

# ASSEMBLÉE NATIONALE

**JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2017-2018**

8<sup>e</sup> séance

## Compte rendu intégral

**2<sup>e</sup> séance du mardi 10 juillet 2018**

Les articles, amendements et annexes figurent dans le fascicule bleu ci-joint



<http://www.assemblee-nationale.fr>

# SOMMAIRE

## PRÉSIDENTE DE M. FRANÇOIS DE RUGY

### 1. Rappel au règlement (p. 7149)

Mme Caroline Fiat

M. le président

### 2. Démocratie plus représentative, responsable et efficace (p. 7149)

#### DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 7149)

M. Sacha Houlié

M. Guillaume Larrivé

Mme Isabelle Florennes

M. Olivier Becht

M. Olivier Faure

M. Jean-Luc Mélenchon

M. Sébastien Jumel

Mme Naïma Moutchou

M. Olivier Marleix

Mme Laurence Vichnievsky

M. Jean-Christophe Lagarde

Mme Cécile Untermaier

Mme Huguette Bello

M. Michel Castellani

M. Christophe Euzet

Mme Annie Genevard

M. Jean-François Eliaou

M. Arnaud Viala

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice

### 3. Ordre du jour de la prochaine séance (p. 7170)

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENTE DE M. FRANÇOIS DE RUGY

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

*(La séance est ouverte à vingt-deux heures quinze.) (Applaudissements sur tous les bancs.)*

**M. le président.** J'interprète vos applaudissements comme des félicitations adressées à l'équipe de France de football. *(Nouveaux applaudissements.)* Je la félicite à mon tour, en votre nom à tous – je le crois. J'ai pour habitude de dire que le cœur de la démocratie bat à l'Assemblée nationale. Je crois que le cœur des députés a battu ce soir à l'unisson de celui des Français.

1

## RAPPEL AU RÈGLEMENT

**M. le président.** La parole est à Mme Caroline Fiat, pour un rappel au règlement.

**Mme Caroline Fiat.** Ce rappel au règlement sur le fondement de l'article 58 alinéa 1 concerne l'organisation de nos travaux. Nous sommes tous très heureux de la qualification de l'équipe de France pour la finale de la coupe du monde. Le match est terminé depuis une demi-heure et nous étions présents, tout comme les députés du groupe LR, depuis l'heure annoncée pour la reprise de la séance car nous respectons les règles de notre assemblée qui exigeaient notre présence à vingt et une heures quarante-cinq.

**M. Philippe Berta.** Ça va, on a compris!

**M. Christophe Arend,** *rapporteur pour avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.* Nous perdons du temps!

**Mme Caroline Fiat.** Pourquoi a-t-il fallu trente-cinq minutes pour que les bancs soient assez garnis et le perchoir occupé...

**M. Philippe Vigier.** Vous venez de perdre encore trois minutes!

**Mme Caroline Fiat.** ...afin que nous puissions enfin poursuivre le débat parlementaire?

**M. Richard Ferrand,** *rapporteur général de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.* Lamentable!

**M. Marc Fesneau,** *rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.* C'est grotesque!

**M. le président.** Je vous laisse chercher par vous-même l'explication, madame la députée. *(Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM.)*

**Mme Caroline Fiat.** Dire que c'est à nous que l'on reproche de ne pas respecter les règles! Je vous rappelle que l'un des nôtres s'est vu infliger une amende pour avoir porté un maillot de foot à la tribune!

2

## DÉMOCRATIE PLUS REPRÉSENTATIVE, RESPONSABLE ET EFFICACE

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

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la suite de la discussion du projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace (n<sup>os</sup> 911, 1137, 1053, 1097, 1098).

### DISCUSSION GÉNÉRALE

**M. le président.** Dans la discussion générale, la parole est à M. Sacha Houlié.

**M. Sacha Houlié.** Monsieur le Président, madame la garde des sceaux, ministre de la justice, madame et messieurs les rapporteurs de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, alors que la Constitution semble passionner toutes et tous sur ces bancs, le texte que nous examinons et qui est celui du Gouvernement est devenu, après son examen en commission, le nôtre. Il traduit la volonté populaire qui s'est exprimée lors de l'élection présidentielle. Il s'est enrichi des modifications que nous lui avons apportées en commission. Celles-ci n'ont pas vocation à dénaturer le texte ou à y ajouter ce qu'il n'a pas à comporter. Mais, avec conscience et mesure, avec résolution, elles visent à renforcer l'équilibre des pouvoirs, tout en conservant à l'esprit l'idée selon laquelle, parce qu'elle est la loi fondamentale, la Constitution ne peut tout contenir.

En revanche, le contenu de la réforme ne peut pas être atténué. Il s'agit de la vingt-cinquième révision de la Constitution, la plus significative. Elle concerne la modernisation de nos institutions, l'organisation du Parlement et la consécration de la diversité territoriale. Sur ces sujets, un travail important a été mené par la majorité pour améliorer le texte.

Moderniser la Constitution, c'est retirer de son article 1<sup>er</sup> des concepts dont la mention ne s'explique que par l'année de son adoption; c'est refuser le mot « race » mais sanctionner les distinctions selon le sexe; c'est admettre que la préservation de l'environnement et de la biodiversité, ainsi que la lutte contre les changements climatiques sont des enjeux du XXI<sup>e</sup> siècle; c'est préciser les pouvoirs du législateur en matière de service universel ou de protection des données personnelles; c'est encore renforcer la responsabilité des ministres – responsabilité politique parce qu'ils ne cumule-

ront plus, responsabilité pénale parce qu'ils ne seront plus soumis à une juridiction d'exception et seront jugés conjointement avec d'hypothétiques complices.

Moderniser, c'est enfin redonner leur véritable place aux corps intermédiaires. Avec le nouveau Conseil économique, social et environnemental, la place de chacun est définie : d'abord les corps intermédiaires, ensuite le Conseil d'État, enfin la représentation nationale – c'est à elle seule qu'il revient d'amender les textes.

Il faut un parlement fort, un parlement organisé. Aussi est-ce vainement que certains ont théorisé son affaiblissement.

La force du Parlement nouveau, c'est de connaître, grâce à un programme à six et à trois mois, la nature de ses travaux à venir.

La force du Parlement nouveau, c'est de faire une loi claire qui relève pleinement du domaine législatif défini par l'article 34, qui se concentre sur le principal et renvoie l'accessoire – disposition non normative ou cavalier. Un parlement qui applique au Gouvernement les règles sur le droit d'amendement, c'est une première depuis 1958. Et, grâce à nos travaux, ce principe ne trouvera pas à s'appliquer pour les propositions des parlementaires.

La force du Parlement nouveau, c'est de mieux contrôler le budget qu'il a voté et d'en faire autant pour le financement de la Sécurité sociale ainsi que, désormais, de la protection sociale.

La force du Parlement nouveau, c'est de recourir à la Cour des comptes, à des instances internes ou extérieures susceptibles, par leur expertise, d'éclairer les travaux des élus.

La force du Parlement nouveau, c'est l'inscription exclusive des propositions de lois, donc des textes d'origine parlementaire, à l'ordre du jour de la semaine de contrôle et d'évaluation.

La force du Parlement nouveau, c'est de reconnaître la diversité des territoires que celui-ci, par sa pluralité, représente et rassemble. (*Exclamations sur les bancs du groupe GDR.*)

Cette diversité, grâce aux travaux de nos rapporteurs, sera reconnue dès l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution. Mais elle trouvera une traduction plus forte encore dans l'article 72 et les suivants. Toutes les collectivités pourront désormais non seulement lancer des expérimentations mais surtout les pérenniser. La reconnaissance de la particularité de la Corse est acquise puisque sont consacrées les spécificités géographiques, économiques et sociales de cette dernière. La distinction entre les collectivités ultramarines est désormais admise : celles-ci pourront désormais fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire.

C'est finalement l'égalité réelle appliquée aux territoires,...

**M. Jean-Paul Lecoq.** L'égalité n'est pas l'équité !

**M. Sacha Houlié.** ...ce qui revient à tirer les conséquences d'une jurisprudence ancienne du Conseil constitutionnel dite « ponts à péage », datant de 1979.

Mais il est probable que ce ne soit pas ces sujets que vous souhaitiez aborder, anticipant ainsi un débat qui n'aura pas lieu en catimini, mais à la rentrée, celui sur la modernisation de la vie politique. C'est au cours de ce débat que seront tirées toutes les conséquences du non-cumul des mandats et de la nécessité de mieux et de moins légiférer et que sera tenue la promesse – que dis-je – les promesses faites à nos

concitoyens : réduction du nombre de parlementaires ; introduction d'une dose de proportionnelle ; non-cumul des mandats dans le temps pour régénérer notre démocratie.

Il y a ceux qui ne veulent pas voir ces promesses, parce qu'elle les renvoie à leurs espoirs déçus de mai 2017, lorsqu'ils n'ont pas su convaincre le plus grand nombre.

**M. Adrien Quatennens.** C'est petit !

**M. Sacha Houlié.** Il faut sans cesse se référer au peuple qui, pourtant, ne les a pas choisis.

**M. Jean-Paul Lecoq.** Vous, vous avez oublié son existence !

**M. Sacha Houlié.** Il y a ceux qui promettaient hier la réduction du nombre de parlementaires et qui enterrent aujourd'hui leurs promesses. À peine reconnaissent-ils au détour d'une tribune la légitimité d'un tel objectif. (*Exclamations sur les bancs du groupe LR.*)

Je le répète ici après l'avoir dit en commission : moins nombreux, nous n'en serons pas moins forts. Moins nombreux, nous serons mieux identifiés. Moins nombreux, nous tirerons toutes les conséquences de la loi salubre consacrant le non-cumul des mandats. (*« Il a raison ! » sur les bancs du groupe LaREM.*)

Fort heureusement, ces enjeux n'échappent pas à tous, et la lucidité comme la sagesse habitent le Parlement. Comme en commission, je veux tendre une main à ceux qui veulent réformer nos institutions, les adapter à notre siècle, à notre temps, comme le disait le président du Conseil constitutionnel lors de la passation de pouvoir. Je veux tendre la main à ceux qui savent que la restauration de la confiance tient d'abord à la faculté de tenir les promesses – il y en a dans cette chambre, il y en a dans d'autres. C'est avec eux que nous mènerons ce chantier, c'est sur eux que les Français peuvent compter. (*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM et MODEM.*)

**M. le président.** La parole est à M. Guillaume Larrivé.

**M. Guillaume Larrivé.** Monsieur le président, madame la garde des sceaux, madame et messieurs les rapporteurs, mes chers collègues, soixante ans après la refondation de la République en 1958, l'actuel chef de l'État veut une « constitution Macron ».

C'est le sens profond de ces trois projets de loi de nature institutionnelle qui, s'ils étaient adoptés, sonneraient le requiem pour la V<sup>e</sup> République. Loin d'en être le restaurateur, Emmanuel Macron en serait le fossoyeur. Car la V<sup>e</sup> République originelle, celle définie par Charles de Gaulle et Michel Debré, c'est, c'était un régime d'équilibre, un vrai régime parlementaire complété par une figure présidentielle arbitrale, un régime de collaboration des pouvoirs dans lequel le gouvernement nommé par le président est pleinement responsable devant l'Assemblée nationale.

La République, telle que nous la concevons – notre république –, ce n'est certes pas le retour au parlementarisme débridé de la IV<sup>e</sup> République, ce n'est pas le régime d'assemblée néo-conventionnel que certains appellent la VI<sup>e</sup> République, mais ce n'est pas non plus un principat présidentieliste, dans lequel le Président de la République détendrait tout le pouvoir de l'État, le Gouvernement ne serait composé que d'exécutants subalternes et le Parlement serait réduit à obéir aux ordres de l'Élysée.

Puisque nous pensons, nous Les Républicains, que le Parlement doit être un vrai pouvoir de l'État, nous nous opposons de toutes nos forces à tout ce qui, dans le projet de M. Macron, affaiblit l'Assemblée nationale et restreint, de ce fait, les libertés des Français.

**M. Jean-Paul Lecoq.** Les républicains communistes aussi !

**M. Pierre Cordier.** Très bien !

**M. Guillaume Larrivé.** Si nous représentons aujourd'hui dans notre diversité la nation assemblée, c'est que nous avons tous subi la même épreuve du suffrage universel direct : quelles que soient les circonstances, quels que soient les territoires, tous les députés sont aujourd'hui les élus de la nation...

**M. Philippe Vigier.** Très bien !

**M. Guillaume Larrivé.** ...égaux en droit, en dignité et en liberté parce que, dans une circonscription territoriale, ils ont recueilli le plus grand nombre de suffrages des Français. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LR.*)

**M. Philippe Vigier, M. Thierry Benoit et Mme Cécile Untermaier.** Bravo !

**M. Guillaume Larrivé.** Au cœur de notre désaccord avec vous, madame la garde des sceaux, il y a cette idée bizarre, cette combine qui consisterait, selon les vœux de M. Macron, à créer deux catégories de députés : les uns élus selon le scrutin républicain, majoritaire et territorial, les autres nommés par les partis sur des listes nationales composées à la proportionnelle. Quelle que soit la dose de proportionnelle, ce système nous apparaît profondément contraire, dans son principe, à la nature même de l'Assemblée nationale. Et il ne serait en rien un progrès du pluralisme. Le pluralisme, c'est l'exercice d'un vrai pouvoir de l'État par des élus vraiment choisis en toute liberté par les Français ; ce n'est pas l'introduction artificielle d'un contingent de « battus-élus » qui ne rendront compte qu'aux appareils des partis, au sein d'une Assemblée nationale dévitalisée et globalement soumise à l'Élysée.

Si une diminution du nombre des membres du Parlement peut être légitimement débattue et envisagée, la combinaison d'une réduction d'un tiers et de l'introduction d'un mode de scrutin mixte nous paraît de nature à affaiblir profondément la mission constitutionnelle de l'Assemblée nationale et sa légitimité à incarner, par délégation de la nation, un pouvoir de l'État.

**M. Marc Le Fur.** Très juste !

**M. Guillaume Larrivé.** En fin de compte, ce serait, selon nous, une défaite de la démocratie et une victoire de la technocratie.

**M. Raphaël Schellenberger.** Et une défaite de la souveraineté !

**M. Guillaume Larrivé.** Nous ne pouvons l'accepter.

Nous vous mettons en garde, de même, contre d'autres improvisations institutionnelles hasardeuses, parfois envisagées pour céder à la mode, qui ne feraient qu'affaiblir encore les pouvoirs de l'État. Je reste, pour ma part, très réservé face à l'évolution envisagée du mode de nomination des procureurs (*Applaudissements sur les bancs du groupe LR*),...

**M. Jean-Luc Mélenchon.** Très juste !

**M. Guillaume Larrivé.** ...pour des raisons qui tiennent à la conduite de la politique pénale au nom du peuple français. De même, dans l'intérêt de l'État, nous aurons à définir les conditions nouvelles dans lesquelles la responsabilité pénale

des membres du Gouvernement pour des faits commis dans l'exercice de leurs fonctions doit pouvoir être engagée sans porter une atteinte disproportionnée au principe de séparation des pouvoirs.

**M. Christian Jacob.** Il faudra prévoir un filtre !

**M. Guillaume Larrivé.** Enfin, dès lors que le Président de la République fait le choix de soumettre une révision de la Constitution à notre examen, il nous paraît très regrettable – je le dis avec une certaine gravité – qu'aucune disposition d'ordre matériel ne vienne renforcer la capacité de l'État de droit à protéger les Français face à l'immigration de masse et aux menaces terroristes qui pèsent aujourd'hui sur la nation.

Pour conclure, monsieur le Premier ministre, mes chers collègues, loin de renforcer la V<sup>e</sup> République, la « constitution Macron » affaiblirait encore l'État-nation.

**M. Marc Le Fur.** Exactement !

**M. Guillaume Larrivé.** C'est pourquoi notre devoir est de la combattre avec ardeur, pour que vive la République et que vive la France. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LR et parmi les députés non inscrits.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Isabelle Florennes.

**Mme Isabelle Florennes.** Monsieur le président, monsieur le Premier ministre, madame la garde des sceaux, madame et messieurs les rapporteurs, mes chers collègues, nous savions que ce moment viendrait ; rendez-vous était pris depuis plus d'un an, pour nous comme pour nos concitoyens. Le moment est donc venu, et le défi est double : il est de notre responsabilité de parvenir à réformer nos institutions tout en nous inscrivant dans notre histoire constitutionnelle. Tels doivent être l'alpha et l'oméga de la démarche que nous engageons aujourd'hui.

Le texte qui nous est présenté doit nous permettre de répondre à ce défi. En cela, notre enthousiasme ne doit pas nous faire perdre de vue les exigences de prudence et de responsabilité qu'appelle chaque révision constitutionnelle. À ces exigences, j'ajouterais l'humilité : rappelons-nous que nous célébrons, cette année, le soixantième anniversaire de la Constitution de 1958.

Cette longévité n'était pas évidente. En effet, d'aucuns pensaient qu'elle disparaîtrait avec son fondateur, car elle répondait avant tout à un impératif, à une urgence. D'autres craignaient qu'elle ne survive pas aux remous de notre histoire politique, notamment aux alternances et aux cohabitations, ni aux multiples révisions subies. Pourtant, nous voilà, à l'aube d'une vingt-cinquième révision, face à un texte d'une étonnante souplesse. C'est sans doute là le secret de sa longévité. Aujourd'hui, il nous revient de poursuivre le travail entamé et de continuer à le faire vivre, à l'instar de nos prédécesseurs, en l'adaptant aux exigences nouvelles de notre temps, pour sauvegarder l'équilibre des pouvoirs, garantir l'État de droit et renforcer la démocratie. En d'autres termes, c'est garder l'esprit en modifiant la lettre.

