

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X I I I I <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

**Commission  
des lois constitutionnelles,  
de la législation  
et de l'administration  
générale de la République**

- Examen du projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République (n° 820) (M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur) ..... 2

Mercredi  
14 mai 2008  
Séance de 9 h 30

Compte rendu n° 57

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

**Présidence  
de M. Jacques-Alain  
Bénisti,  
*Vice-Président***



**La Commission a examiné, sur le rapport de M. Jean-Luc Warsmann, le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République (n° 820).**

*La Commission est directement passée à l'examen des articles.*

**Avant l'article 1<sup>er</sup> :**

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Patrick Braouezec tendant à inscrire dans le Préambule de la Constitution le principe de l'indivisibilité et de l'opposabilité des droits fondamentaux.

Elle a ensuite été saisie d'un amendement de **M. Noël Mamère** visant à compléter l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution pour y inscrire le principe selon lequel la République se reconnaît comme « *plurielle et garante de la diversité qui la compose* ». Après que son auteur eut indiqué que cet amendement annonçait une série d'amendements « déclinant » ce principe dans l'ensemble du texte constitutionnel, **M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur**, a donné un avis défavorable et la Commission a *rejeté* l'amendement.

**M. Manuel Valls** a jugé que l'importance des débats en cours justifiait que s'instaure dans la sérénité un réel dialogue républicain, que le rapporteur réponde avec précision aux arguments défendus par les différents orateurs et que le Président donne le décompte exact des voix lorsque cela lui serait demandé.

La Commission a ensuite été saisie d'un amendement de **M. Noël Mamère** visant à réécrire la deuxième phrase de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution pour préciser explicitement que la République assure l'égalité des citoyens devant la loi et rejette toutes les formes de discrimination. Son auteur a précisé qu'il s'agissait de consacrer dans la Loi fondamentale ce principe, certes déjà reconnu par la jurisprudence constitutionnelle, et d'assurer ainsi une réelle protection des citoyens, dans le respect des textes européens. **Le rapporteur**, ayant indiqué que le principe d'égalité est d'ores et déjà garanti par la Constitution et par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, a jugé que l'inscription dans notre Loi fondamentale de l'exception d'inconstitutionnalité, qui permettra à tout citoyen de soulever, le cas échéant, le non-respect du principe d'égalité par une loi déjà promulguée, est de nature à assurer un réel renforcement de la protection de l'égalité des citoyens devant la loi, d'autant qu'un amendement viendra étendre son champ d'application aux lois promulguées avant 1958. Il a donc invité la Commission à rejeter l'amendement.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a ensuite été saisie d'un amendement de **M. Arnaud Montebourg** visant à supprimer le mot « *race* » de la deuxième phrase de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution. Son auteur a rappelé que, depuis des décennies, il est arrivé que les conceptions originelles des constituants de 1958 soient contestées, voire jugées dangereuses. Tel est le cas de l'usage du mot « *race* » dans l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution : même s'il s'agissait bien, depuis l'origine, de lui dénier toute implication, la seule présence dans notre Constitution d'un terme scientifiquement rejeté et politiquement dangereux est contestable. L'objet de cet amendement est donc de mettre un terme à cette anomalie sémantique et politique.

**Le rapporteur** s'est déclaré défavorable à l'adoption de cet amendement dont il a cependant déclaré comprendre les motivations. Il a tout d'abord indiqué que cette question avait fait l'objet de plusieurs débats qui se sont toujours soldés par un vote de rejet par notre

assemblée, qu'il se soit agi d'un amendement de M. Victorin Lurel en novembre 2002 ou de la proposition de loi de M. Michel Vaxès, repoussée en mars 2003. De fait, la présence du mot « *race* » dans notre législation est nécessaire pour combattre toutes les infractions racistes. Le constitutionnaliste Guy Carcassonne ne dit pas autre chose dans son ouvrage *La Constitution de 1958 commentée*, cité par l'exposé sommaire de l'amendement. Le rapporteur a ensuite rappelé que la suppression du mot « *race* » de la Constitution ne le ferait pas pour autant disparaître de notre droit positif, citant notamment l'article 1<sup>er</sup> de la Charte des Nations unies, l'article 2 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, l'article 3 de la Convention de Genève ou bien encore l'article 10 du traité sur l'Union européenne dans sa rédaction issue du traité de Lisbonne. Suivant l'avis du rapporteur, la Commission a alors *rejeté* l'amendement.

Elle a ensuite été saisie d'un amendement de **M. Jean-Christophe Lagarde** visant à compléter l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution pour prévoir que la « *France a vocation à faire devenir citoyen français, si elle le désire, toute personne qu'elle accueille régulièrement sur son territoire et qui souhaite s'y installer* ». **Le rapporteur** a jugé que cet amendement semble donner l'impression, par nature illusoire, que la naturalisation est un droit alors qu'à ses yeux elle doit demeurer le fruit d'une démarche volontaire de la personne concernée de rejoindre la communauté nationale. La Commission a alors *rejeté* cet amendement.

La Commission a ensuite rejeté un amendement de M. Patrick Braouezec visant à inscrire à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution le principe de la « *démocratie participative* », **le rapporteur** ayant jugé inutile d'inscrire ce principe dans la Constitution, estimant qu'une telle démarche pouvait prospérer en dehors de tout cadre constitutionnel et qu'il était par ailleurs curieux de prévoir qu'il revenait aux seules collectivités territoriales le soin de l'organiser.

La Commission a ensuite été saisie de trois amendements pouvant être soumis à une discussion commune, tendant à la reconnaissance des langues régionales au sein de l'article 2 de la Constitution, respectivement défendus par MM. Noël Mamère, Jean-Jacques Urvoas et François Bayrou.

**M. Noël Mamère** a indiqué que son amendement tendait à prévoir que, si le français demeure la langue officielle de la République, cette dernière reconnaît également les langues régionales de France. Il a estimé que le principe de l'indivisibilité de la République ne devait pas conduire au refus de la reconnaissance des langues régionales, situation qui prévaut pourtant de fait dans notre pays. Il a ainsi rappelé que l'État espagnol consacrait soixante fois plus de crédits à la promotion des langues régionales que ne le fait notre pays et s'est déclaré favorable à une politique volontariste en la matière, les langues régionales étant le reflet de la diversité de notre pays.

**M. Jean-Jacques Urvoas** a expliqué que son amendement, précisant que la langue de la République est le français « *dans le respect des langues régionales qui font partie de notre patrimoine* », visait à desserrer la contrainte pesant sur celles-ci depuis la révision constitutionnelle de 1992 qui a introduit le principe selon lequel la langue de la République est le français. Il a rappelé qu'il s'agissait alors à l'époque, à la veille de la ratification du traité de Maastricht, de défendre notre langue face à la langue anglaise très largement majoritairement parlée dans le monde et en aucun cas d'interdire la promotion des langues régionales et minoritaires. C'est pourtant ainsi que l'a interprété le Conseil constitutionnel en 1999. À l'heure où on célèbre Aimé Césaire, il s'agit par cet amendement de résoudre cette

difficulté et de permettre une réelle reconnaissance de la diversité linguistique dans notre pays.

**M. François Bayrou** a déclaré souscrire aux arguments développés par M. Urvoas sur le dévoiement de la volonté des constituants de 1992 par la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Il a estimé que des trois amendements le sien était celui qui allait le plus loin puisqu'il prévoit que la République « protège » les langues régionales qui appartiennent au patrimoine de la Nation, ce qui va au-delà de leur simple reconnaissance car ce la implique la mise en place de politiques volontaristes de promotion de ces langues. Il a donc invité ses collègues à se rallier à son amendement.

Rappelant que dès 1995, le Président Chirac s'était engagé à mettre en place des mesures de protection des langues régionales dans un discours prononcé à Quimper, **M. Claude Goasguen** a indiqué qu'il voterait l'amendement de M. Bayrou car il était important de sortir de la situation juridique actuelle qui empêche la mise en œuvre de politiques volontaristes en la matière.

**M. Michel Hunault** a rappelé que le 7 mai dernier s'était tenu à l'Assemblée un débat sur les langues régionales et a souhaité citer les propos tenus à cette occasion par Mme Christine Albanel, ministre de la culture et de la communication, qui a déclaré : « *En donnant une forme institutionnelle à la notion de patrimoine linguistique, en inscrivant dans la loi la diversité linguistique interne, nous conforterons la bataille que nous menons en Europe et dans le monde pour favoriser le multilinguisme et la diversité culturelle* ». Il a jugé que ces propos témoignaient de l'accord du Gouvernement en faveur de la reconnaissance des langues régionales.

