



Premier ministre

Service Communication

Hôtel de Matignon, le mardi 10 juillet 2018

Discours de M. Édouard PHILIPPE, Premier ministre
Discussion générale du projet de loi de révision constitutionnelle
Assemblée Nationale, le mardi 10 juillet 2018

Seul le prononcé fait foi

Monsieur le président,
Madame la Garde des Sceaux,
Messieurs les présidents de groupe,
Monsieur le rapporteur général,
Mesdames et messieurs les députés,

J'ai l'honneur d'ouvrir aujourd'hui la discussion générale sur le projet de révision constitutionnelle.

Réviser la constitution n'est jamais un acte anodin ; c'est un acte qui engage. Vis-à-vis du passé, de ceux qui ont porté la Ve République sur les font baptismaux, le Général de Gaulle, Michel Debré. Vis-à-vis de ceux qui ont fait évoluer ces règles, pour prolonger les principes de 1958, parfois pour en modérer les conséquences, ou pour les compléter. Cette révision nous engage aussi vis-à-vis de l'avenir : nos successeurs hériteront des modifications que nous proposons ; ils ne seront pas forcément dans une configuration politique identique ; nous nous devons de leur léguer des institutions efficaces ; pour nos concitoyens, pour les enfants de nos concitoyens, nous devons conforter le lien qu'ils entretiennent avec leur démocratie.

Nous l'avons dit : il ne s'agit ni de revenir à la IVe République, ni d'aller vers une hypothétique VIe République. Les Français aiment la Ve République. Parce qu'elle est un legs, celui d'un homme qu'ils admirent. Parce qu'elle a permis à différentes sensibilités politiques, différentes générations, d'exercer pleinement, souverainement et sereinement le pouvoir. Parce qu'elle garantit à la fois l'autorité de l'Etat et le respect des libertés. Parce qu'elle reflète ces belles valeurs de la République auxquelles nous sommes tous très attachés. Et puis, grâce à la Ve République, notre pays a cette chance de ne connaître, contrairement à d'autres démocraties, ni vacances, ni paralysie, ni éclipse du pouvoir.

Une des forces de la Ve République, c'est sa capacité à se perfectionner, se préciser, à s'amender quand les circonstances l'exigent. Non pour changer de nature. Mais pour demeurer fidèle à sa logique. Celle que le général de Gaulle a exposée dans son discours à Bayeux du 16 juin 1946. Celle qu'il a réussi à faire triompher, après de nouveaux désastres, en 1958. Une

capacité d'adaptation qui permet à la Ve République de « retremper » sa légitimité dans la confiance populaire, *« tant il est vrai – je cite les mots du Général à Bayeux – que les pouvoirs publics ne valent, en fait et en droit (...) que s'ils reposent sur l'adhésion confiante des citoyens »*.

Cette confiance, on peut certes la présumer. Mais, comme notre histoire politique l'a prouvé, elle n'est jamais totalement acquise. Et elle n'est certainement pas un dû. Cette confiance, il faut donc la mériter, la raffermir. Et il faut parfois la reconquérir. En mettant fin à des pratiques, à des habitudes qui, avec le temps, sont moins comprises, moins acceptées. En adaptant le rythme de notre démocratie à celui, sans cesse plus rapide, de la société. En s'assurant de la diversité et de la représentativité des élus de la République. En effectuant un bilan honnête, objectif, dépassionné, des révisions passées, en particulier de celle, importante par son ampleur et les transformations qu'elle comportait, de 2008. Un bilan qui implique de savoir prolonger, renforcer ce qui a fonctionné. Et inversement, de corriger, de rééquilibrer ce qui, manifestement, n'a pas donné entière satisfaction.

Autant d'engagements que le président de la République a pris devant les Français durant la campagne présidentielle. Et que les Français ont approuvés. Dans leur ambition et dans leur périmètre. Des engagements qui, me semble-t-il, ont été assez partagés au sein des formations politiques qui composent cette assemblée. Partagés aussi par un grand nombre de candidats à l'élection présidentielle. Certes pas en totalité, ni dans les mêmes termes, mais dans un esprit et une vision relativement proches. Je n'oublie pas celles et ceux qui, avec constance, ont imposé ces réflexions dans le débat public à une époque où elles étaient ressenties avec moins d'urgence.