Notre constitution définit nos principes et nos valeurs ; elle organise nos institutions. Tel est son objet, et nous devons nous y restreindre. Il serait donc vain de prétendre à l'exhaustivité, peut-être même dangereux, la solidité et la cohérence de notre édifice juridique reposant sur l'application stricte de la hiérarchie des normes. Le groupe du Mouvement démocrate et apparentés y est très attaché.

C'est d'ailleurs cette volonté qui a guidé nos discussions en commission des lois. Je crois que nous avons su échanger de manière suffisamment constructive pour parvenir à des avancées significatives. Je veux bien entendu parler de



l'inscription de la diversité biologique et du changement climatique à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution. Je veux également parler de la substitution du mot « race » par la mention « sans distinction [...] de sexe », consacrant le principe d'égalité entre les hommes et les femmes. Je veux parler, enfin, de l'obligation pour le Gouvernement de remettre un agenda précis à double niveau, comprenant un calendrier prévisionnel présenté tous les six mois et un calendrier plus spécifique, consacré aux textes inscrits à l'ordre du jour, présenté tous les trois mois.

Le groupe du Mouvement démocrate et apparentés est satisfait du consensus qui a pu émerger de la discussion en commission, sur certains points. D'autres ont suscité et susciteront des débats. C'est notamment le cas de l'introduction du principe de différenciation territoriale. Cette thématique est, vous le savez, une composante à part entière de l'ADN du groupe du Mouvement démocrate et apparentés. Les importantes réflexions que nous menons depuis plusieurs années sur ce sujet nous portent à croire que le droit à la différenciation pourrait impulser une dynamique nouvelle, libératrice pour les territoires.

En permettant aux collectivités locales de mener des politiques adaptées aux besoins et aux spécificités de leur territoire, nous leur redonnerons la possibilité de l'action sans remettre en cause pour autant l'indivisibilité de notre république. C'est également en ce sens que nous avons déposé un amendement visant à modifier, pour partie, l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution pour insister sur l'idée d'une véritable diversité de nos territoires. Vous l'aurez compris, nous espérons que le projet de loi organique sur le sujet nous permettra d'avancer encore dans nos propositions.

Autre point en débat : la réforme du travail parlementaire, problématique qui a toujours occupé une place cruciale dans les travaux de notre groupe. Il nous semble que notre travail gagnerait très largement en qualité avec certains aménagements, quelquefois très simples, quelquefois plus lourds, de notre constitution, concernant tant le Parlement que le Gouvernement.

Notre plus grand besoin réside dans la rationalisation du temps parlementaire. Recherchée à l'article 8 du projet de loi constitutionnelle *via* une procédure de temps gouvernemental prioritaire, cette rationalisation n'est peut-être pas abordée à travers le bon prisme. Là encore, nous ne traiterons pas les difficultés que nous rencontrons en cédant les semaines normalement consacrées au contrôle, à l'évaluation ou à l'initiative législative parlementaire.

La seule solution qui pourrait conjuguer efficacité et gain de temps semble être celle d'une meilleure répartition du temps de travail entre le Gouvernement et le Parlement. Notre groupe a préféré privilégier une approche globale du problème reposant sur deux principes : la lisibilité et la prévisibilité. Aussi, la nouvelle architecture du temps parlementaire que nous vous soumettrons est articulée de manière que chacun puisse y prendre la place qui lui revient : le Gouvernement, le Parlement dans ses composantes diverses, majorité et opposition.

Nous vous proposerons d'allonger significativement la session ordinaire de manière que, d'une part, elle corresponde mieux à la réalité que nous connaissons depuis plusieurs législatures et que, d'autre part, elle permette une répartition plus équilibrée entre les semaines du Gouvernement et les semaines de l'Assemblée. À l'intérieur de cette session ordinaire prolongée, les semaines de travail seraient organisées selon un nouveau schéma, qui donnerait au Gouverne-

ment suffisamment de temps pour inscrire ses textes tout en donnant aux assemblées la maîtrise totale des semaines qui leur sont dévolues.

Ce schéma ne serait pas complet si nous n'abordions pas la question de la prévisibilité. Nous sommes convaincus que le Gouvernement serait à même de fournir un calendrier qui s'échelonne sur le long terme comme sur le court terme, avec la présentation d'un programme législatif avant le début de chaque trimestre et d'un programme prévisionnel pour le semestre à venir. Nous avons d'ailleurs adopté un amendement en ce sens défendu par les rapporteurs, comme je l'ai évoqué précédemment.

Au-delà de la prévisibilité de nos travaux et de leur organisation, il y a la question du droit d'amendement. Nous avons eu d'intenses discussions en commission des lois, car ce qui est proposé dans le texte signerait une modification des pratiques de l'Assemblée – je parle à dessein de l'Assemblée et non du Parlement, puisque le Sénat applique déjà assez largement ce que le Gouvernement propose.

Les dispositions dont nous allons débattre à ce sujet marqueront durablement nos pratiques. Ainsi, l'article 3 du projet de loi constitutionnelle vise à encadrer le droit d'amendement en établissant des cas d'irrecevabilité systématique. Je veux le redire ici avec force : le droit d'amendement est notre droit le plus fondamental ; c'est aussi notre outil de travail. Il ne peut être retouché avec pour seule idée de rationaliser notre travail. Ainsi, nous pensons que le droit d'amendement doit être non pas restreint, mais mieux encadré.

En outre, cela ne va pas sans un travail équivalent de rationalisation de la part du Gouvernement. Il est impossible pour le législateur de ne pas se saisir de projets de loi qui couvrent parfois une palette de domaines très large. En d'autres termes, si le législateur produit un nombre considérable d'amendements, c'est aussi et avant tout parce qu'il travaille sur des textes volumineux. L'élaboration de textes plus ciblés et mieux circonscrits pourrait sans doute contribuer à la réduction du nombre d'amendements.

Je voudrais prolonger mon propos en évoquant les travaux menés par notre collègue Jean-Noël Barrot, qui nourrissent l'approche globale que nous avons construite en l'enrichissant d'éléments plus spécifiques sur le renforcement du Parlement dans ses missions d'évaluation et de contrôle. À cet égard, nous avons eu, en commission, des débats très intéressants et dont je me félicite tout particulièrement, car ils ont été l'occasion d'affirmer la nécessité pour le Parlement de se doter d'outils propres afin de mener ses missions à bien.

Les propositions que je viens d'évoquer dessinent l'horizon vers lequel notre groupe veut emmener ce projet de loi constitutionnelle. Cet horizon est celui d'un meilleur équilibre institutionnel donnant au Parlement et à notre démocratie la possibilité de mieux travailler et, ainsi, de mieux répondre aux attentes de nos concitoyens afin de mieux les représenter.

Néanmoins, pour conclure, du point de vue du groupe du Mouvement démocrate et apparentés, tout cela ne fonctionne depuis soixante ans et ne continuera à fonctionner que si l'état d'esprit de tous, majorité comme opposition, est de travailler collectivement, en respectant les positions de chacun, au service de ce que nous croyons être bénéfique pour les Français. Cela implique également une capacité d'écoute et de respect du Gouvernement à l'égard des représentants du peuple. Sans cette volonté commune et partagée par tous ici sur ces bancs, nous ne pourrions remplir

avec succès le mandat que les Français nous ont donné. (*Applaudissements sur les bancs des groupes MODEM et LaREM.*)

**M. le président.** La parole est à M. Olivier Becht.

**Mme Sophie Auconie.** Un à zéro, Olivier !

**M. Olivier Becht.** Monsieur le président, monsieur le Premier ministre, madame la garde des sceaux, madame et messieurs les rapporteurs, mes chers collègues, Thomas Jefferson, l'inspirateur de la première constitution moderne, celle du Nouveau Monde, disait que la loi fondamentale devait être le reflet des exigences de son temps. (« Ah ! » sur les bancs du groupe LR.)

**M. Philippe Gosselin.** Belle référence !

**M. Olivier Becht.** La Constitution de 1958 a été largement le reflet des exigences de son temps : nous en sommes à la vingt-cinquième révision constitutionnelle, et, si elle dure encore cinq ans, elle sera la plus vieille constitution de toute l'histoire de la République.

**Mme Caroline Fiat.** Il en faut une nouvelle ! Vive la VI<sup>e</sup> !

**M. Olivier Becht.** Quelles sont aujourd'hui les exigences de notre temps ? Les Français ont soif de démocratie, de justice, de liberté, de responsabilité et d'exemplarité.

**Mme Caroline Fiat.** Ils ont soif d'une assemblée constituante !

**M. Olivier Becht.** Telle qu'elle nous est présentée aujourd'hui, la réforme constitutionnelle répond en grande partie à ces exigences. Nous avons l'exemplarité, avec la responsabilité pénale des ministres devant la justice ordinaire. Nous avons la liberté, avec le droit à la différenciation pour les collectivités territoriales. Nous avons la justice, avec l'indépendance du parquet. Nous avons également la responsabilité, avec l'inscription de la lutte contre le changement climatique dans la Constitution. Toutefois, nous cherchons désespérément le renforcement de la démocratie.

**M. Philippe Vigier.** Eh oui !

**M. Olivier Becht.** Pourquoi ? Tout simplement parce que, depuis 1958, la Constitution a largement évolué vers un régime présidentiel. L'élection du Président de la République au suffrage universel direct et le quinquennat ont renforcé le pouvoir du Président et en ont fait le véritable chef de l'exécutif. Désormais, avec la concomitance des scrutins présidentiel et législatif, la majorité parlementaire doit son élection à celle du Président de la République, ce qui réduit très largement la marge de manœuvre du Parlement : les parlementaires sont priés de voter les textes ; malheur aux frondeurs ! (« Ah ! » sur les bancs du groupe LR.)

**M. Philippe Vigier.** Très juste !

**M. Olivier Becht.** Or, dans le régime de la V<sup>e</sup> République, il ne peut pas y avoir une dérive vers le présidentielisme sans qu'il y ait, en parallèle, un renforcement des pouvoirs du Parlement,...

**M. Philippe Vigier.** Très bien !

**M. Olivier Becht.** ...comme nous l'enseignent Montesquieu et John Locke, qui ont fait de la séparation des pouvoirs le fondement même de la démocratie.

Osons donc aujourd'hui aller jusqu'au bout de cette démarche ! Osons donc renforcer les droits du Parlement !

**Plusieurs députés du groupe LR.** Osons !

**Mme Caroline Fiat.** Osons la constituante !

**M. Olivier Becht.** Osons, oui, osons limiter le droit de dissolution aux cas de crise majeure. Osons élargir le champ de l'article 34. Faisons en sorte notamment que la question du code de la route relève du Parlement !

**M. Philippe Gosselin.** Excellent ! Ainsi que la limitation de la vitesse à 80 kilomètres-heure !

**M. Olivier Becht.** Eh oui ! Osons également, comme aux États-Unis, confier le monopole de l'initiative législative au Parlement. Osons également renforcer notre Sénat en le fusionnant avec le Conseil économique, social et environnemental, pour en faire une chambre à la fois législative et chargée de l'évaluation des politiques publiques au regard des générations futures.

**M. Sébastien Jumel.** Oui !

**M. Philippe Gosselin.** En 1969, cela s'est mal terminé...

**M. Olivier Becht.** Voilà un certain nombre de pistes que nous défendrons au cours du débat. Si nous nous avançons dans cette voie, nous aurons un pouvoir législatif qui non seulement votera la loi, mais qui la fera. Cela renforcera le groupe majoritaire. Cela fera aussi que les normes soient davantage en phase avec les réalités du terrain.

**M. Sébastien Jumel.** Ce n'est pas gagné ! Comme au football : ce n'est jamais gagné d'avance.

**M. Olivier Becht.** Nous aurons un pouvoir exécutif qui sera chargé d'exécuter la loi et de gouverner.

Enfin, nous aurons un pouvoir judiciaire qui sera chargé de sanctionner l'exécution de la loi.

Voilà la séparation des pouvoirs dont nous avons besoin dans la V<sup>e</sup> République. Le Président de la République, en voulant entrer dans le débat parlementaire et renforcer ainsi le régime présidentiel, a ouvert la porte à ce débat. Mes chers collègues, osons le porter jusqu'au bout de sa logique ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe UDI-Agir et sur quelques bancs du groupe LaREM.*)

**M. Jean-Pierre Cubertafon.** Très bien !

**M. le président.** La parole est à M. Olivier Faure.

**M. Olivier Faure.** Monsieur le président, monsieur le Premier ministre, madame la garde des sceaux, chers collègues, je ne sais pas si les esprits sont tous à Paris ou à Moscou, mais c'est une des questions qui nous est posée : pourquoi diable avoir conçu un débat qui engage l'ensemble des Français et leur démocratie à un moment où nous savions très bien qu'il ne pourrait pas avoir la portée qu'il mérite ?

C'est la raison pour laquelle – je vous le dis d'entrée de jeu –, même si nous allons participer au débat, nous souhaitons qu'il soit porté devant les Français par la voie référendaire.

Notre constitution doit évoluer. En effet, comment accepter que le fossé s'élargisse chaque jour davantage entre représentés et représentants ? Comment ne pas comprendre que ce divorce alimente les dérives populistes ?

**M. Guillaume Garot.** En effet !

**M. Olivier Faure.** Comment ne pas saisir que même les démocraties sont mortelles, quand un tiers de nos concitoyens ne considèrent plus que ce régime est le pire, à l'exception de tous les autres ?

**M. Christophe Arend,** rapporteur pour avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire. Pour citer Churchill !

**M. Olivier Faure.** Il faut donc nous adapter, répondre aux demandes nouvelles, empoigner les opportunités que nous offre le monde numérique. Si le brevet n'avait déjà été déposé, je dirais même qu'il faut remettre la République en marche! (*Applaudissements sur quelques bancs du groupe LaREM. – Exclamations sur les bancs du groupe LR.*)

**M. Philippe Gosselin.** Et non en marche arrière!

**M. Olivier Faure.** Quels sont les enjeux d'une réforme?

Placer au premier plan de nos principes constitutionnels la défense des biens communs. Au-dessus de la liberté d'entreprendre, du droit de propriété, il y a le respect que l'on doit à l'homme et à la nature. Tout n'est pas à vendre.

Rééquilibrer les pouvoirs. Le pouvoir corrompt. Le pouvoir absolu corrompt absolument. Les contre-pouvoirs sont donc une absolue nécessité.

Troisième grand principe qui devrait nous guider: permettre aux citoyens de trouver leur place entre deux élections. Leur donner les moyens d'interagir avec le monde politique, qui est perçu comme un monde clos.

Une réforme est donc nécessaire, oui, mais pas la vôtre! Sans doute y a-t-il, entre vous et nous, des points de convergence sur la cour de justice, la fin des membres de droit du Conseil constitutionnel ou la réforme du Conseil supérieur de la magistrature – CSM. Ce sont là des évolutions que nous-mêmes avons déjà proposées.

Mais la réforme que vous présentez est un bloc: loi constitutionnelle, loi organique, loi ordinaire. Vous définissez de nouvelles règles qui forment ensemble un système et qui, sous l'apparence du bon sens, ressemblent en réalité tant à un bricolage institutionnel...

**M. Christian Jacob.** Fait par de mauvais mécanos!

**M. Olivier Faure.** ...qu'à de vraies régressions démocratiques. L'apparent bon sens, c'est de faire plus vite. L'apparent bon sens, c'est de faire moins nombreux. L'apparent bon sens, c'est d'introduire une dose de proportionnelle. L'apparent bon sens, c'est de limiter le cumul dans le temps. L'apparent bon sens, c'est, depuis le discours d'hier, d'autoriser demain le chef de l'État à entrer dans l'arène du Congrès.

Chaque proposition prise isolément peut paraître séduisante, mais leur addition aboutit à un recul démocratique et à un désordre inédit.

**M. Guillaume Garot.** Très juste!

**M. Olivier Faure.** Comment? Nous ne partons pas d'une feuille blanche. Le quinquennat, la coïncidence entre élections présidentielle et législatives, ont déjà considérablement contribué à présidentialiser le régime, à le faire dériver progressivement vers une hyperprésidence.

**M. Olivier Becht.** Très juste!

**M. Olivier Faure.** On en est même venu à parler de « présidence jupitérienne ».

Qu'observerions-nous demain si nous vous suivions? Des circonscriptions gigantesques, qui feraient le double de celles d'aujourd'hui. Des députés avec des circonscriptions départementales. Un ratio députés/nombre d'habitants qui nous placerait au niveau de la très grande démocratie qu'est la Russie.

**M. Guillaume Garot et Mme Cécile Untermaier.** C'est vrai!

**M. Olivier Faure.** Des comptes rendus de mandats impossibles. En bref, des élus sans ancrage territorial...

**M. Pierre Cordier.** Hors sol!

**M. Olivier Faure.** ...et une distance accrue entre les élus et leurs concitoyens. (*Applaudissements sur les bancs des groupes NG et LR.*)

**Mme Cécile Untermaier.** Eh oui!

**M. Fabien Gouttefarde.** Ce n'est pas le cas aujourd'hui?

**M. Olivier Faure.** La conséquence électorale directe serait la totale dépendance des élus à l'élection présidentielle. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe LR.*) Leur élection dépendrait quasi exclusivement de celle du Président de la République. Les coups de balanciers seraient massifs.

**Mme Cécile Untermaier.** Eh oui!

**M. Olivier Faure.** La conséquence pratique, dans le fonctionnement quotidien de notre hémicycle, ce serait un groupe majoritaire plus godillot que jamais. Des oppositions avec des groupes très réduits, incapables de contrôler, d'évaluer le travail gouvernemental et, en même temps, de suivre leurs commissions et le travail parlementaire. (*Applaudissements sur les bancs du groupe NG.*)

La dose de proportionnelle – faible – ne viendrait rien corriger. D'ailleurs, l'introduction d'une part de proportionnelle pouvait se justifier à l'époque du bipartisme et en maintenant le nombre de députés actuels. Mais l'effet coordonné des deux mesures est désastreux: des circonscriptions trop vastes pour les uns, quelques autres députés nommés par leurs partis plus qu'élus, une majorité écrasante et des groupes minoritaires qui n'auraient plus les moyens de travailler.