**Le rapporteur** a rappelé que le débat s'était concentré depuis plusieurs années sur la Charte européenne des langues régionales et minoritaires, dont la ratification pose des problèmes institutionnels, mais aussi des difficultés de principe et de pratique. Elle impliquerait en effet que les langues régionales puissent être utilisées dans la vie publique, ce qui poserait des problèmes pratiques de traduction mais aussi la question de principe de l'usage par des agents publics de langues autres que le français. Une autre difficulté est liée à l'assise territoriale de ces langues régionales qui suppose la reconnaissance de bassins géographiques, en méconnaissance du principe d'unicité de notre territoire. Il a rappelé que le débat qui s'est tenu dernièrement à l'Assemblée avait pour but d'évaluer la possibilité d'avancer sur le plan de la promotion des langues régionales en dehors de la ratification, problématique, de la Charte – que la France n'est d'ailleurs pas le seul pays à ne pas avoir ratifiée. Après avoir rappelé que la ministre de la culture et de la communication avait annoncé au cours de ce débat le dépôt prochain d'un projet de loi relatif à la promotion et la défense des langues régionales, le rapporteur a estimé que de telles avancées législatives, accompagnées de moyens financiers et humains supplémentaires, qu'il appelle par ailleurs de ses vœux, étaient possibles sans que soit modifiée la Constitution et a donc émis un avis défavorable sur l'ensemble de ces amendements.

**M. Claude Goasguen** a estimé à l'inverse qu'en l'absence de révision constitutionnelle, la future loi encourrait la censure du Conseil constitutionnel.

**M. Jean-Jacques Urvoas** a déclaré ne pas partager la lecture faite par le rapporteur de la Charte européenne. Il a rappelé que cette dernière peut être ratifiée par un État à partir du moment où il accepte au moins 35 des 98 articles qui la composent. Missionné par le Premier ministre de l'époque, M. Guy Carcassonne avait estimé que la France pouvait signer

52 articles sans que cela ne pose de difficultés juridiques. M. Lionel Jospin avait alors accepté de signer 39 articles, relevant de la partie III de la Charte, aucun de ces points ne soulevant de problème constitutionnel, ainsi que l'a confirmé le Conseil constitutionnel dans sa décision de 1999. Il en va certes différemment de la partie II de la Charte, qui a une portée normative propre, mais qui impliquerait, en cas de ratification par la France, l'adoption d'une déclaration interprétative.

**Le rapporteur** a estimé que l'exemple alsacien illustre bien qu'une politique de promotion d'une langue régionale est possible sans que le cadre constitutionnel ne soit modifié. Il a ensuite cité le Conseil constitutionnel, qui a considéré, dans sa décision du 15 juin 1999 sur la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, « *qu'en vertu (des dispositions de la Charte), l'usage du français s'impose aux personnes morales de droit public et aux personnes de droit privé dans l'exercice d'une mission de service public ; que les particuliers ne peuvent se prévaloir, dans leurs relations avec les administrations et les services publics, d'un droit à l'usage d'une langue autre que le français, ni être contraints à un tel usage* » et que, par ailleurs, « *la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, en ce qu'elle confère des droits spécifiques à des "groupes" de locuteurs de langues régionales ou minoritaires, à l'intérieur de "territoires" dans lesquels ces langues sont pratiquées, porte atteinte aux principes constitutionnels d'indivisibilité de la République, d'égalité devant la loi et d'unicité du peuple français* ». Le rapporteur a alors estimé que deux séries de difficultés se posaient : d'une part, s'agissant de l'usage de langues autres que le français dans la vie publique et, d'autre part, s'agissant de la reconnaissance de groupes de locuteurs et de territoires, en méconnaissance des principes constitutionnels d'indivisibilité de la République, d'égalité devant la loi et d'unicité du peuple français. Il a jugé que dans le cadre constitutionnel actuel pouvaient être envisagées des politiques volontaristes de promotion des langues régionales, dont il a d'ailleurs regretté qu'elles n'aient pas été mises en place plus tôt, dans le respect de la liberté de choix de chacun ; en revanche, à n'en pas douter, le Conseil constitutionnel censurerait une démarche obligatoire.

Après que **M. Claude Goasguen** eut estimé que le débat actuel n'était pas celui relatif à la Charte, **M. Noël Mamère** a réitéré les craintes déjà exprimées qu'en l'absence de révision constitutionnelle la future loi ne soit censurée par le Conseil constitutionnel. Il a estimé crucial que soit inscrit dans la Constitution le principe de la diversité culturelle, reconnu notamment par le traité de Lisbonne et a jugé les arguments développés par le rapporteur plus politiques que juridiques. À ses yeux, les amendements déposés ne remettent nullement en cause l'usage du français et n'impliquent pas l'évolution redoutée vers un modèle communautariste.

**M. François Bayrou** a estimé que la discussion était en train de s'égarer, la Charte européenne n'étant pas le sujet du débat. Il a rappelé que la question posée par ces amendements était celle de la difficulté posée par la rédaction actuelle du premier alinéa de l'article 2 de la Constitution qui interdit, en l'état, au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, toute mise en œuvre de politiques actives de promotion des langues régionales. Ces amendements ne visent pas à affaiblir l'usage du français mais bien au contraire à enrichir la Constitution de la référence aux langues régionales.

**M. Claude Goasguen** a estimé que le rapporteur avait déplacé le débat sur un plan international alors que ce n'est pas le cœur du sujet : il s'est d'ailleurs lui-même déclaré défavorable à une ratification par la France de la Charte car certaines de ses dispositions contreviennent aux principes de notre République. Il a estimé en revanche qu'il était nécessaire de réviser aujourd'hui la Constitution pour éviter que la future loi promouvant une

politique volontariste de développement des langues régionales ne soit censurée par le Conseil constitutionnel.

**M. Jean-Christophe Lagarde** a estimé nécessaire de reconnaître le fait que les langues régionales doivent être protégées par la République. Se fondant sur les exemples ultramarins, notamment celui de Mayotte, il a estimé que l'existence de langues locales à côté du français ne posait aucune difficulté. Dans le contexte actuel de mondialisation qui induit une crainte de perte d'identité, il a estimé urgent et nécessaire de soutenir ces amendements.

**M. Jean-Jacques Urvoas** ayant estimé que le problème dont il est débattu avait des implications concrètes importantes, en rappelant que les locuteurs de langue bretonne sont passés de plus de un million en 1950 à moins de 250 000 aujourd'hui, **le rapporteur** a maintenu son avis défavorable sur les trois amendements. Il a estimé que M. Mamère lui avait livré le meilleur argument en faveur de sa position en citant le traité de Lisbonne qui a fait l'objet d'un examen par le Conseil constitutionnel sans que celui-ci n'ait jugé sa reconnaissance de la diversité culturelle et linguistique contraire à la Constitution. Il y a vu la preuve qu'il n'était donc nullement nécessaire de réviser la Constitution pour mettre en œuvre des politiques de promotion de cette diversité. Après que le rapporteur eut estimé que l'amendement de M. Mamère posait en outre une difficulté en ce qu'il autorisait l'usage des langues régionales dans la vie publique, la Commission a successivement *rejeté* les trois amendements.

**MM. François Bayrou, Bruno Le Roux et Bernard Roman** s'étant étonnés du résultat de ces scrutins et ayant réclamé qu'il soit procédé à un nouveau vote, **M. Jacques-Alain Bénisti, président**, a refusé de faire droit à cette demande, en précisant que le dernier amendement avait été rejeté par 20 voix contre 19 et en rappelant que seuls les membres de la Commission avaient droit de vote.

**M. Manuel Valls** ayant fait part de ses craintes que les débats ne se déroulent pas dans l'atmosphère de sérénité nécessaire, a solennellement demandé qu'il soit procédé à un nouveau vote, et déclaré qu'à défaut il demanderait une suspension de séance.

**M. Jacques-Alain Bénisti, président**, a rappelé que, dans le respect des règles de fonctionnement de la Commission, il ne comptait que les votes exprimés clairement en faveur ou en défaveur d'un amendement et a indiqué avoir clairement relevé 20 votes contre et 19 votes pour l'amendement de M. Bayrou, sur les 41 députés présents en Commission.

Devant le refus du président de procéder à un nouveau vote, **M. Manuel Valls** a réitéré sa demande de suspension de séance.

*La séance a alors été suspendue durant cinq minutes.*

À la reprise de la séance, **M. Jacques-Alain Bénisti, président**, a donné lecture de la composition de la Commission et a précisé que M. Jérôme Lambert et Mme Élisabeth Guigou, qui assistaient à la réunion mais ne sont pas membres de la Commission, n'avaient pas pu voter valablement.

