

LES COLLOQUES DU SÉNAT

*Sous le Haut patronage de Christian Poncelet,
Président du Sénat*

« LA V^e RÉPUBLIQUE AU PARLEMENT »

Jeudi 15 mai 2008

PALAIS DU LUXEMBOURG

*Journée d'études organisée au Sénat en partenariat avec
le Comité d'Histoire Parlementaire et Politique*

L'évolution des institutions

M. Pierre Mazeau, ancien Président du Conseil constitutionnel

Je vous remercie, M. le Modérateur, en commençant par vous dire tout de suite que je ne dépasserai pas les vingt minutes que vous venez de nous impartir. Vous me permettrez cependant, sans allonger mon propos, de remercier le Sénat et les organisateurs de cette réunion. Je suis particulièrement touché d'être ici, encore qu'entouré de tels éminents juristes, j'espère que la jeunesse ici présente sera suffisamment indulgente en entendant mes propos. Je tiens effectivement à saluer les personnalités présentes, les Sénateurs eux-mêmes ainsi que mon ami Jean-Pierre Raffarin, Premier ministre, de même que tous les universitaires que je connais de longue date et avec lesquels je me suis souvent entretenu sur les questions dont on m'a chargé de vous dire quelques mots.

On m'a demandé effectivement de parler des conditions qui ont amené à la Constitution de 1958 et également de dire quelles ont été les modifications profondes qui y ont été apportées depuis son origine. Ces modifications n'ont pas toutes la même signification. Certes, il y en a de profondes et de lourdes sur lesquelles je m'arrêterai. En revanche, un certain nombre de modifications secondaires ne justifient pas une longue discussion.

Je commencerai par un point qui n'est pas toujours très connu. En réalité, la Constitution de 1958 remonte à une réflexion de Michel Debré pendant la guerre, pendant sa période de Résistance. En 1943, il écrivit un livre sous le nom de Jacquier-Bruère, son nom de Résistance, dans lequel, critiquant la III^e République, il donnait les axes de ce qu'il considérait comme devant être une future Constitution. Tout en étant attaché au régime parlementaire, il voulait déjà, en 1943, un régime de parlementarisme rationalisé, en montrant bien les distinctions entre l'exécutif et le législatif, chacun devant, au travers des institutions futures, avoir ses propres prérogatives.

Michel Debré a joué un rôle tout à fait exceptionnel dans l'élaboration de cette Constitution de 1958, mais je tiens à souligner que ce sont d'abord ces réflexions de 1943, le livre n'étant sorti qu'en 1944, reprises par le Conseil national de la Résistance, qui vont former l'ossature de ce que sera la Constitution de 1958.

C'est d'autant plus vrai qu'au lendemain de la IV^e République, c'est-à-dire de la Constitution de 1946, contre laquelle le général de Gaulle s'était effectivement élevé sans que les Français le suivent, celui-ci, dans deux grands discours qui sont toujours cités, celui de Bayeux suivi de celui d'Epinal, avait repris presque mot à mot les dispositions écrites par Michel Debré dans ce petit livre que j'ai rappelé tout à l'heure. En réalité, il s'agit là des éléments essentiels de nos futures institutions : celles de la Constitution de 1958.

Pourquoi modifier nos institutions ? Pourquoi Michel Debré et, par la suite, le général de Gaulle ont-ils insisté sur cette nécessité ? Parce que le souvenir de la III^e République et la période que l'on vivait au cours de la IV^e montraient qu'il était nécessaire de clarifier les choses. Le nombre de gouvernements et l'impossibilité à trouver une majorité solide du fait du mode de scrutin étaient autant d'éléments justifiant que la Constitution de 1946 soit changée.

C'est ce qui se fera, vous le savez, avec la chute de la IV^e République, l'affaire algérienne, l'arrivée du général et son désir premier manifesté de modifier les institutions. Il avait d'ailleurs demandé au Parlement, devant lequel il s'était présenté, les moyens nécessaires pour modifier en tout premier lieu les institutions, c'est-à-dire revenir à ce qu'il avait toujours pensé, de même que l'équipe qui l'entourait, en particulier Michel Debré, dont il fera le garde des Sceaux et qu'il chargera de la nouvelle Constitution de 1958.