Je suis favorable au non-cumul dans le temps mais, additionné à ce que je viens de dire, quelle en serait la conséquence? La vérité statistique, c'est qu'un député assume en moyenne un mandat et demi, ce qui signifie que l'immense majorité des députés n'est élue qu'une seule fois. Le renouvellement est donc très régulier, contrairement à une idée reçue.

**M. François Cornut-Gentille.** Bien sûr!

**M. Olivier Faure.** Mais ceux qui sont réélus deviennent les grandes voix de cet hémicycle. Ils sont un contrepoids évident dans une majorité, un contre-pouvoir dans l'opposition.

**M. Raphaël Schellenberger.** Parfois, ils prennent la tête d'un parti!

**M. Olivier Faure.** Prises isolément, ces propositions peuvent paraître légitimes. Prises ensemble, elles forment un système qui a pour unique objet d'abaisser le Parlement et de renforcer le pouvoir présidentiel. (*Applaudissements sur les bancs du groupe NG et sur plusieurs bancs du groupe LR.*)

Additionnez des députés dont l'élection dépend exclusivement de la présidentielle, des députés sans racines et des personnalités qui s'effacent sitôt connues, le résultat est simple: vous obtenez un parlement croupion, sans autre poids que celui qu'un président de la République surpuissant voudra bien leur laisser.

**M. Christian Jacob.** C'est la réalité!

**M. Olivier Faure.** Et l'écoute, hier après-midi, du Président de la République ne m'a en rien rassuré. Dans une improvisation baroque, celui-ci nous dit que désormais, il s'exprimerait chaque année devant le Congrès et qu'il participerait au débat pour pouvoir répondre.



Là encore, l'apparence du bon sens, mais l'apparence seulement. Dans l'équilibre de la V<sup>e</sup> République, c'est à vous, monsieur le Premier ministre, qu'il appartient d'être responsable devant l'Assemblée. C'est à vous que revient la charge du débat permanent et de la confrontation parlementaire.

Un amendement suffit pour que le Président se substitue au Premier ministre et désacralise la fonction qu'il occupe. Au bowling, c'est un *strike* !

Si vous deviez le suivre, mes chers collègues de la majorité, alors il vous faudrait aller au bout, opter pour un régime présidentiel, supprimer la fonction primo-ministérielle et le droit de dissolution, ce qui, au moins, aurait le mérite de la clarté et permettrait d'imposer une séparation stricte des pouvoirs.

Mais, comme tout cela relève d'une gigantesque improvisation, vous vous limiterez en réalité à confier tous les pouvoirs à un seul, à lui donner la parole et à assécher la vie démocratique.

**M. Pierre Cordier.** C'est vrai !

**M. Olivier Faure.** Vous préconisez un système qui n'existe dans aucune démocratie au monde.

Nous, que proposons-nous ? De renforcer au contraire votre fonction, monsieur le Premier ministre, en exigeant chaque année que vous veniez nous présenter votre programme de travail et que cette présentation soit suivie, dans la quinzaine, d'un débat au terme duquel vous engageriez la confiance du Gouvernement.

Instruits par notre expérience, nous savons que cette obligation favoriserait un rééquilibrage des pouvoirs et permettrait un débat permanent, notamment entre l'exécutif et sa majorité.

Nous proposons de supprimer, sauf exception pour les lois de finances, les outils du parlementarisme rationalisé. Nous proposons de faire entrer les citoyens à l'Assemblée.

**Mme Catherine Kamowski.** Nous ne sommes pas des citoyens ?

**M. Olivier Faure.** Il y a un an, la société civile était à l'honneur. Mais faire entrer la société civile au Parlement ne consiste pas à transformer un boucher, un ingénieur ou un avocat en député. À ce compte-là, la société civile est bien représentée, puisque chacun d'entre nous exerçait un métier avant d'entrer dans cet hémicycle.

**M. Raphaël Schellenberger.** Très juste !

**M. Olivier Faure.** Respecter la société civile, c'est lui donner la possibilité d'exprimer des propositions en continu, de participer directement à nos débats par le biais d'amendements citoyens, de propositions de lois citoyennes, de référendums citoyens.

Notre spécificité d'élus, notre monopole n'est ni celui de l'intelligence ni celui du cœur. Cela se saurait ! Ce qui nous distingue, c'est que nous avons été élus pour choisir pendant cinq ans par délégation au nom du peuple Français.

Notre vocation, c'est de trancher, pas forcément de construire seuls les solutions.

Et je conclus par ce qui n'est pas un objectif mineur ou anecdotique : notre constitution doit placer au-dessus de tout ce qu'on appelle les biens communs.

Mes chers collègues, aucun d'entre nous ne devrait se sentir tenu par des pressions amicales, et surtout pas gouvernementales. Dans cette formation, ce soir et les jours prochains, nous sommes le pouvoir constituant. Le respect du Parlement commence par le fait de nous respecter nous-mêmes.

Ne pas l'entendre, c'est déjà accepter que demain, dans les bureaux de l'administration, les cabinets ministériels, au gouvernement ou à l'Élysée, chacun se sente autorisé à mépriser celles et ceux qui sont ici pour représenter le peuple Français. (*Applaudissements sur les bancs du groupe NG.*)

**M. M'jid El Guerrab.** Très bien !

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Luc Mélenchon.

**M. Jean-Luc Mélenchon.** Monsieur le président, monsieur le Premier ministre, madame la garde des sceaux, collègues, l'Histoire signale assez bien l'importance du débat constituant. Nos cinq républiques successives sont filles d'événements terribles au cours desquels la nation s'est fondée en fondant et en refondant la République, car c'est une particularité française qu'ici, la République fonde la nation et non l'inverse.

En ce sens, nous sommes une nation politique. Souvenons-nous que, par un clin d'œil de l'Histoire, la première constituante s'autoconstitua, sur la base des États généraux, le 9 juillet 1789. Nous sommes le 10 juillet.

On pourrait continuer.

La II<sup>e</sup> République, après la chute définitive des rois.

La III<sup>e</sup> République, après la défaite de Sedan et la fin de l'Empire.

La IV<sup>e</sup> République, après une guerre mondiale.

La Cinquième, à l'heure où il fallait régler le problème terrible d'une réorganisation totale de la patrie, puisque la guerre d'indépendance en Algérie a obligé à prendre la décision – si douloureuse de bien des façons – de supprimer les treize départements français qui s'y trouvaient.

Nous ne devons jamais perdre de vue le caractère spécifique de la délibération constituante, d'abord par sa forme. Les modifications constitutionnelles doivent viser ou espérer atteindre une durée, une pérennité, voire l'intangibilité, même si nous savons qu'elle n'est pas dans nos moyens. La délibération constituante est spécifique ensuite par son objet : la Constitution est au sommet de la hiérarchie des normes. Elle est un maillon d'exécution après un autre texte fondateur de l'identité des Français, la Déclaration des droits de l'homme, et le bloc de constitutionnalité.

La Constitution de la République française n'est donc pas un acte administratif neutre. La République n'a jamais été un régime neutre. C'est un régime engagé politiquement.

**Mme Danièle Obono.** Exactement !

**M. Jean-Luc Mélenchon.** La meilleure des preuves nous en a été fournie il y a peu par le Conseil constitutionnel décidant que la fraternité est un principe politique qui s'impose à la loi. (*Applaudissements sur les bancs des groupes FI et GDR et sur quelques bancs du groupe NG. – M. M'jid El Guerrab applaudit également.*) Quelles que soient les opinions qu'on peut avoir sur les conseils constitutionnels, cela a été un grand moment de la vie de la patrie, que d'apprendre que, dans ce pays, le principe de fraternité s'impose à toutes les lois.

**Mme Cécile Untermaier.** Il était temps.

**M. Jean-Luc Mélenchon.** La délibération constituante est spécifique, enfin, par ses conséquences : la conséquence fondamentale du texte constitutionnel est qu'il institue l'identité politique du peuple qui compose la nation. Pourquoi ? Parce que la Constitution précise les droits que nous nous reconnaissons mutuellement les uns et les autres, et donc les obligations auxquelles nous nous assignons tous. Voilà pourquoi nous croyons, nous, les insoumis, qu'à chaque étape de l'histoire ou à chacun des grands tournants de la vie du pays, il faut que le peuple soit lui-même le constituant. Voilà aussi pourquoi nous pensons qu'il appartient à une assemblée spécifique, élue à cette fin, d'établir la Constitution, dans un aller-retour, un dialogue avec la masse des Français, afin que ceux-ci s'approprient totalement le texte qui, demain, leur sera appliqué parce qu'ils l'auront décidé.

Le peuple s'institue en devenant constituant. Tel est le paradigme de base du concept de révolution citoyenne que nous portons à ce moment de l'histoire de notre pays. Nous croyons que c'est l'heure, pour le peuple français, de tirer les enseignements de ses propres bouleversements et de la modification permanente des règles qu'il a vu mettre en place, que ce soit dans le cadre de la construction de l'Union européenne ou au travers des vingt et une modifications du texte constitutionnel sur lesquelles il n'a jamais été appelé à se prononcer, puisqu'il ne l'a été qu'en trois ou quatre circonstances : le référendum sur l'élection du Président de la République au suffrage universel, le référendum sur le traité de Maastricht et le référendum sur le quinquennat – l'objet du référendum de 1988 sur la Nouvelle-Calédonie étant différent. En tout cas, sur les vingt-quatre révisions de la Constitution, on s'est passé de l'avis du peuple vingt-deux fois. C'est trop.

Ce peuple a été tellement bouleversé, je dirais presque physiquement, en raison de l'immensité de l'exode rural intervenu entre 1958 et aujourd'hui, de l'urbanisation du pays et des vagues d'immigration se mélangeant à notre peuple et fabriquant, en quelque sorte, sous nos yeux, un nouveau peuple français, que le moment est venu pour lui de devenir constituant et de définir lui-même les règles qu'il veut s'appliquer.

Partisans d'une assemblée spécifique, nous ne nous contenterons pas, pour autant, de nous opposer à vos propositions. Car, opposants, nous le sommes. Je pose la question après d'autres : en quoi la diminution du nombre des députés augmentera la démocratie et améliorera la République ?

**Mme Cécile Untermaier.** Il a raison !

**M. Philippe Gosselin.** C'est plutôt l'inverse !

**M. Raphaël Schellenberger.** C'est le contraire !

**M. Jean-Luc Mélenchon.** Nous ne l'avons pas compris. Nous attendons un argument objectif. Dites-nous en quoi une diminution du nombre des élus augmentera la démocratie. Nous n'avons pas obtenu la réponse à cette question.

Dites-nous, aussi, en quoi la rupture de l'unité de la loi par la différenciation améliorera la démocratie dans notre pays, alors que c'est précisément l'unité de la loi qui fonde l'unité du peuple. Notre vision du peuple n'a jamais été une vision ethnique. Pour nous, Français, le peuple est la communauté légale constituée par les lois qu'il se donne. C'est une construction intégralement politique.

Dites-nous également en quoi le fait, pour le Gouvernement, d'avoir la maîtrise quasi-totale des ordres du jour améliorera le travail parlementaire. Dites-nous en quoi, si votre objectif est de développer le travail parlementaire et la liberté des assemblées, ces mesures le favoriseront.

En quoi, enfin, le vote d'une loi en commission plutôt qu'en séance publique améliorera la démocratie ? À qui fera-t-on croire que le Gouvernement, qui est l'auteur des projets de loi, se verra appliquer la disposition permettant de déclarer irrecevable un amendement n'ayant pas de lien direct avec son propre texte ? Ne prétendez pas que le texte instaure un parallélisme entre, d'une part, les nouveaux droits des parlementaires et les contraintes nouvelles qui pèseront sur eux et, d'autre part, les mesures applicables au Gouvernement. Cela ne tient pas debout.

**M. Edouard Philippe, Premier ministre.** Bien sûr que si !

**M. Jean-Luc Mélenchon.** Laissez-moi vous le dire en usant d'un vocabulaire simple.

Opposants, nous le serons donc, mais aussi « proposant ». Nous ne laisserons pas passer l'occasion de vous présenter les mesures qui permettraient, sans que nous formions une assemblée constituante, de faire progresser les pouvoirs du peuple et sa capacité à intervenir dans les affaires qui le concernent le plus directement, à savoir la définition de la règle commune. Comment ? En augmentant les moyens d'intervention du peuple et de la démocratie. C'est pourquoi nous vous proposerons tout à la fois le vote obligatoire, la reconnaissance du vote blanc, qui en est la contrepartie normale, et le droit de vote à seize ans, pour élargir la base sur laquelle le peuple peut se constituer.

Ensuite, c'est la base de la démocratie que nous proposerons d'élargir, notamment par l'instauration du référendum révocatoire, qui est une des formes les plus avancées de la démocratie, car il combine la nécessité d'institutions stables avec la capacité d'intervention populaire, sans laquelle il n'y a pas de république aboutie. Le référendum révocatoire existe dans plusieurs pays, notamment, m'a-t-on dit, aux États-Unis d'Amérique. Nous vous proposerons également le référendum abrogatif, qui permettrait au peuple, le moment venu, sous des conditions qui restent à préciser, d'abroger une loi qui ne lui conviendrait pas ou ne correspondrait pas aux engagements pris auparavant. Nous vous proposerons enfin le référendum propositionnel, qui existe dans plusieurs pays d'Europe : lorsqu'un nombre déterminé de citoyens propose une mesure, il est possible de l'inscrire dans la loi par voie de référendum.

Nous vous proposerons par ailleurs de lever les obstacles à la souveraineté des Français, notamment en supprimant le droit, qui a été reconnu à la Commission européenne, d'interférer dans l'exercice de notre propre souveraineté, au prétexte que, comme l'a déclaré M. Juncker, il n'y aurait pas de démocratie en dehors des traités – il a oublié de préciser qu'il n'y en a pas non plus au sein des traités. En France, il ne devrait plus être possible d'adopter un traité européen sans référendum, il ne devrait plus être possible de modifier la Constitution sans référendum, il ne devrait plus être possible d'élargir l'Union européenne sans référendum. N'allez pas prétendre que c'est une nouveauté : cette mesure a déjà adoptée sur la proposition du président Chirac avant de disparaître dans les oubliettes sur la proposition du président Sarkozy. Je vous propose donc de rétablir cette mesure sur la proposition du président Mélenchon. (*Sourires.*) Du président de groupe, évidemment, mais il n'y a pas de petit président ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe FI.*)

**M. Philippe Gosselin.** Applaudissements nourris sur les bancs de la France insoumise !

**M. Jean-Luc Mélenchon.** Il serait bien, enfin, de prendre la mesure du temps nouveau dans lequel nous vivons. Il y a, sur le sujet, une majorité, si ce n'est l'unanimité. Il s'agit de protéger, dans la Constitution, des droits fondamentaux auxquels nous sommes tous attachés. Je pense au droit à l'avortement, afin que celui-ci sorte du débat politicien, au droit de mourir dans la dignité, si la personne en convient auparavant (*Applaudissements sur les bancs du groupe FI*), à la règle verte consistant, pour les Français, à s'imposer de ne plus prendre à la nature davantage que ce qu'elle est capable de reconstruire, ou encore, à l'interdiction de la maltraitance animale. (*Applaudissements sur les bancs du groupe FI et sur quelques bancs des groupes GDR et NG.*)

Toutes ces dispositions changeraient la manière dont les Français se définissent. Les Français ont, en effet, été les premiers à se définir différemment dans leur première constitution, en déclarant les premiers qu'il n'y a de vérité qu'en eux-mêmes, dans la raison et dans l'action collective du peuple. C'était une révolution intellectuelle et philosophique totale, à leur époque. À nous de tracer, de nouveau, ce type de chemin qui fait la singularité de notre peuple et lui donne la capacité d'éclairer les pistes du futur.

Je l'ai souligné : la Constitution a été révisée trop de fois sans que le peuple sache de quoi il retournait. Or, sur certains bancs, vous commettez l'erreur de confondre la verticalité et la présidentialisation, que la V<sup>e</sup> République contient, en effet, avec l'esprit de ce texte, de même que d'autres confondent le jacobinisme avec le bonapartisme, oubliant que la constitution la plus ouverte reste la constitution de 1793...

**M. Philippe Gosselin.** Elle n'a jamais été appliquée.

**M. Jean-Luc Mélenchon.** ...qui prévoyait, ce que plus personne ne propose aujourd'hui, que, si un tiers des départements venait à récuser une loi, celle-ci ne s'appliquerait pas. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe FI.*) Vous le voyez, il y a loin de la caricature à la réalité ! Eh bien, ce qui l'aura finalement emporté au fil du temps, c'est la verticalité. Au lieu d'être dans la modernité de l'horizontal et du transversal, nous sommes dans la verticalité la plus dure et la plus pure. C'est l'erreur que commettent toujours les rustres, qui croient que lorsqu'on fait plus vite, on fait mieux. Cela n'a jamais été le cas (*Applaudissements sur les bancs du groupe FI.*) La gestion des affaires publiques comme celle de la relation que nous devons entretenir avec l'écosystème, repose d'abord sur le temps long, car le vrai se développe dans la durée, tandis que ce qui est vrai dans l'instant est rarement vrai l'instant d'après.

La France a besoin d'être refondée : vous êtes tous d'accord sur le diagnostic d'un divorce extraordinaire et insupportable, dans l'essence même de ce qu'il incarne, entre le peuple et son organisation politique. Nous ne pouvons pas nous contenter de constater la grève civique qui se traduit, à chaque élection, par une immense abstention, jusqu'à celles qu'on considérerait comme les plus proches des citoyens, les élections municipales. Avec une abstention aussi massive dans des élections aussi décisives que celles que j'ai évoquées, nous sommes en état d'usurpation politique.