La Commission a ensuite été saisie d'un amendement de **M. Jean-Christophe Lagarde** tendant à prévoir que les modes de scrutin assurent la représentation pluraliste des opinions et des territoires. Après avoir indiqué que l'objectif de l'amendement était de favoriser une meilleure représentation des opinions et des territoires dans les assemblées

élues, **M. Jean-Christophe Lagarde** a précisé qu'une dose de proportionnelle était nécessaire pour atteindre cet objectif, mais qu'elle ne remettrait pas en cause la stabilité des exécutifs. Il a ainsi jugé paradoxal que les modes de scrutin des élections municipales et régionales se déroulent au scrutin proportionnel, sans que cela empêche la constitution d'exécutifs locaux stables, tandis qu'à l'échelon du département et de la représentation à l'Assemblée nationale la proportionnelle n'existe pas. Il a estimé que cette situation était malsaine, les débats qui ne peuvent avoir lieu au Parlement ayant lieu dans la rue ou par des actions non démocratiques, avec pour conséquence de favoriser la montée des extrémismes. L'objectif de permettre aux citoyens de mieux se reconnaître dans la représentation nationale doit donc être un objectif constitutionnel.

La Commission a également été saisie d'un amendement de **M. François Bayrou** ayant un objet similaire. Après avoir indiqué qu'il compléterait son amendement en vue de son examen en séance publique pour préciser que la loi prévoit la représentation pluraliste « *et équitable* » des opinions et des territoires, **M. François Bayrou** a souligné qu'il avait relevé avec une certaine ironie que l'exposé des motifs du projet de loi comportait un intitulé affirmant qu'« *un Parlement renforcé est un Parlement plus représentatif* ». Il a rappelé que tous les pays d'Europe occidentale, à l'exception de la France, avaient adopté une loi électorale garantissant la représentation de tous les courants d'opinion dès lors qu'ils regroupent un nombre significatif de suffrages, en général fixé à 5 %. Il a considéré comme anormal que des millions de voix exprimées dans les scrutins en France, par exemple les voix de gauche à Neuilly ou les voix de droite dans de nombreuses communes de Seine-Saint-Denis, soient perdues et ne soient jamais représentées. Il a estimé, comme le préconisait Léon Blum, que les modes de scrutin devaient garantir le pluralisme et que leur détermination devait relever du niveau constitutionnel.

**Le rapporteur** a émis un avis défavorable sur les deux amendements, indiquant que la tradition française voulait que les modes de scrutin ne soient pas régis par une norme de niveau constitutionnel, afin de conserver une certaine souplesse dans leur détermination.

**M. Arnaud Montebourg** a rappelé que le problème soulevé par les deux amendements était celui de la représentation de millions de nos concitoyens, qui n'ont de porte-parole ni au Sénat ni à l'Assemblée. Il a considéré qu'il était inexact de dire que la Constitution ne se mêlait pas des modes de scrutin, celle-ci fixant déjà des règles générales, en prévoyant notamment que le scrutin peut être direct ou indirect et que la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux. Après avoir estimé que la Constitution peut prévoir le droit pour chaque citoyen à être représenté, il a jugé nécessaire que la volonté du Gouvernement de permettre la représentation des Français établis hors de France soit étendue aux Français vivant sur le territoire national.

Après avoir indiqué que cette question ferait l'objet d'une attention particulière des députés de son groupe lors de l'examen du projet de loi en séance, **M. Bruno Le Roux** s'est interrogé sur la question de savoir si la souplesse dans la fixation des modes de scrutin consistait à apprendre par la presse qu'une réforme du scrutin régional était envisagée, à apprendre par un préfet qu'un projet de redécoupage de circonscriptions était étudié, ou encore à découvrir qu'un projet de scrutin à un tour était envisagé pour éliminer les plus petites formations politiques. Il a estimé que l'adoption de la révision constitutionnelle supposait que l'Assemblée dispose de précisions sur les modes de scrutin.

**M. Noël Mamère** a indiqué que les amendements présentés allaient dans le sens du projet de loi, qui prévoit de renforcer la représentativité du Parlement. Après avoir rappelé

qu'il était aujourd'hui impossible de dire que le Parlement était représentatif de la diversité sociale de la France, il a regretté que la démocratie soit entrée dans une spirale du bipartisme qui empêche la représentation de certaines idées. Il a souhaité que la réforme de la Constitution soit l'occasion de rénover les institutions dans le sens d'une représentation de tous les habitants du pays, y compris des étrangers, qui sont comptabilisés dans les populations des communes dans lesquelles ils vivent sans y disposer du droit de vote pour les élections locales.

**M. Jean-Christophe Lagarde** a considéré qu'il était paradoxal de refuser à l'échelon de l'Assemblée nationale et du département une représentation proportionnelle qui avait pourtant été acceptée sans difficulté pour le Parlement européen. Après avoir estimé que la Constitution pouvait fixer des règles concernant les modes de scrutin, il a indiqué que le projet de loi créerait une inéquité entre les Français de l'étranger, dont les représentants seront élus à la proportionnelle, et les Français vivant en métropole, dont plusieurs millions continueront de ne pas avoir de représentant.

**M. Christian Vanneste** a rappelé qu'il était nécessaire de réfléchir aux conséquences des choix qui seront faits en matière de modes de scrutin : les députés représentent-ils des opinions ou des citoyens ? Participent-ils à des débats d'opinion ou ont-ils pour mission de voter la loi ? Après avoir indiqué qu'il estimait, comme Max Weber, que la politique ne relevait pas seulement d'une éthique de conviction mais exigeait également une éthique de responsabilité, il a rappelé que le scrutin proportionnel avait permis en Allemagne l'accession au pouvoir des nazis et en France la représentation d'un parti extrémiste à l'Assemblée nationale et au Parlement européen.

Après avoir indiqué que le débat sur le renforcement du rôle du Parlement supposait au préalable un débat sur le renforcement de sa représentativité, **M. Michel Hunault** a déclaré qu'il s'inquiétait de la tournure prise par le débat et qu'il s'étonnait de la contradiction entre l'esprit d'ouverture du Gouvernement qui, tant sur le sujet des langues régionales que sur la question des modes de scrutin, a fait savoir qu'il était prêt à accepter des propositions des parlementaires, et l'esprit de fermeture manifesté par le rapporteur depuis le début de l'examen des amendements. Il a rappelé que si certains candidats aux élections législatives s'étaient ralliés à la majorité présidentielle, ils l'avaient fait sur les bases d'un programme qui prévoyait une réflexion sur les modes de scrutin.

**M. Nicolas Dupont-Aignan** a rappelé que les amendements présentés n'avaient pas pour objet de mettre en place une représentation proportionnelle intégrale, mais de rendre possible l'introduction d'une dose de proportionnelle, qui permettrait de rééquilibrer les effets du quinquennat et du bipartisme. Tout en se déclarant très attaché à la stabilité de l'exécutif, il a regretté la dérive récente qui tend à laisser à l'écart des courants d'opinion dont on ne peut occulter l'existence. En conséquence, il a apporté son soutien à l'amendement de M. Jean-Christophe Lagarde, qui permet de concilier la diversité et la stabilité.

**M. Noël Mamère** a estimé que M. Christian Vanneste commettait un contresens en présentant le scrutin proportionnel comme la cause de la montée des extrémismes, et a rappelé que l'existence du scrutin proportionnel n'avait pas empêché la disparition récente d'un parti d'extrême droite allemand et qu'*a contrario* en France l'absence de scrutin proportionnel avait malgré tout permis la présence de M. Jean-Marie Le Pen au second tour de l'élection présidentielle de 2002.



**M. Jean-Jacques Urvoas** a considéré qu'il était nécessaire que le débat soit recentré sur l'essentiel, à savoir ce que pense le Président de la République, et a rappelé que dans la lettre d'orientation que ce dernier avait adressée au Premier ministre, il écrivait qu'un renforcement du Parlement supposait un renforcement de sa représentativité.

**Le rapporteur** a estimé qu'il n'y avait pas de contradiction entre la volonté du Gouvernement de renforcer la représentativité du Parlement et le fait de ne pas vouloir inscrire la question des modes de scrutin dans la Constitution. En outre, il a indiqué que la mention de la représentation des opinions et des territoires dans le texte constitutionnel pourrait avoir des conséquences inconnues à ce jour. Il a appelé les parlementaires à entrer dans le cœur de la révision constitutionnelle, indiquant que, s'il ne lui paraît pas possible d'accepter les amendements portant article additionnel avant l'article 1<sup>er</sup> et exprimant des convictions diverses, des avancées pourront être accomplies lorsque sera abordé le texte du projet de loi lui-même.

Les deux amendements, mis aux voix, ont été *rejetés*.

**M. Noël Mamère** a présenté un amendement tendant à généraliser le mode de scrutin proportionnel pour assurer l'égalité du suffrage universel. Il a rappelé que le renforcement du recours au mode de scrutin proportionnel avait été souhaité tant par le comité de réflexion présidé par M. Édouard Balladur que lors de multiples débats parlementaires. Il a estimé que ce mode de scrutin constituait le meilleur outil pour améliorer la représentativité politique des deux assemblées et permettrait, par ce biais, de renforcer l'influence du Parlement.