Ces engagements, nous les avons, pour un grand nombre d'entre nous, réitérés durant la campagne des élections législatives. Le président de la République les a ensuite précisés, développés devant le Parlement réuni en Congrès le 3 juillet 2017. Il en a rappelé, pas plus tard qu'hier et dans la même enceinte, le caractère fondamental. Les travaux ont très vite commencé sous la responsabilité de Mme la Garde des Sceaux et selon une méthodologie très précise. Des travaux qui ont bénéficié des réflexions menées dans les assemblées, dans la vôtre, monsieur le président, dans le cadre des six groupes de travail que vous avez constitués, comme au Sénat. De nombreux échanges ont aussi eu lieu entre le président de la République, le Gouvernement, le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat, ainsi que les présidents de l'ensemble des groupes parlementaires. Ainsi, les Conseils des ministres des 9 et 23 mai dernier ont adopté le projet de loi de révision constitutionnelle et deux autres projets de loi, organique et ordinaire.

Ces trois textes, qui forment un tout – c'est-à-dire que l'un ne va pas sans les autres ; que les uns répondent, renforcent les autres - s'inscrivent eux-mêmes dans le prolongement des deux lois « Confiance » que le Parlement a adoptées l'été dernier, à une large majorité. Cette approbation a montré que la représentation nationale avait parfaitement reçu le message- pour ne pas dire l'avertissement- que les Français nous avaient collectivement adressé durant la campagne présidentielle.

Le but de ces textes, je l'ai dit, c'est de raffermir la confiance des Français dans leurs institutions et leurs représentants. La raffermir en posant les bases d'une démocratie plus représentative, plus efficace et plus responsable.

Nous sommes tous des élus. Nous sommes également tous des citoyens. Des citoyens qui, comme des millions d'autres, attendent que leurs idées s'expriment dans cette assemblée. Ils veulent y être représentés, en l'occurrence par vous ; ils veulent aussi se « sentir représentés », ce qui n'est pas tout à fait la même chose.

D'où la nécessité – non de faire de nos assemblées des photographies exactes de la diversité de la société française, ce qui serait impossible – mais des lieux d'expression, de représentation de la plus grande diversité possible. Diversité des courants de pensée. Diversité des profils, des expériences, des parcours. Cette diversité, elle ne peut ni se quantifier, ni se décréter, encore moins se planifier. En revanche, il est possible, comme nous le proposons, de l'encourager, de la faciliter, de l'organiser.

C'est la limitation à trois du nombre de mandats successifs que l'on peut cumuler dans le temps. Parce qu'après dix-huit ans à la tête d'un exécutif local, après quinze ans sur les bancs d'une assemblée, on a fait ce que l'on avait à faire. Les Français nous le répètent depuis longtemps : l'engagement politique, ce n'est pas une carrière. C'est une mission. Une mission d'autant mieux accomplie qu'elle demeure temporaire. D'où la nécessité de « faire tourner l'effectif » si vous m'autorisez cette métaphore footballistique qui je le sais, parlera à un grand nombre de passionnés ici. D'où la nécessité de faire émerger, à intervalles réguliers, de nouvelles générations d'élus. Ça, c'est le principe qui, comme tout principe, prévoit une exception. Cette exception, elle concerne les petites collectivités. Des collectivités dans lesquelles il n'est pas toujours simple de trouver un successeur. Dans tous les autres cas, c'est le principe du non cumul dans le temps qui doit s'appliquer.

Une autre manière d'encourager cette diversité d'expression, c'est l'élection d'une partie des députés – je dis bien une partie, en l'espèce, 15%, au scrutin proportionnel. Nous avons déjà eu ce débat, et celui-ci se poursuivra lors de l'examen du projet de loi ordinaire. Certains pensent que 15%, c'est trop. D'autres, que ce n'est pas assez. Quel est le principe ? Il ne s'agit pas de remettre en cause une des grandes forces de la Ve République, à savoir l'émergence de majorités claires, stables, cohérentes. Mais nous devons aussi répondre à une nécessité : celle de mieux représenter, dans une France qui, chacun l'aura remarqué, n'est plus totalement bipartite, des courants de pensée dont l'audience, que l'on s'en réjouisse ou non, s'accroît. Je préfère que cette diversité politique s'exprime dans les urnes et dans une assemblée. Plutôt que par la violence et dans la rue. Cela me semble à la fois plus sain et plus démocratique.

