, du Règlement le précise.

M. DEBRE - La Constitution l'emporte sur le Règlement !

M. le PRESIDENT - Oui, mais quelle autorité est chargée de faire respecter la Constitution ?

M. DEBRE - Le Conseil constitutionnel, pas les juristes du Président de l'Assemblée !

M. le PRESIDENT - Je ne sais pas si j'ai le droit de le saisir avant le vote des amendements. Pour l'instant, vous avez satisfaction.

Pour ses amendements 4 et 5, M. Donnez accepte sans doute la jurisprudence établie par le vote précédent ?

M. DONNEZ - Oui.

M. CHANDERNAGOR - Nous proposons, par l'amendement n° 18, d'insérer après l'article 2 le nouvel article suivant : "L'article 16 de la Constitution est abrogé." Cet article 16 permet au Président de la République de s'arroger tous les pouvoirs. Il est dangereux pour la démocratie. L'application qui en a été faite, notamment à l'égard du Parlement, a nui au bon fonctionnement des pouvoirs publics bien plus qu'elle ne l'a facilité. C'est pourquoi nous demandons son abrogation.

M. le PRESIDENT de la COMMISSION - Je m'étonne que M. Chandernagor ait défendu son amendement au fond. Je croyais, en effet, avoir indiqué tout à l'heure qu'il se heurte aux mêmes objections que celui de M. Donnez : il ne peut donc s'agir, à ce point du débat, que de sa recevabilité.

M. le PRESIDENT - M. Chandernagor a défendu comme il l'entendait la recevabilité de son amendement. C'est elle que je vais mettre aux voix.

L'Assemblée, consultée, déclare l'amendement n° 18 irrécevable.

M. le PRESIDENT - M. Donnez ayant accepté la jurisprudence établie à propos de son amendement n° 3, ses amendements n°s 6, 7, 17, 8, 9, 10 et 11 se trouvent écartés. M. Chandernagor maintient-il son amendement 19 ?

M. CHANDERNAGOR - Bien sûr, c'est celui qui institue une Cour suprême constitutionnelle !

L'Assemblée, consultée, déclare l'amendement n° 19 irrecevable.

M. le PRESIDENT - Pour l'amendement 12 de M. Donnez, même solution que tout à l'heure.

L'Assemblée, consultée, déclare l'amendement n° 20 de M. Chandernagor irrecevable.

M. le PRESIDENT - Pour l'amendement n° 13 de M. Donnez, même décision que précédemment.

L'Assemblée, consultée, déclare l'amendement n° 21 de M. Chandernagor irrecevable.

M. le PRESIDENT - Nous en arrivons aux explications de vote sur l'ensemble.

M. MERMAZ - Ce débat, ce n'est pas nous qui l'avions réclamé. Certes, les socialistes ont leurs idées sur les institutions actuelles. Plusieurs d'entre nous n'ont pas voté pour la Constitution lors du referendum de 1958 (*mouvements divers*) et tous, nous avons critiqué la procédure selon laquelle s'est opérée la révision de 1962. Nous croyons à l'évolution des institutions actuelles dans un sens démocratique. Mais, compte tenu de la répartition des forces politiques au sein de l'Assemblée et du Parlement, ce n'est pas en octobre 1973 que nous allons réclamer une refonte de la Constitution. La question préalable s'appliquait parfaitement à la situation : nous estimons qu'il n'y avait pas lieu de délibérer.

Ni le Président de la République ni le Premier ministre ne nous ont éclairés sur leurs véritables intentions. Mais il suffit d'ouvrir les yeux pour comprendre ou deviner beaucoup de choses !

L'élection du Président de la République au suffrage universel décidée en 1962 a entraîné bien d'autres changements. De même, la réduction de la durée du mandat présidentiel à cinq ans aura bien d'autres conséquences que l'introduction d'une simple variante dans le calendrier électoral. L'exposé des motifs rappelle, de façon significative, que l'esprit de la réforme de 1962 était "d'assurer la permanence de l'Etat en renforçant la fonction présidentielle". Il ajoute : "Au cours des deux campagnes présidentielles, et en dernier lieu au mois de juin 1969, les candidats à une fonction dont le titulaire est doté désormais de larges pouvoirs ont été tout naturellement amenés à définir devant le peuple les grands objectifs d'une politique."

A lire ces textes, on se souvient des constitutions du Consulat, du Premier et du Second Empire ! Le rapport de M. Piot contient des formules encore plus nettes : "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 la politique présidentielle ?" Quant au Premier ministre, il a déclaré devant la commission des Lois : "Depuis 1962, la fonction présidentielle a changé de nature, puisque le chef de l'Etat est désormais la source de tous les pouvoirs de l'exécutif. Dans cette optique, un mandat de sept ans est trop long... Le Président peut ressentir la nécessité profonde de recourir plus tôt au suffrage populaire."

On s'est demandé si ce débat, ne préparait pas un régime présidentiel. Le Premier ministre a répondu, cet après-midi, en déclarant qu'un tel régime ne convient pas au génie des Français. De toute manière, il supposerait une refonte complète de la Constitution. Le problème posé par l'opposition est plutôt celui de savoir si nous n'allons pas vers ce qu'on appelle, d'une expression un peu polémique mais exacte, une monarchie élective.

