

N° 387

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 11 juin 2008

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi constitutionnelle, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, de **modernisation des institutions de la V^e République**,*

Par M. Jean-Jacques HYEST,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hyst, *président* ; MM. Patrice Gélard, Bernard Saugey, Jean-Claude Peyronnet, François Zocchetto, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, M. Georges Othily, *vice-présidents* ; MM. Christian Cointat, Pierre Jarlier, Jacques Mahéas, Simon Sutour, *secrétaires* ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Michèle André, M. Philippe Arnaud, Mme Éliane Assassi, MM. Robert Badinter, José Balareello, Laurent Béteille, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. François-Noël Buffet, Marcel-Pierre Cléach, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Yves Détraigne, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Gaston Flosse, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Jacques Gautier, Mme Jacqueline Gourault, M. Jean-René Lecerf, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. François Pillet, Hugues Portelli, Marcel Rainaud, Henri de Richemont, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, MM. Alex Türk, Jean-Pierre Vial, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 820, 892, 881, 883, 890 et T.A. 150

Sénat : 365 et 388 (2007-2008)

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS | 7 |
| EXPOSÉ GÉNÉRAL | 9 |
| I. DU « COMITÉ BALLADUR » AU PROJET DE RÉVISION : RENDRE LA V^E RÉPUBLIQUE PLUS DÉMOCRATIQUE, SANS EN MODIFIER LES GRANDS ÉQUILIBRES | 13 |
| A. REDÉFINIR LE PARTAGE DES RÔLES AU SEIN DE L'EXÉCUTIF ET ENCADRER LES ATTRIBUTIONS DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE | 13 |
| 1. Clarifier les responsabilités au sein du pouvoir exécutif..... | 13 |
| 2. Rendre plus transparent l'exercice des attributions du Président de la République | 13 |
| 3. Renforcer l'efficacité du Gouvernement..... | 16 |
| B. RÉÉQUILIBRER LES INSTITUTIONS EN RENFORÇANT LE PARLEMENT | 17 |
| 1. Desserrer l'étau du parlementarisme rationalisé | 17 |
| 2. Moderniser la fonction législative | 18 |
| 3. Renforcer la fonction de contrôle du Parlement | 21 |
| 4. Accentuer le contrôle du Parlement en matière européenne | 22 |
| 5. Etendre le rôle du Parlement en matière de politique étrangère et de défense | 24 |
| 6. Revaloriser la fonction parlementaire | 24 |
| C. MIEUX ASSURER ET GARANTIR LES DROITS DES CITOYENS | 25 |
| 1. Ouvrir davantage les institutions sur la société..... | 26 |
| 2. Moderniser le Conseil supérieur de la magistrature pour assurer une meilleure justice | 27 |
| 3. Renforcer la protection des droits fondamentaux | 28 |
| II. LE TEXTE ISSU DES TRAVAUX DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE | 29 |
| A. DES PRÉROGATIVES PRÉSIDENTIELLES MIEUX ENCADRÉES | 29 |
| 1. Le renforcement du contrôle du Parlement sur les nominations | 29 |
| 2. La limitation des conditions d'intervention du Président de la République devant les parlementaires | 30 |
| 3. Le maintien des prérogatives constitutionnelles du Premier ministre en matière de défense nationale | 30 |
| B. LES DROITS DU PARLEMENT RENFORCÉS | 30 |
| 1. Un contrôle et une évaluation approfondis..... | 30 |
| 2. De nouvelles délimitations du domaine de la loi | 31 |
| 3. L'amélioration de la qualité de la loi..... | 31 |
| 4. La fonction législative confortée | 32 |
| C. UNE PROTECTION ACCRUE DES DROITS FONDAMENTAUX | 33 |
| 1. L'extension du contrôle de constitutionnalité par voie d'exception | 33 |
| 2. Les langues régionales, l'accès des femmes aux responsabilités professionnelles et sociales, et l'environnement..... | 33 |
| 3. La création d'un référendum d'initiative parlementaire et populaire | 34 |
| 4. L'ouverture de la saisine du CSM aux justiciables et la reconnaissance de sa formation plénière | 34 |

| | |
|--|----|
| III. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION | 35 |
| A. UN TEXTE CONSTITUTIONNEL COHÉRENT ET RIGOUREUX | 35 |
| 1. <i>Un texte cohérent</i> | 35 |
| 2. <i>Un texte rigoureux</i> | 36 |
| B. LA PRÉSERVATION DES ACQUIS DE LA V ^E RÉPUBLIQUE | 38 |
| 1. <i>La plasticité du texte constitutionnel</i> | 38 |
| 2. <i>L'efficacité du pouvoir exécutif et l'assouplissement des règles d'application du troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution</i> | 38 |
| C. UN RENFORCEMENT EFFECTIF DES DROITS DU PARLEMENT | 39 |
| 1. <i>L'assurance d'un ordre du jour réellement réservé au Parlement</i> | 39 |
| 2. <i>La valorisation du travail en commission et du débat en séance publique</i> | 40 |
| 3. <i>La qualité de la loi</i> | 41 |
| 4. <i>Rechercher le bon point d'équilibre dans l'exercice du droit d'amendement</i> | 42 |
| 5. <i>L'affirmation des pouvoirs du Parlement en matière européenne</i> | 43 |
| D. LE RESPECT DU BICAMÉRISME | 44 |
| 1. <i>Préserver les spécificités du régime électoral sénatorial, fondements du bicamérisme</i> | 44 |
| 2. <i>Préserver l'autonomie des assemblées</i> | 45 |
| E. UNE MEILLEURE GARANTIE DES DROITS ET LIBERTÉS | 46 |
| 1. <i>Garantir la participation des partis politiques à la vie démocratique dans le respect du pluralisme</i> | 46 |
| 2. <i>Assurer le contrôle de constitutionnalité des propositions de loi issues d'initiatives populaires avant leur renvoi au référendum</i> | 46 |
| 3. <i>Équilibrer la composition et les prérogatives des formations du CSM exerçant une compétence disciplinaire</i> | 46 |
| 4. <i>Étendre les compétences du Défenseur des droits</i> | 47 |
| EXAMEN DES ARTICLES | 49 |
| • <i>Article premier A (nouveau) (art. premier de la Constitution) Langues régionales – Egal accès des femmes et des hommes aux responsabilités professionnelles et sociales</i> | 49 |
| • <i>Article premier (art. 4 de la Constitution) Participation des partis et groupements politiques à la vie démocratique</i> | 55 |
| • <i>Article 2 (art. 6 de la Constitution) Limitation du nombre de mandats présidentiels consécutifs</i> | 59 |
| • <i>Article 3 (art. 8 de la Constitution) Limitation du nombre de ministres et du nombre de membres du Gouvernement</i> | 62 |
| • <i>Article 3 bis (nouveau) (art. 11 de la Constitution) Proposition de loi soutenue par une pétition d'un dixième des électeurs</i> | 64 |
| • <i>Article 3 ter (nouveau) (art. 11 de la Constitution) Extension du champ du référendum législatif</i> | 68 |
| • <i>Article 3 quater (nouveau) (art. 11 de la Constitution) Promulgation des propositions de loi référendaires</i> | 71 |
| • <i>Article 4 (art.13 de la Constitution) Avis conjoint des commissions parlementaires sur certaines nominations effectuées par le Président de la République</i> | 71 |
| • <i>Article 5 (art. 16 de la Constitution) Contrôle de la durée d'exercice des pleins pouvoirs dévolus au Président de la République en cas de crise majeure</i> | 77 |
| • <i>Article 6 (art. 17 de la constitution) Encadrement de l'exercice du droit de grâce par le Président de la République</i> | 80 |
| • <i>Article 7 (art. 18 de la Constitution) Prise de parole du Président de la République devant le Congrès</i> | 84 |

| | |
|---|-----|
| • <i>Article 8</i> (art. 21 de la Constitution) Rôle du Premier ministre dans le domaine de la défense nationale | 88 |
| • <i>Article 9</i> (art. 24 de la Constitution) Missions et mode d'élection du Parlement | 89 |
| • <i>Article 10</i> (art. 25 de la Constitution) Retour des anciens ministres au Parlement et sincérité des découpages électoraux | 96 |
| • <i>Article 10 bis (nouveau)</i> (art. 33 de la Constitution) Publicité des auditions des commissions | 101 |
| • <i>Article 11</i> (art. 34 de la Constitution) Domaine de la loi | 102 |
| • <i>Article 12</i> (art. 34-1 nouveau de la Constitution) Résolutions | 113 |
| • <i>Article 13</i> (art. 35 de la Constitution) Information et autorisation du Parlement relative aux interventions des forces armées à l'étranger | 115 |
| • <i>Article 13 bis (nouveau)</i> (art. 38 de la Constitution) Ratification expresse des ordonnances | 120 |
| • <i>Article 14</i> (art. 39 de la Constitution) Suppression de la priorité donnée au Sénat pour examiner les projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France – Conditions d'élaboration des projets de loi - Avis du Conseil d'Etat sur les propositions de loi | 122 |
| • <i>Article 15</i> (art. 41 de la Constitution) Possibilité pour les présidents des assemblées d'opposer l'irrecevabilité fondée sur une méconnaissance du domaine de la loi | 125 |
| • <i>Article 16</i> (art. 42 de la Constitution) Discussion en séance publique sur le texte de la commission - Délais entre le dépôt ou la transmission d'un texte et son examen en séance publique | 127 |
| • <i>Article 17</i> (art. 43 de la Constitution) Augmentation du nombre de commissions permanentes | 134 |
| • <i>Article 18</i> (art. 44 de la Constitution) Exercice du droit d'amendement en séance ou en commission | 137 |
| • <i>Article 19</i> (art. 45 de la Constitution) Faculté pour la Conférence des présidents de s'opposer à la déclaration d'urgence- Conditions de recevabilité des amendements en première lecture- Possibilité pour le président d'une assemblée de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire | 139 |
| • <i>Article 20</i> (art. 46 de la Constitution) Délai séparant le dépôt d'un projet ou d'une proposition de loi organique de son examen | 143 |
| • <i>Article 21</i> (art. 47, 47-1 et 47-2 nouveau de la Constitution) Rôle de la Cour des comptes | 144 |
| • <i>Article 22</i> (art. 48 de la Constitution) Nouvelles modalités de répartition de l'ordre du jour | 147 |
| • <i>Article 23</i> (art. 49 de la Constitution) Limitation des conditions dans lesquelles le Gouvernement peut engager sa responsabilité sur le vote d'un texte | 157 |
| • <i>Article 23 bis (nouveau)</i> (art. 50-1 nouveau de la Constitution) Déclaration à caractère thématique du Gouvernement devant les assemblées | 161 |
| • <i>Article 24</i> (art. 51-1 nouveau de la Constitution) Définition des droits des groupes politiques au sein des règlements des assemblées | 162 |
| • <i>Article 25</i> (art. 56 de la Constitution) Avis sur les nominations des membres du Conseil constitutionnel | 170 |
| • <i>Article additionnel avant l'article 26</i> (art. 61 de la Constitution) Contrôle de constitutionnalité des propositions de loi avant l'organisation d'un référendum | 170 |
| • <i>Article 26</i> (art. 61-1 nouveau de la Constitution) Exception d'inconstitutionnalité sous forme de motion préjudicielle renvoyée au Conseil constitutionnel | 171 |
| • <i>Article 27</i> (art. 62 de la Constitution) Effets des décisions du Conseil constitutionnel | 179 |
| • <i>Article 28</i> (art. 65 de la Constitution) Conseil supérieur de la magistrature | 180 |

| | |
|--|-----|
| • <i>Article 28 bis (nouveau)</i> (Intitulé du titre XI de la Constitution) Conseil économique, social et environnemental | 194 |
| • <i>Article 29</i> (art. 69 de la Constitution) Saisine du Conseil économique, social et environnemental par voie de pétition et extension de ses compétences au domaine environnemental | 195 |
| • <i>Article 30</i> (art. 70 de la Constitution) Extension de la compétence du Conseil économique, social et environnemental au domaine de l'environnement | 199 |
| • <i>Article 30 bis (nouveau)</i> (art. 71 de la Constitution) Dénomination du Conseil économique, social et environnemental | 200 |
| • <i>Article 30 ter (nouveau)</i> (art. 71 de la Constitution) Limitation du nombre de membres du Conseil économique, social et environnemental | 200 |
| • <i>Article 30 quater (nouveau)</i> (art. 72-3 de la Constitution) Collectivités d'outre-mer | 201 |
| • <i>Article 31</i> (art. 71-1 nouveau de la Constitution) Création d'un Défenseur des droits des citoyens | 201 |
| • <i>Article 32</i> (art. 88-4 de la Constitution) Examen par le Parlement des projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne | 208 |
| • <i>Article 33</i> (art. 88-5 de la Constitution) Modalités de ratification des traités relatifs à l'adhésion de nouveaux Etats à l'Union européenne | 216 |
| • <i>Article additionnel après l'article 33</i> (art. 89 de la Constitution) Délai séparant le dépôt ou la transmission d'un projet de loi ou d'une proposition de loi constitutionnelle de son examen en séance publique | 218 |
| • <i>Article 34</i> (art. 13, 17, 24, 25, 39, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 48, 49, 50-1, 56, 61-1, 65, 69 et 71-1 de la Constitution) Entrée en vigueur de certaines dispositions du projet de loi | 219 |
| • <i>Article 35</i> (art. 88-4 et 88-5 de la Constitution, art. 4 de la loi constitutionnelle du 1 ^{er} mars 2005 et art. 2 de la loi constitutionnelle du 4 février 2008) Modifications liées à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne | 222 |
| ANNEXE 1 - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA COMMISSION | 229 |
| ANNEXE 2 - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR | 231 |
| ANNEXE 3 - COMPTES RENDUS DES AUDITIONS EFFECTUÉES PAR LA COMMISSION | 233 |
| ANNEXE 4 - LES ORGANISMES DONT LES DIRIGEANTS SERAIENT NOMMÉS APRÈS AVIS DU PARLEMENT | 261 |
| ANNEXE 5 - ORGANISATION DE L'ORDRE DU JOUR DANS LES PARLEMENTS ÉTRANGERS | 263 |
| ANNEXE 6 - EXEMPLES ÉTRANGERS DE CONTRÔLE DE CONSTITUTIONNALITÉ | 267 |
| ANNEXE 7 - LA COMPOSITION DES CONSEILS DE JUSTICE EN EUROPE | 271 |
| TABLEAU COMPARATIF | 273 |

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

La commission des lois, réunie le mercredi 11 juin 2008 sous la présidence de MM. Patrice Gélard et François Zocchetto, a examiné, sur le rapport de M. Jean-Jacques Hyest, le projet de loi constitutionnelle n° 365 (2007-2008), adopté par l'Assemblée nationale, de **modernisation des institutions de la V^e République**.

Elle s'est efforcée de rechercher le meilleur point d'équilibre dans l'organisation des institutions en prenant en compte quatre considérations : la préservation des acquis de la V^e République ; la volonté de garantir un renforcement effectif des droits du Parlement dans le respect du bicamérisme et de l'autonomie des assemblées ; l'attention donnée aux positions des différentes sensibilités politiques, en particulier telles qu'elles s'expriment au Sénat ; le souci de conforter la protection des droits fondamentaux.

La commission a estimé que la stabilité et l'efficacité de l'exécutif représentaient l'un des principaux acquis de la V^e République. Elle a souhaité à ce titre revenir sur les restrictions apportées par le projet de loi constitutionnelle au recours au troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution en permettant au Gouvernement d'utiliser cette procédure après consultation de la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale (article 23 du projet).

La commission a apporté plusieurs modifications destinées à renforcer les **droits effectifs du Parlement** :

- la « sanctuarisation » d'une semaine sur trois réservée à l'ordre du jour du Parlement, le Gouvernement étant tenu d'établir, sur les deux semaines sur trois qui lui sont réservées en moyenne, un programme connu à l'avance, afin de mieux éclairer l'horizon du travail parlementaire (article 22 du projet) ;

- l'allongement du délai entre le dépôt d'un texte et son examen en première lecture, porté de six semaines à deux mois dans la première assemblée et de trois à cinq semaines dans la seconde assemblée ; l'application de ces délais à l'examen des textes pour lesquels a été décidée une procédure accélérée (nouvelle dénomination de la déclaration d'urgence qui limite la navette à une seule lecture) ; la possibilité de lever les délais, après consultation par le Gouvernement de la Conférence des présidents, lorsqu'une situation d'urgence requiert l'inscription rapide d'un texte à l'ordre du jour (article 16 du projet) ;

- le rétablissement de la possibilité de voter des résolutions selon les conditions fixées par la loi organique et à la condition qu'elles ne mettent pas en cause la responsabilité du Gouvernement (article 12 du projet).

La commission a souligné en outre la nécessité de préserver les fondements d'un **bicamérisme différencié** et de l'**autonomie des assemblées**. A cette fin, elle a proposé de :

- fixer à 348 le nombre maximum de sénateurs et préciser que le corps électoral sénatorial est « *essentiellement composé de membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales* », ce qui permet l'évolution ultérieure du mode de scrutin relevant de la loi ordinaire tout en affirmant le principe du suffrage universel indirect (article 9 du projet) ;

- organiser un avis séparé des commissions compétentes de chaque assemblée sur les nominations relevant du Président de la République. Chaque assemblée pourrait ainsi faire entendre sa voix et, le cas échéant, faire obstacle à la nomination proposée si l'une et l'autre donnent un avis négatif à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein de la commission (article 4 du projet).

Convaincue que l'existence de courants d'idées différents ne peut qu'enrichir le débat public, la commission a précisé que la loi devait garantir la participation des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la nation dans le respect du **pluralisme** (article premier du projet).