Enfin, une démocratie plus représentative, c'est une démocratie qui organise le dialogue entre les institutions et la société civile. C'est la mission, que je qualifierais « d'historique », de l'actuel conseil économique, social et environnemental. Pour paraphraser le général de Gaulle, « *les voix des grandes activités du pays* » doivent pouvoir se faire entendre « *au-dedans même de l'Etat* ». Nous proposons de « refondre » cet outil. Le refondre, en lui confiant le soin d'éclairer les pouvoirs publics sur tous les projets ayant des répercussions économiques, sociales et environnementales. Le refondre, en lui demandant d'instruire les pétitions des citoyens dans un cadre rénové. Le refondre, en exigeant de lui une implication de tous les instants.

Une démocratie plus représentative d'un côté. Une démocratie plus efficace de l'autre. Être efficace, ce n'est pas faire les choses uniquement « plus vite ». La vitesse n'est pas un objectif en soi. Le véritable objectif, c'est de ne pas perdre de temps. Cette exigence d'efficacité, des millions de Français l'éprouvent dans leur quotidien, dans leur travail. Ils attendent que ceux

qui les servent – à savoir nous, membres du Gouvernement, élus, pouvoirs publics – fassions preuve du même souci d'efficacité dans l'exercice de leurs fonctions.

Une démocratie plus efficace, c'est donc une démocratie qui certes fait vivre le débat, personne ne le conteste, mais dans un délai raisonnable. Un délai dont l'appréciation varie forcément dans le temps. Qu'on le regrette ou qu'on s'en réjouisse, nos sociétés sont devenues plus compliquées, plus techniques, et plus rapides aussi et l'évolution continue à aller dans le sens d'une accélération. À nous donc de trouver le bon équilibre entre qualité du débat d'un côté et célérité et efficacité de l'autre.

En commençant par réduire le nombre des parlementaires. Une réduction que les Français appellent de leurs vœux depuis longtemps. Et qui pour cette raison sans doute figurait dans les programmes de presque tous les candidats à l'élection présidentielle. C'est pourquoi, nous vous proposons dans le projet de loi organique de diminuer le nombre total de parlementaires de 30%. Une réduction qui revient à fixer à 404 députés l'effectif de l'Assemblée nationale et à 244 celui du Sénat. Bien évidemment, tous les départements, toutes les collectivités d'Outre-mer auront au minimum un député et un sénateur pour les représenter.

Deuxième manière d'être plus efficace : permettre au Gouvernement de mener rapidement les réformes qu'il juge prioritaires dans les domaines économiques, sociaux et environnementaux. Des réformes qui, en général, ont été présentées comme « prioritaires » aux Français durant les élections et sont attendues par eux. Et tenir les engagements pris devant les Français sans perdre de temps est certainement une des meilleures façons de regagner leur confiance. C'est le choix que le président de la République a fait. Un choix que ce Gouvernement entend respecter strictement. Je précise que le projet prévoit la possibilité pour les conférences des présidents des deux assemblées de s'opposer au caractère prioritaire de certains textes.

Trouver le bon équilibre entre qualité du débat et célérité, c'est aussi revenir à un nombre des discussions raisonnable. Si l'on tient compte de l'examen en commission qui, depuis 2008, est devenu une véritable lecture, et non simplement un lieu de préparation des amendements, chaque texte fait aujourd'hui l'objet de multiples lectures devant chaque chambre. Et les débats peuvent être amenés à se répéter. Le Gouvernement propose une meilleure articulation entre la discussion en commission et la discussion en séance. Et il réaffirme son attachement au bicamérisme. Parce que je crois à cette complémentarité. À ce travail en commun. Un travail qui doit, là aussi, s'adapter, sans remettre en cause les fondements de cette relation. Nous proposons donc de respecter l'équilibre de la Vème république – des lectures dans les deux assemblées, une C.M.P. et le dernier mot à l'Assemblée nationale après une lecture au Sénat, exactement comme aujourd'hui – mais dans des délais plus resserrés.