**M. Arnaud Montebourg** a indiqué que, si les députés du groupe SRC jugeaient effectivement nécessaire de renforcer le pluralisme politique au sein du Parlement, ils n'étaient pas, en revanche, favorables à la généralisation du mode de scrutin proportionnel proposée dans cet amendement. En effet, l'introduction d'une simple dose de proportionnelle dans les modes de scrutin permettrait d'accroître la représentativité démocratique du Parlement, tout en préservant la stabilité des institutions de la V<sup>e</sup> République.

**Le rapporteur** ayant indiqué qu'il était défavorable à la généralisation du mode de scrutin proportionnel pour les raisons déjà exposées, la Commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a également *rejeté* deux amendements de M. Patrick Braouezec tendant respectivement à étendre le mode de scrutin proportionnel à l'ensemble des élections et à donner la qualité d'électeur à toute personne résidant sur le territoire national.

La Commission a ensuite été saisie d'un amendement présenté par **M. Noël Mamère**, visant à étendre la qualité d'électeur aux personnes résidant légalement et continuellement sur le territoire français depuis au moins cinq ans.

Son auteur a fait valoir que l'octroi du droit de vote aux étrangers avait été promis par François Mitterrand en 1981, mais n'avait jamais été mis en œuvre par la suite, si ce n'est, du fait des engagements européens de la France en 1992, pour la participation des ressortissants communautaires aux élections municipales et européennes. Il est d'ailleurs regrettable que des considérations liées à l'exercice de la souveraineté nationale conduisent à interdire aux ressortissants communautaires d'accéder à des fonctions d'adjoint au maire, qui leur permettraient de participer à l'élection des sénateurs.

Il a jugé paradoxal de ne pas accorder la citoyenneté à des personnes qui, indépendamment de leur nationalité étrangère, sont venues travailler sur le territoire français, payer des impôts, participer à la vie économique et à l'identité collective du pays.

Il a rappelé que, pour mettre fin à cette situation absurde, il avait défendu en 2000 une proposition de loi, adoptée à l'unanimité des députés de gauche, mais qui n'avait jamais été inscrite à l'ordre du jour du Sénat.

**M. Arnaud Montebourg** s'est déclaré favorable à cet amendement, tout en indiquant que les députés du groupe SRC avaient déposé un amendement de même nature modifiant l'article 72 de la Constitution.

**M. Guénaél Huet** a considéré que le droit de vote était l'un des attributs essentiels de la nationalité et a donc jugé incohérent de prévoir que ce droit puisse être exercé par des personnes qui n'ont pas la nationalité française.

**M. Christian Vanneste** a jugé choquant de faire dépendre la citoyenneté de l'appartenance à un système économique, alors qu'elle doit résulter de l'adhésion volontaire à un contrat social.

**M. Jean-Christophe Lagarde** a rejoint cette analyse, en remarquant que l'inscription sur les listes électorales n'était pas obligatoire. Il a par ailleurs jugé absurde la position adoptée par la France à l'égard des ressortissants communautaires, qui revient à « saucissonner » un citoyen selon que le scrutin concerné a un caractère national ou local. Il paraît, en particulier, incohérent d'autoriser ces ressortissants à élire les représentants français au Parlement européen, tout en leur interdisant de voter pour l'élection du Président de la République, pourtant appelé à présider le Conseil européen.

**M. Philippe Gosselin** a rappelé que la tradition juridique française lie la citoyenneté et la nationalité.

**M. René Dosière** a estimé qu'il est injuste de vouloir renforcer la représentation parlementaire des Français ayant choisi de quitter leur pays et n'y payant plus d'impôts et, à l'inverse, de refuser le droit de vote aux étrangers venus travailler en France en acquittant diverses contributions.

**M. Bernard Roman** a souhaité que, sur un tel sujet, le vote des parlementaires soit entièrement libre et non déterminé par des consignes partisans, d'autant plus que le Président de la République a, avec courage, indiqué qu'il était personnellement favorable à l'octroi aux étrangers du droit de vote pour les élections locales. Il a par ailleurs rappelé qu'au-delà de la citoyenneté proprement dite, les étrangers disposent déjà du droit de vote dans les conseils de prud'homme, les conseils d'école, ou encore les comités d'entreprises.

**M. Noël Mamère** a rappelé que, dans l'entourage du Président de la République lui-même, des considérations fiscales avaient amené certains Français à s'expatrier, par exemple en Suisse. Ces personnes, bien que françaises, ont-elles une plus grande légitimité à exercer le droit de vote que les étrangers ayant choisi de vivre en France et d'y payer leurs impôts ? La discrimination établie, pour l'accès à la citoyenneté, entre Français et étrangers reposerait-elle en réalité sur des préjugés religieux ou ethniques ? Compte tenu de la position personnelle du Président de la République, on ne peut que regretter les réticences des députés du groupe UMP, qui espèrent sans doute flatter un électorat conservateur en liant citoyenneté et

nationalité, alors même qu'une majorité de Français fait désormais preuve d'ouverture sur ce sujet.

**M. Christophe Caresche** a fait valoir que le fait d'accorder aux étrangers le droit de voter lors des élections locales n'aurait aucune influence sur les conditions d'exercice de la souveraineté nationale et ne remettrait nullement en cause le lien entre citoyenneté et nationalité. Cette participation à la démocratie locale pourrait constituer un facteur d'intégration fondamental pour la population étrangère de certains quartiers, pour laquelle l'accès à la nationalité française par naturalisation demeure très difficile. Une telle question ne doit donc pas être abordée selon une logique partisane.

**M. Yves Nicolin** a rappelé que les députés ne votaient pas en fonction d'instructions partisans mais d'opinions individuelles qui, lorsqu'elles sont différentes, doivent être respectées par leurs collègues. Il a donc jugé inacceptable que les propos excessifs de M. Noël Mamère l'aient conduit à mettre en cause l'attitude personnelle des députés du groupe UMP.

**M. Christian Vanneste** a estimé que la célèbre formule de Talleyrand selon laquelle « *tout ce qui est excessif est insignifiant* » s'appliquait parfaitement à l'intervention outrancière de M. Noël Mamère.

La Commission a alors *rejeté* cet amendement.

Elle a également *rejeté* un amendement de **M. Noël Mamère** tendant à accorder aux étrangers le droit de voter aux élections locales dans des conditions déterminées par une loi organique, ainsi qu'un amendement de M. Patrick Braouezec renvoyant à la loi le soin de limiter ou d'interdire le cumul des mandats électifs.

Puis, **M. Noël Mamère** a présenté un amendement précisant que la loi « assure » l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives. Son auteur a souligné que, pour assurer réellement la représentativité du Parlement, il était insuffisant de prévoir dans la Constitution que la loi « favorise » cet égal accès.

**M. Arnaud Montebourg** a estimé que des progrès avaient été effectués sur cette question depuis une dizaine d'années, même si des efforts nouveaux doivent encore être engagés. En tout état de cause, les actions qu'il convient de mener dans ce domaine relèvent de la loi et non de la Constitution.

La Commission a alors *rejeté* cet amendement, ainsi qu'un amendement identique de M. Patrick Braouezec.

Elle a ensuite été saisie d'un amendement de **M. Jean-Christophe Lagarde**, imposant au fonctionnaire détaché, lorsqu'il est réélu parlementaire, de démissionner de la fonction publique dans un délai de trente jours ou de renoncer à ce mandat électif. Son auteur a indiqué que l'amendement visait à ouvrir plus également l'accès aux fonctions parlementaires pour l'ensemble des citoyens, quelle que soit leur activité professionnelle, alors que les fonctionnaires demeurent surreprésentés au sein du Parlement – environ 40 % des députés bénéficiant d'un statut de fonctionnaire. Il a également estimé que l'amendement permettrait d'éviter qu'un parlementaire ne soit soumis à des pressions dans l'hypothèse de sa future réintégration dans la fonction publique, et qu'il convenait de régler ce problème sans attendre la mise en place, toujours différée, d'un « statut de l'élu ».

**M. Arnaud Montebourg** a considéré que la question de la composition sociologique des assemblées parlementaires pourrait être abordée lors de la mise en place de ce statut de l'élu, lequel relève de la loi et non de la Constitution. Il a ajouté que les fonctionnaires n'étaient pas la seule catégorie socioprofessionnelle bénéficiant actuellement d'une surreprésentation au sein du Parlement, celui-ci comptant également de nombreux élus exerçant une profession libérale ou dirigeant une entreprise.

**M. Jean Tiberi** a estimé que cette question ne relevait pas de la Constitution mais de la loi organique.

**Le rapporteur** s'y étant déclaré défavorable, la Commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a ensuite été saisie d'un amendement de **M. Jean-Christophe Lagarde** limitant à trois le nombre de mandats pouvant être accomplis consécutivement. Son auteur a jugé qu'une durée de quinze et dix-huit années consécutives pour l'exercice des fonctions de député et de sénateur semblait suffisante, l'instauration de la limite proposée pouvant s'accompagner d'une adaptation du système de retraite des députés.