La commission des lois a également adopté des amendements tendant à améliorer la protection des **droits fondamentaux** :

- en soumettant au contrôle de constitutionnalité les propositions de loi d'initiative populaire avant leur renvoi au référendum (article additionnel avant l'article 26 du projet) ;

- en équilibrant la composition et les prérogatives des formations du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) exerçant une compétence disciplinaire. Ainsi, chacune des deux formations spécialisées du CSM comprendrait un nombre égal de magistrats et de non-magistrats lorsqu'elle statue comme conseil de discipline des magistrats du siège ou du parquet. La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet prononcerait les sanctions disciplinaires les concernant, alors qu'elle n'avait auparavant en la matière qu'un pouvoir d'avis, toujours suivi par le ministre de la justice (article 28 du projet) ;

- en étendant les compétences du Défenseur des droits, qui recevrait cette dénomination afin de marquer clairement l'ouverture de sa saisine non seulement aux citoyens, mais aussi aux personnes mineures et aux ressortissants étrangers. Le Défenseur pourrait être saisi par toute personne s'estimant lésée par le fonctionnement d'un service public ou d'un organisme à l'égard duquel la loi organique lui attribuera des compétences. Il pourrait en outre être assisté par un collègue pour l'exercice de certaines de ses attributions (article 31 du projet).

Elle a enfin veillé à la cohérence de la Constitution de 1958, en regroupant à l'article 1er de la Constitution les dispositions destinées à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives et aux responsabilités professionnelles et sociales (article 1er A). Dans le même esprit, afin d'assurer l'intangibilité du principe de non-rétroactivité de la loi pénale plus sévère, elle a supprimé le dispositif prévoyant à l'article 34 de la Constitution que, sauf motif déterminant d'intérêt général, la loi ne dispose que pour l'avenir (article 11 du projet). Elle a enfin supprimé l'insertion dans le domaine de la loi de la répartition des contentieux entre les ordres juridictionnels, la jurisprudence du Conseil constitutionnel accordant déjà au législateur une latitude suffisante en cette matière (article 11 du projet).

La commission des lois a adopté le projet de loi constitutionnelle ainsi modifié.

Mesdames, Messieurs,

Par son ampleur et par les effets qu'il est susceptible d'emporter dans notre vie démocratique, le projet de loi constitutionnelle soumis à l'examen de notre assemblée est sans doute le plus ambitieux qui ait été soumis au Constituant depuis la fondation de la V^e République.

Rééquilibrer les institutions, réaffirmer les droits du Parlement et des citoyens : chacun mesure l'importance des enjeux. L'occasion ne se présentera peut-être plus avant longtemps de redonner un souffle nouveau à nos institutions.

Comme le soulignait le Président de la République, M. Nicolas Sarkozy dans son discours prononcé à Epinal le 12 juillet 2007 ; « *Il faut s'approcher de la Constitution de 1958 avec le respect que l'on doit à un grand texte qui a jusqu'à présent rendu de grands services à notre pays* ».

La V^e République a permis de mettre fin à l'instabilité gouvernementale des régimes précédents. Elle a doté la France d'institutions efficaces qui ont largement contribué à son développement économique et social. Elle a aussi donné au régime la force de résister aux épreuves –la fin de la guerre d'Algérie– et la souplesse nécessaire pour permettre l'alternance politique et la cohabitation. Comme l'a souligné M. Edouard Balladur, elle a ainsi « *élargi l'assise du régime républicain en démontrant, à la faveur de cinq alternances, sa capacité à fonctionner au service de tendances politiques différentes qui toutes se sont bien trouvées des moyens qu'elle a mis à leur disposition* ». ¹

Ainsi, loin d'être une réponse circonstancielle à la crise qui l'avait vu naître, la Constitution de la V^e République, grâce à la prescience du général de Gaulle et des autres « pères fondateurs », a traversé cinq décennies et fait de la France une démocratie moderne. Elle a mis fin à une succession de régimes à la pérennité fragile qui, si l'on excepte la III^e République, faisait de notre pays, depuis 1789, un « laboratoire constitutionnel » permanent.

Ce succès, la Constitution de 1958 le doit, pour une large part, à l'efficacité du pouvoir exécutif.

Le renforcement de l'exécutif, au diapason des autres grandes démocraties occidentales, procède de la combinaison de trois facteurs.

¹ Edouard Balladur, *Constitution, in Commentaire, printemps 2008, Volume 31/Numéro 121.*

D'abord, les dispositions constitutionnelles elles-mêmes ont strictement encadré les attributions des assemblées à travers les mécanismes du « **parlementarisme rationalisé** », et conféré de larges prérogatives aux deux pôles de l'exécutif –le Président de la République et le Gouvernement. Ensuite, le « **fait majoritaire** » lié au choix, en 1958, du mode de scrutin majoritaire pour les élections législatives –et pratiqué depuis lors à l'exception de la brève parenthèse des années 1985-1986– a permis aux gouvernements successifs de s'appuyer sur des majorités généralement solides et disciplinées. Enfin, l'élection du Président de la République au suffrage universel à la suite de la révision constitutionnelle de 1962, en lui conférant une légitimité comparable à celle des députés, a ouvert la voie à la **présidentialisation du régime**, pleinement assumée par les différents titulaires de la fonction.

Depuis 1958, les impulsions politiques sont données pour l'essentiel par le chef de l'Etat. Sans doute la prééminence présidentielle dépend-elle de l'harmonie entre le Président de la République et la majorité issue des élections législatives. En cas de discordance, la réalité du pouvoir passe du Président de la République au Premier ministre et à son Gouvernement sans que la prépondérance de l'exécutif soit cependant entamée.

Celle-ci est, aujourd'hui, devenue excessive dans ses moyens et dans ses effets.

Excessive dans ses moyens d'abord. Comme le souligne le professeur Guy Carcassonne « *Nul, en 1958, n'imaginait que la France disposerait un jour, à l'Assemblée nationale, de majorités stables, disciplinées, à peu près homogènes, raisonnablement solidaires. Pour s'en passer, les rédacteurs de la Constitution ont multiplié les privilèges donnés au Gouvernement pour assurer sa survie et ses moyens d'action.* »¹ L'état du parlementarisme rationalisé peut aujourd'hui être desserré sans dommage pour la stabilité de l'exécutif.

Excessive dans ses effets ensuite. Par l'effet conjugué des logiques institutionnelles et politiques, la voix du Parlement s'est trouvée trop souvent étouffée. Sans doute les initiatives n'ont pas manqué –de la révision constitutionnelle de 1974 permettant à soixante parlementaires de saisir le Conseil constitutionnel à l'adoption de la loi organique relative aux lois de finances en 2001– pour redonner aux assemblées toute leur place dans les équilibres institutionnels. Elles n'ont pas été suffisantes.

Or, le Parlement assure, à travers le vote de la loi et le contrôle de l'action gouvernementale, la médiation des intérêts et des opinions qui, dans leur diversité, font la richesse de notre vie démocratique. Il est seul légitime, du fait de l'élection, à assurer cette fonction. Il est ainsi, pour l'exécutif, non seulement une source d'inspiration indispensable, mais aussi un gardien vigilant dont l'appréciation, souvent plus juste, des réalités est susceptible de réorienter utilement la politique gouvernementale. Encore faut-il que sa voix

¹ Guy Carcassonne, *La Constitution*, Editions du Seuil, 2007, p. 28.

soit entendue. Comme le souligne M. Edouard Balladur, « *par la voix de leurs élus, les Français peuvent se saisir de leur destin sans s'en remettre aux seules intentions d'un pouvoir exécutif supposé par nature mieux éclairé* ». ¹

La revalorisation du rôle du Parlement est d'autant plus nécessaire que l'adoption du quinquennat en 2002 et, dans le même mouvement, l'inversion du calendrier électoral –en favorisant la coïncidence des options politiques du chef de l'Etat et de la majorité de l'Assemblée nationale– renforcent encore les tendances à la présidentialisation du régime.

Telles sont les raisons qui justifient la révision soumise aujourd'hui à l'examen des assemblées appelées à exercer leur pouvoir constituant. Il revient au Président de la République, conformément aux engagements souscrits avant son élection, d'avoir pris l'initiative d'une réforme dont l'importance est à la mesure du rééquilibrage espéré de nos institutions. Cette modernisation a aussi pour enjeu l'adhésion de nos concitoyens au système politique : une telle adhésion dépend de leur confiance dans la démocratie représentative et des moyens qui leur sont donnés de s'exprimer. A cet égard, l'adaptation proposée est aussi le meilleur gage de la pérennité du lien qui unit les Français à la V^e République.

La démarche suivie a été exemplaire : le 18 juillet 2007, un Comité de réflexion présidé par M. Edouard Balladur et composé de personnalités couvrant un large spectre d'opinions était chargé d'élaborer des propositions sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République. A l'issue de trois mois et demi de consultations et de réflexions, le Comité remettait, le 29 octobre dernier, un rapport comportant 77 recommandations.

Celles-ci, nourries d'analyses plus anciennes présentées en 1993 par le Comité consultatif pour la révision de la Constitution présidé par le doyen Georges Vedel, suivent aussi la voie tracée par les réflexions mûries au sein du Parlement. Ainsi, de nombreuses propositions concernant les pouvoirs du Parlement font écho aux recommandations formulées en 2002 par le groupe de réflexion sur l'institution sénatoriale présidé par M. Daniel Hoeffel² et, en 2006, par votre commission des lois à la suite de la mission d'information confiée à nos collègues Patrice Gélard et Jean-Claude Peyronnet sur les Parlements des pays européens³.

Les orientations retenues par le Comité présidé par M. Edouard Balladur, ont été soumises, ensuite, sous les auspices du Premier ministre, à une consultation auprès des différentes forces politiques afin de parvenir au plus large accord sur le texte qui serait soumis au Parlement.

L'Assemblée nationale a adopté le projet de loi, le 3 juin dernier, au terme de deux semaines de débats.

¹ Edouard Balladur, *art. cité*, p. 54.

² *Rapport du groupe de réflexion sur l'institution sénatoriale, présenté par M. Daniel Hoeffel au Bureau du Sénat le 2 juillet 2002.*

³ *Rapport d'information n° 418 (2006-2007).*

Votre commission a, pour sa part, entendu une cinquantaine de personnalités dans le cadre d'auditions dont certaines ont été élargies à tous les sénateurs¹.

Elle souscrit aux trois orientations autour desquelles s'articule le projet de loi constitutionnelle : un pouvoir exécutif mieux contrôlé, un Parlement renforcé et l'attribution de droits nouveaux pour les citoyens. Elle s'est efforcée, pour sa part, de rechercher le meilleur point d'équilibre dans l'organisation de nos institutions. Elle a été guidée par quatre considérations : la préservation des acquis de la V^e République ; la volonté de garantir un renforcement effectif des droits du Parlement dans le respect du bicamérisme et de l'autonomie des assemblées ; l'attention donnée aux positions des différentes sensibilités politiques, en particulier telles qu'elles s'expriment au Sénat ; le souci de conforter la protection des droits fondamentaux.

Les 43 amendements qu'elle vous soumet répondent à ces préoccupations.

*

* * *

¹ Voir la liste des personnalités entendues en annexe 1 et les comptes-rendus des auditions des personnalités entendues par la commission en réunion plénière en annexe 2.

I. DU « COMITÉ BALLADUR » AU PROJET DE RÉVISION : RENDRE LA V^E RÉPUBLIQUE PLUS DÉMOCRATIQUE, SANS EN MODIFIER LES GRANDS ÉQUILIBRES

A. REDÉFINIR LE PARTAGE DES RÔLES AU SEIN DE L'EXÉCUTIF ET ENCADRER LES ATTRIBUTIONS DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

1. Clarifier les responsabilités au sein du pouvoir exécutif

Jugeant nécessaire une définition plus claire des rôles respectifs du Président de la République, et du Gouvernement, le Comité présidé par M. Edouard Balladur, propose de :

- compléter l'article 5 de la Constitution, qui donne au chef de l'Etat un rôle d'arbitre, par un alinéa précisant qu'il « *définit la politique de la Nation* » (proposition n° 1) ;

- modifier l'article 20 de la Constitution, afin de prévoir que « *le Gouvernement conduit la politique de la Nation* » et « *dispose à cet effet de l'administration et de la force armée* » (proposition n° 2) ;

- clarifier la répartition des responsabilités en matière de défense, en indiquant, à l'article 21 de la Constitution, que le Premier ministre « *met en œuvre les décisions prises dans les conditions prévues à l'article 15 en matière de défense nationale* », c'est-à-dire les décisions du Président de la République, chef des armées (proposition n° 3) ;

- modifier le code électoral afin de faire coïncider le premier tour des élections législatives avec le second tour de l'élection présidentielle, afin de limiter au maximum le risque de cohabitation (proposition n° 4).

Parmi ces recommandations, le projet de loi constitutionnelle a repris celle tendant à préciser, au bénéfice du Président de la République, l'exercice des responsabilités en matière de défense nationale (**article 8**).

2. Rendre plus transparent l'exercice des attributions du Président de la République

Considérant que les exigences démocratiques s'accroissent « *de moins en moins d'un exercice du pouvoir qui n'est, en pratique, borné par aucun contrôle* », le Comité présidé par M. Edouard Balladur suggère trois mesures destinées à doter le Président de la République d'un statut conforme à ces exigences.

• *L'expression du Président de la République devant le Parlement*

Il propose tout d'abord de permettre au chef de l'Etat de s'exprimer directement devant le Parlement, pour l'informer de son action et de ses

intentions. Aussi recommande-t-il de modifier l'article 18 de la Constitution, afin de prévoir que :

- le Président de la République peut prendre la parole devant l'Assemblée nationale ou le Sénat, son allocution pouvant donner lieu à un débat sans vote (proposition n° 5) ;

- le Président de la République peut être entendu, à sa demande, par une commission d'enquête parlementaire (proposition n° 6).

L'**article 7** du projet de loi constitutionnelle, reprenant partiellement ces propositions, tend à permettre au chef de l'Etat de s'exprimer directement devant le Parlement réuni à cet effet en Congrès, ou devant l'une ou l'autre des assemblées (article 18 C). Sa déclaration pourrait donner lieu, hors sa présence, à un débat qui ne serait suivi d'aucun vote.

• ***L'encadrement du pouvoir de nomination du chef de l'Etat***

Le Comité de réflexion et de proposition souhaite par ailleurs un encadrement du pouvoir de nomination du Président de la République, au moyen d'une procédure efficace et transparente.

S'il souligne la nécessité de clarifier les compétences respectives du Président de la République et du Premier ministre en matière de nomination aux emplois civils et militaires (proposition n° 7)¹, le Comité avance surtout l'idée d'une commission mixte *ad hoc* de l'Assemblée nationale et du Sénat, qui serait chargée d'entendre les personnes dont le Gouvernement envisage de proposer, au Président de la République, la nomination à certains emplois. L'avis de cette commission serait public. La liste des emplois soumis à cette procédure serait fixée par la loi organique, le Comité suggérant d'y inclure de nombreuses autorités administratives indépendantes, ainsi que des entreprises et établissements publics (proposition n° 8).

L'**article 4** du projet de loi constitutionnelle s'inspire directement de cette proposition (article 13 C).

• ***Le contrôle démocratique de l'exercice des pouvoirs du chef de l'Etat***

Enfin, le Comité énonce plusieurs propositions visant à rendre plus démocratique l'exercice des pouvoirs du chef de l'Etat.

- *Le droit de grâce*

Ainsi, considérant que « *la survivance d'un droit de grâce non encadré* » constitue une anomalie, il prône l'abandon des grâces collectives et

¹ Cette clarification ne relève pas de la Constitution, mais pourrait être effectuée par décret en conseil des ministres, en application de l'article premier de l'ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958 portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'Etat et grâce à la procédure de délégation du chef de l'Etat au Premier ministre, prévue par l'article 3 de la même ordonnance.

recommande que l'exercice du droit de grâce à titre individuel soit soumis à l'avis d'une instance consultative « *qui pourrait être, comme naguère, le Conseil supérieur de la magistrature* » (proposition n° 9).

L'**article 6** du projet de loi constitutionnelle reprend en grande partie ces recommandations, en prévoyant la réécriture de l'article 17 de la Constitution, afin de :

- restreindre l'exercice du droit de grâce aux seules mesures individuelles ;

- soumettre cette prérogative présidentielle à l'avis d'une commission dont la composition serait fixée par la loi.

- La mise en œuvre des pouvoirs exceptionnels de l'article 16

Relevant l'insuffisance des mécanismes de contrôle en cas de **mise en œuvre de l'article 16 de la Constitution**, le Comité présidé par M. Edouard Balladur propose :

- de modifier tout d'abord l'article 36 de la Constitution afin de prévoir que le régime de l'état de siège et de l'état de crise sont définis par la loi organique et que leur prorogation au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par la loi (proposition n° 10) ;

- de permettre ensuite à soixante députés ou soixante sénateurs, au terme d'un délai de trente jours après la mise en œuvre de l'article 16, de saisir le Conseil constitutionnel aux fins de vérifier que les conditions requises pour son déclenchement demeurent réunies. Le Conseil constitutionnel pourrait en outre procéder de lui-même à cet examen, après soixante jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels (proposition n° 11).

Si le projet de loi constitutionnelle ne reprend pas la proposition n° 10, son **article 5** s'inspire en revanche étroitement des recommandations relatives à l'article 16 de la Constitution.

- La procédure de révision constitutionnelle

Le Comité rappelle que l'article 89 de la Constitution ne contraint pas le Président de la République, si un projet ou une proposition de révision de la Constitution a été adopté dans les mêmes termes par les deux assemblées, à provoquer un référendum ou une réunion du Congrès pour assurer l'adoption définitive de ce texte. Il estime que « *la pratique observée a conduit à conférer au chef de l'Etat un véritable droit de véto en matière de révision de la Constitution, alors que celle-ci ne le prévoit pas* ».

Souhaitant mettre un terme à cette situation, le Comité suggère de prévoir que si le projet ou la proposition de révision a été voté par les deux assemblées en termes identiques, le Président de la République est tenu de la soumettre à référendum dans les six mois (proposition n° 12). Cette proposition n'est pas reprise par le projet de loi constitutionnelle.

- La prise en compte du temps de parole du Président de la République dans les médias

Le Comité recommande que les interventions du Président de la République dans les médias audiovisuels soient comptabilisées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel avec celles du Gouvernement (proposition n° 13). Cette proposition n'appelle aucune modification de la Constitution.

- Le budget de la Présidence de la République

Le Comité suggère une meilleure identification du budget de la Présidence de la République au sein du budget de la Nation. Il propose d'inclure dans ce budget l'ensemble des charges incombant à la Présidence et d'en confier le contrôle annuel à la Cour des comptes (proposition n° 14).