Enfin, nous proposons que les amendements de nature réglementaire, sans vocation normative ou sans lien avec le texte en débat, soient déclarés irrecevables de manière systématique, sans attendre la fin de la procédure. Je précise, au cas où cela aurait échappé à certains, que cette exigence s'impose bien évidemment aussi aux amendements d'origine gouvernementale et non aux seuls amendements parlementaires. C'est donc une mesure « d'autodiscipline collective » qui encadre l'exercice d'un droit, sans le restreindre. L'idée, quelle est-elle ? Simplement que le Parlement puisse débattre de manière plus approfondie d'abord des amendements qui ont une portée réelle. C'est dans le même esprit, que nous voulons renforcer le rôle du débat en commission, conformément à l'esprit de la révision de 2008. Une pratique que le Sénat a d'ailleurs développée avec succès. Cela permet de faire porter le débat en séance

publique, le débat « politique », sur les points les plus saillants d'un texte, tout en garantissant, en amont, un examen fin et soigné de ses dispositions les plus techniques.

Une démocratie plus efficace, enfin, c'est la reconnaissance d'un vrai droit à la différenciation des collectivités locales. Parce que la singularité, la diversité de nos territoires sont une force. Parce que la France, comme le rappelle la Constitution dans son article premier, est une République « décentralisée ». Parce que notre pays peut compter sur des élus locaux de qualité et dont l'engagement est total. Et que de nombreuses collectivités, dans le cadre de leur domaine de compétences, veulent pouvoir aller plus vite, plus loin. C'est le sens de l'article 15 de ce projet de loi qui modifie l'article 72 de la Constitution. Un article nouveau, l'article 72-5, reconnaîtra également la collectivité de Corse, conformément à l'engagement pris par le président de la République. J'ajoute que nos compatriotes ultramarins bénéficieront de leur propre régime de différenciation, avec une procédure simplifiée.

Troisième et dernier pilier de notre proposition : une démocratie plus responsable. Qu'est-ce qu'être responsable ? C'est rendre des comptes.

Rendre des comptes devant le Parlement, tout d'abord. Le Président de la République y a insisté. Il souhaite une procédure législative plus efficace et plus rapide mais un contrôle parlementaire plus étendu. L'un ne va pas sans l'autre. Une démocratie plus responsable, c'est un Parlement qui contrôle étroitement le Gouvernement et évalue les politiques publiques. Qui se dote des outils nécessaires. Qui resserre à l'automne les délais d'examen des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale, pour en contrepartie, développer le contrôle de l'exécution du budget dans le cadre d'un « printemps de l'évaluation » où chaque ministre rendra compte de sa gestion budgétaire devant les commissions permanentes. Je suis également ouvert à des amendements permettant de renforcer le contrôle sur la façon dont le Gouvernement exécute les lois.

Nous souhaitons également donner plus de substance à la semaine d'ordre du jour dédiée, depuis 2008, au contrôle et à l'évaluation. Pourront y être examinés les textes tirant les conclusions des travaux d'évaluation menés par les parlementaires. Il s'agit de mettre en place un cercle vertueux : réformer, évaluer et corriger si nécessaire.

Rendre des comptes, c'est aussi parfois rendre des comptes devant l'autorité judiciaire, autorité dont l'indépendance sera encore renforcée. C'est l'aboutissement d'un long processus et pour certains, d'un long combat. Ce projet propose d'aller au bout de la logique, en prévoyant que les membres du parquet soient nommés après avis conforme (et non avis simple) de la formation compétente du C.S.M. qui sera également dorénavant compétente dans le domaine disciplinaire. Cette clarification, cette séparation étaient attendues et sont bienvenues. Elles ne portent en rien atteinte à la prérogative du Gouvernement de définir et de conduire l'action pénale. Simplement, il fallait mettre un terme au doute – celui du citoyen – qui naît de la confusion. Confusion des pouvoirs, confusion des rôles. C'est avec le même souci de clarification que le projet de révision met fin, pour l'avenir, à la présence de droit des anciens présidents de la République au Conseil constitutionnel.