Mes chers collègues, plusieurs d'entre vous, représentant des groupes divers, se sont exprimés aussi bien dans le cadre du Congrès, à Versailles, qu'ici, dans le cadre des motions de rejet préalable ou de renvoi en commission, pour demander un référendum sur le présent texte. Je l'ai encore entendu il y a un instant. C'est pourquoi, au nom des insoumis, je vous dis : chiche !

**M. Philippe Gosselin.** Chiche, en effet !

**M. Jean-Luc Mélenchon.** Si les Républicains, si les membres de la Gauche démocrate et républicaine, si les membres de la Nouvelle gauche et si les insoumis signent ensemble cette demande, ils peuvent, à eux tous, atteignant le nombre de 185 parlementaires, très facilement collecter les 4,7 millions de signatures dont nous avons besoin pour obtenir ce référendum. (*Applaudissements sur les bancs des groupes FI et GDR.*) Si parler signifie quelque chose, si les mots ont un sens, si l'engagement politique a un sens, alors, allez au bout de votre propre proposition, qui est aussi celle des communistes, des socialistes, des insoumis et de tous ceux qui, dans cet hémicycle et au Sénat, tiendront les mêmes propos que nous.

**M. M'jid El Guerrab.** Les non inscrits, également !

**M. Jean-Luc Mélenchon.** Nous pouvons, si nous le voulons, obtenir un référendum : il y va de notre responsabilité, voire de notre dignité, lorsque nous intervenons sur la question de la Constitution au lendemain de l'anniversaire de la première assemblée nationale constituante.

Ce qui est en jeu, ce n'est pas un texte, ce ne sont pas les dispositions organisant les pouvoirs, c'est la nature du peuple, dont nous sommes ici les représentants. Est-il en état de disposer de ce qui est bon pour lui, ou non ? Non seulement je crois qu'il l'est, mais je suis même certain de pouvoir en convaincre une majorité d'entre vous. (*Applaudissements sur les bancs des groupes FI et GDR ainsi que sur plusieurs bancs du groupe NG.*)

**M. le président.** La parole est à M. Sébastien Jumel.

**M. Sébastien Jumel.** Monsieur le président, monsieur le Premier ministre, madame la garde des sceaux, madame et monsieur les rapporteurs, Elsa Faucillon, Pierre Dharréville, Jean-Paul Lecoq et moi-même avons décidé de nous rendre dans un troquet parisien goûter la ferveur populaire et voir comment la France rassemblée dans sa diversité peut, dans un bonheur simple, cultiver le sentiment d'appartenance. Cela a été un moment de plaisir intense. J'imagine que, comme ancien maire de la ville du « club doyen », monsieur le Premier ministre, vous avez déjà connu, dans un tel partage, autant de plaisir et de bonheur que nous.

Or, ce bonheur éphémère immédiatement passé, je me suis demandé ce qui peut bien justifier qu'en pleine ferveur populaire, en pleine torpeur de l'été, en catimini, donc (*Exclamations sur quelques bancs du groupe LaREM*), sous les radars, alors que les Français fêtent la victoire de leur équipe, nous examinions un texte aussi important, si ce n'est que ce texte a des choses à cacher qui mettent en danger la démocratie.

Une fois n'est pas coutume, vous avez posé un diagnostic sur une démocratie malade, sur une république abîmée, sur une république taillée sur mesure pour le Général de Gaulle qui s'est affaibli de manière constante. Une fois n'est pas coutume, vous avez souligné la défiance populaire et la crise du régime – un constat que nous partageons et que nous dénonçons depuis longtemps. Mais vous avez oublié de dire que les présidents de la République qui se sont succédé se sont glissés dans les habits du monarque républicain, jusqu'à la caricature – l'intervention du Président de la République hier devant le Congrès a malheureusement confirmé cela –, affaiblissant même non seulement la fonction du Premier ministre, mais aussi celle du Président de la République lui-même.

**M. Dominique Potier.** C'est vrai !



**M. Sébastien Jumel.** En janvier 1964, le président de Gaulle déclarait : « Une constitution, c'est un esprit, des institutions, une pratique. » Après un an d'exercice du pouvoir, force est de constater que le président omniprésent n'a eu de cesse d'amplifier la concentration et la centralisation du pouvoir à l'Élysée.

**M. Dominique Potier.** Exactement !

**M. Sébastien Jumel.** Mépris des contre-pouvoirs et des corps constitués, mépris du dialogue social, mépris des colères exprimées par le peuple – et même surdité à ces colères –, mépris du Parlement que nous mesurons un peu plus chaque jour...

Ce mépris à l'égard de la représentation nationale, nous en avons malheureusement pris la pleine mesure durant la première année de cette législature. Je dénonce le recours quasi systématique aux ordonnances sur les lois les plus importantes – la réforme du code du travail, la réforme ferroviaire et même le projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine et durable –, la banalisation du recours à la procédure accélérée, comme si vitesse et précipitation rimaient avec efficacité, la multiplication des commissions mixtes paritaires réunies en catimini, ainsi que le recours à l'arme antiparlementaire du vote bloqué, y compris pour mépriser à l'envi les retraités agricoles, les plus modestes d'entre nous, ceux qui ne sont pas les premiers de cordée. Autant d'artifices parlementaires pour faire passer en force, depuis un an, des réformes visant toutes le même objectif : favoriser le petit nombre, ceux qui courent vite, ceux qui n'ont pas besoin de l'État providence, de l'État qui protège, de la République qui prend soin de tous pour donner à chacun une chance de s'insérer.

Ces artifices témoignent aussi de la démocratie technocratique voulue par le président Emmanuel Macron, qui s'imagine, peut-être comme un certain nombre d'entre vous au sein de la majorité, au service de la « *start-up nation* » où l'on s'évalue entre soi sans se soucier de l'opinion publique – on l'a vu récemment avec l'évaluation des ministres.

La majorité partage avec le Président de la République cette volonté de transposer aux institutions de la République en général, et à l'Assemblée nationale en particulier, une culture managériale qui justifie une conception pyramidale de la démocratie et une accélération du rythme de travail parlementaire incompatible avec un examen sérieux, méthodique et raisonné des textes qui nous sont soumis – nous avons été un certain nombre à le dénoncer cet après-midi. Comme s'il fallait aller toujours plus vite lorsqu'il s'agit de satisfaire l'appétit des actionnaires... Au bout du compte, la volonté affichée de rendre le travail parlementaire efficace et rentable vise davantage à faire disparaître la raison d'être des députés : faire la loi au nom du peuple dans sa diversité.

**Mme Caroline Fiat.** Quelle intervention brillante !

**M. Sébastien Jumel.** Dans la démocratie technocratique d'Emmanuel Macron, la décision politique échappe définitivement aux parlementaires pour être monopolisée par un président de la République conseillé et assisté par des techniciens, des experts, des hauts fonctionnaires dont certains ont partagé avec lui une scolarité sur les bancs de l'École nationale d'administration, au service d'une vision profondément technocratique.

La réforme qui nous est proposée aujourd'hui s'inscrit pleinement dans cette logique. Certes, nous avons été nombreux à remarquer que certaines dispositions de ce

texte ressemblent à des marronniers constitutionnels et font consensus. D'autres dispositions sont purement d'affichage, cosmétiques, à l'instar de l'inscription, parmi les compétences du législateur, de l'action contre les changements climatiques. Le débat en commission a montré que l'utilisation, à l'article 1<sup>er</sup>, des verbes « agir » ou « transcrire » n'a évidemment pas la même conséquence en termes de préservation de l'environnement. Pour notre part, nous continuons de penser que l'insertion de diverses notions précises dans la Constitution et dans la Charte de l'environnement engagerait davantage l'État.

Enfin, plusieurs dispositions apparaissent dangereuses parce qu'elles portent en germe les fondements d'un nouvel affaiblissement du Parlement. Cela a déjà été dit à plusieurs reprises. Face à la volonté d'amoindrir le pouvoir d'amendement des parlementaires, je m'étonne du silence assourdissant du président de l'Assemblée nationale.

**M. Pierre-Henri Dumont.** C'est vrai !

**M. Sébastien Jumel.** Face à la confiscation par le Gouvernement de l'ordre du jour du Parlement, je m'étonne du silence assourdissant du président de l'Assemblée nationale.

**M. Pierre-Henri Dumont.** Eh oui !

**M. Sébastien Jumel.** S'agissant de la révision de la procédure parlementaire, je m'étonne que le président de l'Assemblée nationale ne s'offusque pas...

**M. le président.** Vous ne lisez pas les journaux, monsieur Jumel !

**M. Sébastien Jumel.** ...avec nous, sur les différents bancs de notre assemblée, de cet accaparement par l'exécutif des prérogatives du Parlement. (*Exclamations et applaudissements sur les bancs des groupes GDR et FI, ainsi que sur plusieurs bancs des groupes LR et NG.*)

Quant à l'accélération de la procédure d'examen des projets de loi de finances, je m'étonne que l'ensemble des parlementaires, dans leur diversité, ne se mobilisent pas pour défendre le Parlement.

Il en va de même de votre volonté de découper la République au scalpel, d'aboutir à des circonscriptions désincarnées, déshumanisées, de taille XXL, comme s'il s'agissait de transformer l'Assemblée nationale en *think tank* parisien où l'on ne pourrait plus parler des territoires, où l'on ne pourrait plus incarner les territoires, où l'on ne pourrait plus faire rentrer la force du peuple et la voix des territoires, ce qui est évidemment l'un de nos engagements les plus profonds.

Cette accélération permanente, au prétexte d'un renforcement des moyens de contrôle de l'action gouvernementale et d'évaluation des politiques publiques, ressemble à s'en méprendre à de la poudre de perlimpinpin. Comment le Parlement pourrait-il disposer de moyens de contrôle alors qu'il est envisagé de privatiser ou d'externaliser certaines tâches exercées par l'administration de l'Assemblée nationale, d'égratigner les moyens des fonctionnaires de notre assemblée...

**Mme Caroline Fiat.** Eh oui, monsieur le président ! Il faut vous insurger contre cela ! Et ne soupirez pas : vous êtes tenu par un devoir de réserve !

**M. Sébastien Jumel.** ...qui, dans la neutralité consubstantielle à leur statut, nous permettent d'assurer un examen autonome et indépendant des textes qui nous sont soumis ? Voilà une turpitude qu'il nous fallait dénoncer.



J'en reviens à l'accélération de la procédure d'examen du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la Sécurité sociale. Je veux dire au rapporteur général de la commission des affaires sociales toute la turpitude que constituait la suppression, dans la Constitution, de l'expression « sécurité sociale » qu'Ambroise Croizat n'avait pas choisie par hasard. La sécurité sociale, ce n'est pas la protection sociale. La sécurité sociale impose la notion de redistribution ; ce n'est pas le cas de la protection sociale. La sécurité sociale n'est pas soumise à la concurrence ; la protection sociale l'est. C'est le cœur, la sève de notre système de retraites par répartition qui est donc attaqué. Vous avez beau répéter à l'envi : « Pas touche aux retraites ! »...

**M. Philippe Gosselin.** Pour le moment !

**M. Sébastien Jumel.** « Pas touche aux pensions de réversion ! Pas touche à la protection sociale à la française ! » La volonté de supprimer l'âme de la sécurité sociale dans la Constitution révèle la turpitude de votre volonté de modifier ce modèle. « Jamais nous ne tolérerons que ne soit renié un seul des avantages de la sécurité sociale. Nous défendrons à en mourir et avec la dernière énergie cette loi humaine et de progrès... » Voilà les propos tenus par Ambroise Croizat lorsqu'il a instauré la sécurité sociale. (*Applaudissements sur les bancs des groupes GDR et FI, ainsi que sur plusieurs bancs du groupe NG.*) Évidemment, nous les faisons nôtres.

Monsieur le Premier ministre, madame la garde des sceaux, nous avons fortement critiqué votre mauvais projet : l'esprit n'y est pas, la forme non plus. Mais en suivant attentivement les débats, vous verrez que nous formulons des propositions intelligentes pour rééquilibrer les pouvoirs, des propositions innovantes pour renforcer les pouvoirs d'intervention du peuple, des propositions audacieuses pour ériger le dialogue social au rang des valeurs constitutionnelles.

Un texte aussi fondamental, aussi vital pour l'avenir de la démocratie, implique que le peuple soit consulté par voie référendaire.

**Mme Caroline Fiat.** Très bien !

**M. Sébastien Jumel.** Si vous en avez le courage, nous vous disons : « Chiche ! » Tout de suite, allons voir le peuple : il sait ce qui est bon pour lui. C'est donc la voix du peuple que nous porterons au cours de ces débats à l'Assemblée nationale. (*Applaudissements sur les bancs des groupes GDR et FI, ainsi que sur plusieurs bancs du groupe NG.*)

**M. le président.** Monsieur Jumel, lorsque je suis au perchoir, je m'astreins à rester silencieux.

**Mme Caroline Fiat.** Mais vous soupirez lorsque ce que dit l'orateur ne vous plaît pas !

**M. le président.** Cependant, je vous invite à lire les journaux, notamment *L'Humanité*,...

**M. M'jid El Guerrab.** Pas de publicité, monsieur le président ! (*Sourires.*)

**M. le président.** ...qui a consacré un excellent dossier à la réforme des institutions, avec un débat entre le président de votre groupe et moi-même.

**M. Jean-Paul Lecoq.** Très bonne lecture, monsieur le président ! Il faudrait lire *L'Humanité* tous les jours, pas seulement lorsque vous êtes dedans !

**M. le président.** La parole est à Mme Naïma Moutchou.

**Mme Naïma Moutchou.** Monsieur le président, monsieur le Premier ministre, madame la garde des sceaux, madame et messieurs les rapporteurs, mes chers collègues, notre constitution fêtera bientôt ses soixante ans. Soixante ans, c'est toute une vie : c'est un temps pour faire le bilan et c'est même, pour certains, l'âge de partir à la retraite. Mais notre constitution ne compte pas tirer sa révérence, bien au contraire. D'abord, les Français y sont très attachés, et pour cause : elle nous a offert plus d'un demi-siècle de stabilité politique, surmontant toutes les turbulences, les épisodes de crise, les conflits, les alternances et les cohabitations. Telle est la Constitution : entre permanence de l'Histoire et évolution de la société, un esprit intangible et une application flexible. Il serait donc déraisonnable d'accuser nos institutions de tous les maux dont souffre notre pays, comme il serait déraisonnable de dire que la démocratie dans laquelle nous vivons aujourd'hui est parfaite et achevée.

Le fonctionnement même du Parlement montre chaque jour les limites d'un système asphyxié. Il y a, dans notre pays, trop peu de démocratie représentative et participative. C'est dans ces carences profondes que la crise de confiance est née puis a grandi, éloignant peu à peu nos concitoyens du politique et des urnes. C'est ce lien de confiance qu'il nous faut retisser car il est le pilier de notre système institutionnel. Dans son discours fondateur de 1946, le Général de Gaulle l'avait clairement exprimé : « Les pouvoirs publics ne valent, en fait et en droit, que s'ils s'accordent avec l'intérêt supérieur du pays, s'ils reposent sur l'adhésion confiante des citoyens. En matière d'institutions, bâtir sur autre chose, ce serait bâtir sur du sable. »

Mes chers collègues, c'est bien la reconquête de cette confiance qui est au cœur de la réforme institutionnelle. Cet enjeu doit nous rassembler. À ceux qui fantasment une VI<sup>e</sup> République, je réponds qu'à l'utopie nous préférons toujours le réel. À ceux qui nous accusent de mépriser les territoires, je réponds que cette révision constitutionnelle consacre la différenciation territoriale. À ceux qui nous reprochent de bafouer les droits du Parlement, je réponds par une interrogation : quel représentant de la nation ici voudrait mettre en péril le foyer des Français ? Aucun.

Cette révision constitutionnelle s'inscrit justement dans la continuité de celle de 2008, et une série d'amendements portés par la majorité viendra renforcer la fonction parlementaire à différents niveaux : sur la maîtrise de l'ordre du jour, sur l'encadrement de la procédure d'urgence, sur le rôle des commissions dans l'adoption des textes, sur l'évaluation et le contrôle des politiques publiques. Tout cela, nous le ferons dans le respect des équilibres de la V<sup>e</sup> République. Ce sont des progrès majeurs, et les premiers mois que j'ai vécus à l'Assemblée nationale m'en ont convaincue : notre chambre dispose de trop peu de temps, de trop peu de moyens, de trop peu de capacités concrètes d'intervention.

La majorité est totalement engagée aux côtés du Président de la République et du Premier ministre, avec qui elle partage les objectifs de modernisation et de renforcement du rôle du Parlement. Mais la loi fondamentale doit tous nous fédérer : elle mérite que les intérêts partisans s'effacent devant l'intérêt général.

Au cours des débats en commission des lois, avec les oppositions, nous avons amendé le texte sur des points de convergence importants, parmi lesquels, notamment, la suppression du mot « race », d'un autre temps et d'une idéologie haineuse que nous refusons, l'interdiction de toute distinction fondée sur le sexe – nous inscrivons ainsi dans le marbre l'égalité entre les femmes et les hommes –, la préservation de l'environnement et de la diversité et la lutte

contre les changements climatiques, car nous prenons toute la mesure de ce défi majeur pour l'humanité, et l'égalité de tous devant la loi, puisque nous mettons fin à la juridiction d'exception que constitue la Cour de justice de la République pour que les politiques ne soient plus jugés par des politiques.

C'est une constitution en phase avec son temps et revitalisée qui nous est proposée. Ne croyons pas qu'à l'issue de nos débats et de ceux qui auront lieu au Sénat, il s'agira de la victoire d'un groupe plutôt que d'un autre. Non, mes chers collègues, ce sont bien la démocratie et le progrès qui sont en jeu.