- Les modalités de parrainage des candidatures à l'élection présidentielle

Afin d'assurer une sélection des candidatures qui permette à l'élection présidentielle de se dérouler « *dans les meilleures conditions de dignité et d'efficacité* », le Comité propose de prévoir à l'article 7 de la Constitution qu'une loi organique définit les conditions dans lesquelles les candidats sont habilités à se présenter. Il recommande que la sélection soit effectuée par un collège de 100.000 élus, soumis à l'obligation de voter. Ne seraient retenus que les candidats atteignant un seuil à définir (proposition n° 15). **Le projet de loi constitutionnelle ne reprend pas cette proposition.**

3. Renforcer l'efficacité du Gouvernement

Dans sa lettre de mission, le Président de la République invitait le Comité présidé par M. Edouard Balladur à réfléchir à la nécessité de stabiliser la structure du Gouvernement.

Relevant que le nombre de ministres est en général plus élevé en France que dans les autres démocraties, le Comité ne juge cependant « *ni utile ni opportun de prévoir qu'une loi organique fixerait la structure du Gouvernement* ». En effet, le Président de la République et le Premier ministre doivent conserver, estime-il, des possibilités d'adaptation de la structure gouvernementale aux problèmes du moment et à la réforme de l'Etat. Il ne préconise pas non plus la fixation du nombre maximal des membres du Gouvernement au sein d'une loi organique.

Le projet de loi constitutionnelle s'écarte, à cet égard, de l'avis du Comité, puisque son **article 3** tend à prévoir qu'une loi organique fixe le nombre maximum des ministres et celui des autres membres du Gouvernement (article 8 C).

S'agissant du retour au Parlement des anciens membres du Gouvernement, le Comité suggère l'adoption d'un dispositif reprenant le projet de loi constitutionnelle du 27 septembre 1974, afin de ne pas obliger les parlementaires devenus membres du Gouvernement à se soumettre à nouveau au suffrage universel, s'ils souhaitent redevenir député ou sénateur après avoir quitté le Gouvernement. Le Comité propose par conséquent que la loi organique visée à l'article 25 de la Constitution fixe les conditions dans lesquelles sont élues les personnes appelées à assurer le remplacement temporaire des députés ou des sénateurs, en cas d'acceptation par eux de fonctions gouvernementales (proposition n° 17).

L'**article 10** du projet de loi constitutionnelle reprend exactement cette recommandation. Il tend en outre à préciser, toujours à l'article 25 de la Constitution, que les projets ou propositions relatives à la délimitation des circonscriptions pour les élections législatives ou sénatoriales, ou à la répartition des sièges entre elles, sont soumis à l'avis public d'une commission indépendante. La définition des règles d'organisation et de fonctionnement de cette commission relèverait de la loi.

Le Comité présidé par M. Edouard Balladur préconise par ailleurs le renforcement des règles interdisant le cumul entre les fonctions ministérielles et l'exercice d'un mandat exécutif local. Aussi propose-t-il d'inscrire à l'article 23 de la Constitution que les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat électif (proposition n° 18). **Le projet de loi constitutionnelle déposé à l'Assemblée nationale ne reprend pas cette proposition.**

B. RÉÉQUILIBRER LES INSTITUTIONS EN RENFORÇANT LE PARLEMENT

Le Comité de proposition et de réflexion souligne que « *l'affirmation effective des droits et du rôle du Parlement est la clé de l'encadrement des attributions d'un pouvoir exécutif rénové* » et « *la condition d'une plus grande confiance des citoyens dans le fonctionnement de la démocratie* ». Aussi a-t-il identifié cinq axes pour renforcer le Parlement : lui donner la maîtrise de ses travaux, améliorer sa fonction législative, le transformer en un véritable pouvoir de contrôle et d'évaluation de l'action gouvernementale, revaloriser la fonction parlementaire et renforcer les garanties reconnues à l'opposition.

1. Desserrer l'étau du parlementarisme rationalisé

Le Comité présidé par M. Edouard Balladur avance quatre propositions tendant à réécrire l'article 48 de la Constitution, relatif à l'organisation de l'ordre du jour des assemblées :

- prévoir que l'ordre du jour est fixé dans chaque assemblée par la Conférence des présidents (proposition n° 19) ;

- réserver deux semaines de séance sur quatre à l'ordre du jour fixé par le Gouvernement (proposition n° 20) ;

- consacrer une semaine de séance sur quatre au travail législatif, un jour de séance étant réservé à l'ordre du jour fixé par les groupes parlementaires de l'opposition (proposition n° 21) ;

- attribuer une semaine de séance sur quatre au contrôle et à l'évaluation des politiques publiques, une journée étant réservée à l'ordre du jour fixé par les groupes de l'opposition (proposition n° 22).

L'**article 22** du projet de loi constitutionnelle s'inspire de ces propositions, qu'il aménage toutefois pour permettre au Gouvernement d'inscrire par priorité à l'ordre du jour les projets de loi de finances, les projets de loi de financement de la sécurité sociale, les textes transmis par l'autre assemblée depuis au moins un mois et les textes relatifs aux états de crise ou à la déclaration de guerre.

Le Comité propose en outre de réformer les instruments du parlementarisme rationalisé en :

- modifiant l'article 45 de la Constitution afin de permettre aux deux assemblées d'opposer leur veto à la déclaration, par le Gouvernement, de l'urgence sur un projet ou une proposition de loi (proposition n° 24) ;

- limitant le champ d'application de l'article 49, troisième alinéa, de la Constitution, aux seuls projets de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale (proposition n° 23).

Les **articles 19 et 23** du projet de loi constitutionnelle reprennent en grande partie ces recommandations. L'article 23 permettrait cependant au Gouvernement de recourir à l'article 49, troisième alinéa, non seulement pour les projets de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale, mais aussi pour un autre texte par session.

2. Moderniser la fonction législative

Relevant que l'inflation législative, « *largement imputable, au demeurant, au Gouvernement* », aboutit à des lois trop nombreuses, trop longues, trop peu appliquées et trop souvent modifiées, le Comité propose tout d'abord de mieux préparer la loi.

• La préparation du travail législatif

A cette fin, il suggère de déterminer au sein d'une loi organique qui serait mentionnée à l'article 39 de la Constitution, les documents dont devraient être assortis les projets de loi, tels que les études d'impact. Le président ou soixante parlementaires de chaque assemblée pourrait en saisir le Conseil constitutionnel afin de vérifier que ces documents satisfont aux exigences de la loi organique, sous peine de déclarer le projet non déposé (proposition n° 25). **Cette proposition n'a pas été retenue au sein du projet de loi constitutionnelle déposé à l'Assemblée nationale.**

Le Comité recommande par ailleurs :

- la nomination d'un contrôleur juridique dans chaque ministère (proposition n° 26) ;
- la publicité des avis du Conseil d'Etat sur les projets de loi dont il est saisi (proposition n° 27) ;
- de permettre au président de chaque assemblée de saisir pour avis le Conseil d'Etat sur une proposition de loi avant son examen en commission (proposition n° 28) ;
- de modifier l'article 34 de la Constitution afin d'étendre le champ des lois de programmation déterminant les objectifs de l'action de l'Etat (proposition n° 29).

Le projet de loi constitutionnelle reprend, dans ses **articles 11 et 14**, ces deux dernières propositions. Les deux premières ne relèvent pas du niveau constitutionnel.

• Le droit d'amendement

Le Comité présidé par M. Edouard Balladur juge ensuite que le droit d'amendement doit être modernisé, afin de rendre tout son sens à cette prérogative essentielle. Aussi recommande-t-il que la procédure d'irrecevabilité de l'article 41 de la Constitution, relative au respect du domaine de la loi et des habilitations à légiférer par ordonnances, soit complétée, afin de permettre aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat d'opposer cette irrecevabilité au même titre que le Gouvernement (proposition n° 30).

Cette proposition est reprise à l'**article 15** du projet de loi constitutionnelle.

Le Comité suggère également :

- de modifier l'article 44 de la Constitution pour interdire au Gouvernement d'introduire par amendement des articles additionnels dans ses propres projets (proposition n° 31) ;
- d'assouplir le mécanisme d'irrecevabilité financière de l'article 40, en l'appliquant aux propositions et amendements des parlementaires qui auraient pour conséquence une diminution des ressources publiques ou une aggravation des charges publiques, et pas seulement « *l'aggravation d'une charge publique* » (proposition n° 32). **Ces deux propositions ne sont pas reprises par le projet de loi déposé à l'Assemblée nationale.**

En outre, sans qu'il soit nécessaire pour cela de modifier la Constitution, le Comité recommande aux assemblées d'organiser de façon concertée les débats sur les textes, en fixant une durée globale de discussion, à l'issue de laquelle il faudrait passer au vote.

• **Les commissions, au cœur du travail parlementaire**

Enfin, le Comité estime que les commissions doivent exercer un rôle accru dans le travail parlementaire. Ainsi, il souhaite que les présidences de commission soient réparties à la proportionnelle des groupes au sein de chaque assemblée (proposition n° 34)¹ et que le nombre maximal de commissions permanentes à l'Assemblée nationale et au Sénat soit porté de six à dix (proposition n° 35).

L'**article 17** du projet de loi constitutionnelle tend à limiter à huit le nombre de commissions permanentes au sein de chaque assemblée.

Sans proposer un système d'adoption des lois en commission, le Comité présidé par M. Edouard Balladur suggère que l'essentiel du travail législatif y soit accompli, en développant le recours aux procédures simplifiées.

A cette fin, le Conseil constitutionnel ayant interprété le droit d'amendement comme un droit conféré à tout parlementaire de soumettre ses amendements à la séance plénière de l'assemblée à laquelle il appartient, le Comité propose de modifier l'article 44 de la Constitution, pour préciser que le droit d'amendement s'exerce en séance ou en commission, dans les conditions fixées par le règlement de chaque assemblée (proposition n° 36). Cette proposition est reprise par l'**article 18** du projet de loi constitutionnelle déposé par le Gouvernement.

Le Comité juge essentiel que la discussion des projets de loi en séance publique porte sur le texte adopté par la commission et non sur celui du Gouvernement (proposition n° 37). Cette transformation profonde du travail parlementaire permettrait de donner un caractère plus politique que technique aux débats en séance plénière. Cette procédure ne s'appliquerait cependant pas aux projets de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale, ni aux projets de révision de la Constitution.

Cette proposition, qui suppose une modification de l'article 42 de la Constitution, est reprise à l'**article 16** du projet de loi constitutionnelle, qui s'inspire également de la proposition n° 38 du Comité, tendant à prévoir un délai entre le dépôt d'un texte et sa discussion en séance.

Le Comité souligne que si les rapporteurs n'ont pas actuellement le temps de travailler de façon approfondie, une meilleure organisation du travail est possible, « *qui obligerait également le Gouvernement à plus de tempérance normative* ». Pour les textes examinés en première lecture, le Comité suggère un délai de deux mois avant la discussion devant la première assemblée saisie, puis d'un mois à compter de sa transmission dans la seconde assemblée saisie. Le projet prévoit respectivement un délai d'un mois et de quinze jours.

¹ Cette proposition n'implique pas une modification de la Constitution mais du règlement ou des pratiques des assemblées.

Le Comité présidé par M. Edouard Balladur s'est en outre prononcé pour la publicité des auditions des commissions parlementaires, sauf si elles en décident autrement. Il a estimé que cela supposait une modification de l'article 33 de la Constitution (proposition n° 39).

Le projet de loi constitutionnelle ne reprend pas, dans sa version initiale, cette suggestion.

3. Renforcer la fonction de contrôle du Parlement

Le Comité de réflexion et de proposition considère que le Parlement français, à la différence des parlements étrangers, « *n'a pas su donner leur pleine efficacité aux moyens, pourtant nombreux, qui sont à sa disposition dans les domaines de l'évaluation des politiques publiques et du contrôle effectif des administrations* ».

• L'affirmation de la fonction de contrôle et d'évaluation du Parlement

Soulignant que la faiblesse du contrôle parlementaire n'est pas liée à un manque de moyens d'intervention, il propose tout d'abord de permettre la constitution de commissions d'enquête sur des faits dont l'autorité judiciaire est saisie, en modifiant pour cela l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires (proposition n° 40).

Il recommande en outre :

- d'affirmer au sein de l'article 24 de la Constitution les missions de contrôle et d'évaluation des politiques publiques dévolues au Parlement (proposition n° 41) ;

- de préciser, au même article que les assemblées sont assistées, dans leurs missions de contrôle et d'évaluation, par la Cour des comptes (proposition n°42) ;

- de créer, auprès du président de chaque assemblée, un comité d'audit parlementaire, composé de parlementaires issus de l'ensemble des commissions permanentes, qui définirait un programme de contrôle et d'évaluation et pourrait commander des expertises (proposition n° 43) ;

- d'accorder à la majorité et aux autres groupes un temps de parole équivalent lors des questions d'actualité (proposition n° 44) ;

- de préciser à l'article 48, avant-dernier alinéa, de la Constitution, qu'une séance par semaine au moins de questions au Gouvernement doit également être organisée pendant les sessions extraordinaires (proposition n° 45).

Le projet de loi constitutionnelle reprend en partie ces propositions. Ainsi, l'**article 9** tend à préciser, à l'article 24 de la Constitution, que le Parlement contrôle l'action du Gouvernement.

L'**article 21** vise à préciser, dans un nouvel article 47-2 de la Constitution, que la Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement.

L'**article 22** reprend la recommandation relative à l'organisation de séances de questions au Gouvernement, y compris pendant les sessions extraordinaires.

• ***Le contrôle de l'application des lois***

Le Comité estime par ailleurs que le recours au sein des commissions à des équipes de contrôle constituées d'un parlementaire de la majorité et d'un parlementaire de l'opposition devrait être systématisé (proposition n° 46). De tels binômes devraient, selon lui, être créés notamment pour le contrôle de l'exécution des lois. De façon complémentaire, il suggère que les contrôleurs juridiques, dont il propose la création au sein des ministères, puissent faire rapport chaque année aux présidents des commissions compétentes sur l'application des lois (proposition n° 47).

• ***Le vote de résolutions***

En outre, le Comité présidé par M. Edouard Balladur rappelle que les résolutions permettent la formulation d'un vœu ou l'expression d'une opinion sans portée contraignante à l'égard du Gouvernement.

Aussi recommande-t-il de rétablir la possibilité pour le Parlement d'adopter des résolutions, afin d'éviter l'adoption de dispositions dépourvues de portée normative, tout en laissant le Parlement exercer sa fonction « *tribunicienne* » (proposition n° 48).

Le projet de loi constitutionnelle tend à inscrire cette possibilité au sein d'un nouvel article 34-1 de la Constitution (**article 12**).

4. Accentuer le contrôle du Parlement en matière européenne

Le Comité de réflexion et de proposition juge que le titre XV de la Constitution, relatif aux Communautés européennes et à l'Union européenne, manque de clarté. Il estime insuffisant le contrôle exercé par le Parlement en matière européenne, à la différence de la situation qui prévaut, selon lui, dans les autres Etats membres de l'Union. Il considère par ailleurs que les délégations pour l'Union européenne ne sont pas parvenues « *à établir des liens étroits avec les commissions permanentes* ».

Aussi propose-t-il que le rôle des délégations soit davantage précisé et qu'elles prennent la dénomination de « *Comité des affaires européennes* » (proposition n° 49). Leur rôle serait d'effectuer « *le tri des questions à*

transmettre aux commissions permanentes », de les alerter en amont sur les dossiers sensibles et de préparer des propositions de résolution, comme elles le font aujourd'hui.

Le Comité considère que la double appartenance des membres de la délégation européenne à une commission permanente devrait être maintenue. Il souligne en outre que chaque Comité des affaires européennes devrait exercer le contrôle du respect, par les institutions européennes, du principe de subsidiarité.

S'agissant de l'article 88-4 de la Constitution, le Comité présidé par M. Edouard Balladur propose que soient supprimées les dispositions limitant l'obligation de transmission des documents européens par le Gouvernement au Parlement aux seuls documents comportant des dispositions de nature législative (proposition n° 51). Il recommande également que le Parlement puisse adopter des résolutions sur toutes les questions européennes.

L'**article 32** du projet de loi constitutionnelle s'inspire largement de ces préconisations en prévoyant, à l'article 88-4 de la Constitution :

- de consacrer l'existence, dans chaque assemblée, d'un Comité chargé des affaires européennes. Le projet ne reprend cependant pas la précision selon laquelle le Comité exerce ses compétences sans préjudice de celles des commissions permanentes ;

- la transmission par le Gouvernement au Parlement de tous les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne ;

- la possibilité pour chaque assemblée de voter des résolutions, le cas échéant en dehors des sessions, sur les projets et propositions transmis par le Gouvernement, ainsi que sur tout document émanant d'une institution de l'Union européenne.

L'**article 35** du projet tend par ailleurs à adapter la rédaction de l'article 88-4 aux stipulations du traité de Lisbonne lorsque celui-ci entrera en vigueur, au plus tôt le 1^{er} janvier 2009.

Le Comité de réflexion et de proposition se prononce ensuite pour la modification de l'article 88-5 de la Constitution, aux termes duquel tout projet de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un Etat à l'Union européenne et aux Communautés européennes est soumis à référendum par le Président de la République. Il suggère de remplacer le recours obligatoire au référendum par une procédure analogue à celle définie à l'article 89 de la Constitution, laissant au Président de la République le choix de faire autoriser la ratification d'un tel traité soit par référendum, soit par la voie du Congrès (proposition n° 50).

Le projet de loi constitutionnelle reprend cette proposition à son **article 33**.

Afin d'assurer à la fois un examen approfondi et une transposition rapide des directives, le Comité suggère que soit pleinement utilisée, en cette matière, la procédure simplifiée d'examen en commission (proposition n° 52).

5. Etendre le rôle du Parlement en matière de politique étrangère et de défense

Le Comité de proposition et de réflexion souligne que le Parlement français ne dispose pas d'attributions équivalentes à celles des assemblées des grandes démocraties occidentales en matière de politique étrangère et de défense.

Aussi propose-t-il de compléter l'article 35 de la Constitution, afin de prévoir l'information du Parlement sur toute intervention des forces armées à l'extérieur du territoire de la République. La prolongation de l'intervention devrait être autorisée par la loi lorsqu'elle excède trois mois (proposition n° 53).

L'**article 13** du projet de loi constitutionnelle s'inspire fortement de cette proposition, en précisant cependant qu'en cas de refus de la prolongation par le Sénat, le Gouvernement pourrait demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement.