Par notre vote, nous condamnerons un certain nombre d'usages et de pratiques. Le général de Gaulle avait concédé la Constitution de 1958 aux partis politiques, mais il l'a peu à peu transformée à son usage. Depuis, l'évolution s'est poursuivie, et nous voyons la fonction présidentielle dévorer celle du Premier ministre. Ce débat est la dernière phase du processus.

Par notre vote, nous manifesterons aussi notre refus de répondre à une question qui n'est qu'une partie d'un tout. Nous avons fait des propositions qui tendaient à rééquilibrer nos institutions. Puisque ce n'est pas le temps de les reprendre, nous nous sommes bornés à déposer quelques amendements. Mais notre souci constant reste d'obtenir un nouvel équilibre des pouvoirs. Nous ne voulons ni l'abaissement de l'exécutif, ni celui du Parlement. Or qui d'entre nous n'a conscience que, si une menace existe, ce n'est pas sur l'exécutif qu'elle pèse, mais sur les prérogatives du Parlement ? Nous ne risquons nullement le retour au régime d'Assemblée que, tous, nous condamnons et dont la plupart d'entre nous n'ont qu'une connaissance livresque. C'est contre l'abaissement du Parlement que nous devons lutter. La souveraineté nationale, dit la Constitution, appartient au peuple, qui l'exerce par l'intermédiaire de ses représentants; le gouvernement, responsable devant le Parlement, détermine et conduit la politique de la nation.

Certains orateurs ont évoqué deux siècles de vie parlementaire. En les écoutant, je me demandais si nous n'étions pas à la veille de voir apparaître timidement une contre-opposition qui serait au moins d'accord avec nous pour défendre une certaine idée de la représentation nationale. Les Français ont suivi avec passion la campagne électorale de mars 1973 où les grandes options politiques nationales ont été défendues par les divers partis avec beaucoup plus de vigueur que lors de la campagne présidentielle de 1969. C'est dire que les élections législatives, elles aussi, sont importantes dans l'élaboration de la politique du pays.

Pour toutes ces raisons, nous refuserons au gouvernement le blanc-seing qu'il nous demande. Nous disons non à l'abaissement du Parlement, et nous invitons tous les démocrates à bien peser l'importance du vote de ce soir. (*Applaudissements sur les bancs des Socialistes et Radicaux de gauche et des Communistes*)

M. LABBE - L'intérêt de ce débat n'a jamais faibli ; il n'a manqué ni de courtoisie, ni même, à certains moments, de dignité. Les orateurs de mon groupe ont démonté le mécanisme par lequel l'opposition a tenté de le fausser. Il y a eu d'abord la question préalable que rien ne justifiait et que M. Chandernagor a défendue sans conviction, sans convaincre, et sans son brio habituel. (*Murmures sur Les bancs des Socialistes et Radicaux de gauche*) L'opposition n'a même pas demandé de scrutin public. Ce que nous disions, l'autre jour, de la motion de censure s'applique parfaitement à cette question préalable : à vouloir user inconsidérément de ces armes majeures, vous risquez d'en réduire considérablement la portée, et ce n'est bon pour personne.

La question qui se pose maintenant est de savoir ce que représentera l'addition des votes négatifs. Rarement on aura entendu avancer des arguments aussi contradictoires. "Cinq ans, ce serait idéal, mais dans un autre système", dit-on d'un côté de l'Assemblée. Pour les uns le défaut du projet est de renforcer dangereusement les pouvoirs du Président, pour les autres de réduire son autorité. Certains y voient l'amorce d'un régime présidentiel dont ils ne veulent pas. D'autres lui reprochent de nous éloigner de ce régime dont ils rêvent. Enfin, il y a ceux qui ne veulent pas toucher à la Constitution et ceux qui n'hésitent pas à la traiter sans ménagements. Ni les prophètes de malheur ni les donneurs de leçons n'ont manqué ; mais les arguments qui ont le plus porté, sans doute, venaient de ceux qui ont parlé sans excès et sans arrière-pensée. Dans de telles conditions, personne ne pourra revendiquer au profit d'une quelconque tendance ou d'un quelconque programme commun le total de ces votes négatifs et de ces abstentions. Mais chacun aura pris ses responsabilités.