**M. Régis Juanico.** Ce qui compte, c'est le Parlement !

**Mme Naïma Moutchou.** Je vous invite donc à saisir l'opportunité historique de cette réforme de nos institutions et à voter ce texte auquel le groupe La République en marche apporte toute son adhésion. (*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM et MODEM.*)

**M. le président.** La parole est à M. Olivier Marleix.

**M. Olivier Marleix.** Comme vous l'avez rappelé cet après-midi, monsieur le Premier ministre, depuis 1958, toutes les révisions constitutionnelles qui ont touché à l'équilibre des pouvoirs entre l'exécutif et le Parlement l'ont toujours fait systématiquement dans un même sens : donner plus de pouvoir au Parlement. Votre texte est donc la première révision qui aille en sens inverse. C'est la première fois que l'on fait voter par une majorité soumise la réduction de ses droits et son propre affaiblissement.

Cette réforme s'intitule pompeusement « pour une démocratie plus représentative, plus responsable et plus efficace » : comme souvent avec le président Macron, on ne lésine pas sur les mots,...

**M. Raphaël Schellenberger.** Superlatifs !

**M. Olivier Marleix.** ... peu importe qu'ils recouvrent ou non la réalité.

Ainsi, pour m'en tenir à la seule affirmation selon laquelle le Parlement sera plus représentatif, c'est exactement l'inverse qui se produira. En réalité, monsieur le Premier ministre, vous proposez deux mesures qui sont, techniquement, en parfaite contradiction : d'un côté, l'introduction d'une dose de 15 % de proportionnelle, censée favoriser la représentation de la diversité et des petits partis et, de l'autre, une réduction de 30 % du nombre de députés qui, si l'on tient compte de ceux qui seront élus à la proportionnelle, représente en réalité une réduction de 40 % du nombre des circonscriptions, qui passera de 577 à 344, ce qui aura pour effet de doubler quasiment la taille de ces dernières, diluant ainsi et faisant disparaître les plus petites, les bastions électoraux qui permettent aujourd'hui aux petits groupes d'avoir des députés.

**M. Régis Juanico.** Il fallait choisir entre la proportionnelle et la diminution !

**M. Olivier Marleix.** Les conséquences de votre réforme sont donc deux ordres. Ce sera d'abord un écrasement des minorités politiques et de la diversité. Les petites formations gagneront en réalité beaucoup moins avec les 15 % de proportionnelle qu'elles ne perdront avec la réduction de 40 % du nombre de circonscriptions. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LR. – M. Régis Juanico applaudit également*), qui fait disparaître les circonscriptions les plus marquées électoralement dans un marais favorable aux majorités.

**M. Raphaël Schellenberger.** Quelle hégémonie !

**M. Olivier Marleix.** Je vais vous donner des chiffres, issus d'une mission que m'avait confiée la présidente de la commission des lois et sur lesquels a du reste travaillé l'un de nos collègues de la majorité. Des simulations faites sur la base des résultats de 2017 donnent des résultats assez édifiants : avec les règles issues du paquet constitutionnel que vous nous présentez, il n'y aurait plus – pardonnez-moi ces chiffres, chers collègues – que six députés communistes, sept députés de la France insoumise, dix-neuf pour le groupe de la Nouvelle gauche,...

**M. Régis Juanico.** Ce n'est pas assez !

**M. Olivier Marleix.** ...deux pour l'UDI et quatre pour le Front national. Ces chiffres seront évidemment communiqués le jour où, comme je l'espère, madame la présidente, ce rapport pourra être inscrit à l'ordre du jour de la commission des lois. (*Exclamations sur les bancs du groupe LR.*)

On aura donc, monsieur le Premier ministre, après votre réforme, une Assemblée nationale moins représentative qu'auparavant. (« *Eh oui !* » et *applaudissements sur les bancs des groupes LR et UDI ainsi que sur quelques bancs du groupe GDR.*)

Au-delà de l'aspect injuste de cette réforme, la difficulté qui en résultera tient à l'exercice démocratique : même en abaissant à dix députés le seuil permettant de former un groupe politique, trois des sept groupes qui forment actuellement notre Assemblée nationale auraient vocation à disparaître et la possibilité concrète pour les députés, même avec un groupe de dix, de participer au débat parlementaire serait fortement remise en cause, car les députés n'ont pas le don d'ubiquité. Mme la présidente pourrait témoigner que nous avons évoqué ce débat en commission des lois lors de l'examen des articles du projet de loi constitutionnelle.

Par souci de justice, je voudrais aussi rendre un vibrant hommage aux 130 députés de La République en marche et du MODEM – 130 au minimum, toujours sur la base des résultats de 2017 – qui acceptent de sortir d'ici comme ils y sont entrés : par la volonté d'Emmanuel Macron, sans qu'il soit tragiquement question de volonté du peuple ou de force des baïonnettes. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LR.*)

**M. François-Michel Lambert.** Qu'est-ce que cela veut dire ? C'est la démocratie ! Nous n'avons pas acheté notre mandat !

**M. Olivier Marleix.** Mes chers collègues, je ne connais pas les noms des personnes concernées, mais je vous donnerai les études faites par votre collègue du groupe La République en marche ; ces chiffres sont à votre disposition.

La deuxième conséquence de votre réforme est ce que le professeur Dominique Chagnollaud appelle la désertification démographique, c'est-à-dire la quasi-disparition des députés en milieu rural. Dans vingt-et-un départements, il n'y aura plus qu'un seul député et Paris et le Nord auront, à eux seuls, autant de députés que vingt-et-un départements français réunis. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LR. – M. Moetaï Brotherson applaudit également.*)

**M. Raphaël Schellenberger.** Scandaleux !

**M. Philippe Gosselin.** Le désert français !

**M. Olivier Marleix.** Moins de représentants du peuple, c'est mathématiquement moins de diversité, si l'on reste, comme nous, membres du groupe Les Républicains, attaché au scrutin majoritaire.

Monsieur le Premier ministre, éloigner les députés des électeurs n'a visiblement rien produit de bon jusqu'à présent. Cette fois, la conséquence sera encore d'affaiblir

les représentants du peuple et de les mettre un peu plus dans les mains des partis et, au bout du compte, rendre un peu plus puissante cette technocratie immuable, souvent pléthorique et presque systématiquement irresponsable qui, en réalité, gouverne derrière des ministres qui passent. Cette constitution Macron donne un triste parfum de victoire de la technocratie contre les représentants du peuple. (*Vifs applaudissements sur les bancs des groupe LR et UDI-Agir.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Laurence Vichnievsky.

**Mme Laurence Vichnievsky.** Monsieur le président, monsieur le Premier ministre, madame la garde des sceaux, mes chers collègues, la Constitution est source d'inspiration, mais dans cette discussion générale, je me contenterai modestement d'exposer le point de vue de mon groupe sur les articles 1<sup>er</sup>, 12, 13, et 14 du projet de loi. J'ai cherché un vocable sous lequel les regrouper, mais il n'y a pas d'unité entre ces articles.

L'article 1<sup>er</sup>, d'abord, rend incompatibles les fonctions de ministre et l'exercice d'une présidence de collectivité territoriale ou d'une fonction exécutive au sein d'une telle collectivité. Il s'agit ainsi – nous avons eu ce débat lors de l'examen de la loi pour la confiance dans la vie politique – de mettre fin à des situations de conflit d'intérêts qui étaient préjudiciables tant à l'État qu'aux collectivités concernées. Plus généralement, cette réforme s'inscrit dans le cadre de la limitation progressive, engagée depuis 1985, de ce qui faisait l'une des anomalies du système politique français : le cumul des mandats. Elle est donc la bienvenue et il faut souhaiter qu'elle s'accompagne d'un réel progrès dans la décentralisation.

L'article 12 du projet de loi dispose notamment que les nominations de magistrats du parquet seront désormais prises conformément à l'avis du Conseil supérieur de la magistrature, alors que cette conformité n'est actuellement pas exigée – le ministre doit prendre l'avis du Conseil, mais n'est pas obligé de le suivre. Certes, au-delà des textes, l'usage s'est progressivement imposé, pour les ministres de la justice, de suivre systématiquement cet avis, mais la constitutionnalisation de cette pratique est une avancée indiscutable, qui était réclamée depuis longtemps par l'ensemble du corps judiciaire et par de nombreux avocats.

Nous avançons dans la bonne direction : celle d'une plus grande séparation du pouvoir exécutif et de la justice. Ne boudons pas notre satisfaction. (*Exclamations sur les bancs du groupe LR.*)

Pour juger des crimes et délits commis par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions – et j'insiste sur ce dernier point –, la révision constitutionnelle de 1993 avait créé la Cour de justice de la République, qui n'a convaincu ni l'opinion ni les juristes, en raison principalement de la composition de sa formation de jugement, constituée en majorité de parlementaires. Ceux-ci, amis ou adversaires politiques du ministre en cause, ne présentaient pas les garanties de neutralité et d'impartialité que l'on doit attendre de toute juridiction. La jurisprudence de la cour, d'une modération parfois étonnante, a achevé de déconsidérer l'institution.

L'article 13 du projet de loi constitutionnelle propose avec sagesse de faire juger les membres du Gouvernement par des magistrats professionnels – ceux de la cour d'appel de Paris – et d'instituer un filtre – la commission des requêtes. Les ministres seront ainsi protégés de poursuites malveillantes, auxquelles les exposent nécessairement leurs fonctions.

Fallait-il aller encore plus loin et aligner leur situation sur celle des justiciables de droit commun en les faisant comparaître en premier ressort devant le tribunal de grande instance ? La question s'est posée, mais notre groupe a finalement décidé de soutenir la rédaction proposée par le projet de loi, pour deux raisons. Jugés en premier et dernier ressort par la cour d'appel de Paris, les ministres auront, comme le parquet et les parties civiles, le droit de se pourvoir en cassation, ce qui est conforme aux exigences de la Convention européenne des droits de l'homme en matière de double degré de juridiction. Par ailleurs, le réalisme conduit à considérer que, sous l'angle des poursuites pénales dont ils peuvent faire l'objet en raison des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions, les ministres ne sont pas tout à fait des justiciables comme les autres. La procédure doit être courte, ce que favorise l'absence d'appel, et les juges doivent être chevronnés pour écarter les risques d'excès, ce qui est le cas des juges de la cour d'appel, notamment à Paris. Faisons-leur confiance. Le Gouvernement a trouvé sur cette question un bon compromis entre des exigences contradictoires.

L'article 14 du projet, enfin, propose une réécriture du titre XI de la Constitution, dédié au Conseil économique, social et environnemental – CESE –, qui deviendrait la Chambre de la société civile. Ce texte suscite des réserves de notre part.

En premier lieu, la saisine obligatoire de cette chambre pour tout projet de loi ayant un objet économique, social ou environnemental ne peut qu'alourdir le processus d'élaboration de la loi, à l'encontre des objectifs affichés par le présent projet de révision constitutionnelle.

En second lieu, l'appellation même de « chambre » pour le nouveau CESE tend à rapprocher son statut, au moins au niveau sémantique, de celui des deux chambres composant le Parlement. Le CESE, sur son site officiel, se présente déjà lui-même comme « la troisième assemblée de la République, après l'Assemblée nationale et le Sénat, qui, ensemble, forment le pouvoir législatif ». Or notre système parlementaire est fondé sur le bicamérisme et le pouvoir législatif n'a jamais comporté trois chambres, sauf sous le Consulat.

Le groupe MODEM ne peut, en l'état, souscrire à cette nouvelle rédaction du titre XI de la Constitution. (*Applaudissements sur les bancs des groupes MODEM et REM.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Christophe Lagarde.

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Monsieur le président, monsieur le Premier ministre, madame la garde des sceaux, madame la présidente de la commission des lois, mes chers collègues, on m'a proposé un texte, mais j'avoue d'emblée que j'ai du mal à le prononcer ce soir. Je risque de ne pas respecter mon temps de parole et une partie des questions ne seront pas évoquées maintenant : pardon à mes collègues du groupe, mais nous aurons des heures pour le faire.

En traversant Paris voilà quelques minutes, je regardais ceux que nous représentons et, à quelques mètres d'ici, j'avais du mal à rentrer dans l'hémicycle et voulais respirer la ferveur, le plaisir et le bonheur. (*Exclamations sur plusieurs bancs des groupes LaREM et LR.*)

Il n'y a pas de grandiloquence dans ce que je suis en train de dire, mais seulement de l'émotion et de l'humain.

En croisant des personnes, dont certaines m'invitaient à ôter ma cravate – ce qui pourrait convenir à certains de nos collègues – et d'autres se demandaient simplement ce que nous pouvions faire ici à cette heure-là, et en rencontrant



même par pur hasard, voilà moins de dix minutes, un ancien judoka qui a honoré la France dans les différents combats qu'il a menés pour nous dans le domaine sportif et qui est électeur de ma circonscription, je me suis posé la question de savoir si, au moment où notre pays vivait cette joie, certes seulement sportive, mais profondément civique, nous devions continuer à débattre de la Constitution. (*Applaudissements sur les bancs du groupe UDI-Agir.*)

Je vous le dis aussi simplement que je le ressens, car il me semble que notre place serait de l'autre côté de la rue. En effet, rien de ce que nous ferons ce soir n'y sera entendu et nous n'entendons pas ce qui s'y passe.

Mais puisqu'il y a urgence,...

**Mme Brigitte Bourguignon.** N'importe quoi!

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Traversez donc la rue pour savoir si c'est n'importe quoi, chère collègue!

Mais puisqu'il y a urgence, analysons la Constitution et examinons le texte qui nous est soumis. Le président Charles de Gaulle disait que « notre Constitution est à la fois parlementaire et présidentielle, à la mesure de ce que nous commandent à la fois les besoins de notre équilibre et les traits de notre caractère ». Il pensait qu'à l'époque, un équilibre était retrouvé – il faut dire qu'il s'agissait de remédier aux instabilités gouvernementales des troisième et quatrième Républiques et de confier assez de pouvoir et d'autorité au chef de l'État et au chef du Gouvernement pour affronter les défis d'alors – la guerre d'Algérie et l'équilibre financier et économique, ainsi que la réforme des institutions.

Je veux dire ici, au nom de notre groupe, que face aux jugements caricaturaux de l'histoire officielle, cette instabilité n'a pas empêché la III<sup>e</sup> République de nous donner les plus grandes lois aujourd'hui encore vivantes de notre République – la liberté de la presse, la laïcité et la liberté d'association – ni la IV<sup>e</sup> de reconstruire la France au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, bien avant que le général de Gaulle ne vienne au pouvoir pour donner une autre dimension à notre pays.

À l'époque, il s'agissait de parlementarisme rationalisé; mais entre le parlementarisme rationalisé et le renforcement des pouvoirs de l'exécutif, la V<sup>e</sup> République que nous connaissons aujourd'hui, conçue pour gérer les crises et assurer la stabilité des pouvoirs publics, s'est progressivement muée, soixante ans plus tard, en monarchie républicaine d'où notre Parlement est absent.

Cette dérive n'est pas le fait de ce gouvernement ni de ce président. La V<sup>e</sup> République s'est présidentialisée au rythme des modifications constitutionnelles: en 1962, lorsque l'on a accepté l'élection du président au suffrage universel; en 2000, lorsque l'on a accepté le quinquennat qui a eu pour effet, bien au-delà du changement d'un mot dans la Constitution – cinq ans au lieu de sept –, de bouleverser tout l'équilibre des pouvoirs qui subsistait encore.

Cet équilibre sera encore bouleversé, non pas par la réforme constitutionnelle, mais par la réforme annoncée des élections législatives. En passant de 125 000 habitants à 240 000 habitants, les circonscriptions seront désincarnées. Leurs représentants seront élus uniquement selon qu'ils se réclament de la volonté présidentielle ou de l'opposition au Président de la République, en rien en fonction de leur personnalité ou des projets qu'ils proposeront à leurs concitoyens.

**Mme Sophie Auconie.** Très bien!

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Pourtant, nous ne sommes pas opposés à un régime présidentiel. Ainsi que notre collègue Olivier Becht l'a indiqué, dans un régime présidentiel, le président est fort. Dieu sait que, dans la V<sup>e</sup> République, le Président de la République est fort! Il est le plus puissant de tous les chefs d'État de l'Occident, mais il a, face à lui, le Parlement le plus faible de tous les parlements des démocraties auxquelles nous pouvons nous comparer. Or, dans un régime présidentiel, en face du Président de la République fort doit exister un Parlement qui dispose de pouvoirs et dont 100 % des membres se consacrent uniquement à la fonction parlementaire. Mais nous, nous n'avons pas 10 % des pouvoirs des parlements des démocraties comparables aux nôtres. Voilà la réalité de l'état de nos institutions au moment où nous ouvrons ce débat!

Certes, on peut considérer que la stabilité du pouvoir est absolument indispensable; nous le pensons aussi. Mais pour assurer la stabilité du pouvoir, il n'est pas nécessaire que l'exécutif marche en permanence sur le législatif: on peut très bien combiner l'exécutif fort de la V<sup>e</sup> République avec un Parlement qui recouvre des pouvoirs, la capacité de s'opposer, de proposer, de différer lorsque l'exécutif s'égare. Malheureusement, quand ce n'est pas le cas dans cette assemblée, c'est dans la rue que l'opposition s'exprime, empêchant notre pouvoir de fonctionner normalement.

Je veux le dire ici, avec le Président le plus puissant de l'Occident, avec le Parlement le plus faible de toutes les démocraties, nous sommes le pays qui s'est le moins transformé, le moins réformé, le moins adapté de tous les pays qui nous sont comparables, au cours des quarante dernières années. C'est l'illusion française du pouvoir absolu, de la monarchie républicaine que nous adorons tant et que notre peuple, hélas! adore, élisant un Président pour lui couper la tête cinq ans plus tard. C'est cette illusion qui empêche notre pays de se transformer.

Alors, puisque ce Parlement se consacre à 100 % à sa tâche, et puisqu'il y a une révision constitutionnelle, nous souhaitons permettre au Parlement de recouvrer des pouvoirs et lui donner plus d'initiatives. Les parlementaires ici présents rencontrent chaque semaine leurs concitoyens et peuvent relayer des propositions dans cet hémicycle. Mais ces occasions sont en réalité trop rares: un groupe comme le nôtre n'a le droit de proposer ce qu'il entend auprès de ses concitoyens qu'une seule journée par an!