Le Comité avait par ailleurs jugé nécessaire que :

- sans porter atteinte au droit reconnu au Président de la République de négocier les traités (article 52 C), les commissions compétentes des deux assemblées ou leur président, selon le cas, soient tenus informés des négociations en cours et que le Parlement soit autorisé à adopter, en matière internationale également, des résolutions (proposition n° 54) ;

- les accords de défense soient portés à la connaissance des commissions compétentes du Parlement (proposition n° 55).

6. Revaloriser la fonction parlementaire

• *Le cumul des mandats*

Estimant que le travail parlementaire de législation et de contrôle constitue une activité à temps plein, le Comité présidé par M. Edouard Balladur considère que « *le mandat unique est la seule mesure qui corresponde vraiment aux exigences d'une démocratie parlementaire moderne* ».

Il juge qu'à cet égard la France se distingue parmi les grandes démocraties occidentales, en faisant encore du non-cumul une exception. S'il admet que le cumul d'un mandat parlementaire et de fonctions locales non exécutives puisse subsister, le Comité recommande cependant de proscrire le cumul entre un mandat national et des fonctions parlementaires exécutives

locales, y compris à la tête d'un établissement public de coopération intercommunale, afin d'engager notre pays sur la voie du mandat parlementaire unique (proposition n° 56). **Le projet de loi constitutionnelle déposé à l'Assemblée nationale ne reprend pas cette proposition.**

• ***La reconnaissance de garanties spécifiques pour l'opposition***

Le Comité de réflexion et de proposition souligne que l'objectif d'émancipation du Parlement ne peut être atteint que si les prérogatives accordées aux assemblées « *profitent à l'ensemble des parlementaires, et pas uniquement à ceux qui soutiennent l'action du Gouvernement* ».

Souhaitant que des garanties spécifiques soient accordées aux partis qui n'appartiennent pas à la majorité, il propose que le rôle des groupes parlementaires d'opposition soit reconnu et que « *soit mis en place un système souple de déclaration d'appartenance à la majorité pour ceux des groupes parlementaires qui le souhaitent* ».

Aussi le Comité recommande-t-il :

- que la répartition des temps de parole obéisse, pour les séances de questions d'actualité, à la règle de l'égalité entre la majorité et l'opposition, comme ce fut le cas jusqu'en 1981 ;

- la systématisation de la pratique en vigueur à l'Assemblée nationale, selon laquelle les fonctions de président ou de rapporteur des commissions d'enquête sont attribuées à l'opposition (proposition n° 57) ;

- que la présidence des commissions permanentes des deux assemblées soit répartie à la représentation proportionnelle et que tous les groupes parlementaires puissent obtenir chacun la création d'une commission d'enquête parlementaire par an (proposition n° 58).

Au-delà de ces propositions, qui relèvent du fonctionnement interne des assemblées, le Comité préconise une modification de l'article 4 de la Constitution, afin d'y prévoir que la loi détermine les conditions dans lesquelles sont garantis les droits des partis et groupements qui ont ou n'ont pas déclaré soutenir le Gouvernement (proposition n° 60).

| |
|--|
| <p>L'article premier du projet de loi constitutionnelle s'inspire étroitement de cette proposition et son article 24, suivant les recommandations du Comité, tend à inscrire un dispositif analogue pour les groupes parlementaires, dans le nouvel article 51-1 de la Constitution.</p> |
|--|

C. MIEUX ASSURER ET GARANTIR LES DROITS DES CITOYENS

Afin de reconnaître aux citoyens de nouveaux droits, le Comité présidé par M. Edouard Balladur a porté sa réflexion dans trois directions : la représentation et les possibilités d'expression démocratique des aspirations des citoyens, les conditions d'une justice plus ouverte sur la société et davantage protectrice des libertés, la protection et la garantie des droits fondamentaux.

1. Ouvrir davantage les institutions sur la société

Si, conformément à la tradition républicaine, les modes de scrutin ne sont pas évoqués dans notre Constitution, le Comité a réfléchi aux moyens d'améliorer la représentativité des parlementaires. Sans recommander l'abandon du scrutin majoritaire uninominal à deux tours, il préconise, pour l'élection des députés, l'instauration d'une représentation proportionnelle compensatrice, portant sur vingt à trente sièges, afin d'assurer la représentation des courants politiques minoritaires à l'Assemblée nationale.

S'agissant du Sénat, le Comité de réflexion et de proposition ne juge pas nécessaire une modification du mode de scrutin, mais relève que le régime électoral applicable au collège des grands électeurs « favorise à l'excès la représentation de zones faiblement peuplées, au détriment des zones urbaines ». Pour assurer un meilleur équilibre dans la représentation des populations, il suggère de préciser, à l'article 24 de la Constitution, que le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales de la République « en fonction de leur population » (proposition n° 63).

L'article 9 du projet de loi constitutionnelle, s'inspirant de cette recommandation, tend à établir que le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales de la République « en tenant compte de leur population ».

Rappelant ensuite que le Conseil constitutionnel avait relevé la nécessité de procéder à un redécoupage des circonscriptions législatives au lendemain des élections de 2007, le Comité estime qu'il convient de ne pas augmenter le nombre de députés et de mettre à l'étude le sort réservé à la représentation des collectivités d'outre-mer, qui ont une très faible population. Aussi préconise-t-il la modification de l'article 25 de la Constitution, pour y prévoir une révision régulière des circonscriptions et créer une commission indépendante chargée de veiller au respect du principe d'impartialité dans la préparation de cette opération (proposition n° 64).

L'article 10 du projet de loi constitutionnelle reprend partiellement cette proposition, en créant une commission indépendante chargée de rendre un avis public sur les projets et propositions de redécoupage des circonscriptions législatives et sénatoriales.

Le Comité s'est en outre prononcé pour la modernisation du Conseil économique et social, en proposant que :

- le Conseil soit appelé à donner un avis sur tout projet de loi ayant pour objet principal la préservation de l'environnement (proposition n° 65) ;
- sa composition soit impérativement actualisée, à effectif constant (proposition n° 66).

Le projet de loi constitutionnelle, s'inspirant de la proposition n° 65, tend à permettre la consultation du Conseil économique et social sur toute question relative à l'environnement (**article 30**, article 70 C).

Son **article 29** vise par ailleurs à autoriser la saisine du Conseil économique et social par voie de pétition, dans les conditions fixées par une loi organique (article 69 C).

Le Comité présidé par M. Edouard Balladur relève ensuite que la démocratisation des institutions « *implique un élargissement du champ de la démocratie* ». Se référant à une proposition du Comité consultatif que présidait le doyen Vedel en 1993, il suggère donc de prévoir, à l'article 11 de la Constitution, la possibilité d'organiser un référendum à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement, soutenue par un dixième des électeurs inscrits (proposition n° 67). Le projet de loi constitutionnelle n'a pas retenu cette proposition.

Enfin, dans le but de démocratiser la procédure de révision de la Constitution, le Comité suggère qu'en cas de refus d'une telle révision par l'une des deux assemblées, alors que l'autre a adopté le texte à la majorité des trois cinquièmes, le peuple puisse être appelé à trancher par référendum (proposition n° 68, article 89 C).

Cette proposition n'a pas été reprise au sein du projet présenté à l'Assemblée nationale.

2. Moderniser le Conseil supérieur de la magistrature pour assurer une meilleure justice

S'interrogeant sur les moyens d'assurer un meilleur fonctionnement de la justice, le Comité de réflexion et de proposition n'a pas opté pour la création d'un procureur général de la Nation.

Il s'est en revanche prononcé en faveur d'une réforme du Conseil supérieur de la magistrature (CSM), dont il propose que le Président de la République et le garde des sceaux ne soient plus membres de droit (article 65 C). Sa présidence serait alors assurée par une personnalité indépendante, n'appartenant pas au corps judiciaire, et nommée par le Président de la République, selon la procédure prévoyant une audition par une commission *ad hoc* du Parlement (proposition n° 69).

Le Comité recommande par ailleurs que la composition du CSM soit plus ouverte sur la société, en intégrant, auprès des six magistrats élus, deux conseillers d'Etat (un seul aujourd'hui), un avocat, un professeur d'université et deux personnalités qualifiées (proposition n° 70). La nomination des membres non magistrats obéirait également à la procédure de contrôle parlementaire qui serait inscrite à l'article 13 de la Constitution. Les magistrats deviendraient ainsi minoritaires au sein des deux formations du

Conseil supérieur de la magistrature lorsqu'elles exercent leurs compétences en matière de nomination.

Afin de renforcer l'indépendance des magistrats du parquet, le Comité suggère de soumettre à un avis simple du CSM les nominations aux emplois de procureur général (proposition n° 71).

Il recommande enfin de permettre la saisine du Conseil supérieur de la magistrature par les justiciables souhaitant mettre en cause le respect des garanties procédurales ou le comportement professionnel des magistrats (proposition n° 72).

L'**article 28** du projet de loi constitutionnelle tend à réécrire l'article 65 de la Constitution en reprenant certaines de ces propositions :

- le Président de la République et le garde des sceaux ne seraient plus membres de droit du Conseil supérieur de la magistrature, le ministre de la justice pouvant cependant assister aux séances des deux formations, sauf lorsqu'elles statuent en matière disciplinaire ;

- les magistrats deviendraient minoritaires dans les deux formations, quelles que soient les compétences exercées ;

- la compétence de la formation du parquet serait élargie à la nomination des procureurs généraux, soumise à son avis simple.

3. Renforcer la protection des droits fondamentaux

Le Comité présidé par M. Edouard Balladur n'a pas souhaité recommander l'insertion de nouveaux principes dans le Préambule de la Constitution.

Il s'est en revanche prononcé pour la consécration, dans la Constitution, des principes dégagés par la jurisprudence constitutionnelle sur la rétroactivité des lois. Il propose par conséquent de compléter l'article 34 de la Constitution, afin d'y prévoir que, sauf motif déterminant d'intérêt général, la loi ne dispose que pour l'avenir (proposition n° 73).

Il recommande par ailleurs l'ouverture aux justiciables de la faculté de contester, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, la conformité à la Constitution de la loi qui leur est appliquée. Il suggère que ce contrôle par voie d'exception porte sur le respect, par la loi, des droits fondamentaux reconnus par la Constitution et que le Conseil constitutionnel soit saisi sur renvoi des juridictions (proposition n° 74).

Pour le Comité, ce renforcement du caractère juridictionnel de la mission du Conseil constitutionnel devrait s'accompagner de l'abrogation, pour l'avenir, du deuxième alinéa de l'article 56 de la Constitution, faisant des anciens Présidents de la République des membres de droit à vie du Conseil (proposition n° 75).

Si le projet de loi constitutionnelle ne reprend pas la proposition du Comité relative à l'encadrement de la rétroactivité des lois, il tend cependant à créer une exception d'inconstitutionnalité (**article 26**).

Il permettrait par ailleurs au Conseil constitutionnel de préciser à compter de quelle date les dispositions déclarées inconstitutionnelles dans ce cadre seraient abrogées (**article 27**).

Le Comité propose en outre la création d'un Défenseur des droits fondamentaux, que pourraient saisir directement les citoyens confrontés à un différend avec les administrations publiques, ou victimes d'atteintes à leurs libertés (proposition n° 76).

L'**article 31** du projet de loi constitutionnelle s'inspire de cette recommandation, en prévoyant la création d'un Défenseur des droits des citoyens, chargé d'examiner les demandes des personnes qui s'estiment lésées par le fonctionnement d'un service public (article 71-1 nouveau de la Constitution).

Le Comité présidé par M. Edouard Balladur suggère enfin la création d'un Conseil du pluralisme, chargé de veiller au respect de la liberté d'expression et du pluralisme des courants de pensée et d'opinion, dans le domaine de l'information et de la communication audiovisuelles (proposition n° 77).

Cette proposition n'a pas été reprise au sein du projet de loi constitutionnelle déposé à l'Assemblée nationale.

II. LE TEXTE ISSU DES TRAVAUX DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. DES PRÉROGATIVES PRÉSIDENTIELLES MIEUX ENCADRÉES

1. Le renforcement du contrôle du Parlement sur les nominations

L'Assemblée nationale, à l'initiative de sa commission des lois, a apporté d'importantes modifications à la procédure prévue par l'article 4 (article 13 de la Constitution) pour permettre aux assemblées de donner un avis sur les nominations effectuées par le Président de la République : elle a d'abord prévu que cet avis devait être rendu par la **réunion des deux commissions permanentes de chaque assemblée**, jugées mieux à même d'apprécier les capacités des candidats, compte tenu du caractère très diversifié des fonctions à pourvoir, qu'une seule commission mixte chargée de toutes les nominations, constituée de membres des deux assemblées. Elle a ensuite prévu qu'un **avis défavorable adopté à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés interdirait au Président de la République de procéder à la nomination**. Enfin, elle a précisé que cet avis devrait être **public**.

A l'article 25 (article 56 de la Constitution), l'Assemblée nationale a cependant prévu, à l'initiative de son rapporteur, que les nominations de membres du Conseil constitutionnel par le président de l'Assemblée nationale et du Sénat seraient soumises à l'avis de la seule commission compétente de l'assemblée concernée.

2. La limitation des conditions d'intervention du Président de la République devant les parlementaires

A l'article 7 (article 18 de la Constitution), l'Assemblée nationale, à l'initiative de sa commission des lois, a réduit le champ d'expression du Président de la République devant les parlementaires en le limitant à un droit d'intervention devant le **Congrès**. Comme le prévoyait le texte initial du Gouvernement, cette déclaration peut donner lieu, hors la présence du chef de l'Etat, à un débat qui ne fait l'objet d'aucun vote.

3. Le maintien des prérogatives constitutionnelles du Premier ministre en matière de défense nationale

L'Assemblée nationale a adopté les amendements de suppression de l'article 8 (article 21 de la Constitution) présentés par plusieurs groupes de l'opposition afin de maintenir le texte actuel de l'article 21 de la Constitution qui fait du Premier ministre le « *responsable de la Défense nationale* ».

Par ailleurs, l'Assemblée nationale, par un amendement présenté par M. Gérard Charasse et plusieurs de ses collègues, a levé une ambiguïté rédactionnelle à l'article 2 (article 6 de la Constitution), qui pouvait laisser entendre que la limitation du nombre de mandats consécutifs ne s'appliquerait pas dans le cas où le troisième mandat ne serait pas « *accompli* » sur toute sa durée.

B. LES DROITS DU PARLEMENT RENFORCÉS

1. Un contrôle et une évaluation approfondis

• *Les interventions des forces armées à l'étranger*

L'Assemblée nationale a renforcé les pouvoirs de contrôle du Président à trois titres : à la suite d'un amendement de M. Christian Vanneste, elle a d'abord décidé que l'information du Parlement sur les opérations extérieures devait intervenir dans un délai de **trois jours** et, ensuite, que cette information **préciserait les objectifs poursuivis**. Enfin, à l'initiative de sa commission de la défense, elle a indiqué que l'autorisation de prolonger cette intervention devait être adoptée à l'issue d'un délai de **quatre mois** (contre six mois dans la version initiale du projet de loi constitutionnelle).

- ***Le concours du Parlement à l'évaluation des politiques publiques***

Complétant l'article 9 du projet de loi modifiant l'article 24 de la Constitution, l'Assemblée nationale a précisé que le Parlement devait concourir à l'évaluation des politiques publiques.

- ***Le rôle de la Cour des comptes***

A la suite d'un amendement présenté par le rapporteur de la commission des lois ainsi que par les membres du groupe socialiste, l'Assemblée nationale a précisé que l'évaluation des politiques publiques appartenait au premier chef au Parlement et au Gouvernement et que, dans ce cadre, la Cour des comptes leur apportait son assistance. Elle a aussi souhaité consacrer le rôle d'information des citoyens que la Cour des comptes remplit par ses rapports publics (article 47-2 nouveau de la Constitution inséré par l'article 21 du projet de loi constitutionnelle).

2. De nouvelles délimitations du domaine de la loi

A l'article 11 du projet de loi constitutionnelle, les députés ont adopté des amendements qui encadrent l'intervention du législateur et modifient le domaine de la loi.

En effet, l'Assemblée nationale a souhaité réduire la possibilité, pour le Parlement, d'adopter des **dispositions rétroactives**, en précisant, à l'article 34 de la Constitution que sauf motif déterminant d'intérêt général, la loi ne dispose que pour l'avenir. Elle a en revanche étendu le domaine de la loi à la **répartition des contentieux** entre les ordres juridictionnels, sous réserve des compétences de l'autorité judiciaire en matière de protection de la liberté individuelle.

Elle a par ailleurs créé une nouvelle catégorie de lois de programmation dédiée à la définition des orientations pluriannuelles des finances publiques.

3. L'amélioration de la qualité de la loi

- ***La définition de conditions d'élaboration des projets de loi***

Les députés, à l'initiative de M. Jean-Louis Warsmann et Jean-François Copé ont précisé que les projets de loi seraient « *élaborés dans des conditions fixées par une loi organique* » et qu'ils ne pourraient être inscrits à l'ordre du jour tant que les Conférences des présidents constateraient conjointement que les règles fixées par la loi organique étaient méconnues. Ce dispositif qui impliquerait notamment la présentation d'**études d'impact**, permettrait selon les auteurs d'enrayer l'inflation législative (article 39 de la Constitution modifié par l'article 14 du projet de loi constitutionnelle).

- ***La suppression du droit de voter des résolutions***

En revanche, à la suite d'un amendement de sa commission des lois, l'Assemblée nationale a supprimé l'article 12 (article 34-1 nouveau de la Constitution) en estimant que le vote de résolution ne constituerait pas un facteur déterminant de revalorisation du Parlement et risquait de le dévier de ses missions premières que sont le vote de la loi, le contrôle de l'action du Gouvernement et l'évaluation des politiques publiques. Elle a institué en contrepartie la possibilité pour le Gouvernement, de sa propre initiative ou à la demande d'un groupe parlementaire, de faire une « *déclaration à caractère thématique* » qui donne lieu à un débat et peut faire l'objet d'un vote sans engager sa responsabilité (article 23 bis).

- ***L'organisation de l'ordre du jour***

A l'article 22 (article 48 de la Constitution), les députés ont adopté un amendement de leur commission des lois réservant au contrôle une semaine sur les deux qui reviennent à l'ordre du jour fixé par priorité par le Parlement.