Michel Debré a mené cela rondement, si vous me permettez cette expression. Il a réuni un comité d'experts, un comité consultatif, et, en quelques mois, fin août 1958, la question sera pratiquement réglée au travers de discussions très sérieuses dont nous avons naturellement tous les éléments et dans lesquelles s'entremêlaient les positions des gens de gauche comme de droite, puisque, dans ce comité consultatif, il y avait des personnes éminentes de gauche, comme Guy Mollet, et des gens éminents de droite, tous entourés d'un très grand nombre de collaborateurs, notamment de jeunes du Conseil d'Etat, M. Janot, du Conseil d'Etat, étant lui-même le secrétaire général de ce comité consultatif.

Comme vous le savez, la Constitution de 1958 sera proclamée par le peuple à la suite d'un vote, le 4 octobre 1958. Nous allons bientôt fêter son cinquantenaire : il y aura des manifestations dans notre pays, aussi bien au Parlement français qu'à l'Institut, voire à la Fondation de Gaulle que j'ai l'honneur de présider.

Cette Constitution est donc votée très largement par les électrices et les électeurs français. Je vous rappelle que les femmes c'était évidemment le souhait du général de Gaulle depuis 1945 ont pu voter cette Constitution de 1958. Il y a eu alors une très large majorité et cela a permis à la France, même si on la critique beaucoup aujourd'hui et si l'on veut encore la changer, d'avoir une Constitution qui a su résister à des moments particulièrement difficiles. Je pense à l'affaire algérienne, dont je dirai un mot tout à l'heure, et, bien sûr, aux troubles de 1968.

Cette Constitution, encore une fois, a fait ses preuves. Bien sûr, j'en suis un ardent défenseur et, ayant fait partie du Comité Balladur en tant que vice-Président, je me suis opposé à un certain nombre de modifications. Nous verrons ce qu'il en est à la suite du débat parlementaire actuel.

Dans cette Constitution, nous retrouvons les grandes idées, partagées par le général, du Colbert français, c'est-à-dire de Michel Debré. Nourri de la réflexion anglo-saxonne et du modèle parlementaire, lui qui a condamné les dérives des III^e et IV^e Républiques, il a quand même maintenu un système parlementaire, mais, comme il le dira, un « système parlementaire rationalisé ».

A cet égard vous me permettrez cette incursion, Messieurs les Sénateurs, même si vous allez avoir à en débattre d'ici peu j'ai bien peur qu'on nous propose la suppression de cette rationalisation, à laquelle Michel Debré tenait tout particulièrement, et en particulier la restriction de l'article 49.3 de la Constitution, alors que, comme nous venons de le voir à l'occasion du vote de la loi sur les OGM, le 49.3 aurait réglé un certain nombre de problèmes.

De même, quand on revient sur les articles 34 et 37, qui sont l'essentiel de la Constitution de 1958 pour Michel Debré, je réponds que chacun doit avoir son métier : au pouvoir exécutif le règlement, au pouvoir législatif la loi. Lorsqu'on veut revenir sur ce point, on touche profondément à l'analyse fondamentale de la Constitution de 1958, du général et de Michel Debré. Par là-même, on enlèverait à la Constitution sa véritable souplesse, Michel Debré ayant toujours parlé de deux lectures possibles de la Constitution, ce qui revenait à montrer qu'elle avait une certaine souplesse qui a toujours été sa marque notamment lors des périodes de cohabitation, marquées par une différence politique entre le Président de la République, élu du peuple avec la plus forte légitimité, et le gouvernement, dans la mesure où il répond à l'élection je ne dirai pas secondaire du Parlement et, plus particulièrement, de l'Assemblée nationale. Or la Constitution a été faite pour répondre à deux situations qui paraissent totalement antagonistes. Pourtant, je suis de ceux qui considèrent que, malgré la cohabitation et avec celle-ci, la Constitution de 1958 a bien fonctionné.