En ce qui nous concerne, nous répondrons largement, clairement "oui" à la question qui nous est posée et à cette seule question. Elu au suffrage universel, par une procédure que l'opposition récusait naguère, le Président de la République nous demande de le rendre encore plus dépendant de ce suffrage, de revivifier le soutien qu'il trouve auprès de l'ensemble des Français. Il s'éloigne donc encore plus du régime d'assemblée et rejeter sa demande serait choquant pour ceux d'entre nous qui veulent se remettre en cause plus souvent dans un monde où les événements vont plus vite : il ne demande rien d'autre. Ce n'est pas l'allusion à de graves événements extérieurs qui serait de nature à nous faire douter : elle nous pousserait plutôt à soutenir plus fermement encore le Président de la République. (*Applaudissements sur Les bancs de l'Union des démocrates pour la République et des Républicains indépendants*)

M. ABELIN - Vous nous honorez, Monsieur le Premier ministre, en utilisant cette tribune pour réviser une fois encore la Constitution de 1958 qui nous avait été présentée, à l'époque, comme un monument impérissable. Les représentants de la nation sont pourtant affrontés à de redoutables problèmes. Le moment serait venu, pour le gouvernement et pour l'Assemblée, de traiter des sujets qui intéressent le plus les Français et de retrouver ce sens de l'international qui a valu souvent à la France une autorité morale la qualifiant pour des initiatives de paix. (*Applaudissements sur Les bancs des Réformateurs démocrates sociaux*)

Vous préférez nous présenter une réforme que certains de vos amis jugent fâcheuse et que nous trouvons précaire. Vous ne voulez ni du régime parlementaire, ni du régime présidentiel. Par touches successives, vous nous conduisez ainsi plus ou moins vers un régime de type consulaire. Certains commentateurs disent que les Français n'admettent plus que le pouvoir du prince, que le Président de la République doit se voir attribuer tous les pouvoirs, et que le seul élu qui compte est le chef de l'Etat.

Quelle extraordinaire déviation par rapport à la Constitution qui, en 1958, a été approuvée par l'immense majorité des Français. Elle présentait des lacunes, mais elle cherchait à assurer un certain équilibre entre l'exécutif et le législatif. Qu'en est-il resté ? En face d'un pouvoir de plus en plus pesant et irresponsable devant l'Assemblée nationale, on voit surgir les corporatismes, les groupements d'intérêts et une anarchie contraire à ce que nous pouvons, nous, chercher en commun. L'argument pratique avancé en faveur du projet est la lourdeur des tâches du Président de la République. Mais, quand nous proposons des amendements rationnels pour rééquilibrer les pouvoirs sans diminuer l'autorité du chef de l'Etat, vous les déclarez irrecevables et vous écarterez les autres.

En réalité, l'Assemblée n'est pas en mesure d'obtenir le moindre infléchissement de votre texte. Nous attendons donc la décision du Sénat qui, en d'autres circonstances, a su montrer son autorité, son souci d'un équilibre des pouvoirs, sa volonté de défendre les libertés parlementaires sans nuire au crédit de l'exécutif. (*Applaudissements sur les bancs des Réformateurs démocrates sociaux - Interruptions sur plusieurs bancs de l'Union des démocrates pour la République*). Aujourd'hui, la grande majorité d'entre nous votera contre votre projet. (*Applaudissements sur les bancs des Réformateurs démocrates sociaux*).

M. le PREMIER MINISTRE - Plusieurs orateurs ont évoqué, cet après-midi, le problème de conscience que le projet leur posait. A la fin d'un débat où l'on a beaucoup parlé des arrière-pensées du gouvernement, je tiens à affirmer que le Président de la République et le gouvernement, en proposant de ramener à cinq ans la durée du mandat présidentiel, n'ont pas eu d'autre arrière-pensée que d'agir au mieux dans l'intérêt de la République. (*Applaudissements sur les bancs de l'Union des démocrates pour la République, des Républicains indépendants et de l'Union centriste*).

A la majorité de 270 voix contre 211 sur 488 votants et 481 suffrages exprimés, l'ensemble du projet de loi est adopté.

Prochaine séance publique, aujourd'hui, à 15 heures.

La séance est levée le mercredi 17 octobre à 0 heure 35.

*Le Directeur du Service
des Comptes - rendus analytiques*

André TRANCHAND

ORDRE DU JOUR

du MERCREDI 17 OCTOBRE 1973

A QUINZE HEURES - SEANCE PUBLIQUE

1 - Fixation de l'Ordre du jour

2 - Questions orales avec débat :

Questions n^{os} 5168, 5263, 5271, 5273, 5282 et 5283 (Jointes par décision de la Conférence des Présidents)

M. Péronnet demande à M. le Ministre des Affaires étrangères s'il peut préciser la position du Gouvernement devant le nouveau conflit armé israélo-arabe et quelles mesures il pense pouvoir préconiser en vue de parvenir à son règlement pacifique.

M. Baillot demande à M. le Ministre des Affaires étrangères quelle contribution le Gouvernement entend apporter, dans le respect des décisions de l'ONU, à la juste solution du grave conflit actuel au Moyen-Orient.

M. Roux demande à M. le Ministre des Affaires étrangères quelle analyse le Gouvernement fait-il de la situation actuelle au Proche-Orient, et quelles suggestions il pourrait faire, soit en son nom propre, soit avec les pays de l'Europe des Neuf, pour contribuer à un règlement durable du conflit.

M. Destremau demande à M. le Ministre des Affaires étrangères s'il n'estime pas nécessaire de mettre l'embargo sur tout matériel de guerre fourni par la France aux Etats riverains de la Méditerranée orientale afin d'éviter, dans l'immédiat, l'aggravation du conflit