4. La fonction législative confortée

- ***La fixation à 577 du nombre maximal de députés***

A l'article 9, à l'initiative de son rapporteur, l'Assemblée nationale a décidé de fixer à 577 le plafond du nombre de députés, soit l'effectif actuel.

- ***L'affirmation de certaines prérogatives***

S'agissant du **droit d'amendement**, l'Assemblée nationale, suivant la proposition de son rapporteur, a souhaité préciser dans la Constitution que tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, « *même indirect* », avec le texte déposé ou transmis.

L'Assemblée nationale a adopté deux amendements identiques de M. Jean-Luc Warsmann et des membres du groupe socialiste ouvrant la faculté de provoquer une commission mixte paritaire, pour une proposition de loi, au président de l'assemblée dont elle émane (article 45 de la Constitution modifié par l'article 19 du projet de loi constitutionnelle).

- ***L'amélioration des conditions du travail législatif***

Les députés, à l'initiative du président Jean-Luc Warsmann et de M. Arnaud Montebourg, ont porté les **délais séparant le dépôt ou la transmission d'un texte de son examen en séance publique** respectivement à **six semaines** (contre un mois dans le texte initial, pour la première assemblée saisie) et **trois semaines** (contre quinze jours, pour la deuxième assemblée).

Par ailleurs, ils ont adopté un amendement de M. Richard Mallié et de plusieurs de ses collègues substituant l'expression « *procédure accélérée* » à la « *déclaration d'urgence* » qui, selon eux, renvoie à une forme de précipitation ne correspondant pas à l'esprit dans lequel cette procédure doit être employée.

• ***La suppression de la priorité d'examen du Sénat sur les projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France***

Par coordination avec la création de députés élus par les Français établis hors de France à l'article 9 du projet de loi, la priorité d'examen instaurée au bénéfice du Sénat par la révision constitutionnelle de 2003, sur les projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France, serait supprimée (article 14).

C. UNE PROTECTION ACCRUE DES DROITS FONDAMENTAUX

1. L'extension du contrôle de constitutionnalité par voie d'exception

L'Assemblée nationale a supprimé la restriction posée par l'article 27 (article 61-1 nouveau de la Constitution), interdisant de soulever l'exception d'inconstitutionnalité pour les dispositions législatives entrées en vigueur avant 1958. De même, elle a posé pour principe que le Conseil d'Etat et la Cour de cassation assurent la fonction de filtrage qui leur est conférée dans un « *délai déterminé* » -qui serait prévue par une loi organique.

2. Les langues régionales, l'accès des femmes aux responsabilités professionnelles et sociales, et l'environnement

• ***La reconnaissance de la place des langues régionales dans le patrimoine de la République***

Répondant aux demandes exprimées de façon récurrente depuis que le Conseil constitutionnel a jugé plusieurs stipulations de la Charte européenne des langues régionales contraires à la Constitution¹, les députés ont inséré dans le projet de loi un article premier A affirmant, à l'article premier de la Constitution, la place des langues régionales dans le patrimoine de la République. Sans permettre une ratification de la Charte, cette disposition apporterait une reconnaissance constitutionnelle à ces langues qui contribuent à la richesse culturelle de notre pays.

• ***L'égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités professionnelles et sociales***

Afin de surmonter les difficultés apparues avec la décision du Conseil constitutionnel du 16 mars 2006², les députés ont voulu insérer à l'article 34 de la Constitution le principe selon lequel la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités professionnelles et sociales (article 11 du projet de loi constitutionnelle).

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 99-412 DC du 15 juin 1999.

² Conseil constitutionnel, décision n° 2006-533 DC du 16 mars 2006.

• ***L'affirmation de la compétence du Conseil économique et social en matière d'environnement***

L'Assemblée nationale a souhaité affirmer la compétence du Conseil économique et social en matière d'environnement, en lui donnant le nom de Conseil économique, social et environnemental (article 69, 70 et 71 de la Constitution, modifiés par les articles 28 bis à 30 bis du projet de loi constitutionnelle). Elle a par ailleurs inséré un article 30 ter visant à limiter le nombre de membres de cet organe constitutionnel à 233 (article 71 de la Constitution).

3. La création d'un référendum d'initiative parlementaire et populaire

L'Assemblée nationale a modifié l'article 11 de la Constitution (articles 3 bis, 3 ter et 3 quater du projet de loi) afin d'étendre le champ des référendums législatifs aux réformes relatives à la politique environnementale de la Nation. Par ailleurs, les députés ont souhaité créer une nouvelle procédure tendant à soumettre au référendum une proposition de loi présentée par un cinquième des parlementaires, soutenus par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales.

En pratique, la régularité de cette initiative, dont les modalités sont renvoyées à une loi organique, serait vérifiée par le Conseil constitutionnel. Et si le Parlement ne l'examinait pas dans un délai également fixé par la loi organique, le Président de la République devrait la soumettre à référendum.

4. L'ouverture de la saisine du CSM aux justiciables et la reconnaissance de sa formation plénière

A l'article 28 du projet de loi constitutionnelle, s'ils n'ont pas modifié le nouvel équilibre de la composition des formations spécialisées du Conseil supérieur de la magistrature, où les magistrats deviendraient minoritaires, les députés ont changé les règles de désignation des personnalités qualifiées, communes aux deux formations (article 65 de la Constitution).

Ainsi, aux côtés du conseiller d'Etat et de l'avocat, siégerait un professeur des universités, dont la loi organique définirait les modalités de nomination. Cinq autres personnalités qualifiées seraient désignées par le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat, le Défenseur des droits des citoyens et le Président du Conseil économique et social. Les nominations effectuées par les présidents des assemblées seraient soumises au seul avis de la commission permanente compétente de l'assemblée concernée.

L'Assemblée nationale a en outre prévu **l'ouverture de la saisine du CSM aux justiciables**. Les conditions dans lesquelles pourrait s'effectuer cette saisine seraient définies par la loi organique. Les citoyens pourront ainsi porter à la connaissance du CSM des requêtes mettant en cause le fonctionnement de la justice et susceptibles d'entraîner des sanctions disciplinaires pour les magistrats.

Par ailleurs, le texte adopté par l'Assemblée nationale inscrit dans la Constitution l'existence, au sein du CSM, d'une **formation plénière** qui exercerait notamment des compétences d'avis. Cette constitutionnalisation de la réunion plénière des deux formations spécialisées, qui existait jusqu'alors sans fondement juridique précis, conforte le principe d'unité du corps judiciaire. Singulièrement, cette formation plénière ne comprendrait toutefois que six des douze magistrats élus pour siéger au sein des formations respectivement compétentes à l'égard des magistrats du siège et des magistrats du parquet.

III. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION

A. UN TEXTE CONSTITUTIONNEL COHÉRENT ET RIGOUREUX

1. Un texte cohérent

- *Le regroupement des dispositions visant à favoriser l'égalité entre les femmes et les hommes*

Votre commission souhaite que cette révision constitutionnelle permette de conforter la protection des droits fondamentaux dans notre pays, sans dénaturer la cohérence du texte de 1958.

Aussi, vous propose-t-elle de regrouper à l'article premier de la Constitution les dispositions visant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales (article premier A). En effet, ces dispositions seraient dispersées, selon le texte adopté par l'Assemblée nationale, à l'article 3 (mandats électoraux) et à l'article 34 de la Constitution (responsabilités socioprofessionnelles). Leur regroupement, au sein d'un article consacré à l'affirmation de grands principes républicains, paraît plus pertinent.

- *Approuver la fin de la priorité d'examen du Sénat sur les projets de loi relatifs aux instances délibératives des Français établis hors de France*

A l'article 14, votre commission vous propose de maintenir la suppression de la priorité d'examen du Sénat sur les projets de loi relatifs aux organes représentatifs des Français établis hors de France par cohérence avec

l'institution de députés élus par ces derniers. Ces textes pourraient désormais être déposés dans l'une ou l'autre assemblée, comme avant 2003.

• *La compétence du Conseil économique, social et environnemental en matière d'environnement*

Il semble indispensable de mettre les compétences du **Conseil économique, social et environnemental** (CESE) en cohérence avec sa nouvelle dénomination et avec la création d'une nouvelle catégorie de lois de programmation. Votre commission vous suggère par conséquent de soumettre pour avis au CESE tout projet de loi de programmation à caractère environnemental et de permettre au Gouvernement de le consulter sur les projets de loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques (article 30 du projet de loi constitutionnelle).

Le projet de loi constitutionnelle tendant à autoriser la saisine du CESE par voie de pétition, votre commission vous suggère d'ouvrir également au Parlement la possibilité de consulter le Conseil sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental.

• *L'organisation du suivi des affaires européennes*

Il convient de distinguer, au sein de l'article 88-4 de la Constitution, les moyens d'intervention du Parlement en matière européenne de ses prérogatives législatives et de contrôle traditionnelles. Ainsi, votre commission vous propose d'appeler « résolutions européennes » les résolutions que peut adopter chaque assemblée sur les documents européens, afin de les distinguer des résolutions qu'elle vous invite par ailleurs à rétablir à l'article 12 du projet de loi constitutionnelle.

Dans le même objectif, elle vous suggère de donner à l'organe chargé au sein de chaque assemblée d'exercer un rôle de veille, d'alerte et de proposition en matière européenne, le nom de « comité chargé des affaires européennes », afin de le distinguer clairement des commissions permanentes (article 32), dont les capacités parallèles d'intervention en matière européenne seraient par ailleurs préservées.

2. Un texte rigoureux

• *L'intangibilité du principe de non-rétroactivité de la loi pénale plus sévère*

Afin d'éviter tout affaiblissement du principe de non-rétroactivité de la loi pénale d'incrimination plus sévère (article 8 de la Déclaration de 1789), votre commission vous propose de supprimer l'inscription, à l'article 34 de la Constitution, du principe de non-rétroactivité de la loi, assorti d'une exception (article 11).

• ***La répartition des contentieux entre les ordres juridictionnels***

Votre commission vous propose de supprimer, à l'article 11 du projet de loi constitutionnelle, l'ajout au domaine de la loi de la **répartition des contentieux entre les ordres juridictionnels**. En effet, la décision du Conseil constitutionnel du 23 janvier 1987 laisse une latitude importante au législateur pour unifier le contentieux¹. Le seul domaine où une telle unification est contraire à la Constitution, selon la décision du Conseil constitutionnel du 28 juillet 1989, est le contentieux des étrangers².

A cet égard, il convient de distinguer l'appréciation de la légalité d'un acte administratif, tel qu'un arrêté de reconduite à la frontière, et une décision affectant la liberté des personnes placées en zone d'attente. La commission sur le cadre constitutionnel de la nouvelle politique d'immigration, présidée par M. Pierre Mazeaud, conduit actuellement une réflexion sur cette question.

• ***Autorisation de la prolongation de l'intervention des forces militaires à l'étranger donnée en vertu d'une loi***

Votre commission s'est interrogée sur la procédure retenue par l'article 13 (article 35 de la Constitution) pour l'**autorisation parlementaire de prolongation d'une intervention des forces armées** à l'étranger au-delà de quatre mois. En effet, en cas de refus du Sénat, le Gouvernement pourrait demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement sur la prolongation de l'intervention.

Ce dispositif ne s'assimile ni aux autres procédures d'autorisation pour lesquelles la Constitution ne prévoit pas que le dernier mot appartient à l'Assemblée nationale (déclaration de guerre - article 35 de la Constitution - état de siège - article 36 de la Constitution), ni, formellement à la loi, même s'il répond aux mêmes principes.

Sans remettre en cause la prérogative reconnue à l'Assemblée nationale -afin d'éviter tout blocage institutionnel dans une matière qui peut engager les intérêts vitaux de la Nation-, votre commission estime que la mise en place d'un dispositif *ad hoc* uniquement réservé à l'autorisation de prolongation des interventions militaires à l'étranger, n'est pas opportune.

Elle vous propose que, par cohérence avec nos procédures constitutionnelles, l'autorisation soit donnée en vertu d'une loi, sur le modèle des lois d'autorisation de ratification d'accords internationaux. Cette loi ne pourrait faire l'objet d'aucun amendement.

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 87-224 DC du 23 janvier 1987.

² Conseil constitutionnel, décision n° 89-267 DC du 28 juillet 1989.

B. LA PRÉSERVATION DES ACQUIS DE LA V^E RÉPUBLIQUE

La V^e République doit sa force et la longévité à la plasticité de ses dispositions et à l'efficacité de l'exécutif. Votre commission a entendu préserver ces deux acquis essentiels.

1. La plasticité du texte constitutionnel

Votre commission admet que la pratique de la V^e République, en particulier dans le domaine de la **défense**, ne correspond que de manière lointaine à la lettre de la Constitution. Les modifications proposées à l'article 8 (article 21 de la Constitution) tendant à laisser au Premier ministre la seule responsabilité de mettre en œuvre les décisions prises par le chef de l'Etat en matière de défense pourraient cependant compliquer le fonctionnement effectif des pouvoirs publics en période de cohabitation -hypothèse que même le quinquennat et l'inversion du calendrier électoral n'ont pas complètement écartée si le président démissionne ou encore dissout l'Assemblée nationale. En outre, elles affectent aussi la portée du contrôle du Parlement sur les questions de défense dès lors que le Gouvernement ne serait, en droit, que l'exécutant des décisions prises dans ce domaine. Votre commission propose donc de maintenir la suppression de l'article 8 déjà votée par les députés.

2. L'efficacité du pouvoir exécutif et l'assouplissement des règles d'application du troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution

Comme le rappelait le Premier ministre, M. François Fillon, lors de la présentation du projet de loi constitutionnelle devant l'Assemblée nationale, depuis 1958, la Constitution a permis à tous les gouvernements de fonctionner, dans une logique de stabilité et d'efficacité. La révision constitutionnelle préserve les facteurs de cette efficacité : définition du domaine législatif, possibilité de recours au vote bloqué, procédures des lois de finances ou de financement de la sécurité sociale, encadrement de la mise en cause de la responsabilité du Gouvernement.

Votre commission a considéré que le **troisième alinéa de l'article 49** est aussi un élément de la stabilité constitutionnelle.

A la lumière de l'expérience, les restrictions proposées par le projet de loi constitutionnelle pourraient être gênantes lorsque les majorités sont fragiles (comme sous le gouvernement dirigé par M. Michel Rocard entre 1988 et 1991) ou réticentes (comme sous le gouvernement dirigé par M. Raymond Barre entre 1976 et 1981). Votre commission vous propose en conséquence de permettre au Gouvernement d'utiliser les dispositions du troisième alinéa de l'article 49 non seulement sur les projets de lois de

finances ou de financement de la sécurité sociale, comme le prévoit le projet de loi constitutionnelle, mais aussi, le cas échéant, et à la condition de consulter la Conférence des présidents, sur d'autres textes pour lesquels il estime cette procédure nécessaire.

C. UN RENFORCEMENT EFFECTIF DES DROITS DU PARLEMENT

Votre commission a cherché à conforter les prérogatives reconnues au Parlement.

1. L'assurance d'un ordre du jour réellement réservé au Parlement

Les dispositions nouvelles proposées par l'article 22 (article 48 de la Constitution) pour l'ordre du jour apparaissent au premier abord très favorables au Parlement puisqu'elles lui réservent deux semaines sur quatre (dont une pour le contrôle). Cependant, le principe ainsi affirmé est d'une portée très relative puisque l'ordre du jour réservé pourrait faire l'objet de nombreux empiètements de la part du Gouvernement -qui y inscrirait par priorité les projets de loi de finances, de financement de la sécurité sociale, les projets relatifs aux états d'urgence... ainsi que les textes transmis par l'autre assemblée depuis six semaines au plus- au risque de se voir réduit comme peau de chagrin.

Votre commission a marqué sa préférence pour un système apparemment moins favorable -puisque une semaine sur trois seulement serait réservée au Parlement- mais en fait plus protecteur dans la mesure où cette semaine serait « *sanctuarisée* » : chaque assemblée y inscrirait les textes ou les débats de son choix, y compris d'ailleurs à l'initiative du Gouvernement, à la condition cependant -et ce point fait la différence avec le système adopté par l'Assemblée nationale- qu'elles l'acceptent.

Votre commission propose également que la Constitution pose le principe d'un **programme** établi par le Gouvernement afin de mieux éclairer l'horizon du travail parlementaire.

Le dispositif proposé concilierait la **souplesse** (le nombre de semaines respectives du Gouvernement et du Parlement serait globalisé sur l'année puis réparti en fonction du programme déterminé par le Gouvernement après consultation de chaque assemblée), les **exigences** de l'action gouvernementale (priorité sur l'organisation du calendrier -deux semaines sur trois pour la mise en œuvre des projets de loi- faculté d'obtenir au surplus, mais avec l'accord des assemblées, l'inscription de textes sur leur ordre du jour réservé) et enfin les **droits du Parlement** avec l'assurance de maîtriser entièrement son ordre du jour dans le cadre de ses semaines réservées.

2. La valorisation du travail en commission et du débat en séance publique

Les dispositions des articles 16 (article 42 de la Constitution) -discussion en séance publique sur le texte de la commission- et 18 -exercice du droit d'amendement en commission ou en séance publique- permettraient à des titres différents de valoriser à la fois la discussion en séance publique et le travail de fond en commission.

D'une part, l'examen en séance publique sur la base du texte de la commission permettrait de dégager la séance publique de la discussion d'un grand nombre d'amendements formels ou techniques habituellement présentés par les commissions et de recentrer les débats sur les véritables enjeux de chaque texte.

D'autre part, la faculté de présenter des amendements en commission permettrait de réserver le débat en séance publique aux textes qui ne peuvent pas faire l'objet d'une procédure simplifiée.

Ainsi, ces deux dispositions répondent parfaitement au souci du groupe de réflexion sur l'institution sénatoriale d' « *alléger, de moderniser et de dynamiser le débat en séance publique afin de le rendre plus vivant, plus interactif, plus attractif* » en écho au vœu formé à plusieurs reprises par le Président du Sénat de « *rendre le débat parlementaire plus lisible ou plus visible* ».

• Allongement des délais entre dépôt ou transmission et examen en séance publique

L'examen sur la base du texte de la commission en séance publique implique que le Parlement dispose de **délais suffisants** entre le dépôt ou la transmission d'un texte et son examen par l'assemblée. Le Gouvernement en a pris la mesure puisqu'il a proposé de fixer des délais, allongés par l'Assemblée nationale mais cependant inférieurs aux propositions formulées par le « *Comité Ballardur* ».