**Mme Sophie Auconie et M. Philippe Vigier.** Eh oui!

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Nous souhaitons plus de contrôle. Votre gouvernement a raison d'affirmer qu'il en faut plus, mais alors, pourquoi limiter à une commission d'enquête par an et par groupe la capacité de contrôler l'action du Gouvernement, utile pour lui permettre de s'améliorer?

Nous souhaitons plus de pouvoir budgétaire, mais il n'est pas question de remettre en cause l'équilibre budgétaire. Lorsque le Gouvernement fixe le niveau du déficit – ou de l'excédent, sait-on jamais! –, n'y touchons pas, chers collègues! Seulement, à l'intérieur de cette somme fixée par le Gouvernement, soyons capables de bouger des lignes, de changer des politiques! Aujourd'hui, nous discutons du budget pendant plus de huit semaines: sur 370 milliards d'euros, nous ne changeons pas 800 millions d'euros! À quoi servent ces discussions, si ce n'est à donner quitus à un pouvoir que nous n'avons plus? (*Applaudissements sur les bancs du groupe UDI-Agir.*)

**M. Bastien Lachaud.** Exactement!



**M. Jean-Christophe Lagarde.** Nous avons besoin de plus de capacités de travail en petits groupes. En commission, quand nous sommes trop nombreux, nous n'arrivons pas à travailler au fond ; les déclarations d'intention remplacent le travail de réflexion. En sous-commissions, en petits groupes, nous sommes capables de travailler, comme tous les autres parlements du monde occidental.

Nous avons besoin d'exercer un meilleur contrôle sur les opérations extérieures de nos armées.

**M. Bastien Lachaud.** Oui !

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Il n'est pas normal que nous disions « oui » une fois et qu'ensuite nous n'en entendions plus parler.

Nous avons besoin d'experts, dédiés au Parlement, pour pouvoir procéder à des évaluations et contredire les fameuses administrations dont nous nous plaignons si souvent dans nos débats – celle de Bercy, par exemple –, ce que nous n'avons pas les moyens de faire aujourd'hui. Nous avons besoin d'un Parlement fort, en face d'un gouvernement, d'un exécutif fort. Nous avons besoin de pouvoir offrir aux Français des alternatives à vos propositions, non pas pour les contredire, mais pour les renforcer, afin d'éviter la commission d'erreurs, comme j'en ai vu si souvent au cours des seize dernières années.

Je n'en rappellerai qu'une, le temps qui m'est imparti ne me permettant pas de faire plus, mais j'y reviendrai au cours des débats. Une fois, le Gouvernement a souhaité imposer à cette assemblée une loi connue sous le nom de « HADOPI ». Une seule fois en seize ans, l'Assemblée a refusé de voter cette loi, qui entendait contrôler les individus téléchargeant illégalement. Une fois seulement ! Le Gouvernement a accepté sa défaite, puis a reproposé exactement le même texte un mois après. Et un mois après, le Parlement a accepté le texte qu'il avait refusé. Or ce texte est un échec, parce que lorsqu'un gouvernement n'a pas suffisamment raison pour convaincre sa majorité, pour contraindre le Parlement, c'est qu'il n'est pas capable de discuter avec la société française et que le texte qu'il propose est mauvais. (*« Bravo ! » et applaudissements sur les bancs du groupe UDI-Agir.*)

Nous devons conserver ce garde-fou, et vous devez, monsieur le Premier ministre, vous qui prétendez exercer un nouveau pouvoir dans le nouveau monde, faire en sorte que nous ne commettions plus de ce genre d'erreurs. Que la Constitution ne contraigne plus l'opposition, comme je vous ai entendu le dire cet après-midi, certes, et il y a de nouveaux droits pour l'opposition. Mais elle ne doit plus permettre non plus qu'on puisse contraindre une majorité, d'autant plus lorsque l'on réduit le nombre de parlementaires. Comme le disait Guy Carcassonne, moins il y a de parlementaires, moins il y a de parlementaires à contrôler pour obtenir une majorité. Il est plus facile de contraindre 200 parlementaires que 289.

**M. le président.** Merci de conclure, cher collègue.

**M. Jean-Christophe Lagarde.** À ce moment-là, il n'est plus question d'efficacité, de responsabilité, ni de servir le peuple français : on commet simplement l'erreur de penser que le Parlement n'est qu'un obstacle. Je ne pense pas que ce soit votre idée.

**M. Guillaume Larrivé.** Un peu quand même !

**M. Jean-Christophe Lagarde.** Nous sommes au début d'un long processus. Je vous demande, au cours de ce processus, à l'instar du rapporteur général et président du groupe majoritaire, que l'on fasse preuve d'écoute, d'attention, parce

qu'améliorer notre République, c'est renforcer le Parlement, tout en permettant au Gouvernement de mieux gouverner. (*Applaudissements sur les bancs du groupe UDI-Agir.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Cécile Untermaier.

**Mme Cécile Untermaier.** Monsieur le président, monsieur le Premier ministre, madame la garde des sceaux, monsieur le rapporteur général, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, selon le professeur Pactet, le droit constitutionnel est un droit vivant, un droit en mouvement qui évolue au cours du temps. Il nous incombe d'améliorer la Constitution en l'adaptant à l'évolution de notre société plurielle et complexe.

Le projet de révision de la majorité chercherait à atteindre une meilleure efficacité de la procédure législative mais, au lieu de s'intéresser véritablement à l'organisation du temps de discussion, problème récurrent du Parlement dès son origine, cette révision constitutionnelle fragilise l'Assemblée nationale en revenant sur les droits de l'opposition qui avaient été renforcés en 2008. La restriction arbitraire du droit d'amendement, la confiscation de l'ordre du jour par l'exécutif mettent un terme au Parlement comme lieu de l'épreuve de la discussion. Attention à ne pas faire de la loi la norme de la technocratie française, dont le contenu serait le seul produit d'une vision unilatérale et opaque de l'administration et de l'exécutif !

La loi a besoin de discussions publiques et parlementaires pour représenter l'ensemble des courants d'opinion et d'expression de notre société. Les abus d'amendements que nous avons parfois constatés et dénoncés doivent trouver une solution de bon sens dans le règlement et des règles déontologiques admises par tous les parlementaires.

La préservation de l'environnement est un enjeu vital pour les générations présentes et futures. Un pas en avant a été effectué à travers l'inscription à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution de la protection de l'environnement et de la diversité biologique, ainsi que de la lutte contre les changements climatiques. Cet article est, en effet, la clef de voûte de notre loi fondamentale, consacrant les grands principes de la République. Or le principe de non-régression, essentiel pour débattre sereinement des progrès en matière de protection de la nature, n'a aujourd'hui qu'une simple valeur législative. Il apparaît essentiel qu'il figure désormais à l'article 1<sup>er</sup>. Pourquoi, d'ailleurs, ne pas ajouter le terme « écologique » ? Parmi l'énumération solennelle des caractères de notre République, loin d'être incantatoires, ces modifications constitueraient, comme le souligne Yann Aguila, une nouvelle avancée, en permettant d'inscrire la protection de l'environnement au cœur même de l'identité de notre République.

La participation citoyenne est un deuxième enjeu que le projet de révision n'a pas pris à bras-le-corps. Alors qu'un sentiment de « mal-représentation », comme le soutient Pierre Rosanvallon, ronge notre démocratie, il faut permettre au peuple de prendre une figuration concrète pour l'action.

La réforme du Conseil économique, social et environnemental ici proposée constitue un contournement malheureux des pouvoirs du Parlement. C'est au sein de celui-ci que doivent être initiées et développées des procédures participatives. Il nous revient d'engager la discussion et de faire ressortir toutes les énergies et l'inventivité de notre société. La proximité avec le citoyen est une exigence de l'élection au suffrage universel ; elle est mise à mal par la réduction radicale et tragique du nombre de députés et cette absence d'ouverture du Parlement au citoyen. Rappelons-nous : la politique ne doit pas être l'art d'empêcher la population de se mêler de ce qui la regarde, selon la formule de Paul Valéry.

Dans le même sens, la transparence et la déontologie, qui garantissent l'impartialité et la lutte contre les conflits d'intérêts, sont des éléments constitutifs des valeurs de notre République et devraient trouver toute leur place au sein de ce projet de révision. Dans un XXI<sup>e</sup> siècle qui doute tant de ses élus, il y va de la confiance citoyenne que de pouvoir contrôler ceux qui agissent en son nom et lui imposent le respect de nouvelles règles. Le citoyen exige un droit de regard sur le travail de ceux qui le gouvernent, et l'on peut le comprendre. Dans le but de parachever les efforts entrepris depuis plusieurs années, il est essentiel que les mécanismes de contrôle de la probité des responsables publics, de prévention des conflits d'intérêts et de transparence de la vie publique soient inscrits au cœur du texte fondamental qui représente nos valeurs communes.

De même, le numérique constitue un défi majeur pour la société mondiale, tant il bouleverse les droits et les libertés fondamentales. Soyons un peu audacieux, chers collègues, et soyons parmi les premiers États du monde à inscrire dans notre texte suprême certains grands principes comme la protection des données personnelles ou encore le droit d'accès à internet.

Je terminerai par la question des biens communs. Il s'agit de l'ascension irréversible d'une ancienne et nouvelle catégorie juridique, qui contient entre autres la dimension individuelle des droits de propriété tels que définis par le code civil. Réfléchissons à notre Constitution dans la perspective d'y inscrire les valeurs et les principes dont notre vie commune, notre collectivité dépendent. Faisons en sorte que les dispositions législatives prises au soutien de ce patrimoine commun ne puissent plus faire l'objet de la censure du Conseil constitutionnel. Faisons en sorte que la Constitution soit ainsi le socle de nos valeurs communes et universelles.

Pour conclure, nous voudrions souligner qu'en rejetant systématiquement nos amendements, en particulier ceux visant à garantir des droits et libertés supplémentaires des citoyens, la majorité semble avoir oublié que la Constitution, comme l'affirmait Benjamin Constant, est la garantie d'un peuple. Il est de notre devoir de le lui rappeler et nous le ferons tout au long du débat. Nous sommes encore là, nombreux, pour cela. (*Applaudissements sur les bancs du groupe NG.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Huguette Bello.

**Mme Huguette Bello.** Monsieur le président, madame la garde des sceaux, mes chers collègues, approfondir la décentralisation en généralisant le droit à la différenciation territoriale est l'une des ambitions de cette révision constitutionnelle. C'est sans doute celle qui a suscité le plus d'attente. C'est assurément aussi celle dans laquelle se trouve encore une marge réelle d'évolution.

Les articles 15, 16 et 17 se situent dans le droit fil de la réforme constitutionnelle de 2003, mais les mesures générales de l'article 15 modifient sensiblement la portée des dispositions relatives à la Corse et aux collectivités d'outre-mer. Ainsi, en ne supprimant pas l'impossibilité pour La Réunion de fixer des normes dans le domaine de la loi, ce projet de révision risque de provoquer des chevauchements de compétences au lieu de maintenir une échelle de différenciation au sein du titre XII de la Constitution.

À vrai dire, des raisons plus graves convergent pour mettre un terme à cette exception réunionnaise votée en 2003, en dépit des déclarations volontaristes du Président Chirac et des sages mises en garde de son gouvernement. Elles sont, bien sûr, à rechercher dans les multiples défis encore à

relever, en premier lieu le chômage, mais aussi dans les nouveaux enjeux de développement liés notamment aux transitions écologique et numérique ou encore à l'économie bleue.

Il y a, à cet égard, quelque chose d'étrange, pour ne pas dire de gênant, à invoquer sans cesse les spécificités de La Réunion et à repousser parallèlement les outils qui permettraient de les prendre en compte plus efficacement. Il est pourtant de plus en plus évident que la géographie comme l'histoire, les évolutions de la norme européenne comme le dynamisme de notre environnement régional, en un mot que tout plaide pour que les Réunionnais aient enfin accès à l'intégralité du champ des habilitations ouvert aux collectivités d'outre-mer.

Ainsi que l'a souhaité le Gouvernement, le consensus parmi les parlementaires réunionnais est désormais acquis. Nous sommes majoritairement en faveur d'un article 73 sans dérogation territoriale. Mieux, la délégation aux outre-mer de notre assemblée a approuvé notre position à l'unanimité, mais, comme en 2003, la partie se joue aussi hors les murs. Outre qu'elle remet en question le rôle et la responsabilité des parlementaires, cette stratégie favorise les postures et les décisions de circonstance, incompatibles par nature avec les exigences d'une révision constitutionnelle.

Ce constat devient alarmant quand il apparaît que les élus des deux collectivités concernées ont été amenés à s'exprimer sur des motions où les imprécisions et les inexactitudes le disputent aux extrapolations hasardeuses. La seule lecture de ces documents rend urgente, madame la garde des sceaux, une clarification au plus haut niveau si l'on ne veut pas que se propage à La Réunion une lecture erronée ou ambiguë de la loi fondamentale, singulièrement des articles 72 et 73.

Plus précisément, trois points méritent d'être clarifiés une fois pour toutes. Le premier concerne la corrélation abondamment entretenue entre le pouvoir normatif reconnu aux collectivités territoriales et les évolutions institutionnelles. La Constitution ne laisse place à aucun doute : l'un n'entraîne pas l'autre, l'étanchéité est totale. La Guadeloupe en est l'illustration parfaite. Elle a reçu l'acte de naissance de la première habilitation normative et n'a pas créé de collectivité unique. Comme à La Réunion, on y trouve toujours un conseil régional et un conseil départemental.

Le deuxième point porte sur les éventuelles évolutions institutionnelles ou statutaires. Elles forment le réceptacle par excellence de toutes les instrumentalizations, toutes les manipulations, toutes les vieilles ficelles. Pourtant, qu'il s'agisse de la création d'une collectivité unique, du passage du régime de l'article 73 à l'article 74 ou vice-versa, un référendum est obligatoire : rien ne peut se faire sans le consentement des citoyens concernés, ainsi que l'ont déjà prouvé neuf consultations.

Cette garantie démocratique est prévue aux articles 72-4 et 73-7. Ils sont aussi limpides que solennels. Ils ne concernent que les outre-mer.

Le troisième point, plus récent mais non moins grave dans l'échelle des confusions actuelles, concerne les interprétations fantasmées autour de l'article 72 nouveau. S'il généralise la différenciation à toutes les collectivités de la République, il n'apporte rien de plus aux outre-mer régis par l'article 73, y compris La Réunion. Le 72 envisagée et le 73 Réunion sont des frères jumeaux : ni l'un ni l'autre n'offre à La Réunion la faculté d'agir, par exemple en matière de fiscalité des entreprises, et se prévaloir du 72 nouveau comme levier du changement, c'est oublier un peu vite qu'à La Réunion, ce

levier peut être actionné depuis quinze ans. C'est, en outre, méconnaître que la procédure de droit commun sera moins souple et plus restrictive.

Bref, avec les nouveaux apôtres réunionnais de l'article 72, le *statu quo* lui-même n'est plus assuré.

Renforcer l'ancrage dans la République, restaurer le principe d'identité législative, installer la décentralisation normative, telles sont les lignes directrices qui ont inspiré, en 2003, la réécriture de l'article 73. Gardons-les à l'esprit, elles sont toujours à l'œuvre aujourd'hui.

Je vous remercie de prendre en considération une préoccupation essentielle pour La Réunion. (*Applaudissements sur les bancs des groupes GDR, NG, FI et parmi les députés non inscrits.*)

**M. le président.** La parole est à M. Michel Castellani.

**M. Michel Castellani.** Monsieur le président, madame la garde des sceaux, madame, messieurs les rapporteurs, chers collègues, nous abordons ici une réforme constitutionnelle, acte ultime que puisse accomplir un Parlement. J'aimerais vous dire dans quel état d'esprit, nous, qui sommes identifiés comme « Corses », abordons ce marathon.

Je me référerai – je ne serai sûrement pas le seul – à Montesquieu à travers deux citations. L'une invite à ne toucher à la loi « que d'une main tremblante ». Cette prudence dans la réforme, cette modération doivent nous inspirer sans nous faire oublier une autre phrase de ce grand homme : « une chose n'est pas juste parce qu'elle est loi [...] mais elle doit être loi parce qu'elle est juste. » Voilà ce qui dicte nos convictions : avancer avec un esprit de responsabilité, mais aussi avec la volonté d'aller vers une adaptation positive du cadre constitutionnel.

C'est dans cet esprit que nous porterons notre participation à ce débat. Pour nous, cette réforme devra être respectueuse des grands principes démocratiques, bien sûr, mais aussi des droits du Parlement, de l'équilibre des pouvoirs, de la diversité des territoires. Le débat est éternel : la France est-elle un bloc monolithique, sans nuance géographique, démographique ou culturelle ou est-elle une mosaïque, diverse et unie par un sentiment d'appartenance et par une adhésion à des principes communs ? Faut-il ou non prendre en compte la réalité des choses ou s'accrocher à des principes juridiques pour ne pas dire technocratiques ? Je sais que beaucoup d'entre nous voient ces questions avec une infinie réserve, certains même avec hostilité. Pourtant, il ne s'agit pas ici d'affaiblir la France et encore moins de la démanteler. Il s'agit d'en reconnaître les réalités, de les prendre en compte, de les inscrire dans la loi fondamentale.

Je voudrais poser une seule question : en quoi la prise en compte de la diversité de citoyens enracinés dans leur territoire personnalisé et librement associés autour de principes fondamentaux serait-elle un facteur de faiblesse ? En d'autres termes, conduirait-elle à la rupture ou bien, au contraire, à un renforcement du ciment commun ? Nous pensons, quant à nous, qu'il faut avancer dans ce sens. La démocratie, l'esprit démocratique consiste à prendre en compte les choses telles qu'elles sont et non à les appréhender au travers de présupposés idéologiques. Il ne faut pas confondre, comme beaucoup font semblant de le faire, unité et uniformité. L'égalité de tous face à la loi est une base incontournable de la construction démocratique. Nul ne doit toucher à ce principe. Mais, pour nous, la reconnaissance de la diversité des territoires est également un principe de justice qui a sa place comme fondement de la structure d'État.