Cette Constitution n'en a pas moins été modifiée, et je me permettrai de dire qu'à mon sens, elle l'a été trop souvent. Je prie M. le Premier ministre de m'excuser de revenir tout à l'heure sur les modifications de la décentralisation, les articles 72 et suivants. Certes, je ne m'arrêterai pas sur des modifications secondaires. Je souhaite simplement vous signaler des modifications lourdes qui ont été apportées à la Constitution de 1958.

Je ne suis pas, par nature, tellement favorable aux modifications constitutionnelles, comme j'ai eu l'occasion de le dire souvent. Cela ne veut pas dire que je sois conservateur au point de dire que l'on ne doit jamais la modifier. Même si elle est inscrite dans le marbre et même si c'est la loi suprême, il n'en demeure pas moins vrai que les circonstances et certaines évolutions dans le pays doivent conduire les responsables politiques à proposer et faire voter un certain nombre de modifications. La société évolue, elle change et il est nécessaire, même dans nos institutions, d'en tenir compte et de traduire ces mêmes évolutions.

La première grande modification, la plus lourde, est celle de novembre 1962 : l'élection du Président de la République au suffrage universel. Désormais, cette élection est inscrite dans nos moeurs et il est bien évident que l'on ne la remettra jamais en cause. J'allais presque dire que les Français y prennent goût. Il suffit de voir d'ailleurs le nombre de suffrages exprimés lors de cette élection. Cela ne m'empêche pas de dire, même dans cette enceinte, que j'ai toujours été sceptique sur ce point et qu'envoyé par Michel Debré auprès du général de Gaulle pour lui dire ce que pouvait penser la jeunesse, j'avais fait part de certaines observations au général, qui m'avait tout simplement répondu : « Mon cher petit Mazeau, c'est décidé ! »... (Sourires.)

Je n'y ai jamais été tout à fait favorable, je dois le reconnaître, car je n'hésite pas à dire que l'on est un peu à l'origine d'une ambiguïté. Le Président de la République a la plus forte légitimité en France puisqu'il est élu par l'ensemble du pays. Il correspond un peu au chef de l'exécutif. Or il ne l'est pas, puisque l'article 20 précise qu'il y a un Premier ministre qui détermine et conduit la politique de la nation.

Le Président de la République c'est d'ailleurs ce qu'a compris le général de Gaulle doit donner les grandes orientations, mais, par là même, dans la mesure où il est élu et où ce suffrage universel lui confère cette si forte légitimité, on crée une ambiguïté à laquelle les Français sont aujourd'hui

habitué puisqu'ils tiennent à cette élection et que l'on ne reviendra jamais, naturellement, là-dessus. D'ailleurs, comme je l'ai dit tout à l'heure, cette élection présidentielle a bien résisté aux périodes de cohabitation. C'est donc une chose inscrite sur laquelle on ne reviendra pas.

On me permettra de signaler une autre ambiguïté. Le général de Gaulle a toujours été contre le régime des partis. Or il ne peut se concevoir aujourd'hui une élection présidentielle sans le soutien d'une formation politique. Les partis ont leur candidat, et ils en ont même plusieurs parfois, ce qui est un autre problème... Je veux dire qu'il est étonnant que l'homme qui a dénoncé avec une telle vigueur le régime des partis, qui a pris ses distances en 1946 parce qu'il le sentait revenir après la période de la Libération, n'ait pas senti que, par l'élection présidentielle, on revenait au régime des partis. En tant que gaulliste, je le dis parce que je l'ai toujours pensé, et je m'étais permis de le dire à quelques éminents gaullistes responsables politiques. Mais, encore une fois, cette grande réforme de 1962 est rentrée dans nos moeurs.

Elle a été, hélas, suivie de ce qu'on appelle l'inversion du calendrier qui pose un véritable problème parce que nous aurons toujours, sauf exception, des majorités très fortes derrière le Président de la République qui vient d'être élu. Le Président de la République élu s'adressant aux Françaises et aux Français en disant : « Merci de m'avoir élu. Maintenant, donnez-moi dans un mois les moyens politiques d'exercer la politique pour laquelle vous venez de m'élire, c'est-à-dire donnez-moi une majorité forte ». Or, dans une démocratie, une majorité trop forte je n'hésite pas à le dire même si mes propres amis sont quelque peu choqués n'est pas bonne pour la démocratie. Il est bon d'avoir des équilibres. J'irai presque jusqu'à dire qu'une majorité de 30 ou 40 est préférable. A ce moment-là, on voit les rangs de l'Assemblée nationale remplis, c'est-à-dire que les Députés répondent à l'article 34 leur donnant obligation de voter la loi. C'est l'exécution de leur propre mandat.