Ces délais sont essentiels : la commission doit disposer du temps nécessaire pour élaborer ses conclusions ; surtout, ces conclusions devraient être portées à la connaissance des parlementaires non membres de la commission ainsi que du Gouvernement suffisamment à l'avance pour leur permettre d'élaborer les amendements dans des conditions satisfaisantes. Ainsi, alors que la commission adopte aujourd'hui, généralement, son rapport dans la semaine précédant l'examen en séance publique du texte dont elle est saisie, elle devrait désormais se réunir au moins deux semaines avant le débat en formation plénière. Aussi, votre commission vous propose-t-elle de porter les délais entre le dépôt d'un texte et son examen de six semaines à deux mois et ceux séparant la transmission et l'examen devant la seconde assemblée saisie de trois semaines à cinq semaines.

• ***Respect des délais pour les textes faisant l'objet d'une procédure accélérée - exceptions en cas d'urgence***

Votre commission estime par ailleurs injustifiée la possibilité de déroger aux délais lorsqu'un texte fait l'objet d'une « *procédure accélérée* » -nouvelle dénomination de la « *déclaration d'urgence* ». En effet, la procédure accélérée limite l'examen d'un texte à une lecture devant chaque assemblée avant l'éventuelle commission mixte paritaire, ce qui rend encore plus nécessaire le respect des nouveaux délais constitutionnels.

Ces délais ne doivent cependant pas faire obstacle à l'inscription rapide à l'ordre du jour de textes qui répondent à des situations urgentes -notion qui, contrairement à l'acceptation de ce terme dans le texte actuel de la Constitution recouvrerait ainsi sa vraie portée. Dans ce cas, votre commission propose que le Gouvernement, après consultation de la Conférence des présidents, puissent prévoir des délais inférieurs à ceux fixés par la Constitution.

Ces dérogations devraient présenter un caractère exceptionnel.

• ***Suppression du principe de la publicité pour les auditions des commissions***

Votre commission a également entendu préserver la **spécificité du travail en commission** en **supprimant** l'article 10 *bis* (article 33 de la Constitution) introduit par le projet de loi constitutionnelle afin que la publicité des auditions de la commission, toujours possible, ne devienne pas le principe. Une publicité systématique pourrait en effet entraver la liberté des échanges qui constitue l'un des principaux atouts des commissions.

• ***Renvoi des textes aux commissions permanentes***

Elle a par ailleurs modifié de manière symbolique la présentation de l'article 43 de la Constitution (article 17 du projet de loi constitutionnelle) en prenant pour principe, en accord avec la pratique de la V^e République, qu'un projet de loi ou une proposition de loi est renvoyé à une commission permanente et non à une commission spéciale.

3. La qualité de la loi

• ***Définition plus précise des engagements du Gouvernement quant à l'exercice de son droit d'initiative législative***

Votre commission a partagé le souci manifesté par les députés de contraindre le Gouvernement à mieux mesurer la nécessité et l'impact d'un projet de loi. Cependant, plutôt que de mentionner les « *conditions d'élaboration* » des projets de loi, elle a préféré une rédaction plus précise visant les conditions dans lesquelles ils sont présentés par le Gouvernement lors de leur dépôt (article 14 du projet de loi constitutionnelle).

• ***Affirmer clairement le rôle premier du Parlement dans l'évaluation des lois et des politiques publiques***

Votre commission vous propose tout d'abord, conformément à une recommandation du Comité Vedel en 1993, d'indiquer clairement que le **Parlement mesure les effets de la loi**.

De plus, confortant la logique du texte adopté par l'Assemblée nationale, et en cohérence avec la volonté de revaloriser le Parlement, votre commission vous propose de préciser que le Parlement **évalue les politiques publiques (article 9)**. En pratique, cette affirmation n'empêcherait pas le Gouvernement ou la Cour des comptes d'évaluer également ces politiques mais le rôle premier du Parlement, qui bénéficie de la légitimité du suffrage, serait clairement établi.

• ***Rétablissement de la possibilité de voter des résolutions***

Par ailleurs, votre commission a souhaité rétablir l'article 12 (article 34-1 de la Constitution) permettant aux assemblées de voter des **résolutions**, instruments utiles qui devraient contribuer à décharger les lois de leurs dispositions purement déclaratoires. Afin d'écartier toutes dérives, elle a renvoyé les conditions de mise en œuvre à la **loi organique**, cadre juridique d'une valeur supérieure à celle des règlements des assemblées. Elle a en outre précisé que les propositions de résolution ne sauraient mettre en cause, directement et indirectement, la responsabilité du Gouvernement. Elle a en conséquence supprimé l'article 23 *bis* relatif à la possibilité d'une déclaration thématique donnant lieu à un débat, introduite en substitution des résolutions, qui paraît en outre redondante avec les questions orales avec débat susceptibles d'être organisées aujourd'hui devant chaque assemblée.

4. Rechercher le bon point d'équilibre dans l'exercice du droit d'amendement

• ***Respect de l'autonomie des assemblées dans la définition des conditions d'exercice du droit d'amendement***

Votre commission estime indispensable de laisser à chaque assemblée, comme tel est le cas aujourd'hui, le soin d'organiser, en accord avec les groupes politiques, l'exercice du droit d'amendement.

Si elle juge utile de prévoir la possibilité dans la Constitution que le droit d'amendement s'exerce en séance publique ou en commission afin de permettre une organisation plus dynamique des débats dans l'hémicycle, elle estime que, pour le reste, les conditions d'exercice du droit d'amendement des parlementaires relèvent du règlement de chaque assemblée. Elle a en conséquence proposé de supprimer à l'article 18 (article 44 de la Constitution) tout renvoi à la loi organique dans ce domaine.

De même, elle n'estime pas souhaitable de faire référence dans la Constitution aux « *limites* » du droit d'amendement -cette notion étant d'ailleurs redondante avec la mention aux « *conditions* » dans lesquelles s'exerce ce droit.

Votre commission n'a pas estimé utile de prévoir, comme le proposait l'Assemblée nationale, que tout amendement est recevable en première lecture s'il présente « *un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* » dès lors que la jurisprudence du Conseil constitutionnel, désormais stabilisée, semble autoriser une interprétation plus ouverte puisqu'elle admet les amendements qui ne sont pas dépourvus de tout lien avec le texte (article 19 du projet de loi constitutionnelle).

• *Suppression de la possibilité pour le président du Sénat ou de l'Assemblée nationale de soulever l'irrecevabilité de l'article 41*

Votre commission n'a pas jugé davantage opportun la faculté qui serait donnée aux présidents de chaque assemblée, de leur propre initiative, d'appliquer l'irrecevabilité de l'article 41 fondée sur la méconnaissance du domaine réglementaire par la loi. Elle considère en effet qu'une telle disposition, d'ailleurs assez rarement mise en œuvre, pourrait aboutir à un contrôle très en amont de la recevabilité des amendements, lors de leur dépôt, au risque de réduire la capacité d'expression des parlementaires. En outre, à la différence de l'irrecevabilité financière de l'article 40 qui présente un caractère absolu, l'irrecevabilité de l'article 41 de la Constitution est une simple faculté, laissée jusqu'à présent à l'initiative du Gouvernement. Votre commission estime enfin qu'il appartient à l'exécutif de faire valoir le domaine du Règlement (article 15 du projet de loi constitutionnelle).

5. L'affirmation des pouvoirs du Parlement en matière européenne

• *Une procédure parallèle à celle des révisions constitutionnelles pour l'autorisation de la ratification de tout traité relatif à l'adhésion d'un État à l'Union européenne*

Votre commission considère que l'inscription, dans notre Constitution, de dispositions susceptibles de stigmatiser un pays engagé dans des négociations avec l'Union européenne ne correspond pas à notre tradition juridique.

Jugeant plus approprié de permettre au chef de l'État d'opter, pour l'autorisation de la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un État à l'Union européenne, soit pour la voie parlementaire, soit pour le référendum, elle vous propose de rétablir le texte initial à l'article 33 du projet de loi constitutionnelle (article 88-5 de la Constitution). La procédure suivie pour ces traités sera donc analogue à celle prévue par l'article 89 de la Constitution pour les révisions constitutionnelles : vote du Parlement réuni en Congrès à la

majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés, ou présentation au référendum.

Par coordination, votre commission vous propose de rétablir le dispositif précisant que cette procédure ne s'applique qu'aux adhésions faisant suite à une conférence intergouvernementale dont la convocation a été décidée après le 1^{er} juillet 2004 (article 35, III, du projet de loi constitutionnelle).

• La définition par le règlement de chaque assemblée du droit d'initiative relatif aux propositions de résolution tendant à former un recours pour violation du principe de subsidiarité

Afin de permettre au règlement de chaque assemblée d'ouvrir le plus largement possible le droit de dépôt des résolutions tendant à former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne pour violation du principe de subsidiarité, votre commission vous propose de supprimer le dispositif adopté par l'Assemblée nationale à l'article 35, I, du projet de loi constitutionnelle qui tend à exiger, pour l'exercice de ce droit, la réunion de soixante députés ou soixante sénateurs (article 88-6 de la Constitution).

D. LE RESPECT DU BICAMÉRISME

1. Préserver les spécificités du régime électoral sénatorial, fondements du bicamérisme

• Plafonner le nombre de sénateurs et préciser que le corps électoral sénatorial est composé essentiellement de membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales

A l'article 9, votre commission vous propose de compléter l'article 24 de la Constitution pour plafonner à 348 le nombre de sénateurs, par coordination avec la fixation d'un nombre maximal de députés. Ce nombre prend en considération l'effectif des sièges de sénateurs décidé lors de « l'auto-réforme sénatoriale » de 2003, qui a adapté la répartition de ces sièges aux évolutions démographiques des collectivités territoriales, ainsi que la création de deux sièges de sénateurs élus à Saint-Barthélemy et Saint-Martin.

Elle vous propose également d'y préciser que le Sénat est élu au suffrage indirect par un corps électoral essentiellement composé de membres des assemblées délibérantes locales, afin que toute adaptation éventuelle du régime électoral sénatorial préserve sa légitimité spécifique de chambre parlementaire élue au suffrage universel indirect et émanant de la démocratie locale, fondement du bicamérisme différencié.

• Supprimer le report de l'entrée en vigueur des dispositions de l'article 24 de la Constitution relatives à l'élection des sénateurs

Par cohérence, elle vous propose de supprimer la disposition du III de l'article 34 reportant l'entrée en vigueur des dispositions de l'article 24 de la

Constitution modifié par l'article 9 relatives à l'élection des sénateurs, à compter du deuxième renouvellement partiel suivant la publication du présent texte car ces dispositions peuvent être mises en œuvre immédiatement. En effet, la loi électorale en vigueur respecte ces principes.

• *Affiner les compétences de la commission indépendante chargée de donner un avis public sur la délimitation des circonscriptions électorales*

A l'article 10, elle vous propose de préciser que la commission indépendante créée par cet article émettrait des avis publics sur les projets de texte et propositions de loi délimitant les circonscriptions des députés ou modifiant la répartition des sièges de députés et de sénateurs, à l'exclusion de la délimitation des circonscriptions sénatoriales, ces dernières étant des territoires clairement définis, départements ou collectivités d'outre-mer.

2. Préserver l'autonomie des assemblées

• *Un avis séparé sur les nominations*

Votre commission estime en premier lieu que la procédure de consultation du Parlement sur les nominations prévue par l'article 4 (article 13 de la Constitution) sous la forme d'un avis rendu par la réunion des deux commissions permanentes de chaque assemblée ne permet pas, compte du déséquilibre des effectifs entre le Sénat et l'Assemblée nationale de faire entendre la voix de notre assemblée.

Dans la mesure où cet avis, donné à la majorité simple, ne lie pas l'exécutif, l'éventuel désaccord entre les deux assemblées ne prêterait pas à conséquence.

Votre commission propose de conserver par ailleurs la faculté ouverte par l'Assemblée nationale de faire obstacle à une nomination, à la condition que la commission permanente de chaque assemblée ait rendu un avis négatif à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés.

• *Prévoir l'initiative conjointe des présidents des deux assemblées pour provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire*

Votre commission considère que la faculté prévue à l'article 19 du projet de loi constitutionnelle (article 45 de la Constitution) de convoquer une commission mixte paritaire pour une proposition de loi devrait être réservée à l'initiative conjointe des présidents des deux assemblées car elle est susceptible d'ouvrir la voie au dernier mot de l'Assemblée nationale.

E. UNE MEILLEURE GARANTIE DES DROITS ET LIBERTÉS

1. Garantir la participation des partis politiques à la vie démocratique dans le respect du pluralisme

L'existence de courants d'idées différents ne peut qu'enrichir le débat public dans notre pays. Aussi votre commission souhaite-t-elle préciser, à l'article 4 de la Constitution, que les garanties apportées par la loi à la participation des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation, s'inscrivent dans le respect du pluralisme (article premier du projet de loi constitutionnelle).

2. Assurer le contrôle de constitutionnalité des propositions de loi issues d'initiatives populaires avant leur renvoi au référendum

Votre commission vous propose de soumettre au contrôle de constitutionnalité les propositions de loi mentionnées à l'article 11 de la Constitution, avant qu'elles ne soient soumises à référendum (article additionnel avant l'article 26). Il s'agit d'éviter que le Conseil constitutionnel, saisi par la voie de l'exception d'inconstitutionnalité, soit conduit à se prononcer sur la constitutionnalité d'un tel texte après son adoption par référendum.

3. Équilibrer la composition et les prérogatives des formations du CSM exerçant une compétence disciplinaire

En prévoyant une présence minoritaire des magistrats au sein des formations du CSM exerçant une compétence disciplinaire, **notre pays placerait les magistrats de l'ordre judiciaire dans une situation d'exception** par rapport aux magistrats administratifs et financiers, dont les organes disciplinaires sont majoritairement composés de professionnels.

La France ferait également exception en Europe, puisque les conseils de justice des pays membres de l'Union européenne comprennent une majorité de magistrats, à l'exception de la Belgique, de Malte et de la Slovaquie. Toutefois, dans ces trois pays, les organes disciplinaires sont composés à parité de magistrats et de non magistrats. De plus, en Slovaquie, le président de l'organe disciplinaire est un haut magistrat qui a voix prépondérante. Par ailleurs, les standards européens établis par le Conseil consultatif des juges européens et par l'Assemblée générale du réseau européen des conseils de justice recommandent une présence majoritaire de magistrats ou au minimum la parité.

En outre, votre commission juge la désignation des personnalités qualifiées par des autorités élues, désormais soumises à un contrôle parlementaire, préférable à une désignation par des autorités qui ne sont pas issues du suffrage universel.

Enfin, elle estime que **le régime disciplinaire des magistrats du siège et des magistrats du parquet doit être harmonisé**. En effet, le CSM se réunit comme conseil de discipline des magistrats du siège et ses décisions sont alors susceptibles d'un recours en cassation devant le Conseil d'État. En revanche, le ministre de la justice est compétent pour prendre les décisions disciplinaires relatives aux magistrats du parquet, après avis de la formation compétente du CSM et ses décisions peuvent alors faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. L'affirmation de la compétence disciplinaire du CSM à l'égard des magistrats du parquet ne modifiera pas le fond des décisions rendues, puisque traditionnellement, ministre de la justice suit toujours les avis du Conseil supérieur en cette matière.

Votre commission vous propose par conséquent :

- de prévoir que les formations spécialisées du CSM comprennent, outre sept magistrats, un conseiller d'Etat, un avocat et **six personnalités qualifiées**. Le Président de la République et les présidents des assemblées désigneraient chacun deux de ses personnalités, après avis des commissions permanentes¹ ;

- d'organiser **la parité entre les magistrats et les non magistrats au sein des formations spécialisées lorsqu'elles exercent des compétences disciplinaires** ;

- de prévoir que la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet statue comme **conseil de discipline des magistrats du parquet** ;

- de préciser que **le ministre de la justice peut être entendu, à sa demande**, par la formation plénière du CSM. En effet, la réforme consistant à détacher le CSM du pouvoir exécutif afin d'éviter tout soupçon de politisation, il semble nécessaire d'aller au bout de cette logique.

4. Étendre les compétences du Défenseur des droits

Votre commission considère que le Défenseur des droits des citoyens, créé par l'article 31 du projet de loi constitutionnelle, devra être accessible non seulement à ces derniers, mais aussi à toute personne mineure et aux ressortissants étrangers établis en France. Elle vous propose donc de lui donner le nom de **Défenseur des droits**, afin d'éviter toute limitation implicite des possibilités de saisine de cette autorité (nouvel article 71-1 de la Constitution).

¹ S'agissant des nominations effectuées par les présidents des assemblées, elles ne seraient soumises qu'à l'avis de la commission compétente de l'assemblée intéressée.

Par ailleurs, il convient de garder la possibilité de regrouper, au sein de ce Défenseur, des autorités administratives indépendantes compétentes non seulement à l'égard du service public, mais aussi **à l'égard du secteur privé**. Aussi votre commission vous suggère-t-elle de préciser que le Défenseur peut être saisi de réclamations mettant en cause le fonctionnement du service public, et de demandes relatives aux organismes à l'égard desquels la loi organique lui reconnaîtra des compétences.

Votre commission vous propose en outre :

- de **permettre au Défenseur des droits de se saisir d'office** ;
- de prévoir qu'il pourra être assisté par un **collège** pour l'exercice de certaines de ses attributions, afin de renforcer les garanties d'indépendance et de compétence offertes aux personnes qui le saisissent ;
- de préciser que le Défenseur **rend compte de son activité** au Président de la République et au Parlement.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations et des amendements qu'elle vous soumet, votre commission a adopté le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier A (nouveau)
(art. premier de la Constitution)

Langues régionales – Egal accès des femmes et des hommes aux responsabilités professionnelles et sociales

L'Assemblée nationale a adopté en première lecture un amendement présenté par M. Jean-Luc Warsmann, président et rapporteur de la commission des lois, tendant à compléter l'article premier de la Constitution pour y affirmer que les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France.

Cet amendement répond au souhait exprimé par de nombreux parlementaires à l'occasion des débats qui se sont respectivement tenus à l'Assemblée nationale et au Sénat les 7 et 13 mai 2008, sur les langues régionales¹.