**M. Bruno Le Roux** a noté qu'il serait inévitable de mener une réflexion en ce sens, dès lors que le nombre de mandats aura été limité pour la Présidence de la République. Ces débats ne peuvent être dissociés et, dans les deux cas, la rédaction proposée, en ne soumettant à limitation que les mandats « consécutifs », offre des garanties insuffisantes.

La Commission a alors *rejeté* cet amendement, ainsi qu'un amendement du **même auteur** interdisant de cumuler plus de deux fonctions publiques électives, exception faite des « *responsabilités intercommunales* ».

**Article 1<sup>er</sup>** (art. 4 de la Constitution) : *Statut de l'opposition* :

**Le rapporteur** a présenté un amendement de suppression de l'article 1<sup>er</sup>. Il a expliqué que cet article était destiné à donner à l'opposition au niveau national des droits supérieurs à ceux qu'elle peut revendiquer compte tenu de son effectif, ce que la décision du Conseil constitutionnel du 22 juin 2006 conduit à interdire. Or, dans la mesure où cette dernière difficulté est résolue par l'article 24 du projet de révision pour les assemblées parlementaires, la rédaction de l'article 1<sup>er</sup> fait douter de son utilité. En effet, celui-ci fait référence aux partis qui ne soutiennent pas le Gouvernement, notion adaptée pour l'Assemblée nationale mais pas pour le Sénat où elle pourrait avoir pour conséquence de donner des droits particuliers à la majorité sénatoriale, lorsque celle-ci ne soutient pas le Gouvernement, en plus de ceux qu'elle détient en tant que majorité au sein de cette assemblée. Dans les collectivités territoriales, la référence au soutien au Gouvernement n'a pas non plus de sens. L'article 1<sup>er</sup> n'apportant rien par rapport à l'article 24, il est préférable de se concentrer sur des améliorations à apporter à ce dernier.

**M. Arnaud Montebourg** a estimé que l'article 1<sup>er</sup> était un point très sensible puisqu'il ébauchait l'amorce d'un statut de l'opposition en appliquant à cette dernière une forme de discrimination positive. Cependant, si les objections du rapporteur sont en partie fondées, il faut néanmoins préciser que seul l'article 1<sup>er</sup> offre des droits particuliers à l'opposition, l'article 24 se contentant de renvoyer aux règlements des assemblées la définition des droits respectifs des groupes parlementaires. En l'état, il n'est donc pas possible

d'accepter une suppression pure et simple de l'article 1<sup>er</sup>, même si cette position est susceptible d'évoluer en fonction des propositions qui pourront être formulées.

**Le rapporteur**, déclarant comprendre les interrogations de M. Montebourg, a précisé que son intention était bien d'établir un véritable ancrage constitutionnel du statut de l'opposition.

**M. Bernard Roman** a également insisté sur la nécessité d'inscrire explicitement dans la Constitution l'existence d'un statut de l'opposition, sans cesse revendiquée comme une avancée considérable apportée par ce texte par le Président de la République. L'article 1<sup>er</sup> le permet alors que l'article 24 se contente d'un simple renvoi aux règlements des assemblées.

**M. Claude Goasguen** a alors proposé que la discussion de l'article 1<sup>er</sup> soit réservée et renvoyée après l'article 24.

**Le rapporteur** a rappelé qu'il avait été rapporteur, en 2006, de la proposition de résolution de modification du Règlement de l'Assemblée nationale qui avait pour objet de donner des droits particuliers à l'opposition et qui avait entraîné la censure partielle du Conseil constitutionnel. Il s'est donc déclaré totalement convaincu de la nécessité de donner un statut à l'opposition lui accordant une place supérieure à sa seule représentation proportionnelle.

**M. Manuel Valls** ayant également proposé que la discussion de cet article soit liée à celle de l'article 24, le **rapporteur** a indiqué qu'il n'était pas hostile à une réserve de son examen.

**M. Bernard Roman** a reconnu que le rapporteur avait souvent montré son attachement à l'existence d'un statut de l'opposition. Pour autant, l'article 1<sup>er</sup> est une base nécessaire qui peut ensuite être déclinée, s'agissant des assemblées parlementaires, dans l'article 24. Le statut de l'opposition ne se pose en effet pas seulement au Parlement mais également dans les collectivités territoriales, où l'opposition a commencé à se voir reconnaître certains droits, notamment par la loi du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité.

**Le rapporteur** a indiqué que les initiatives mises en œuvre pour donner des droits à l'opposition avaient pu être acceptées uniquement parce qu'elles ne donnaient pas à l'opposition des droits supérieurs à sa place proportionnelle et la rédaction actuelle de l'article 1<sup>er</sup>, qui fait référence au soutien donné ou non au Gouvernement, ne permettrait pas de donner des droits supplémentaires à l'opposition dans les assemblées locales. Ainsi, l'article 1<sup>er</sup> ne pourrait être utile que s'il était profondément réécrit, en généralisant l'existence de droits particuliers à l'opposition dans toutes les assemblées, y compris locales. Si l'ensemble des membres de la Commission souhaite aller dans ce sens, il est possible de réfléchir à des rédactions permettant d'atteindre ce but ambitieux, étant précisé que le Gouvernement s'est montré quelque peu réticent à cet égard.

La Commission a alors décidé de réserver après l'article 24 l'examen de l'article 1<sup>er</sup> et des cinq amendements portant sur cet article.

**Article 2** (art. 6 de la Constitution) : *Limitation du nombre de mandats présidentiels consécutifs* :

**M. Jean-Claude Sandrier** a présenté un amendement supprimant l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, y substituant une élection par le Parlement réuni en Congrès afin d'affirmer la prééminence du pouvoir législatif.

**Le rapporteur** s'étant déclaré défavorable à cet amendement, la Commission l'a *rejeté*.

La Commission a *adopté* l'article 2 sans modification.

**Après l'Article 2** :

Suivant l'avis de son rapporteur, la Commission a rejeté un amendement de **M. Jean-Claude Sandrier** permettant l'accès au second tour de l'élection présidentielle de tous les candidats ayant recueilli plus de 10 % des suffrages exprimés.

**Article 3** (art. 8 de la Constitution) : *Composition du Gouvernement* :

**M. Bernard Derosier** a présenté un amendement de suppression de l'article. Il a jugé anormal de fixer dans la Constitution des modalités relatives au nombre de membres du Gouvernement. Il a précisé qu'il appartenait au Président de la République de composer le Gouvernement en fonction des priorités d'action qu'il entend mener et qu'en outre, la fixation définitive du nombre des ministres n'existe que dans des régimes de type présidentiel.

**M. Arnaud Montebourg** a également estimé que la structuration gouvernementale devait relever de l'appréciation de l'exécutif et que la constitutionnaliser ne pourrait que poser des problèmes pour l'avenir. L'important n'est pas le nombre des ministres mais que ceux-ci rendent effectivement compte de leur action devant le Parlement.

**M. Jean-Christophe Lagarde** a indiqué qu'il voterait en faveur de l'amendement car il serait imprudent de ne pas laisser au Président de la République toute latitude dans la formation du Gouvernement. Si le nombre retenu est faible, cette contrainte ne manquera pas de poser des problèmes. À l'inverse, retenir un nombre trop élevé n'aurait aucun sens. Enfin, il faut se souvenir des problèmes liés à la limitation constitutionnelle du nombre des commissions permanentes.

**M. Ghénhaël Huet** a considéré que la limitation du nombre des membres du Gouvernement serait un signe apprécié par nos concitoyens au moment où il leur est demandé de faire des efforts de rigueur et où il est envisagé de ne remplacer qu'un fonctionnaire sur deux partant en retraite.

**Le rapporteur** a rappelé que le projet de révision se contente de renvoyer la question du nombre de ministres à une loi organique. Considérant qu'il ne faut pas multiplier les renvois à des lois organiques, il a indiqué qu'il proposerait un amendement fixant dans la Constitution le nombre maximum de ministres, à quinze, et de membres du Gouvernement, à quarante. Ce dernier nombre est cohérent avec l'effectif moyen des gouvernements sous la V<sup>e</sup> République – trente-sept – qui constitue également le nombre de membres de l'actuel gouvernement. Fixer un plafond dans la Constitution est important car l'opinion n'accepte plus des gouvernements pléthoriques. D'ailleurs, s'agissant des commissions permanentes, il est clair que la limitation constitutionnelle de leur nombre a eu un impact vertueux, en

l'absence de laquelle on aurait probablement assisté à une multiplication de celles-ci. L'existence d'un plafond prédéterminé n'est pas une entrave à l'action d'un exécutif, comme le montre la fixation par la loi du nombre des adjoints au maire, fixé à un tiers des membres du conseil municipal.