La deuxième grande réforme, qui me touche peut-être plus particulièrement, est celle de 1974 sur le Conseil constitutionnel. Dans l'esprit des constituants de 1958, le Conseil constitutionnel ne pouvait être saisi que par le Président de la République, les Présidents des assemblées et le Premier ministre. En réalité, dans l'esprit de Michel Debré et des constituants eux-mêmes, c'était le Parlement qui était souverain en ce qui concerne la loi, et on avait envisagé un Conseil constitutionnel uniquement pour garantir la grande séparation des articles 34 et 37, c'est-à-dire pour ne pas permettre au Parlement, notamment aux Députés, de légiférer alors qu'il s'agissait de domaines réglementaires. De même, il est vrai que le gouvernement ne peut pas légiférer sous sa seule autorité dans la mesure où il n'a que la possibilité d'agir sur le règlement.

Comme Michel Debré a considéré que, dans le parlementarisme rationalisé, les articles 34 et 37 étaient essentiels, les constituants ont tenu à ce Conseil constitutionnel de 1958 pour que le Parlement n'aille pas au-delà de ses prérogatives et ne dise pas, comme il l'a fait souvent et comme j'ai eu l'occasion de le condamner à de nombreuses reprises, comme mon ami Estier le sait bien : « Qui peut le plus peut le moins ; puisque nous pouvons voter la loi, nous pouvons voter un règlement. » Non ! A chacun son métier.

La loi de 1974 a cependant apporté une profonde modification, que j'ai approuvée, en donnant la possibilité à soixante Députés ou soixante Sénateurs, souvent les uns et les autres en même temps, de saisir le Conseil constitutionnel. Cela revenait déjà à changer profondément la nature même du Conseil constitutionnel, dans la mesure où celui-ci est désormais considéré comme un dernier recours : les saisines de cette institution émanent naturellement de la minorité puisque les lois déferées, votées par la majorité, semblent toucher, pour la minorité qui se protège, à des éléments de nature constitutionnelle. La loi n'est pas conforme à la Constitution et l'on demande au Conseil constitutionnel de le dire.

C'était donc une modification profonde, approuvée et reconnue par tous dans les milieux universitaires et juridiques et, bien sûr, par les parlementaires, puisqu'ils sont désormais les auteurs éventuels de saisines.

Peut-être y a-t-il eu quelques débordements, dans la mesure où, ce recours étant considéré comme le dernier, le plus grand nombre des lois je n'irai pas jusqu'à dire leur totalité fait l'objet d'une saisine devant le Conseil constitutionnel. C'est l'une des raisons pour lesquelles mais je n'y reviendrai pas parce qu'étant le seul dans ce cas, ma parole n'a pas beaucoup d'effet, je me suis toujours élevé, notamment ces derniers temps, contre le développement proposé sur l'exception d'inconstitutionnalité : ne changeons pas ce qui va bien. Mais je ne poursuivrai pas dans cette voie.

En 1992, une autre modification a touché la construction européenne et l'arrivée de l'Union européenne. Je n'en dirai qu'un mot parce que, en réalité, il y a eu un grand débat sur l'article 88.4, débat qui a été repris depuis par le Parlement en plusieurs occasions. Je le dis d'autant plus volontiers, même si cela paraîtra peut-être un peu présomptueux de ma part, que j'ai été l'auteur du premier article 88.4 à l'Assemblée nationale. Je trouvais en effet inadmissible que Bruxelles puisse « pondre » des règlements sans même que le Parlement français ait eu la connaissance de ces projets de directives. Par là même, je voulais aider tous les gouvernements, de droite comme de gauche, qui, voyant la réaction du Parlement français sur un projet de directive, permettaient aux représentants français à Bruxelles de dire : « Cette directive est bien, mais regardez la réaction qu'a sur ce projet le Parlement français ; faites attention, modifiez-la ». C'était donc un service à rendre au gouvernement dans le cadre de la construction européenne. On ne saurait nous imposer n'importe quel règlement.