La reconnaissance constitutionnelle des langues régionales est en effet à l'origine de discussions passionnées dans notre pays, depuis que le Conseil constitutionnel a estimé, en 1999, que la Charte européenne des langues régionales, signée par la France le 7 mai 1999, portait atteinte à certains principes constitutionnels².

1. Les obstacles constitutionnels à la ratification de la Charte européenne des langues régionales

Envisagé dès 1983 par la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires fut adoptée par le Conseil de l'Europe le 5 novembre 1992. Le 7 mai 1999, la France et l'Irlande étaient les dix-neuvième et vingtième Etats à la signer.

Le Président de la République a ensuite saisi le Conseil constitutionnel afin de savoir si la ratification de la Charte devait être précédée d'une révision de la Constitution.

Dans sa décision du 15 juin 1999, le Conseil constitutionnel considère que l'article premier de la Constitution, faisant de la France une République indivisible assurant l'égalité devant la loi de tous les citoyens, et « *le principe d'unicité du peuple français* » s'opposent à « *ce que soient reconnus des droits*

¹ *Au Sénat, ce débat a suivi une question orale de notre collègue M. Nicolas Alfonsi.*

² *Conseil constitutionnel, décision n° 99-412 DC du 15 juin 1999.*

collectifs à quelque groupe que ce soit, défini par une communauté d'origine, de culture, de langue ou de croyance ».

Il souligne que la liberté de communication des pensées et des opinions, affirmée par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, doit être conciliée avec l'article 2 de la Constitution, aux termes duquel « *la langue de la République est le français* ». **Il en déduit que l'usage du français s'impose aux personnes morales de droit public et aux personnes de droit privé dans l'exercice d'une mission de service public, et que les particuliers ne peuvent se prévaloir, dans leurs relations avec les administrations et les services publics, d'un droit à l'usage d'une langue autre que le français, ni être contraints à un tel usage.**

Rappelant que le préambule de la Charte reconnaît à chaque personne un « *droit imprescriptible* » de « *pratiquer une langue régionale ou minoritaire dans la vie privée et **publique*** » et que son article 7 assigne aux Etats parties des objectifs de promotion et d'encouragement à l'usage des langues régionales ou minoritaires dans la vie publique et la vie privée, le Conseil constitutionnel juge que ces dispositions combinées :

- portent atteinte aux principes constitutionnels d'**indivisibilité de la République**, d'**égalité devant la loi** et d'**unicité du peuple français** ;

- sont contraires au premier alinéa de l'article 2 de la Constitution, « *en ce qu'elles tendent à reconnaître un droit à pratiquer une langue autre que le français non seulement dans la « vie privée », mais également dans la « vie publique », à laquelle la Charte rattache la justice et les autorités administratives et services publics* ».

En outre, si la France a assorti sa signature d'une déclaration interprétative, le Conseil estime qu'une telle déclaration demeure sans effet sur le contrôle de constitutionnalité de la Charte.

Depuis cette décision, la question de la ratification de la Charte est régulièrement évoquée, notamment à l'occasion de la discussion des révisions constitutionnelles, qui semblent offrir l'opportunité d'une suppression des obstacles identifiés par le juge constitutionnel.

Comme l'a souligné Mme Christine Albanel, ministre de la culture, lors de la discussion de la question orale avec débat de notre collègue M. Nicolas Alfonsi, le 13 mai 2008, « *aborder la question des langues régionales, des langues des Français, c'est, en effet, toucher directement à l'idée que l'on se fait de l'identité nationale, à la manière dont elle s'exprime, aux représentations que l'on y attache. La place des langues dans la société intéresse la dimension publique de la vie, en même temps qu'elle touche à l'intime en chacun de nous* »¹.

¹ Journal officiel, débats Sénat, Séance du 13 mai 2008, p. 2040.

Mme la ministre de la culture a rappelé que pour des raisons de principe, relevées par le Conseil constitutionnel, et pour des raisons pratiques, **le Gouvernement ne souhaitait pas modifier la Constitution « dans un sens qui permette la ratification »**.

En effet, quelques soixante-dix-neuf langues, dont trente-neuf pratiquées outre-mer, ayant été identifiées en 1999 et regroupées sous la dénomination de « *langues de la France* »¹, la mise en œuvre des trente-neuf engagements auxquels la France se proposait de souscrire aurait un impact très lourd, ne serait-ce que pour assurer la traduction des textes officiels.

Or, la France satisfait déjà plusieurs de ces engagements. Mme Christine Albanel a ainsi relevé que « *dans notre système éducatif, plus de 400.000 élèves suivent un enseignement de langue régionale* » et qu'aux termes de la loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, l'enseignement des langues régionales s'inscrivait dans un partenariat étroit avec les collectivités territoriales.

2. La reconnaissance constitutionnelle de la valeur patrimoniale des langues régionales

Lors de la discussion de sa question orale le 13 mai 2008 au Sénat, notre collègue Nicolas Alfonsi a estimé que trois voies permettraient de sortir du débat passionné et récurrent suscité par la décision du Conseil constitutionnel du 15 juin 1999². Selon lui, il conviendrait :

- soit de procéder à la ratification des seules dispositions de la Charte qui n'ont pas été déclarées contraires à la Constitution, mais il n'est pas certain que l'on puisse autoriser une ratification partielle sans porter atteinte à l'économie générale du texte ;

- soit de procéder à la révision constitutionnelle qui permettrait de ratifier la Charte, mais le Gouvernement demeure opposé à cette solution qui pourrait remettre en cause des principes fondateurs de notre République ;

- soit de renforcer, dans notre droit interne, les dispositions relatives à la protection et à la promotion des langues régionales, en particulier dans les domaines de la culture, de l'enseignement et des médias.

En réponse, Mme Christine Albanel, ministre de la culture, a souligné qu'il existait dans notre pays des **dispositions législatives et réglementaires autorisant l'usage des langues régionales**, mais qu'elles restaient mal connues, « *de sorte que les réelles marges de manœuvre offertes en la matière ne sont pas suffisamment exploitées* »³. Elle a jugé qu'un effort de codification et de normalisation devait être conduit et qu'un « *texte de loi donnant une*

¹ *Les langues de la France, rapport de M. Bernard Cerquiglini au ministre de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie et à la ministre de la culture et de la communication, avril 1999.*

² *Journal officiel, Débats Sénat, séance du 13 mai 2008, p. 2028.*

³ *Journal officiel, Débats Sénat, séance du 13 mai 2008, p. 2042.*

forme institutionnelle au patrimoine linguistique de la Nation et servant de cadre de référence » était par conséquent nécessaire.

Précisant que ce texte comporterait en outre des mesures visant à sécuriser l'usage des langues régionales en France, dans le respect des valeurs de la République, elle a indiqué qu'il devrait intervenir « *dans le courant de l'année 2009* ».

L'amendement adopté par l'Assemblée nationale en première lecture afin d'inscrire, à l'article premier de la Constitution, que les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France, ne porte **aucune atteinte aux principes constitutionnels d'indivisibilité de la République, d'égalité devant la loi et d'unicité du peuple français**. Cette mention interviendrait juste après celle relative à l'organisation décentralisée de la République.

Le principe selon lequel la langue de la République est le Français demeure inscrit au premier alinéa de l'article 2 de la Constitution.

Par conséquent, la disposition introduite par l'Assemblée nationale donnerait un fondement solide aux dispositions législatives et réglementaires, qui favorisent la protection et le développement des langues régionales, sans diminuer la place que le français occupe dans notre sphère publique, depuis que l'ordonnance de Villers-Cotterêts de 1539 a imposé son usage aux parlements et aux tribunaux.

Le patrimoine linguistique de la France est le plus riche d'Europe¹, notamment grâce à la diversité des langues pratiquées outre-mer. Parmi les soixante-dix-neuf langues identifiées en 1999, on retrouve donc aussi bien le basque, le breton, le catalan, l'occitan et le corse, que le tahitien, le marquisien, le paumotu, les créoles réunionnais, guyanais, martiniquais et guadeloupéen, le wallisien, 28 langues kanak, des langues amérindiennes (galibi, wayana, palikur, wayampi), ou encore le berbère, l'arabe dialectal et le yiddish.

La reconnaissance de ce patrimoine, dans le respect des valeurs de la République, ne peut que renforcer le « *creuset français* ».

D'ailleurs, le Conseil constitutionnel, s'il juge que le français doit obligatoirement être utilisé dans la sphère publique, conformément à l'article 2 de la Constitution, n'érige pas ce principe en absolu. Ainsi, examinant les dernières lois organiques relatives au statut de la Polynésie française, le Conseil constitutionnel a jugé que l'enseignement de la langue tahitienne ou des langues polynésiennes dans le cadre de l'horaire normal des écoles ne portait atteinte à aucun principe de valeur constitutionnelle, sous réserve qu'un tel enseignement ne soit pas obligatoire et n'aboutisse pas à soustraire les

¹ Voir les indications données à ce sujet par Mme Christine Albanel, ministre de la culture, lors du débat du 13 mai 2008 ; *Journal officiel, Débats Sénat*, p. 2041.

élèves aux droits et obligations applicables dans les établissements assurant le service public de l'enseignement¹.

La reconnaissance de la place des langues régionales dans notre patrimoine n'a donc pas pour objet de créer de nouveaux droits.

Votre commission vous suggère par conséquent d'adopter cette disposition sans modification.

3. L'égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités professionnelles et sociales

L'Assemblée nationale a adopté en première lecture, à l'article 11 du projet de loi constitutionnelle, un amendement présenté par Mmes Marie-Jo Zimmermann et Claude Greff, tendant à préciser que la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités professionnelles et sociales.

Cet amendement vise à permettre au législateur d'adopter des dispositions favorisant une représentation équilibrée des femmes et des hommes dans le milieu professionnel, en levant les obstacles identifiés par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 16 mars 2006².

En effet, examinant dans cette décision la loi relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes, le juge constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution les dispositions du titre III, concernant l'accès des femmes à des instances délibératives et juridictionnelles.

Ces dispositions imposaient le respect de proportions déterminées entre les femmes et les hommes au sein des conseils d'administration et de surveillance des sociétés privées et des entreprises du secteur public, au sein des comités d'entreprise, parmi les délégués du personnel, dans les listes de candidats aux conseils de prud'hommes et aux organismes paritaires de la fonction publique.

Le Conseil constitutionnel a jugé ces dispositions contraires au **principe d'égalité devant la loi**. Rappelant que ce principe était affirmé à l'article premier de la Déclaration de 1789 et à l'article premier de la Constitution, il a également souligné qu'aux termes de l'article 3 du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, « **la loi garantit à la femme, dans tous les domaines, des droits égaux à ceux de l'homme** ».

Ces principes doivent également être combinés, a estimé le Conseil, avec l'article 6 de la Déclaration de 1789, qui dispose que la loi « *doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux, sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents* ».

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 96-376 DC du 9 avril 1996 et n° 2004-490 DC du 12 février 2004.

² Conseil constitutionnel, décision n° 2006-533 DC du 16 mars 2006.

Le Conseil constitutionnel a en particulier jugé que, selon les travaux parlementaires¹, les dispositions du cinquième alinéa de l'article 3 de la Constitution, aux termes duquel « *la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives* », ne s'appliquent « *qu'aux élections à des mandats et fonctions politiques* ».

En adoptant l'amendement présenté par Mmes Marie-Joe Zimmermann et Claude Greff, les députés ont souhaité ouvrir au législateur la possibilité d'adopter des mesures visant à assurer la présence des femmes dans l'exercice de responsabilités professionnelles ou sociales, où elles restent encore sous-représentées. La loi pourrait ainsi instaurer ce qu'il est convenu d'appeler des « *discriminations positives* », par exemple au moyen de quotas par sexe, comme tendaient à le faire les dispositions censurées de la loi relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes.

En effet, comme le soulignait Mme Marie-Jo Zimmermann, présidente de la délégation aux droits de femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes de l'Assemblée nationale, en 2005, « *les femmes ne sont que 17 % parmi les 300.000 dirigeants d'entreprise ; une sur dix a exercé la fonction de président directeur général ; elles représentent à peine 5 % des membres des conseils d'administration des sociétés du CAC 40* »².

Selon un récent rapport du Conseil économique et social consacré à la place des femmes dans les lieux de décision, « *à l'issue des dernières élections consulaires qui se sont déroulées à l'automne 2004, le réseau des chambres de commerce et d'industrie (CCI) comporte 5.150 membres titulaires, chefs d'entreprise élus par leurs pairs, dont 429 femmes* »³. S'agissant des chambres des métiers, aucune femme n'exerce de fonction de présidence dans les chambres régionales et six femmes président une des cent six chambres départementales, soit 5,6 %.

Le Gouvernement avait cependant donné un avis défavorable à l'amendement présenté par Mmes Marie-Jo Zimmermann et Claude Greff, Mme Rachida Dati, garde des sceaux, rappelant que le comité placé sous la présidence de Mme Simone Veil a été chargé, notamment, de déterminer si l'on doit permettre au législateur de mieux garantir l'égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités en dehors même de la sphère politique, en modifiant le préambule de la Constitution de 1958⁴.

¹ Préalables à l'adoption de la loi constitutionnelle n° 99-569 du 8 juillet 1999.

² Cité par Mme Gisèle Gautier, présidente de la délégation du Sénat aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, dans le rapport d'information fait au nom de cette délégation, sur le projet de loi relatif à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes, n° 429 (2004-2005), p.38

³ Conseil économique et social, *La place des femmes dans les lieux de décision : promouvoir la mixité*, 2007, n° 6, p. 64.

⁴ Le décret n° 2008-328 du 9 avril 2008 a créé un comité de réflexion sur le Préambule de la Constitution, dont Mme Simone Veil assume la présidence.

Si votre rapporteur estime que les obstacles constitutionnels à l'adoption de dispositions législatives favorisant un égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités professionnelles doivent être levés, il considère que **l'affirmation d'un tel principe ne doit pas figurer à l'article 34 de la Constitution, mais plutôt à l'article premier.**

En effet, l'article 34 de la Constitution définit le domaine de la loi, alors que le dispositif adopté par l'Assemblée nationale détermine un objectif, que le législateur peut atteindre en dérogeant, le cas échéant, à d'autres principes constitutionnels comme celui de l'égalité devant la loi.

Or, depuis la révision constitutionnelle du 8 juillet 1999, le principe selon lequel la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives est reconnu par le dernier alinéa de l'article 3 de la Constitution, parce qu'il ne vise que la sphère politique.

Aussi semble-t-il préférable de rassembler ces dispositions, afin de préciser que la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales.

Un tel alinéa ne peut toutefois être maintenu au sein de l'article 3 de la Constitution, relatif à l'exercice de la souveraineté nationale et au suffrage. En effet, l'affirmation d'un principe d'égalité entre les femmes et les hommes en matière de responsabilités professionnelles et sociales n'a pas de lien direct avec l'objet de cet article.

Aussi votre commission vous soumet-elle un **amendement** tendant à rassembler les dispositions relatives à l'égalité entre les femmes et les hommes **au sein d'un nouvel alinéa complétant l'article premier de la Constitution.** Cet article, placé entre le Préambule et le titre premier de la Constitution, est consacré à l'affirmation de certains grands principes de notre République, « *indivisible, laïque, démocratique et sociale* » et assurant « *l'égalité devant la loi de tous les citoyens* ».

Par conséquent, l'ajout à cet article d'un nouvel alinéa disposant que la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales, respecterait la cohérence de notre loi fondamentale.

Votre commission vous propose d'adopter l'article premier A **ainsi modifié.**

Article premier
(art. 4 de la Constitution)

Participation des partis et groupements politiques à la vie démocratique

Dans sa version initiale, cet article, reprenant la proposition n°60 du Comité présidé par M. Edouard Balladur, tendait à prévoir, à l'article 4 de la Constitution, que des droits particuliers peuvent être reconnus par la loi aux partis et groupements politiques qui n'ont pas déclaré soutenir le Gouvernement.

Destinée à permettre au législateur d'organiser un traitement différencié des partis politiques au profit de la minorité, cette disposition était par ailleurs transposée, à l'article 24 du projet de loi constitutionnelle, aux groupes parlementaires, afin d'autoriser l'inscription, dans le règlement de chaque assemblée, d'un statut de l'opposition.

Le dispositif envisagé comportait donc un double degré, l'un concernant les partis et groupements politiques, et susceptible de bénéficier également aux formations non représentées au Parlement, l'autre visant les droits des groupes parlementaires.

L'Assemblée nationale a adopté en première lecture un amendement présenté par MM. François Sauvadet, Jean-Christophe Lagarde et les membres du groupe Nouveau Centre, substituant à la définition par la loi de droits particuliers pour les partis de l'opposition, le principe selon lequel « *la loi garantit la participation des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation* ».

La rédaction ainsi retenue par les députés maintiendrait la possibilité, pour le législateur, d'accorder des droits aux partis qui ne sont pas représentés au Parlement.

1. La place essentielle des partis et groupements politiques dans la vie démocratique

L'article 4 de la Constitution dispose que les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage, se forment et exercent leur activité librement et doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie (premier alinéa).

La loi constitutionnelle du 8 juillet 1999 a complété cet article en prévoyant que les partis contribuent à la mise en œuvre de la parité entre les femmes et les hommes pour l'accès aux mandats électoraux et fonctions électives (deuxième alinéa).

Ainsi, la Constitution voulue par le général de Gaulle, pourtant hostile au « régime des partis » de la IV^e République, fut la première à reconnaître ces derniers. Selon le professeur Pierre Avril, « *les ministres d'État Guy Mollet pour la SFIO, Pierre Pflimlin pour le MRP et Louis Jacquinet pour les indépendants, souhaitaient que les partis apparaissent dans la future Constitution, afin que leur existence fût garantie et leur place dans les institutions reconnue* »¹.

La rédaction retenue en 1958 revient à percevoir le rôle des partis essentiellement à travers les élections. Toutefois, depuis près de cinquante ans, les partis politiques ont apporté la démonstration de leur **contribution essentielle à la vie de notre démocratie**, que ce soit lors des échéances

¹ Pierre Avril, *L'article 4 : explication d'un paradoxe*, in *L'écriture de la Constitution*, Economica, 1992, p. 713.

électorales ou dans leurs activités respectives de soutien et d'opposition à la politique conduite par le pouvoir exécutif.