**M. Claude Goasguen** a considéré que l'article 3, dans sa rédaction actuelle, est sans intérêt. Quant à la proposition du rapporteur, si la limitation à quinze du nombre des ministres peut être acceptée, le nombre de quarante retenu pour les membres du Gouvernement, peut être regardé comme excessif.

**M. Jean-Jacques Urvoas** a estimé que la volonté d'autodiscipline du Gouvernement était louable, notamment face à la multiplication de secrétariats d'État aux intitulés parfois étonnants. Pour autant, cette disposition est d'ordre cosmétique.

**M. Jean-Christophe Lagarde** a indiqué que l'amendement proposé par le rapporteur lui semblait encore plus nocif que le texte du projet de loi constitutionnelle puisque les plafonds, fixés au sein même de la Constitution, seraient encore plus difficiles à modifier. On ne peut accepter qu'un Président de la République élu au suffrage universel direct ne se voie pas reconnaître le droit d'organiser son Gouvernement comme il l'entend.

**M. Sébastien Huyghe** a également estimé que les modalités de composition du Gouvernement relevaient de la responsabilité du Président de la République, et non de la Constitution. Il faut éviter de créer un précédent au risque de devoir introduire d'autres limitations dans le pouvoir de désignation des membres du Gouvernement, relatives à une obligation de parité en son sein par exemple.

**M. Bertrand Pancher** a indiqué qu'il avait déposé un amendement allant dans le sens de celui du rapporteur, comme cela existe dans de nombreuses démocraties. L'opinion publique est en effet très critique à l'égard de l'existence de gouvernements pléthoriques.

**M. Daniel Vaillant** s'est prononcé en faveur de la suppression de cet article qui est le signe d'une présidentialisation du régime. L'amendement du rapporteur illustre la difficulté posée l'existence d'un plafond : afin d'en limiter les inconvénients, il est fixé à un niveau élevé, quarante, mais la disposition perd alors de son intérêt.

**M. Bruno Le Roux** a relevé que les citoyens critiquaient souvent l'absentéisme parlementaire ou la multiplication des structures de décision, notamment dans le domaine de l'intercommunalité, mais rarement le format du Gouvernement. Par ailleurs, le nombre de quinze ministres envisagé reprend celui de l'actuel Gouvernement, dont la composition repose sur la mise en place de nouveaux départements ministériels. Avant de pérenniser une telle organisation qui ne date que d'une année, il sera nécessaire de procéder à son évaluation.

**Le rapporteur** a admis que cette question pouvait sembler étrangère au domaine constitutionnel mais que l'inscription dans la Constitution était souvent la seule manière d'arriver à un résultat. L'exemple des études d'impact le montre bien : leur création, sans base constitutionnelle, a en effet été un échec. Certes, la limitation du format du Gouvernement encadre la marge de manœuvre de l'exécutif, mais n'est-ce pas l'un des objectifs principaux du projet de révision constitutionnelle ?

La Commission a alors *adopté* l'amendement de suppression de l'article.

En conséquence, sont devenus sans objet un amendement de **M. Noël Mamère** et un amendement de **M. Patrick Braouezec** soumettant la nomination du Premier ministre à l'approbation de l'Assemblée nationale, ainsi qu'un amendement du **rapporteur** limitant le nombre de ministres à quinze et le nombre de membres du Gouvernement à quarante et un amendement de **M. Bertrand Pancher** limitant le nombre de ministres à quinze et le nombre de ministres délégués ou secrétaires d'État à dix.

### Après l'article 3 :

La Commission a été saisie de deux amendements de M. Bertrand Pancher et de quatre amendements de M. Jean-Christophe Lagarde, M. Noël Mamère, M. Jean-Claude Sandrier et M. Arnaud Montebourg tendant à créer une procédure de référendum d'initiative populaire. **M. Bertrand Pancher** a expliqué que cette proposition, inspirée des préconisations du « comité Balladur », tendait à accroître la démocratie directe et à responsabiliser les citoyens. **M. Jean-Christophe Lagarde** a souhaité que le rééquilibrage des pouvoirs opéré par la révision constitutionnelle n'omette pas les citoyens, en rappelant que la création de ce nouveau droit avait été recommandée par le « comité Balladur ». Il a indiqué que cette possibilité est encadrée par l'exigence de signature d'une pétition par un cinquième des membres du Parlement et par 10 % des électeurs inscrits, soit environ 4,5 millions de personnes, et a ajouté qu'elle permettrait de régler le problème posé par la suppression de l'obligation de référendum en cas d'adhésion de nouveaux États à l'Union européenne.

Après avoir rappelé que le « comité Balladur » avait formulé cette proposition, **M. Jean-Claude Sandrier** a estimé que cette procédure permettrait de conférer plus de pouvoirs à la fois au Parlement et aux citoyens.

**Le rapporteur** s'est déclaré réservé, en soulignant que la procédure prévue aboutirait le plus souvent à un débat au Parlement, plutôt qu'à un référendum. Il a exprimé la crainte que les campagnes de signature de pétitions génèrent une frustration des citoyens dont les attentes ne pourraient être satisfaites compte tenu des conditions strictes prévues pour organiser un référendum.

Intervenant conformément aux dispositions de l'article 38, alinéa 1<sup>er</sup>, du Règlement, **M. Benoist Apparu** a estimé qu'une telle procédure risquait d'être utilisée à des fins politiciennes sur tous les sujets médiatisés, tels que l'instauration de franchises médicales, et que tout désaccord entre la majorité et l'opposition sera suivi d'une campagne tendant à une nouvelle saisine du Parlement ou à l'organisation d'un référendum.

Après avoir rappelé qu'un système comparable existe dans la plupart des pays européens, **M. Arnaud Montebourg** a considéré que la procédure ne peut aboutir qu'en cas de mobilisation massive des citoyens, compte tenu du nombre requis de signataires. Tout en se déclarant ouvert à une redéfinition des conditions encadrant le recours à cette procédure, il a souhaité l'instauration d'un droit de pétition tendant à l'inscription d'un sujet à l'ordre du jour parlementaire afin de réconcilier les Français avec le système représentatif, sans défiance envers le rôle du peuple.

Après avoir rappelé que le droit de pétition n'a existé en France que sous la Constitution de 1793, **M. Claude Goasguen** a jugé que cette procédure était surtout adaptée aux petits pays, conformément aux préceptes de Jean-Jacques Rousseau, et aux questions locales ou de proximité. Il a considéré que les parlementaires seraient tentés de déposer un



très grand nombre de pétitions afin de bénéficier d'une attention médiatique et que ces abus risqueraient de paralyser la procédure.

**M. Jean-Claude Sandrier** a estimé que cette procédure accorde aux citoyens une possibilité de recours lorsqu'une majorité ne respecte pas les engagements qu'elle a pris et qu'il était souhaitable d'innover en ayant recours au verdict populaire dès lors que le dispositif est suffisamment encadré.

Après avoir indiqué qu'un référendum organisé au niveau d'une collectivité territoriale ne porte pas nécessairement sur une question de proximité, notamment dans une région, **M. Jean-Christophe Lagarde** a jugé que le système actuel, dans lequel les citoyens ne sont plus consultés pendant les cinq ans qui suivent les élections législatives, crée plus de risques de frustration des citoyens que la procédure proposée et conduit ceux-ci à s'exprimer en marge des institutions. Il a considéré que le risque d'abus était faible, aucun parti ne disposant des effectifs nécessaires pour assurer à lui seul le succès d'une pétition. Il a souhaité que les citoyens se voient accorder la possibilité de s'opposer à un texte voté par le Parlement, tout en proposant de mieux encadrer la possibilité de dépôt d'une pétition, par exemple en fixant une limite de deux pétitions par session.

**M. Bertrand Panher** a déclaré que le modèle actuel de démocratie représentative, hérité de Benjamin Constant, est remis en cause depuis plusieurs années par l'accroissement de l'information fournie aux citoyens, par les interrogations croissantes sur les questions de santé et d'environnement et par l'élévation générale du niveau de culture des citoyens, ce qui impose de redéfinir la manière de gouverner. Il a souhaité que, sans pour autant s'orienter vers un régime de démocratie directe, les citoyens puissent être associés aux débats nationaux par un mécanisme institutionnel encadré.

**Le rapporteur** a réitéré ses réserves, en expliquant que la procédure proposée pourrait concerner un grand nombre de textes législatifs et que son intitulé est trompeur puisqu'elle aboutirait le plus souvent à un débat au Parlement plutôt qu'à un référendum. La Commission a alors *rejeté* les amendements de M. Bertrand Panher, M. Jean-Christophe Lagarde, M. Noël Mamère, M. Jean-Claude Sandrier et M. Arnaud Montebourg, ainsi qu'un amendement de coordination de M. Noël Mamère. Puis elle a *rejeté* un amendement de M. Noël Mamère et un amendement de M. Jean-Claude Sandrier ayant tout deux pour objet de prévoir que tout projet de loi comportant des dispositions analogues à celles d'un projet de loi rejeté par voie de référendum doit être soumis à référendum.