Je m'aperçois qu'hélas, il a fallu modifier l'article 88.4 à plusieurs reprises et qu'une grande partie de notre législation vient de Bruxelles, d'où la nécessité de transcription des directives par le Parlement, ce qui pose un véritable problème, y compris au Conseil constitutionnel, dans la mesure où les grandes décisions sur cette question s'appuient sur le 88.4. Il en va quand même de la souveraineté de notre pays.

Je parlerai également de la réforme de 1993 sur le droit d'asile, pour une petite parenthèse qui m'avait profondément touché puisque, bien qu'en en étant rapporteur, je m'y étais opposé, y compris au Congrès, quand j'avais pris la parole devant le Premier ministre de l'époque, qui était Edouard Balladur et qui avait paru quelque peu étonné.

Le Conseil constitutionnel avait rendu une décision contre une disposition législative relative au droit d'asile en considérant que la disposition législative était contraire à la Constitution et le Premier ministre avait alors modifié la Constitution. Je m'y suis donc opposé, en ces termes : « Si, à chaque décision du Conseil constitutionnel, vous changez la Constitution, de deux choses l'une : soit vous supprimez le Conseil constitutionnel et on n'en parle plus, soit on en arrive à une Constitution de 500 pages et de 2 000 articles ! Vous avez créé un Conseil constitutionnel pour dire si la loi est conforme ou non à la Constitution, aux principes fondamentaux et au bloc de constitutionnalité, mais si, à chaque fois que le Conseil rend une décision, il faut aller à Versailles pour modifier la Constitution, il faut être sérieux ! » Je m'y étais donc opposé et le Premier ministre de l'époque, de même qu'Alain Juppé, n'étaient pas contents du tout.

En 1995, nous avons connu deux grandes modifications.

La première a été l'extension du champ du référendum dans l'article 11. Les articles 11 et 89 vous vous en souvenez avaient soulevé un grave problème. Lorsque le général de Gaulle avait voulu l'élection du Président de la République au suffrage universel, il s'était servi de l'article 11 et de

nombreux juristes s'étaient élevés pour dire qu'il fallait appliquer seulement l'article 89, les procédures n'étant pas les mêmes. Je dois dire que, si j'avais eu à me prononcer j'étais encore assez jeune à l'époque sur cet aspect du suffrage universel, j'aurais sans doute dit qu'il fallait effectivement employer non pas l'article 11 mais l'article 89. Cependant, comme l'a très bien dit Georges Vedel, le peuple avait tranché et l'article 89 n'a donc pas été utilisé.

Cela étant, on a étendu le champ d'application de l'article 11, ce qui a été une réforme essentielle, dans la mesure où, au-delà de l'organisation des pouvoirs publics, on avait prévu des modifications concernant les réformes politiques, sociales et économiques, ce qui est très important.

La deuxième modification constitutionnelle de 1995 j'en ai été le rapporteur, mais, aujourd'hui, je suis mal à l'aise pour en parler au Sénat comme à l'Assemblée est la réforme de Philippe Seguin sur la session unique. Je maintiens que c'est une erreur. Pourtant, je l'ai rapportée. Excusez-moi ; on peut parfois se tromper. Je l'avais fait pour rendre un peu service j'en ai un peu honte parce que ce n'est pas tout à fait dans ma nature, mais c'était une erreur. Je l'avais fait quand même aussi pour des raisons profondes, pensant qu'il y aurait moins de textes et que le Parlement aurait plus de temps pour les étudier.