Je voudrais terminer sur la Corse. Vous trouverez que nous mettons outrancièrement les problématiques de notre île en avant. Il vous faudra considérer avant tout que nous avons été mandatés pour cela, que les Corses, par leurs votes répétés et convergents, demandent une réelle reconnaissance de leurs spécificités, géographiques bien sûr, mais surtout historiques, culturelles et donc politiques. Démocratiquement, cela a un sens sacré, qu'il nous faut prendre en compte.

Cette réforme constitutionnelle est, par conséquent, l'occasion d'apporter un début de solution à ce qu'il convient d'appeler depuis des lustres le « problème corse », de conforter définitivement la paix civile, d'améliorer les conditions sociales, d'enrayer l'acculturation et la spéculation, qui font tant de mal, de commencer à solder positivement tant d'années de tant de sacrifices consentis au nom de ce peuple corse, petite parcelle d'humanité.

Considérez que, depuis des siècles, tant d'hommes et de femmes sont venus des horizons les plus divers se fondre dans un sentiment d'appartenance commun, dont nous sommes fiers et que nous entendons préserver. Je voudrais vous le dire : nous sortirions grandis si, pour la première fois en deux siècles, la Corse était reconnue pour ce qu'elle est dans son âme et respectée dans sa volonté démocratiquement exprimée. (*Applaudissements sur les bancs des groupes GDR et FI et parmi les députés non inscrits.* – *M. Vincent Bru applaudit également.*)

**M. le président.** La parole est à M. Christophe Euzet.

**M. Christophe Euzet.** Monsieur le président, madame la garde des sceaux, messieurs les rapporteurs, chers collègues, un an déjà ! Un an durant lequel nous avons pris le temps d'échanger nos points de vue sur cette réforme constitutionnelle, de façon informelle d'abord, puis dans le cadre des groupes de travail orchestrés par le président de Rugy, en convergence avec la feuille de route déterminée par le Président de la République, puis dans le cadre du projet que Mme la garde des sceaux nous a soumis : on voit combien le procès en improvisation est infondé.

L'heure est solennelle : nous nous apprêtons à réviser la Constitution de 1958, qui va fêter ses soixante ans. La Constitution est l'acte juridique par lequel nous faisons société. Nous sommes constitués en groupe social et, à ce titre, nous sommes les dignes héritiers des constitutionnalistes du XVIII<sup>e</sup> siècle et de ces penseurs qui ont forgé notre histoire.

Mais le monde change, les sociétés évoluent et il arrive que nous devons adapter la façon de vivre ensemble, de faire société. En le faisant, nous convoquons les pères fondateurs de la Constitution de 1958, cités à plusieurs reprises ce soir : le général de Gaulle, bien sûr, Michel Debré, mais aussi René Capitant, Jean Foyer et j'en passe, qui eux-mêmes se nourrissaient de la pensée de leurs prédécesseurs, illustres pour certains. Je pense notamment à Raymond Carré de Malberg, qui a inspiré la plupart d'entre eux.

L'heure est sérieuse et elle nous oblige collectivement. Aujourd'hui, nous réactualisons certains de nos principes fondateurs ; nous nous apprêtons à faire évoluer les modes de dévolution et d'exercice du pouvoir. Il n'est, disons-le d'emblée, nullement question de faire du passé ou du présent table rase. Nous ne sommes pas chargés de rédiger une Constitution, de composer une partition à partir d'une page blanche. Nous sommes l'expression d'un pouvoir institué, constitué et, à ce titre, nous exerçons un pouvoir constituant dérivé dans un cadre régulé, prévu par l'article 89 de la Constitution, et aussi en vertu d'une orientation politique qui a été choisie par le peuple français lors des



élections de 2017 et reprise à leur compte par ceux, Président de la République, Gouvernement, députés que nous sommes, qui ont reçu mandat à cette fin.

« Que dois-je faire » se serait demandé Emmanuel Kant ? Œuvre de volonté raisonnable, pourrait-on lui répondre, car les Français ont voté contre le *statu quo*, appelé de ses vœux par une partie de l'hémicycle. Les Français ont voté contre la politique de la table rase et l'aventure constitutionnelle, souhaitées par une autre partie de l'hémicycle. Les Français ont voté pour la réforme maîtrisée.

Nous sommes donc tenus à faire montre de cohérence. En l'occurrence, la cohérence est pleinement au rendez-vous. Le texte qui nous est soumis est cohérent en lui-même, d'abord, parce que, contrairement à ce qui a pu être dit ce soir, il respecte la logique fondamentale de la V<sup>e</sup> République. Il en améliore même significativement le fonctionnement quotidien. Il en renforce le caractère démocratique et représentatif. Il doit être, au demeurant, appréhendé dans la cohérence qui le fonde avec les textes qui viendront à sa suite.

Dans cet hémicycle, nous avons un devoir collectif de recherche d'équilibre avec, d'abord, la réalisation des promesses de campagne – la réduction du nombre de députés, l'introduction de la proportionnelle, la limitation du nombre de mandats –, mais aussi avec l'exécution de toilettes que tout le monde tient pour nécessaires s'agissant du Conseil supérieur de la magistrature, de la Cour de justice de la République, du Conseil constitutionnel ou du Conseil économique, social et environnemental. Ce seront des modernisations utiles, dont nous reparlerons de façon détaillée, et le rôle du Parlement sera significativement renforcé dans la préparation de son travail, dans le déroulement de ses travaux, dans l'évaluation et le contrôle du Gouvernement.

Pour terminer, j'appelle solennellement l'attention des oppositions, avec humilité, afin qu'elles se saisissent de ces propositions et qu'elles en examinent l'intérêt tout particulier.

**M. Richard Ferrand, rapporteur.** Très bien ! Très juste !

**M. Christophe Euzet.** Qu'elles examinent avec nous ces propositions sur le plan constitutionnel et qu'elles y voient les progrès objectifs qui y figurent ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM.*)

**M. Richard Ferrand, rapporteur.** Bravo ! Très bien !

**M. le président.** La parole est à Mme Annie Genevard.

**Mme Annie Genevard.** Monsieur le président, monsieur le rapporteur général, monsieur le rapporteur, madame la garde des sceaux, c'est un débat majeur qui s'ouvre aujourd'hui, car c'est à notre Constitution, à notre loi fondamentale, que nous nous apprêtons à toucher, celle-là même qui règle le fonctionnement et la stabilité des institutions, celle-là même qui consacre les droits des citoyens. L'ont-ils bien compris, tous nos collègues qui se sont employés à présenter des amendements aussi étranges – pour ne pas dire plus –, consistant par exemple à réécrire notre Constitution en langue inclusive ? Je ferme la parenthèse.

Sur le plan de la méthode, on ne peut que déplorer la dissociation des trois textes qui s'apprêtent à modifier en profondeur nos institutions : aujourd'hui, la réforme constitutionnelle et, demain, la loi ordinaire et la loi organique. Il eût été plus honnête de conduire un débat unique sur ces textes en ce qu'ils forment un paquet commun.

Tout cela révèle une tactique bien politicienne et une stratégie regrettable, destinées à dissimuler l'ampleur des bouleversements que le Président de la République entend imposer à la V<sup>e</sup> République. Les effets en seront importants.

La première remarque qui s'impose touche à l'affaiblissement du Parlement. On l'a dit, il faut le répéter : c'est une première dans l'histoire des réformes constitutionnelles que celle proposée par le Président, tout occupé à faire advenir un monde nouveau. Il faut le dire et le répéter, un aussi funeste projet, pour la première fois dans l'histoire de notre assemblée, affaiblira les pouvoirs du Parlement.

Y a-t-il de la gloire à en tirer ? Je ne le crois pas. Peut-être le Président de la République, si la réforme aboutit, en tirera-t-il une aura passagère auprès d'une opinion publique prompte à incliner à un antiparlementarisme toujours latent ? Il est regrettable qu'il y prête sa voix. Peut-être, dans la torpeur d'un été qui commence, les Français s'en désintéresseront-ils, plus préoccupés qu'ils sont par des sujets importants pour eux : la baisse de leur pouvoir d'achat, l'incertitude sur la pension de réversion des futurs retraités, la mise à mal de l'autorité de l'État – comme à Nantes récemment –, la question de l'immigration de masse et de la progression du communautarisme ou, plus prosaïquement, celle de la réforme des 80 kilomètres par heure, autant de sujets sur lesquels le Président de la République et le Gouvernement ne convainquent pas.

**M. Xavier Paluszkiwicz.** C'est faux !

**Mme Annie Genevard.** Il n'empêche, ce que vous allez faire n'est pas rien et les conséquences en seront importantes. La diminution du nombre de parlementaires, l'introduction de la proportionnelle – promesse faite à François Bayrou pour gagner son soutien à la présidentielle et dont le chiffre de 15 % pourrait évoluer à la hausse selon Jacqueline Gourault (*Protestations sur les bancs du groupe LaREM*) –,...

**M. Raphaël Schellenberger.** Eh oui ! Il faut assumer !

**Mme Annie Genevard.** ...le recul dans la procédure parlementaire du droit d'amendement et tant d'autres dispositions concourent à abaisser la fonction et à couper les parlementaires des Français qui les ont élus, mais aussi de leurs territoires. En ce sens, Emmanuel Macron est le digne successeur de François Hollande, qui a voulu la fin du cumul d'un mandat exécutif local avec un mandat national.

**M. Raphaël Schellenberger.** C'est dramatique pour le fonctionnement de l'institution !

**Mme Annie Genevard.** Vous-même, madame la garde des sceaux, j'ai encore en mémoire les mots que vous avez utilisés lors de la discussion de la loi sur la moralisation de la vie publique, à l'occasion de la suppression de la réserve parlementaire, quant à la « pureté d'un mandat » enfin débarrassé des contingences de l'ancrage local. Cette conception, nous ne la partageons pas, nous la combattons.

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** C'est dommage !

**Mme Annie Genevard.** Cette atteinte au Parlement a une logique : celle du renforcement excessif du pouvoir exécutif. Elle a un effet majeur : la mise à mal de l'équilibre des pouvoirs livrés aux partis et son corollaire, l'instabilité politique.

Quelle folie de penser que cet acquis précieux de la V<sup>e</sup> République le serait pour toujours ! L'Italie, l'Allemagne, nos pays frères ne sont-ils pas là pour nous le rappeler ? Pourquoi toucher à ce qui a fait ses preuves ? C'est une insulte au bon sens ! La stabilité de nos institutions doit être absolument protégée.



Hier, au Congrès, dont il banalise l'usage et trahit la vocation, le Président de la République, au détour d'un amendement imposé aux députés de la majorité – je dis bien imposé, car, il y a quelques jours, ils le combattaient en commission –,...

**M. Bastien Lachaud.** C'est bien vrai !

**Mme Annie Genevard.** ...a montré le peu de cas qu'il fait de sa propre majorité et *a fortiori* de toute la représentation nationale.

**M. Bastien Lachaud.** Rien que de très habituel !

**Mme Annie Genevard.** L'an prochain, l'interlocuteur naturel du Parlement ne sera plus le Gouvernement mais le Président de la République, qui mange en réalité l'espace politique du Premier ministre, modifiant ainsi substantiellement la fonction présidentielle. Comment ne pas y voir une hyperconcentration des pouvoirs ? Comment ne pas s'inquiéter d'une telle dérive, en rupture avec l'idéal de l'équilibre prôné par Montesquieu en son temps ?

Je souhaite conclure par la réponse de Georges Clemenceau au général Boulanger, le 4 juin 1888, quand ce dernier prétendait encaserner la Chambre des députés : « Vous avez raillé ce Parlement. Ces discussions qui vous étonnent, elles prouvent surtout notre ardeur à défendre les idées que nous croyons justes et fécondes. Ces discussions ont leurs inconvénients, le silence en a davantage. L'honneur de la République est dans la libre parole avec ses risques et ses inconvénients. » (*Applaudissements sur les bancs des groupes LR et FI. – Mme Emmanuelle Ménard et Mme Marie-France Lorho applaudissent également.*)

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

**M. le président.** La parole est à M. Jean-François Eliaou.

**M. Jean-François Eliaou.** Monsieur le président, madame la garde des sceaux, madame, messieurs les rapporteurs, chers collègues, il s'agit bien maintenant d'adapter nos institutions aux exigences nouvelles d'un régime qui a atteint un âge respectable, soixante ans, mais pas celui de la retraite.

À titre d'exemple, une institution telle que la Cour de justice de la République n'a peut-être plus son utilité. Nous devons revoir également la mission réelle du Conseil économique, social et environnemental. En revanche, et c'est aussi le sens de l'histoire, la France a besoin d'une relation clarifiée et renouée entre l'État et les collectivités territoriales qui privilégie l'efficacité et qui soit fondée sur la confiance.

Ce projet de loi de révision constitutionnelle a été annoncé dès le 3 juillet 2017, lors du premier Congrès du Parlement de cette législature et l'accent avait été mis alors sur le travail parlementaire. Comme disait le Président Macron dans son discours de l'année dernière : « Légiférer moins, c'est mieux allouer le temps parlementaire. C'est, en particulier, réserver de ce temps au contrôle et à l'évaluation. »

**M. Raphaël Schellenberger.** Ce n'est pas ce qu'il a fait depuis un an !

**M. Jean-François Eliaou.** Dès septembre 2017, le président de l'Assemblée nationale a créé des groupes de travail transpartisans visant à réformer notre assemblée en général et le travail parlementaire en particulier.

**M. Pierre-Henri Dumont.** Leurs conclusions n'ont pas été suivies.

**M. Jean-François Eliaou.** Ainsi, depuis près d'un an, j'ai l'honneur d'être le rapporteur du groupe de travail consacré aux prérogatives parlementaires, décrites à l'article 24 de la

Constitution : le contrôle de l'action du Gouvernement et l'évaluation des politiques publiques. Des avancées importantes ont été apportées de ce point de vue, lors de la révision constitutionnelle de 2008.

Avec mes collègues membres de ce groupe transpartisan – j'insiste – et en prévision de ce présent projet, nous avons formulé une quinzaine de propositions de niveau constitutionnel. Toutes visent à mieux légiférer en donnant aux parlementaires des capacités accrues d'évaluation *ex ante* et *ex post* des conséquences des textes qu'ils votent.

Comme le disait le général de Gaulle lors d'une conférence de presse en 1961, « Notre Constitution est à la fois parlementaire et présidentielle, à la mesure de ce que nous commandent à la fois les besoins de notre équilibre et les traits de notre caractère. » C'est donc au nom de ce caractère que nous partageons et de la qualité parlementaire du texte constitutionnel que je souhaite insister sur plusieurs aspects.

Nous serons tous d'accord sur ces bancs pour constater que le principal problème que nous rencontrons dans l'exercice de notre mandat est l'ordre du jour de nos travaux. La réforme de 2008 a instauré un rythme en 2-1-1 : deux semaines d'initiative gouvernementale, une semaine à l'initiative de l'Assemblée et une semaine dédiée au contrôle et à l'évaluation. Cette organisation avait d'ailleurs pour but de renforcer les droits de l'opposition. Or nous savons que ces deux dernières semaines sont soit occupées par des projets de loi, soit désertées car suscitant peu d'intérêt. Nous pensons que ce désintérêt est lié au manque de moyens dédiés au contrôle et à l'évaluation, entraînant une faible appropriation de cette mission par les parlementaires.

Cette révision constitutionnelle doit être l'occasion pour nous de réfléchir à une nouvelle organisation de l'ordre du jour, où l'initiative parlementaire et les prérogatives de contrôle et d'évaluation sont valorisées et rendues utiles pour les parlementaires, mais également lisibles pour les Français.

Certes, ce projet de loi propose un équilibre entre, d'une part, un raccourcissement de la procédure parlementaire et, d'autre part, une semaine au cours de laquelle des textes issus de travaux de contrôle et d'évaluation pourraient être adoptés. Il propose également, à l'article 8, ce qui ressemble à une augmentation des possibilités d'inscription, par priorité, de projets de loi à l'ordre du jour. Ainsi, nous devons collectivement rester vigilants sur l'équilibre du temps dévolu au Gouvernement et au Parlement. Il s'agit d'établir une relation de confiance, je dirais adulte, entre les deux instances qui partagent l'initiative législative.

L'autre aspect est la nécessité pour les parlementaires d'être informés des données, chiffrées ou non, ou des statistiques qui permettent l'élaboration ou la modification d'un texte législatif. L'évaluation des politiques publiques se pratique déjà en aval du vote d'un texte pour en contrôler l'application et vérifier que ses objectifs sont atteints. Il s'agit aussi de pouvoir réaliser des évaluations en amont de la procédure. Pour cela, nous avons besoin de moyens et d'outils, mais aussi de temps et de moments dédiés à ce travail au cours d'une session.

Je me félicite de l'inscription dans la Constitution de ce que l'on pourrait appeler le « printemps de l'évaluation », avancée nécessaire dans l'évaluation *ex post*. Il sera néanmoins très souhaitable que la possibilité de maintenir un temps minimum de travail entre le dépôt d'un texte et son examen soit discutée. La question se posera à l'article 6 avec l'organisation du travail sur la loi de finances.

Voilà mes chers collègues, monsieur le président, madame la garde des sceaux, les principaux points que je souhaitais porter à votre connaissance. (*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM et MODEM.*)

**M. le président.** La parole est à M. Arnaud Viala.

**M. Arnaud Viala.** Monsieur le président, madame la garde des sceaux, monsieur le rapporteur général, mes chers collègues, hier après-midi, les 925 parlementaires français étaient conviés par le Président de la République en Congrès, au château de Versailles, pour la deuxième fois du quinquennat. Comme l'immense majorité des députés de cette assemblée, j'y étais, convaincu que le devoir de tout élu est de respecter les institutions de notre République et de siéger, en tant que représentant des Français, lorsque le Président de la République fait valoir cette disposition introduite en 2008.