Redonner confiance en la Justice nécessite aussi de supprimer une institution contestée – la Cour de Justice de la République – compétente pour juger les ministres pour les actes commis dans l'exercice de leurs fonctions. Une institution qui donne le sentiment que certains, parce qu'ils sont ministres, échappent à la justice ordinaire. Une institution dont la composition « politique » - c'est normal, elle a été conçue comme ça – fait toujours planer un doute sur

l'objectivité de son jugement. Nous proposons que dorénavant, le juge « juge » les ministres. Ce juge, ce sera la Cour d'appel de Paris. La commission des requêtes continuera d'écarter les requêtes manifestement infondées, pour éviter que l'action publique ne soit en entravée inutilement.

Tel est le contenu des trois projets de loi sur lesquels le débat va maintenant s'engager. Avec passion, je n'en doute pas. Il a même déjà commencé. J'ai à cet égard entendu dire que ce projet restreignait les droits du Parlement. Ce n'est pas le cas. Il encadre des pratiques. Il organise le travail. Il supprime des phases inutiles. Il renforce le rôle et les missions des commissions parlementaires. Il s'attache à garantir la qualité de la loi, parce que les électeurs ne nous jugeront pas en fonction de la quantité de lois que nous aurons votées, mais en fonction de leur lisibilité, de leur clarté, de leur précision et de leur efficacité. Ils nous jugeront sur l'efficacité du contrôle démocratique. Ils nous jugeront sur notre capacité à répondre aussi vite et aussi précisément que possible à leurs préoccupations et à leurs besoins.

Un dernier mot sur le futur article 1 de la Constitution. Un article qui n'est pas tout à fait comme les autres. Que beaucoup de Français connaissent par cœur. Cet article, à la portée éminemment symbolique, définit, avec les préambules de la Constitution, les valeurs fondamentales de notre République.

Treize ans après l'adoption de charte de l'environnement à l'initiative du président Jacques Chirac, vous vous apprêtez à faire figurer la protection de l'environnement dans cet article. C'est évidemment un acte fort. L'acte d'un pays, la France, qui grave désormais dans le marbre constitutionnel, son engagement – national et international – en faveur d'une croissance durable, respectueuse de l'environnement. C'est la certitude qu'aucune loi n'entraînera de recul. Et que le Législateur devra faire plus et mieux.

La seconde modification, que propose la Commission des Lois, est une suppression. Celle du terme de « race » qui figure à l'article 1. Un terme qui nous vient de l'histoire. Celle de la Révolution. Une histoire qui a montré combien cette terminologie pouvait être mortifère et dangereuse. Certains disent: supprimer le terme de « race » ne supprimera pas le racisme. Hélas, non. Ce serait trop beau. Et trop simple. Je crois que personne sur ces bancs ne se faisait d'illusions sur ce point. En revanche, à l'heure où, pour paraphraser le président de la République, se lèvent des vents mauvais, il ne doit y avoir aucune ambiguïté. Aucun malentendu. Aucune possibilité pour qui que ce soit de se prévaloir de la présence de ce terme dans la Constitution pour justifier l'injustifiable. La République Française ne connaît que des citoyens. Egaux en droits, en devoirs et en dignité. C'est le sens de l'introduction dans ce même article, de l'égalité des sexes. Vous connaissez l'engagement du président de la République et de ce Gouvernement sur ce sujet.

C'est pour défendre ces valeurs qu'un jour, vous avez décidé de vous présenter aux suffrages de vos concitoyens. C'est pour défendre ces valeurs que vous ne comptez ni votre temps, ni votre énergie sur ces bancs et dans votre circonscription. C'est pour défendre ces valeurs que le pouvoir constituant dont vous faites partie, doit, à intervalles réguliers, avec la main tremblante mais l'esprit clair, rénover notre démocratie. Au moment où s'ouvre ce débat important, je vous assure de ma confiance, de ma certitude que vous saurez, à votre tour, conforter notre loi fondamentale, pour tenir les engagements du Président de la République et répondre aux attentes des Français.