Puis la Commission a *rejeté* un amendement de **M. Noël Mamère** tendant à supprimer le droit de dissolution de l'Assemblée nationale par le Président de la République.

**Article 4** (art. 13 de la Constitution) : *Consultation d'une commission composée parlementaires sur les nominations :*

La Commission a *rejeté* un amendement de **M. Noël Mamère** précisant que la commission parlementaire chargée de donner un avis sur les nominations est composée à la proportionnelle des groupes politiques du Parlement et peut organiser des auditions publiques des candidats à ces emplois.

Après que **M. Jean-Christophe Lagarde** a *retiré* un amendement subordonnant les nominations à un avis favorable des membres des commissions permanentes compétentes des deux assemblées, à la majorité des trois cinquièmes, la Commission a été saisie d'un

amendement du même auteur requérant un avis conforme rendu à la majorité des membres des commissions permanentes. Son auteur a souhaité que le Parlement ne soit pas simplement consulté sur les nominations, mais puisse s'opposer à une nomination jugée illégitime et que ce pouvoir soit confié aux commissions permanentes plutôt qu'à une commission *ad hoc*. Il a ajouté que la formation rassemblant les membres des commissions permanentes des deux assemblées ne devait pas être paritaire, compte tenu de la différence de représentativité entre l'Assemblée nationale et le Sénat. Il s'est enfin étonné que l'avis du Parlement soit requis pour les emplois civils et militaires de l'État. **Le rapporteur** ayant précisé que seuls seraient concernés les membres des autorités administratives indépendantes et la présidence d'entreprises publiques et ayant émis un avis défavorable, la Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a ensuite *adopté* un amendement du **rapporteur** prévoyant que la nomination à certaines fonctions, et non seulement à certains emplois, est soumise à l'avis du Parlement.

La Commission a été saisie d'un amendement de **M. Arnaud Montebourg** soumettant à l'avis du Parlement les nominations à des emplois de direction des autorités de régulation, son auteur ayant estimé que les nominations de membres d'autorités indépendantes du Gouvernement doivent être soumises à cette procédure, à la différence des emplois d'exécution de la politique du Gouvernement tels ceux de préfet ou de recteur. **Le rapporteur** ayant indiqué que l'amendement précédemment adopté inclut les membres des autorités administratives indépendantes, dont la liste sera établie par une loi organique, M. Arnaud Montebourg a *retiré* cet amendement.

Puis la Commission a été saisie d'un amendement du **rapporteur** prévoyant que l'avis de la commission parlementaire est rendu public. En réponse à **M. Arnaud Montebourg**, qui a souhaité connaître la composition de la commission et la portée de son avis, **le rapporteur** a indiqué qu'il proposerait un amendement prévoyant que l'avis est rendu par les deux commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat, sous réserve des précisions qui seront apportées par la loi, et un amendement interdisant de procéder à une nomination lorsque la commission a rendu un avis défavorable à la majorité des trois cinquièmes. La Commission a *adopté* cet amendement.

La Commission a ensuite *adopté* un amendement du **rapporteur** prévoyant que l'avis est rendu par la réunion des deux commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. En conséquence, un amendement de **M. Arnaud Montebourg** définissant la composition de la commission et un amendement de **M. Jean-Christophe Lagarde** exigeant un avis conforme de celle-ci sont devenus sans objet.

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** précisant que le Président de la République ne pourra pas procéder à une nomination lorsque la réunion des commissions permanentes compétentes aura émis un avis négatif à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés.

Elle a ensuite *adopté* un amendement du **même auteur** prévoyant que la loi détermine les commissions permanentes compétentes selon les emplois ou fonctions concernés ainsi que les modalités selon lesquelles les avis sont rendus. En conséquence, la Commission a *rejeté* un amendement de M. Jean-Christophe Lagarde supprimant le recours à une loi organique pour déterminer la composition de la commission constituée de membres des deux assemblées du Parlement.

La commission a ensuite *adopté* l'article 4 ainsi modifié.

**Article 5** (art. 16 de la Constitution) : *Contrôle du Conseil constitutionnel sur les conditions de mise en œuvre de l'article 16* :

La Commission a examiné trois amendements tendant à supprimer l'article 16 de la Constitution le premier de M. Noël Mamère, le deuxième de M. Jean-Claude Sandrier et le troisième de **M. Arnaud Montebourg**, qui a précisé que cet article portait atteinte au principe de séparation des pouvoirs. Après avoir rappelé que la III<sup>e</sup> République avait pu conduire la Première guerre mondiale avec un débat parlementaire permanent, il a estimé que l'article 16 de la Constitution n'était que le remède à certains problèmes de la IV<sup>e</sup> République, devenu aujourd'hui sans objet. Il a ajouté que les législations relatives à l'état d'urgence et à l'état de siège permettaient de répondre aux situations de crise sans qu'il soit besoin de concentrer tous les pouvoirs dans les mains d'une seule personne, situation qu'il a jugée inutile et dangereuse.

**M. Guénaél Huet** a souligné que la Constitution devait prévoir toutes les situations possibles. Il a jugé que l'argument selon lequel ce dispositif n'avait été mis en œuvre qu'une fois ne suffisait pas à démontrer son inutilité. Il a indiqué que si ce dispositif était effectivement une entorse au principe de séparation des pouvoirs, il a observé que celle-ci était très encadrée et que son caractère très exceptionnel renforçait le principe même de séparation des pouvoirs.

**M. Claude Goasguen** a rappelé que la France avait connu, dans le passé, des mutations constitutionnelles violentes. Il a donc jugé que l'article 16 de la Constitution demeurait pertinent, d'autant plus qu'il sera désormais mieux encadré.

**Le rapporteur** ayant émis un avis défavorable à ces trois amendements, notamment parce que l'encadrement de la mise en œuvre de l'article 16 de la Constitution était renforcé, la Commission les a *rejetés*.

Elle a ensuite *rejeté* un amendement de M. Noël Mamère soumettant le recours à l'article 16 de la Constitution à un contrôle plus strict du Parlement et un amendement de M. Jean-Christophe Lagarde étendant la possibilité de saisir le Conseil constitutionnel aux groupes parlementaires après trente jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels.

La Commission a ensuite *adopté* l'article 5 sans modification.

**Article 6** (art. 17 de la Constitution) : *Droit de grâce* :

Après avoir *rejeté* un amendement de suppression de cet article de M. François Bayrou, la Commission a *rejeté* deux amendements de M. Jean-Christophe Lagarde et de M. Noël Mamère tendant à supprimer l'article 17 de la Constitution. Elle a ensuite *rejeté* deux amendements de M. Noël Mamère et de M. Jean-Christophe Lagarde conditionnant l'exercice du droit de grâce du Président de la République à un avis du Conseil supérieur de la magistrature.

La Commission a ensuite *adopté* l'article 6 sans modification.

**Article 7** (art. 18 de la Constitution) : *Déclaration du Président de la République au Parlement* :

La Commission a examiné trois amendements de suppression, le premier de M. Noël Mamère, le deuxième de M. Jean-Claude Sandrier et le troisième de **M. Arnaud Montebourg**, qui a exprimé son opposition à la venue du Président de la République devant le Parlement. Il a souligné que cet article aurait pour effet d'accroître les pouvoirs du chef de l'État, qui dispose du droit de dissoudre l'Assemblée nationale. Il a estimé que le dispositif actuel de lecture de message du Président de la République devant les assemblées parlementaires fonctionnait parfaitement. Il a souligné que seul le Gouvernement, qui est responsable politiquement devant l'Assemblée nationale, pouvait s'exprimer devant elle. Rappelant que le Président de la République était à la fois un responsable politique et aussi l'incarnation spirituelle de la République elle-même, à l'image des deux corps du roi définis par Ernst Kantorowicz, il a exprimé la crainte que sa venue devant le Parlement ne conduise à abaisser sa fonction.

**Le rapporteur** a rappelé que l'interdiction faite au Président de la République de s'exprimer devant le Parlement résultait d'un vote de la majorité monarchiste visant à empêcher Adolphe Thiers d'exprimer ses convictions républicaines devant les parlementaires. Le Gouvernement étant responsable devant l'Assemblée nationale, il a indiqué qu'un de ses amendements visait à ne permettre au Président de la République de ne s'exprimer que devant le Parlement réuni en Congrès et de débattre, hors sa présence, sans que les parlementaires ne puissent procéder à un vote. Il a précisé qu'en pratique le Président de la République ne mettrait en œuvre cette procédure que pour des discours de grande importance.

Après avoir approuvé la proposition du rapporteur, **M. Claude Goasguen** a rappelé que l'interdiction faite au Président de la République de s'exprimer devant le Parlement n'était pas gravée dans le marbre. Il a précisé que le Président ne pourrait évoquer devant le Congrès que les sujets relevant des compétences qu'il tire de l'article 5 de la Constitution. Il a donc souligné que le dispositif proposé était équilibré.