Aujourd'hui, les Sénateurs et les Députés n'ont pas le temps d'étudier des textes, d'autant plus que, depuis quelques années, on leur supprime la deuxième lecture par la procédure d'urgence puisque, sur tous les textes, c'est la procédure d'urgence qui est appliquée et qui se termine par une commission mixte paritaire. Si on a prévu la procédure d'urgence, c'est à titre tout à fait exceptionnel ! Or, aujourd'hui, le gouvernement la demande à chaque fois, ce qui veut dire que les parlementaires ont droit à la première lecture et non pas à la deuxième, alors qu'il s'avère que le rôle du Sénat, comme celui de l'Assemblée d'ailleurs, est d'améliorer les textes des projets de loi qu'on lui soumet et que les deux lectures sont nécessaires.

Aujourd'hui, nous avons une inflation législative du fait de cette session unique alors que j'aurais pu penser le contraire dans la mesure où les ministres se disent : « Nous avons plus de temps et nous votons donc plus de lois ». Je sais bien, mon cher Jean-Pierre, que tous les Premiers ministres se sont opposés à cette inflation, mais tels et tels ministres veulent leur texte, souvent pour des raisons médiatiques vous m'excuserez de le dire devant d'anciens ministres parce que, pour passer à la télévision et se faire connaître, le mieux, pour un jeune ministre, est d'avoir un texte qui porte son nom : c'est la loi "Dupont" ou la loi "Durand" et en avant la musique ! La presse continue dans ce sens : on parle de la loi de tel ou tel ministre et non pas de la loi de la République alors que cela devrait être le cas !

Cette session unique est à mon sens une mauvaise réforme, mais l'on ne reviendra naturellement pas dessus.

J'ajoute qu'il est bon que les parlementaires, qui sont élus au scrutin majoritaire, consacrent un temps, les trois mois libres quand il y avait les deux sessions, à leur circonscription. Aujourd'hui, ils ont pris l'habitude d'y aller chaque semaine et, souvent, d'y rester, c'est-à-dire de ne pas respecter les obligations du mandat imposées par l'article 34, et d'être absents. Jamais l'absentéisme à l'Assemblée nationale n'a été aussi élevé qu'en ces derniers temps.

Cela s'explique aussi par le cumul des mandats. Je me suis toujours opposé à tout cumul, comme Jean-Pierre le sait, parce qu'il est contraire à l'esprit même de la Constitution. Quand je présidais la Commission des lois, je me souviens qu'alors qu'il devait y avoir une discussion importante, des Députés faisaient valoir des réunions de leur Conseil municipal, de leur région ou de leur département.

Le cumul est contraire à l'esprit de la Constitution, comme j'ai eu l'occasion de le manifester à l'Assemblée nationale en face d'un dénommé Puech, un homme que j'estime beaucoup et qui est très sympathique, Président du Conseil général de l'Aveyron et également président de l'Association des Présidents des conseils généraux. Nous avons alors la majorité (il était ministre de l'agriculture ou de la fonction publique), et nous votons son budget le vendredi. Le dimanche, il réunit l'Association des Présidents des conseils généraux à Toulon et dit : « C'est scandaleux, l'Etat ne donne pas assez d'argent aux collectivités locales ! » Il me semble quand même qu'un ministre est solidaire du gouvernement. Evidemment, le mardi suivant ou le mercredi, aux questions orales, j'ai été quelque peu violent, ce qui est un peu mon habitude, et j'ai dit alors, en m'adressant à M. Balladur : « M. le Premier ministre, ce n'est pas au ministre de la fonction publique que je m'adresse, parce que je vais demander sa démission, mais à vous parce qu'il faut que vous acceptiez cette démission ! », et je lui en ai donné les raisons.

Il est vrai que, dans le cumul des mandats, qui est une exception française, il y a quelque chose qui ne va pas, mais, là aussi, je sais qu'il faudra peut-être attendre trente ou quarante ans pour changer les choses, encore que trente ou quarante ans, dans l'histoire d'une République, ce ne soit pas grand-chose.

Nous avons eu encore une réforme normale en 1996, qui était d'ailleurs souhaitée par tous les groupes politiques, celle de l'article 47.1 de la Constitution, concernant le vote de la loi de financement de la sécurité sociale, aux côtés de la loi de finances.

En 1998, nous avons eu une modification qui s'est imposée à la suite des grands accords de Matignon sur la Nouvelle-Calédonie : une disposition concernant ce territoire d'outre-mer.