Cela ne m'a pas empêché de me poser un certain nombre de questions, et je souhaite ici vous faire part de quelques-unes d'entre elles.

Tout d'abord, qu'est-ce qui justifie dorénavant que cette disposition à caractère exceptionnel, voulue pour permettre que, dans des circonstances extraordinaires, le chef de l'État, chef des armées, représentant de la France dans le monde vienne devant la représentation nationale pour y exposer des mesures d'urgence ou à caractère de gravité avéré, soit à présent galvaudée au point de devenir une sorte de causerie, encore monolithique mais bientôt appelée à être un vaste café-débat, lui faisant ainsi perdre son caractère exceptionnel tout en dévalorisant de manière très préjudiciable la fonction présidentielle ?

Quelle interprétation doit-on faire de cette humiliation que fera désormais vivre annuellement à M. le Premier ministre, au Gouvernement dans son ensemble, mais surtout à nos institutions, notre hyper Président, en se substituant à tous les ministres, le premier d'entre eux compris, et en se transformant lui-même en VRP des mesures adoptées ou en préparation ?

Que doit-on déduire de l'exercice d'hier ? Alors que le Président de la République devait faire des annonces sur la réforme constitutionnelle, il ne l'a quasiment pas abordée, préférant gloser sur tout et n'importe quoi, sans considération pour les Français, qui attendaient qu'on leur parle de leur quotidien et de ce qui les préoccupe.

Que dire, enfin, de cette réforme constitutionnelle voulue par la majorité, dont je crains, comme beaucoup d'autres ici, qu'elle n'affaiblisse irrémédiablement notre démocratie ?

La réduction du nombre de parlementaires va affaiblir la représentativité de ceux de nos concitoyens qui vivent dans les territoires les plus fragiles. Nos concitoyens qui ont contribué à dynamiser ces territoires sans rien obtenir de la solidarité nationale, et que l'on va priver de la capacité de se faire entendre, ici comme au Sénat, alors qu'ils en ont tellement besoin !

Cette réforme contient aussi d'inraisemblables atteintes aux prérogatives individuelles des parlementaires, notamment en matière d'amendement des textes proposés. C'est tout simplement inacceptable, car, à travers nous, ce sont les Français que vous musélez et que vous soumettez à la toute-puissance du fait majoritaire.

Le collègue qui vient de s'exprimer a dit son souhait de voir l'évaluation tenir une plus grande place dans nos travaux, et j'y souscris. En revanche, je ne suis pas du tout d'accord avec la proposition de confier cette évaluation à une agence externe, ce qui priverait les députés et les agents de nos

assemblées, qui en sont parfaitement capables, de cette mission essentielle, laquelle participe, de surcroît, du lien que nous entretenons avec nos concitoyens par notre présence sur le terrain.

Je souhaite, à présent, m'arrêter quelques instants sur les dispositions des articles 15 et 16 du projet de loi que vous défendez ici, qui proposent d'améliorer la rédaction des articles 72 et 73 de la Constitution, en me concentrant surtout sur l'article 72. La réforme de 2008 avait introduit la possibilité de l'expérimentation, mais sa mise en œuvre s'est avérée extrêmement complexe. Au cours des derniers mois, dans le cadre de la mission d'information sur la décentralisation que j'ai eu l'honneur de présider, et d'une mission flash que j'ai effectuée avec mon collègue Jean-René Cazeneuve, ici présent, nous avons essayé de proposer des modifications de l'article 72. Nous avons fait des propositions pour enrichir votre texte, y compris d'ailleurs pour le volet financier, dans le cadre d'une autre mission flash.

Sans remettre en cause l'indivisibilité de la République, le besoin d'oxygène de nos territoires est manifeste. Pour le dire de manière simple et pragmatique, dans une période où l'indigence de l'État a limité les ressources mises à leur disposition, alors même qu'on leur confie toujours plus de compétences fonctionnelles ; dans une période où les acteurs publics, privés et associatifs ont retroussé leurs manches pour se prendre en main et porter de beaux projets et de belles dynamiques ; dans une période, enfin, où les Français témoignent de l'intérêt pour ces territoires, ils ont besoin d'un ballon d'oxygène, et ils ne peuvent plus attendre.

Hier, le Président de la République a déclaré, à Versailles, que la politique territoriale à laquelle il croit, « c'est une politique au service de nos concitoyens, une politique qui vous évitera de perdre des mois, comme on l'a fait constamment au cours des dernières décennies, à délibérer des compétences qu'il faudrait transférer à l'un plutôt qu'à l'autre, pour revenir dessus lors du mandat suivant. » Il a poursuivi en disant : « La réforme constitutionnelle qui vous est soumise promeut une décentralisation de projets par la différenciation. L'aménagement auquel je crois vise au lancement de nouveaux projets et à un rééquilibrage des territoires par l'installation d'activités économiques conçues en liaison avec l'ensemble des élus locaux et accompagnées par le Gouvernement et par les services de l'État dans le cadre de ces projets. »

Or, en commission des lois, la semaine dernière, la majorité a rejeté toutes nos propositions et s'est ainsi placée en contradiction avec la volonté présidentielle. J'en appelle à vous, mes chers collègues, pour agir différemment lors de nos débats des jours à venir et pour donner ainsi un vrai signal concret aux territoires de France et aux Français qui y vivent. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LR.*)

**M. le président.** La discussion générale est close.

La parole est à Mme la garde des sceaux, ministre de la justice.

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, je ne dirai que quelques mots, car je ne prétends pas répondre à tous les orateurs individuellement.

Je voudrais, d'abord, vous dire que c'est avec une certaine émotion et avec un sentiment de responsabilité que je m'adresse à vous, législateurs qui, en ce moment même, êtes érigés en constituants. Après tout, ce n'est pas une chose si fréquente pour que cela mérite d'être souligné.

Ce sentiment de responsabilité va de pair avec la certitude que la proposition de réforme constitutionnelle que vous fait le Gouvernement est légitime. Certains d'entre vous nous ont fait une sorte de procès en illégitimité, nous reprochant de n'être fidèles ni à l'esprit de nos institutions, ni même à la forme exigée par la Constitution. Je m'inscris en faux contre ce double procès.

L'action du Gouvernement est légitime, d'abord, parce qu'elle témoigne d'une fidélité aux institutions. Le Premier ministre a rappelé tout à l'heure que nous ne souhaitons en aucun cas être infidèles à l'esprit de la V<sup>e</sup> République. Nous nous inscrivons dans la continuité de l'histoire de la V<sup>e</sup> République et de la révision constitutionnelle de 2008, que nous chercherons à approfondir et à affermir. Nous ne sommes pas seulement fidèles à l'esprit de la Constitution ; nous le sommes également à la lettre exigée par les institutions.

La lettre exigée par notre Constitution, c'est celle de l'article 89. Il n'y a pas d'autre lecture possible. L'article 89, comme l'un d'entre vous l'a souligné tout à l'heure, fait de vous le pouvoir constituant dérivé. Autrement dit, vous avez une totale légitimité à agir, en tant que pouvoir constituant, et il n'est pas toujours nécessaire de faire appel au peuple. Bien sûr, le peuple s'est exprimé à plusieurs reprises lorsqu'il s'est agi d'instituer la République. Et là, c'était bien légitime. Les circonstances de l'après-guerre – M. Mélenchon l'a lui-même souligné –, comme celles qui ont vu la naissance d'autres républiques ont nécessité l'approbation du peuple, parce que c'étaient des circonstances singulières.

Dans le pouvoir constituant dérivé que vous exercez, il n'est pas toujours nécessaire que le peuple s'exprime directement, et il est parfaitement légitime que vous vous exprimiez, en tant que représentants. Je crois vraiment que la proposition que nous vous faisons s'inscrit dans cette double légitimité, celle des institutions et celle de la forme démocratique qui est la nôtre. J'ai bien entendu, monsieur Larrivé, votre crainte de nous voir écrire un *requiem* pour la V<sup>e</sup> République. Ce n'est pas du tout notre projet. Peut-être le vôtre était-il d'écrire une *Pavane pour une infante défunte* – celle de vos fantasmes –, en nous prêtant des propos critiques sur la V<sup>e</sup> République, que nous n'avons pas exprimés. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM.* – M. Vincent Bru applaudit également.)

Je voudrais revenir brièvement sur trois points. Premièrement, ce n'est pas une vision technocratique que nous vous proposons, mais une vision politique, et je voudrais que chacun en prenne conscience. Bien sûr, nous allons épeler une à une chacune des dispositions que nous proposons, mais l'ensemble s'inscrit bien dans une vision politique. Et cette vision politique, c'est celle que nous tentons de promouvoir face au diagnostic que faisait hier le journal *Le Monde*, qui titrait : « La démocratie, une idée fragile [...] ». C'est bien contre cela que nous cherchons à nous inscrire, et c'est bien en faveur d'une République en marche, pour reprendre les propos de l'un d'entre vous, que nous souhaitons défendre ce projet de révision constitutionnelle.

Je voudrais vraiment vous assurer de cette ambition-là. J'ai la modestie de dire que nous allons tenter de faire cela, que nous avons la volonté d'y arriver et que c'est avec votre concours que nous y arriverons vraiment. (*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM et MODEM.*)

Nous allons vous proposer un bloc de trois textes. Madame Annie Genevard, il est vrai que nous n'avons pas engagé simultanément le débat sur ces trois textes, mais nous les avons au moins déposés sur la table, et je crois que c'est

une forme d'honnêteté, pour répondre à votre propos. Ce que nous allons tenter de faire, avec vous, c'est de démontrer, comme le président Mélenchon l'a rappelé, que la Constitution n'est pas un acte administratif neutre. La Constitution est porteuse de droits et nous allons ajouter des droits dans notre Constitution, s'agissant du climat et de l'environnement, mais aussi du numérique, sur une proposition qui émane du Parlement, ou encore en matière de démocratie participative. Dans tous ces domaines, nous ajouterons des droits à la Constitution.

**M. Ugo Bernalicis.** Quels droits ?

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** Mais une Constitution, ce ne sont pas que des droits. C'est aussi l'organisation et le fonctionnement d'un régime politique, et c'est à cela que nous allons nous attaquer lorsque nous allons revenir sur les trois missions fondamentales qui sont les vôtres, c'est-à-dire voter la loi, contrôler l'action du Gouvernement et évaluer les politiques publiques. Je voulais donc insister, premièrement, sur le fait que nous défendons une vision politique.

Nous sommes également porteurs, et c'est le deuxième point que j'aimerais aborder avec vous, d'une nouvelle approche de la représentation. Bien sûr, le Gouvernement ne prétend pas écrire dans la Constitution ce que sera cette nouvelle approche de la représentation, car il vous appartient, mesdames, messieurs les députés, de l'écrire chemin faisant, avec nous. Cette nouvelle approche de la représentation, je pense qu'elle est double.

**M. Sébastien Jumel.** Elle sera désincarnée !

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** La première vous concerne, puisqu'elle vise la représentation nationale – et elle ne sera pas désincarnée, monsieur Jumel. Cette représentation nationale sera fondée sur une représentation territorialisée, mais aussi sur une représentation d'idées. Et quand on est, comme vous l'êtes, des représentants de la nation, il me semble qu'on peut avoir cette double appartenance, à la représentation territoriale et à la représentation d'idées. Et je suis sûr que vous saurez la faire vivre. (*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM et MODEM.*)

**M. Guillaume Larrivé.** Mais elle existe déjà !

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** La représentation, monsieur Larrivé, n'est pas à construire dans l'absolu. La représentation est appliquée à l'institution dans laquelle vous êtes inscrits,...

**M. Richard Ferrand, rapporteur.** Très juste !

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** ...et votre institution, le Parlement, a une fonction que je viens de rappeler : voter, contrôler et évaluer.

**M. Philippe Gosselin.** Et représenter !

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** C'est par rapport à cette fonction-là que doit s'apprécier la représentation. Il me semble que ce que nous vous proposons vous met tout à fait en situation d'accomplir les missions qui sont les vôtres.

Par ailleurs, j'ai un peu de mal à entendre la notion d'affaiblissement de la représentation...

**M. Sébastien Jumel.** Et pourtant !

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux.** ...sachant que notre pays compte environ 600 000 élus locaux. Il me semble que l'un de vos rôles est d'assurer cette articulation avec le peuple, cela va de soi, mais aussi avec l'ensemble des élus locaux. Je crois que c'est important.



**M. Bastien Lachaud** et **M. Ugo Bernalicis**. Pour cela, il y a les sénateurs !

**Mme Nicole Belloubet**, *garde des sceaux*. Non, ce n'est pas leur rôle.

**M. Sébastien Jumel**. Les communes sont en train de mourir !

**Mme Nicole Belloubet**, *garde des sceaux*. Certains d'entre vous se plaignent d'un affaiblissement de la représentation. Mais, lorsqu'on regarde l'histoire récente de notre V<sup>e</sup> République, on constate qu'au temps de la deuxième législature, en 1962, on comptait environ 100 députés de moins qu'aujourd'hui. Je n'ai pas entendu dire qu'il y ait eu, à l'époque, un déni de représentation territoriale.

**M. Philippe Gosselin**. Il y avait 20 millions d'habitants en moins !

**Mme Nicole Belloubet**, *garde des sceaux*. M. Olivier Marleix a évoqué, enfin, la question de l'écrasement des minorités politiques. Or je pense précisément qu'une dose de représentation proportionnelle permettra de corriger cet écrasement des minorités politiques dont vous parlez.

**M. Sébastien Jumel**. C'est une dose homéopathique !

**Mme Nicole Belloubet**, *garde des sceaux*. En somme, la représentation nationale ne me semble nullement contrevenir à l'exercice de vos fonctions. Quant à la représentation territoriale, locale, elle va de pair avec la reconnaissance de la diversité des territoires – je reprends l'expression de M. Castellani –, dans notre République, l'apport de nouvelles notions autour de la différenciation et la prise en compte des singularités de certains territoires, comme la Corse ou La Réunion. Nous y reviendrons.

**M. Sébastien Jumel**. Pas un mot sur l'outre-mer, hier, au Congrès !

**Mme Nicole Belloubet**, *garde des sceaux*. On ne saurait donc évoquer, en l'espèce, la faiblesse de notre système représentatif.

Je voudrais, enfin, vous dire un mot de la force du Parlement nouveau, expression de M. Sacha Houlié, ce Parlement nouveau qui s'opposerait à l'Assemblée nationale dévitalisée, dont je n'ai cessé d'entendre parler sur ma droite. Je crois, au contraire, que nous avons essayé de construire un Parlement qui puisse accomplir les missions qui lui sont dévolues à l'article 24. Je ne veux pas, à ce stade, entrer dans le détail, mais en vous offrant la possibilité de voter des lois à partir de débats centrés sur les préoccupations essentielles de nos concitoyens, en confortant la phase d'évaluation grâce à différents moyens que je ne reprendrai pas ici,...

**M. Sébastien Jumel**. Des services privatisés !

**Mme Nicole Belloubet**, *garde des sceaux*. ...nous marquons la réelle volonté de construire un Parlement nouveau, et c'est avec vous que nous le ferons.

Nous avons fait des propositions. Vous aurez l'occasion de nous donner votre avis, de nous proposer des amendements. Nous verrons si nous pouvons les accepter tout en respectant les grands équilibres de notre Constitution.

Notre objectif est bien, comme le proposait M. Lagarde, de permettre au Parlement de recouvrer de nouveaux pouvoirs. C'est dans cette direction que nous voulons nous diriger. Nous ne voulons pas du tout aller, madame Untermaier, vers une restriction arbitraire du droit d'amendement – le qualificatif m'a fait sursauter.

**M. Ugo Bernalicis**. La vérité est là, tout de même !

**Mme Nicole Belloubet**, *garde des sceaux*. Nous voulons, au contraire, faire évoluer les modes d'exercice du pouvoir parlementaire.

En conclusion, mesdames, messieurs les députés, je souhaiterais, pour reprendre M. Becht, que nous puissions oser. Oser un débat qui ne repose pas sur des malentendus purement érigés pour des raisons strictement politiques, des malentendus ou des appréciations volontairement caricaturales. Les uns et les autres, nous avons besoin d'un débat réellement fondé et en mesure de faire progresser ce que nous souhaitons bâtir ensemble.

**M. Ugo Bernalicis**. Faites un référendum, alors !

**Mme Nicole Belloubet**, *garde des sceaux*. Le Parlement n'est pas un obstacle, comme j'ai pu l'entendre avec horreur, mais...

**M. Ugo Bernalicis**. Juste une chambre d'enregistrement !

**Mme Nicole Belloubet**, *garde des sceaux*. ...un pouvoir clé de nos institutions. Le Gouvernement n'a jamais considéré que le Parlement était un obstacle. Nous voulons, au contraire, ériger un débat qui aboutisse à un dialogue de fond et qui, je l'espère, nous permettra de faire évoluer notre texte.

La nuit et le moment venant, comme disait Crébillon fils, je propose maintenant que cette discussion générale prenne fin pour que nous puissions participer aux réjouissances populaires. C'est une autre forme de droit vivant. (*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM et MODEM.*)

**M. le président**. Compte tenu de l'heure avancée, je propose que nous n'entamions pas la discussion des articles.

La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

3

## ORDRE DU JOUR DE LA PROCHAINE SÉANCE

**M. le président**. Prochaine séance, à quinze heures :

Suite de la discussion du projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace.

La séance est levée.

(*La séance est levée, le mercredi 11 juillet 2018, à zéro heure cinquante.*)

*Direction du service du compte rendu de la  
séance de l'Assemblée nationale*

ANNE-LISE STACHURSKI-LEROY