**M. René Dosière** a rappelé que le Président était à la fois le « père de la Nation », à l'égard duquel le respect républicain s'impose, et un responsable politique que l'on peut contester. Il a donc exprimé la crainte que le mécontentement des parlementaires à l'égard du responsable politique ne vienne dégrader la fonction de Président de la République.

**M. Sébastien Huyghe** a indiqué que le dispositif proposé ne conduirait pas à abaisser la fonction présidentielle mais au contraire à renforcer le rôle du Parlement, qui découvre aujourd'hui les grandes orientations définies par le Président de la République dans les médias. Il a en revanche émis une réserve sur la formulation retenue par le rapporteur, estimant que le discours du Président de la République ne devrait pas être suivi d'un débat.

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet** a souligné qu'il existait un risque de confrontation entre le Parlement et le Président de la République. Il a rappelé que les parlementaires pourraient montrer leur défiance à l'égard du Président de la République, par exemple par leur absence dans l'hémicycle, comme cela a pu être observé récemment lors de la visite d'un chef d'État étranger. Il a donc estimé que ce dispositif risquait de porter atteinte à la fonction présidentielle.

**Le rapporteur** a estimé, au contraire, que le recours au Congrès permettait de garantir la solennité du discours du Président de la République. Il a jugé que la question soulevée par M. Sébastien Huyghe méritait d'être approfondie.

La Commission a alors *rejeté* les trois amendements de suppression de cet article.

Elle a ensuite *rejeté* un amendement de M. Jean-Christophe Lagarde prévoyant que la lecture d'un message du Président de la République devant les deux assemblées est une faculté.

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** prévoyant que le Président de la République peut prendre la parole devant le Parlement réuni en Congrès et que sa déclaration peut donner lieu, hors sa présence, à un débat sans vote, le groupe SRC ayant indiqué qu'il s'opposait à cet amendement. En conséquence, quatre amendements de M. Jean-Christophe Lagarde sont devenus sans objet, le premier précisant qu'hormis le cas des interventions militaires extérieures, le discours ne peut intervenir qu'une fois par an, le deuxième prévoyant que ce discours ne peut avoir lieu que devant le Congrès, le troisième et le quatrième précisant que le débat a lieu en présence du Président de la République.

La Commission a ensuite *rejeté* un amendement de M. Jean-Christophe Lagarde empêchant le Président de la République de s'exprimer devant le Parlement lorsqu'une révision constitutionnelle est engagée.

Elle a *adopté* l'article 7 ainsi modifié.

**Article 8** (art. 21 de la Constitution) : *Clarification du rôle du Premier ministre en matière de défense nationale* :

La Commission a *adopté* quatre amendements identiques de suppression du rapporteur, de M. Noël Mamère, de M. Jean-Claude Sandrier et de **M. Arnaud Montebourg**. **Le rapporteur** a indiqué que la suppression de cet article correspondait à l'opinion majoritairement exprimée lors des auditions. En conséquence, un amendement de M. François Bayrou tendant à ne pas retirer au Premier ministre la responsabilité de la défense nationale est devenu sans objet.

**Article additionnel après l'article 8** (art. 23 de la Constitution) : *Incompatibilité entre fonction ministérielle et fonction exécutive locale* :

La Commission a *rejeté* deux amendements identiques de M. Noël Mamère et de M. René Dosière prévoyant que les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat électif. **M. René Dosière** a estimé que les fonctions ministérielles devaient être exercées à plein temps, tandis que **le rapporteur** jugeait l'amendement excessif. La Commission a *rejeté* un amendement de **M. René Dosière** étendant aux ministres les incompatibilités applicables aux parlementaires.

Elle a ensuite été saisie d'un amendement de **M. Arnaud Montebourg** prévoyant que les membres du Gouvernement ne pouvaient pas être maires d'une commune de plus de 20 000 habitants, présidents de conseil général ou présidents de conseil régional. Après avoir souligné la portée plus limitée de cet amendement, **le rapporteur** a toutefois relevé son manque de cohérence puisqu'il ne prévoit pas d'incompatibilité avec les fonctions de président d'un établissement public de coopération intercommunale mais il a déclaré ne pas élever d'objection dirimante à son adoption. La Commission a alors *adopté* cet amendement.

**Article 9** (art. 24 de la Constitution) : *Missions et composition du Parlement* :

La Commission a *adopté* deux amendements identiques, l'un du rapporteur, l'autre, n° 2, de M. Jean-François Copé, précisant que le Parlement concourait à l'évaluation des politiques publiques. **Le rapporteur** a indiqué que ces amendements poursuivaient le même objectif que l'amendement n° 5 de M. Didier Migaud et un amendement de **M. Arnaud Montebourg**, que la Commission a *rejeté* par cohérence. Elle a également *rejeté* un amendement de **M. Bertrand Pancher** ayant la même finalité.

La Commission a *rejeté* deux amendements de M. Jean-Claude Sandrier l'un précisant les missions du Parlement, l'autre prévoyant que le Parlement conduit la politique économique et sociale du pays.

Elle a ensuite été saisie d'un amendement du **rapporteur** fixant le nombre maximal des députés à 577 et celui des sénateurs à 348. Son auteur a indiqué que la création de sièges de députés représentant les Français établis à l'étranger ne devait pas accroître le nombre total de sièges. Il a ajouté que cet amendement aurait également pour effet de revenir sur la décision de créer deux sièges de députés pour les collectivités de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy. Il a également précisé que l'amendement ne remettait en cause ni la réforme en cours du Sénat ni la création de deux sièges de sénateurs pour les deux collectivités précitées.

Après s'être déclaré favorable à cet amendement, **M. René Dosière** a estimé qu'il convenait de revenir également sur la création de ces deux sièges de sénateurs. Il a rappelé que le sénateur de Saint-Barthélemy serait élu avec dix voix et celui de Saint-Martin avec douze voix.

**Mme George Pau-Langevin** s'est étonnée du manque de cohérence de la majorité qui a créé deux nouvelles collectivités territoriales et qui souhaite aujourd'hui ne pas les doter de représentants.

**Le rapporteur** a estimé que le maintien du *statu quo* au Sénat était suffisamment satisfaisant.

**M. Dominique Perben** a estimé que la limitation du nombre des députés à 577 impliquait nécessairement une refonte des circonscriptions électorales, compte tenu de la création de postes de députés représentant les Français établis à l'étranger.

**M. Arnaud Montebourg** a exprimé sa préoccupation que le rapport entre le nombre de sièges de chaque assemblée soit effectivement figé, compte tenu notamment des compétences dévolues à la réunion des commissions permanentes compétentes des deux assemblées.

La Commission a alors *adopté* cet amendement.

Puis elle a *rejeté* un amendement de M. Noël Mamère prévoyant l'élection d'au moins deux dixièmes des députés au scrutin proportionnel et un amendement de **M. Arnaud Montebourg** prévoyant l'élection d'un dixième des députés au scrutin proportionnel.

La Commission a été saisie d'un amendement de **M. Arnaud Montebourg** précisant que le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales « en fonction » de leur population et non en « tenant compte » de celle-ci. Son auteur a indiqué que cette formulation était celle retenue dans l'avant-projet de loi. Il a également rappelé que le collège électoral du

Sénat était composé à 96 % de représentants des communes, au sein desquelles les plus petites d'entre elles étaient, en outre, surreprésentées.

Après avoir rappelé que M. Édouard Balladur avait estimé lors de son audition que les deux formulations étaient équivalentes, **M. Jean-Jacques Urvoas** s'est interrogé sur les raisons qui ont conduit le Gouvernement à modifier le projet de loi.

**Le rapporteur** a indiqué que l'expression figurant dans le projet de loi était celle retenue par le Conseil constitutionnel en 2000. Il a observé que la proposition de loi déposée par le groupe SRC sur le mode d'élection des sénateurs n'instaurait pas une formule mathématique rigide pour la désignation des délégués, ce qu'impliquerait pourtant le retour à l'expression « en fonction ». Il a rappelé qu'aujourd'hui les conseils généraux et les conseils régionaux n'étaient représentés que par leurs seuls conseillers et que le texte retenu par le projet de loi constitutionnelle conduirait nécessairement à une adaptation. Il a cependant estimé qu'il ne convenait pas pour autant d'instaurer un système de représentation des collectivités territoriales strictement proportionnel à la population.

La Commission a alors *rejeté* l'amendement.

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Jean-Christophe Lagarde prévoyant que les modes de scrutin pour l'élection du Parlement respectent la diversité politique de la Nation et un amendement de M. Noël Mamère prévoyant l'incompatibilité du mandat parlementaire avec tout autre mandat électif.

La Commission a *adopté* l'article 9 ainsi modifié.