En 1999, nous avons eu la modification de l'article 53 sur la Cour pénale internationale. C'était la reconnaissance du traité que nous avons signé et ratifié en 1998.

Nous avons eu également une modification plus importante, qui fait couler encore beaucoup d'encre aujourd'hui mais que je crois nécessaire, même si elle amène à certains excès dans d'autres domaines qui ne sont pas constitutionnels : celle qui a concerné les articles 3 et 4 de la Constitution sur l'égal accès des femmes aux mandats et fonctions électives, ce qui, en réalité, ne peut pas se réaliser, ou seulement très difficilement, dans le scrutin majoritaire mais uniquement à la proportionnelle. Cela pose donc un problème en ce qui concerne l'application de la Constitution elle-même. Aujourd'hui, cela entraîne un débat qui pourrait paraître un peu communautariste c'est pour la défense des femmes que je le dis parce que, une fois que l'on aura mis le doigt dans l'engrenage, on le mettra nécessairement dans d'autres domaines, ce qui pose incontestablement une question lourde.

J'en arrive à la réforme de 2000 sur le mandat de cinq ans, qui a changé profondément les choses. A la suite des élections perdues de 1997 sous la présidence de Jacques Chirac, Président de la République, j'avais que Dieu me pardonne écrit un article dans Le Monde intitulé « Pourquoi pas cinq ans ? » Les professeurs de droit s'en souviennent. J'avais fait cela par pur esprit politique, alors que je ne suis pas politicien, comme tout le monde le sait, parce que je m'étais opposé très durement à la dissolution de 1997. Comme la presse l'avait dit elle le savait et cela venait d'ailleurs plus de l'Elysée que de moi, j'en étais presque venu aux mains avec le Président de la République. C'est un fait connu.

J'avais en effet dit qu'il n'avait pas le droit de faire une dissolution en 1997 puisqu'il s'agissait d'une dissolution de convenance. Or le Président de la République, dans la Constitution, est un arbitre, c'est-à-dire celui qui règle un conflit. Le général de Gaulle, en 1968, alors que les gens étaient dans

la rue, a réglé le problème par une dissolution. Quand François Mitterrand a été élu alors qu'il avait au Parlement une majorité contraire à sa propre élection, il était logique de dissoudre. Mais en 1997, alors que nous avions la majorité à l'Assemblée, au Sénat, dans les régions, dans les départements et dans les plus grandes municipalités, où pouvait être l'arbitrage ?

On a dissous. J'ai alors voulu être bon prince pour mon ami Jacques Chirac et j'avais fait ce papier dans Le Monde en disant : « Pourquoi pas cinq ans ? », afin de lui donner un élément pour se relancer. Finalement, il ne m'a pas suivi, mais on l'a contraint, notamment Lionel Jospin et Valéry Giscard d'Estaing, à modifier la Constitution.

Je n'hésite pas à dire que la corrélation de la durée des mandats législatifs et présidentiels est une erreur sur laquelle, hélas, on ne reviendra pas non plus. La rapidité des choses, le désir des Françaises et des Français de retourner aux urnes pour l'élection essentielle, l'intérêt que cela peut représenter pour la presse, qui, à peine une élection terminée, parle déjà de la suivante sont autant d'éléments qui font que l'on n'y reviendra pas, mais c'est quand même une modification très lourde de conséquences.

J'en viens, mon cher Jean-Pierre, à 2003 et à l'organisation décentralisée, à laquelle je sais combien tu tenais et que tu as obtenue c'est l'un de tes grands succès par une modification de la Constitution. Je dois dire qu'à l'époque, j'étais un peu jacobin et que je le suis toujours. Certes, la décentralisation telle que l'a voulue et obtenue Jean-Pierre Raffarin à Versailles ne touchait pas les pouvoirs régaliens du Président de la République, de l'exécutif et donc de l'Etat et j'ai bien voulu y souscrire, mais dans la mesure et si je sors vivant d'ici, je serai heureux où on réfléchissait enfin sur le nombre de collectivités locales dans notre pays. A chaque fois qu'il y a une difficulté, on en crée une nouvelle et certaines collectivités n'ont même pas de nom : elles ont été créées du temps de Charles Pasqua et on les appelle les Pays. On en attend toujours les décrets d'application et la notion juridique.

Nous avons d'abord les communes, auxquelles on ne touchera jamais. La preuve, c'est que, lorsqu'on décède, on veut retourner dans sa commune d'origine, à laquelle on est attaché. C'est la structure de droit public de base.

Ensuite, on a les cantons, les départements et les régions. Cela fait vingt-cinq ans qu'à l'Assemblée, j'ai dit que j'étais pour la région mais qu'il fallait supprimer le département. Je suis content de voir que l'on y revient un peu et que l'on y réfléchit. En effet, au-delà de la région, il y a l'Etat et, au-dessus, il y a Bruxelles et l'Europe. Aujourd'hui, on parle d'ailleurs de la mondialisation, non pas encore sur le plan juridique ou institutionnel, mais cela viendra.

Pourquoi supprimer l'une de ces collectivités, et en particulier le département ? Parce qu'il y a des conflits de compétences. Il est vrai que, lorsque le département n'a pas assez d'argent pour terminer son collège, la région fait un effort, et presque réciproquement dans certaines régions. On a des conflits de compétences sur un grand nombre de sujets et c'est la complexité même. Pour la maman qui a trois enfants, le tout petit à la maternelle, un plus grand à l'école et le troisième au lycée, qui est compétent ? Je n'entrerai pas dans les détails, mais c'est une idée que je défends.

Je reste donc décentralisateur, et je le serai d'autant plus que Jean-Pierre m'entende bien si, un jour, une réflexion est menée sur la nécessité d'étudier le nombre de collectivités, qui complique les choses du fait des conflits de compétences.

Certes, lorsque les départements ont été créés, pendant la Révolution, il fallait aller en charrette ou à cheval du lieu le plus éloigné jusqu'au chef-lieu d'arrondissement, mais aujourd'hui, on peut aller en

voiture du lieu le plus éloigné au chef-lieu de la région et les moyens de transport se sont quelque peu modifiés par rapport à 1793 !

Bien que jacobin, je ne suis donc pas contre la décentralisation, d'autant plus que l'article 72 était accompagné de l'article 74 qui touchait les territoires d'outre-mer et que cela s'imposait pour d'autres raisons.

Enfin, la dernière modification, dont on parle beaucoup aujourd'hui, est celle de 2005, relative au référendum sur les adhésions des pays qui souhaitent entrer dans l'Union européenne. Naturellement, la réforme voulue par Jacques Chirac concerne une question qui soulève aujourd'hui des interrogations : l'adhésion de la Turquie.

Voilà ce que je voulais dire rapidement. Je suis de ceux qui regrettent un certain nombre de modifications, comme vous l'avez sans doute senti, et qui estiment que la Constitution étant inscrite dans le marbre, il ne faut la changer qu'après beaucoup de réflexions, comme le disait Portalis, mais il est vrai qu'il parlait, lui, de la loi civile. Veillons donc à ne pas faire un peu tout et n'importe quoi.

Je ne me permettrai pas de m'immiscer dans les discussions parlementaires en ce qui concerne les modifications proposées, mais, dans la mesure où j'étais vice-Président du comité Balladur, j'appelle le Parlement à faire attention, y compris face aux textes proposés par le gouvernement qui retient quelques-unes des propositions Balladur, aux modifications qui doivent être apportées et qui pourraient changer profondément les choses.

J'appellerai pour terminer l'attention des Sénateurs présents sur une chose qui me consterne : j'ai appris hier soir le vote de l'amendement à l'Assemblée nationale qui tend plus ou moins à supprimer la juridiction administrative dans notre pays alors que nous avons deux systèmes : l'organisation judiciaire et l'organisation administrative. Messieurs les Sénateurs, prêtons attention à cela : je ne veux pas, demain vous m'excuserez de le dire, et comme je ferai un communiqué dans la presse, je peux me permettre de l'exprimer publiquement voir les préfets poursuivis par des juges d'instruction de l'ordre judiciaire.