Les conditions de leur financement ont été progressivement précisées, notamment par la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique et par le décret du 9 juillet 1990, pris pour l'application de la loi du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques. Le respect de ces règles par les partis est soumis au contrôle de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.

Selon le décret n° 2008-465 du 15 mai 2008 pris pour l'application des articles 9 et 9-1 de la loi du 11 mars 1988, 49 partis et groupements politiques bénéficient de la première fraction de l'aide publique en 2008¹.

2. L'assimilation des groupes parlementaires aux partis et la question du statut de l'opposition

Seules deux dispositions définissent formellement des droits spécifiques pour les partis et groupements de l'opposition :

- l'article L. 167-1 du code électoral, qui fixe les temps d'antenne dans le cadre de la campagne officielle pour les élections législatives, les durées totales d'émission étant divisées « *en deux séries égales, l'une étant affectée aux groupes qui appartiennent à la majorité, l'autre à ceux qui ne lui appartiennent pas* » ;

- la recommandation du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) du 8 février 2000 qui définit les conditions de l'équilibre des interventions des membres du Gouvernement, des personnalités de la majorité parlementaire et des personnalités de l'opposition².

En dehors de ces deux dispositions, les notions d'opposition et de majorité sont absentes de notre droit. Or, la définition d'un statut de l'opposition suppose que celle-ci soit définie par rapport à la majorité. Une telle entreprise peut rencontrer un obstacle constitutionnel, comme l'a montré la décision du Conseil constitutionnel du 22 juin 2006 sur la résolution du 7 juin 2006 modifiant le règlement de l'Assemblée nationale³.

La pratique institutionnelle, loin de toute conception rigide de la séparation des pouvoirs, conduit en réalité le Parlement et le Gouvernement à collaborer et donne ainsi une place prédominante à la majorité parlementaire, sur laquelle s'appuie l'exécutif. L'opposition joue dès lors un rôle essentiel dans la vie démocratique, le doyen Vedel estimant même, peu de temps avant l'adoption de la Constitution de 1958, qu'« *une démocratie au XXème siècle,*

¹ Cette première fraction concerne les partis et groupements politiques ayant présenté des candidats dans au moins cinquante circonscriptions en métropole et ceux qui ont présenté des candidats outre-mer exclusivement.

² Recommandation adoptée dans le cadre des missions que la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication confie au CSA.

³ décision n° 2006-537 DC, du 22 juin 2006. Voir le commentaire de l'article 24.

c'est un exécutif appuyé sur la Nation et contrôlé par une opposition parlementaire »¹.

Pour autant, nos collègues Patrice Gélard et Jean-Claude Peyronnet, rapporteurs des deux missions d'information de votre commission sur les Parlements des pays membres de l'Union européenne, relèvent que sur treize pays visités, seul le Royaume-Uni reconnaît un statut officiel à l'opposition².

Ils soulignent que *« dans certains Parlements, l'opposition bénéficie de larges possibilités d'expression ; dans d'autres, sa place dans l'organisation des travaux est définie plus précisément, sans qu'il en résulte nécessairement des capacités d'initiative plus étendues »*³.

En France, les partis et groupes politiques appartenant à l'opposition ne bénéficient pas de droits spécifiques, mais peuvent, pour ceux d'entre eux qui sont représentés au Parlement, accomplir leur mission dans le cadre des droits individuels et collectifs reconnus à tous les parlementaires.

En toute hypothèse, la reconnaissance de droits spécifiques à l'opposition, qu'elle s'appuie sur un régime déclaratif ou sur un autre procédé, implique une dérogation au principe constitutionnel d'égalité de traitement entre les partis et groupements politiques.

Tel était l'objet de l'article 1^{er} du projet de loi constitutionnelle, qui visait initialement à prévoir, à l'article 4 de la Constitution, que des droits particuliers pouvaient être reconnus par la loi aux partis et groupements politiques qui n'ont pas déclaré soutenir le Gouvernement.

Ce dispositif retirait donc tout obstacle constitutionnel à la définition d'un régime déclaratif.

Selon cette rédaction initiale, il appartenait au législateur de préciser les modalités de déclaration et de déterminer les droits particuliers dont devraient bénéficier les partis et groupements politiques de l'opposition. La définition des droits respectifs des groupes parlementaires de la majorité et de la minorité relèverait en revanche du règlement de chaque assemblée (article 24 du projet de loi constitutionnelle).

3. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale

Le texte adopté par l'Assemblée nationale vise à garantir, dans la loi, la participation des partis et groupements politique à la vie démocratique de la nation.

Les députés ont ainsi souhaité distinguer plus clairement que ne le faisait la rédaction initiale, le dispositif visant à ôter tout motif d'inconstitutionnalité à la reconnaissance de droits particuliers aux groupes

¹ Georges Vedel, *Le Monde*, 20-21 juillet 1958.

² Voir les rapports faits au nom de la commission des lois par MM. Patrice Gélard et Jean-Claude Peyronnet à l'issue des deux missions d'information sur les Parlements de pays européens, n^{os} [43](#) et [418](#) (2006-2007)

³ Voir le rapport précité n^o 418 (2006-2007), p. 34.

parlementaires de l'opposition¹, de celui attribuant des droits à l'ensemble des partis politiques, même s'ils ne sont pas représentés au Parlement.

Selon les auteurs de l'amendement, il s'agit de permettre l'élaboration de règles particulières en matière de financement des partis politiques, afin de **favoriser le pluralisme démocratique** en garantissant leurs moyens de fonctionnement, et de prévoir que les partis, même s'ils ne disposent pas de la majorité au Parlement, peuvent être associés à des moments importants de la vie nationale, tels que des célébrations.

En effet, le troisième alinéa de l'article 4 de la Constitution devrait permettre au législateur de garantir la participation des partis et groupements politiques, même minoritaires, à la vie démocratique.

Afin de conforter cet objectif, votre commission vous soumet un **amendement** tendant à préciser que la loi garantit la participation des partis politiques à la vie démocratique de la nation, **dans le respect du pluralisme**. Notre Constitution marquerait ainsi l'attachement de notre pays à l'existence et à l'expression de sensibilités politiques différentes.

Votre commission vous propose d'adopter l'article premier **ainsi modifié**.

Article 2

(art. 6 de la Constitution)

Limitation du nombre de mandats présidentiels consécutifs

Cet article tend à compléter l'article 6 de la Constitution afin de prévoir que « *nul ne peut être élu plus de deux fois consécutivement* ».

La rédaction actuelle de l'article 6 laisse au président la possibilité de solliciter un nouveau mandat autant de fois qu'il le souhaite.

Faut-il remettre en cause ce principe ?

Les expériences étrangères ne permettent pas de décider en faveur d'un système plutôt que d'un autre.

Aux Etats-Unis, le refus de Georges Washington de briguer un troisième mandat fit naître une véritable coutume constitutionnelle que le président Franklin Delano Roosevelt remit en cause en se faisant réélire pour un troisième (1940) puis un quatrième mandat (1944). En 1951, le constituant américain a souhaité revenir au principe originel en consacrant, par le vingt-deuxième amendement à la Constitution, la limitation du nombre total de mandats présidentiels².

Au début des années 90, portés par le mouvement de démocratisation qui a suivi l'éclatement de l'Union soviétique, de nombreux pays se sont dotés

¹ A l'article 24 du projet de loi constitutionnelle.

² Des règles particulières sont prévues pour le vice-président qui accède au pouvoir en cours de mandat : si la durée du mandat qui reste à courir est inférieure à deux années, le nouveau président pourra briguer deux autres mandats, dans le cas contraire, il ne sera autorisé à solliciter qu'un seul mandat.

de constitutions limitant à deux le nombre de mandats présidentiels. Ces principes ont rapidement été contestés, voire trahis sous la pression des chefs d'Etat en exercice.

En revanche, dans aucune des grandes démocraties parlementaires, la durée du mandat du chef du gouvernement, qui exerce la réalité du pouvoir exécutif, n'est limitée¹.

Il faut le reconnaître, les complications de notre histoire politique sont plutôt venues de l'encadrement du nombre de mandats plutôt que de l'absence de limitation.

Ainsi, la Constitution du 4 novembre 1848 (article 45) prévoyait que le Président de la République, élu pour quatre ans, n'était rééligible qu'après un intervalle de quatre années. Le refus de l'Assemblée de réviser la Constitution pour permettre à Louis-Napoléon Bonaparte de se représenter à l'issue de son premier mandat fut l'une des causes du coup d'Etat du 2 décembre 1851. Instruit par cette expérience, le constituant de la III^e République se prononça en faveur de la rééligibilité sans limite du chef de l'Etat (article 5 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 sur l'organisation des pouvoirs publics).

Au contraire, la Constitution du 27 octobre 1946 (article 29) interdit que le président de la République soit rééligible plus d'une fois sans préciser cependant si cette interdiction valait dans l'absolu ou seulement pour des mandats consécutifs². Cette disposition ne trouva toutefois jamais à s'appliquer et les constituants de 1958 en ont tiré les conséquences en ne retenant aucune contrainte en la matière³.

Sous la V^e République, tous les présidents de la République - à l'exception du président Georges Pompidou, décédé avant le terme de son premier mandat - ont brigué un deuxième mandat. Aucun d'entre eux n'a cependant sollicité un troisième mandat. L'âge auquel l'élu accède habituellement à la fonction suprême ainsi que la longueur du mandat présidentiel ont rendu improbable la possibilité pour le chef de l'Etat de se représenter une troisième fois aux élections présidentielles.

Cette perspective est devenue moins théorique depuis la révision constitutionnelle du 2 octobre 2000 et l'instauration d'un mandat d'une durée de cinq ans au lieu du septennat.

¹ *En Allemagne, le président de la République, en vertu de l'article 54 de la loi fondamentale, ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs, mais le chancelier n'est assujéti à aucune règle de cette nature.*

² « Ce n'est d'ailleurs pas une place de tout repos » commentait le président Vincent Auriol qui rappelait que « sur les quatorze présidents de la III^e République, quatre seulement sont arrivés au terme de leur mandat, sept ont dû démissionner, trois sont morts de mort violente » (cité par Jean-Pierre Camby, 1873-1973 : cent ans de septennat, in *Revue de droit public*, n° 4-2000, p. 947).

³ Michel Debré avait envisagé un long mandat (douze ans... correspondant selon lui à la « vie moyenne des régimes monarchiques ») non renouvelable. Le projet constitutionnel a fait prévaloir la règle traditionnelle du mandat de sept ans renouvelable.

Le Comité de réflexion présidé par M. Edouard Balladur n'avait toutefois pas retenu le principe d'une limitation du nombre de mandats. Il avait en effet mis en avant le souci de ne pas porter atteinte à la souveraineté du suffrage. En outre, plusieurs commentateurs ont regretté le caractère systématique d'une règle qui pourrait conduire à se priver d'une personnalité aux qualités exceptionnelles. Enfin, d'aucuns ont craint que le président, dans les dernières années de son second mandat, ne voie son autorité amoindrie. Ce dernier argument ne paraît pas déterminant : l'absence de perspectives de renouvellement peut aussi donner au président la faculté de prendre des initiatives nécessaires et pourtant impopulaires. Comme l'a relevé, de manière plus générale, l'exposé des motifs, il s'agit d'inviter le chef de l'Etat à « *agir plutôt qu'à chercher à se maintenir au pouvoir* ».

Pour votre commission, deux raisons plaident pour un certain encadrement du nombre de mandats exercés par le président de la République. D'abord, comme l'observe le rapport du Comité de réflexion, le « *temps politique correspondant dans l'ensemble des grandes démocraties à la détention et à l'exercice du pouvoir n'excède pas dix ans* ». Ensuite, la limitation du nombre de mandats peut apparaître comme la contrepartie justifiée du rôle éminent joué par le chef de l'Etat dans les institutions de la V^e République.

Il importe en outre de ne pas exagérer la portée de cette disposition dans la mesure où, si elle interdit plus de deux mandats consécutifs, elle laisse à un ancien président qui aurait déjà exercé ses fonctions pendant dix ans la possibilité de se présenter après un intervalle de cinq ans. Le système proposé peut ainsi s'accorder aux alternances politiques qui rythment traditionnellement notre vie démocratique.

Le texte initial du projet de loi constitutionnelle prévoyait que « *nul ne peut accomplir plus de deux mandats consécutifs* ».

Les députés ont estimé cette rédaction ambiguë : le choix du verbe « *accomplir* » pourrait laisser entendre que la limite posée par la Constitution ne vaudrait pas si le troisième mandat était écourté. A l'initiative de M. Gérard Charasse, l'Assemblée nationale a donc retenu une formulation plus claire, selon laquelle « *nul ne peut être élu plus de deux fois consécutivement* ».

Soucieuse d'améliorer encore cette rédaction, votre commission vous soumet un **amendement** afin de revenir au texte du Gouvernement et de remplacer le verbe « *accomplir* » par « *exercer* » qui n'emporte par les mêmes objections.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 2 **ainsi modifié**.

Article 3

(art. 8 de la Constitution)

**Limitation du nombre de ministres et
du nombre de membres du Gouvernement**

Cet article, supprimé par l'Assemblée nationale en première lecture, visait initialement à stabiliser la structure du gouvernement, en renvoyant à une loi organique la définition du nombre maximum de ministres et de celui des autres membres du Gouvernement.

Faut-il fixer, au sein d'une loi organique, une limite à l'effectif gouvernemental ?

En l'absence de texte déterminant la structure du Gouvernement, le nombre de membres et leurs attributions peuvent connaître des variations sensibles. En effet, l'article 8 de la Constitution dispose seulement que le Président de la République nomme le Premier ministre et, sur la proposition de ce dernier, « *les autres membres du Gouvernement* ».

Si le rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République relève que la moyenne du nombre de membres du Gouvernement s'établit, depuis 1958, à un peu plus de trente-cinq, on observe que cette moyenne a progressivement augmenté au fil du temps.

Ainsi, les gouvernements Pompidou 3 et 4 (1966-1967-1968) comptaient 28 et 29 membres, le gouvernement Chaban-Delmas (1969-1972) a atteint 39 membres et le seuil de 30 ou 40 membres a depuis été souvent dépassé. La forte augmentation de la taille des gouvernements entre les années 1974 et 1993 a atteint son maximum avec le gouvernement Rocard 2 (1988-1991 ; 48 membres). Le gouvernement Raffarin 3 (2004-2005) comportait encore 41 membres et le gouvernement actuel n'en compte que 29¹.

Ces oscillations se sont accompagnées de changements périodiques dans les attributions des ministres, en fonction du nombre de portefeuilles et de considérations politiques. Si le format des équipes gouvernementales paraît en général plus réduit dans les autres grandes démocraties, ce constat doit être nuancé.

En effet, selon une étude de législation comparée du Sénat, **la Belgique est, parmi huit pays européens étudiés², le seul dont la Constitution comporte des règles précises sur la composition du gouvernement**, l'effectif maximal du conseil des ministres, auquel ne participent pas les secrétaires d'Etat, étant fixé à quinze³. Dans les autres pays

¹ Rapport issu de la mission d'audit et de modernisation sur la coordination du travail interministériel (juillet 2007).

² Il s'agit de l'Allemagne, de l'Autriche, de la Belgique, de l'Espagne, de l'Italie, des Pays-Bas, du Portugal et du Royaume-Uni. [Etude de législation comparée du Sénat n° LC 94](#), octobre 2001.

³ Article 99 de la Constitution.

examinés, la Constitution définit le mode de désignation des ministres et, parfois, des secrétaires d'Etat, mais ne donne aucune précision sur la composition du gouvernement.

En Espagne, la loi du 16 août 1983 avait défini quinze départements ministériels aux attributions précises. Toutefois, la loi du 27 novembre 1997 donne au président du gouvernement le pouvoir de créer, modifier ou supprimer les départements ministériels et les secrétariats d'Etat par voie réglementaire. La structure gouvernementale est cependant restée stable, le gouvernement constitué le 12 avril 2008 par M. José Luis Rodriguez Zapatero comportant 17 membres.

En Italie, un décret-loi pris en application de l'article 95-3 de la constitution fixe à 12 le nombre de ministères dotés d'un portefeuille, c'est-à-dire d'un budget propre, auxquels s'ajoutent les ministères sans portefeuille¹.

En Allemagne, aucun texte ne fixe la structure du Gouvernement, mais le nombre de ministres demeure faible. Ainsi, le gouvernement de Mme Angela Merkel compte, outre la chancelière, quatorze ministres de plein exercice et six ministres délégués. Toutefois, chaque ministre est assisté par deux secrétaires d'Etat parlementaires, qui ne font pas partie du gouvernement et appartiennent au Bundestag.

Enfin, au Royaume-Uni, l'effectif total du cabinet ne peut dépasser trente membres, en application de la loi de 1975 sur les salaires des ministres. En général, le nombre de ministres de plein exercice n'excède pas la vingtaine. Mais ces derniers peuvent être assistés de secrétaires d'Etat et de sous-secrétaires d'Etat dont la loi limite les effectifs à cinquante et quatre-vingt-trois.

Le Comité présidé par M. Edouard Balladur n'avait pas jugé utile de prévoir qu'une loi organique fixerait la structure du Gouvernement, jugeant préférable de laisser au Président de la République et au Premier ministre la latitude nécessaire pour répondre « aux nécessités du moment » et aux « impératifs mêmes de la réforme de l'Etat »². Le Comité ne s'est pas non plus montré favorable à la fixation d'un nombre maximal de membres du Gouvernement par le législateur organique, qui présenterait, selon lui, plus d'inconvénients que d'avantages. Selon le professeur Bernard Dolez, « *il est sans doute préférable de miser sur la sagesse de l'exécutif plus que sur la norme juridique pour stabiliser la structure gouvernementale* »³.

Néanmoins, l'article 3 du projet de loi constitutionnelle tendait initialement à compléter l'article 8 de la Constitution, relatif à la nomination du Premier ministre et des membres du gouvernement, afin de renvoyer à une

¹ Au nombre de neuf dans le gouvernement constitué par M. Silvio Berlusconi le 8 mai 2008.

² Voir le rapport précité, p. 27.

³ Bernard Dolez, *L'article 3, Petites affiches*, 14 mai 2008, n° 97, p.14.

loi organique la définition du nombre maximum des ministres, d'une part, et des autres membres du gouvernement, d'autre part.

L'Assemblée nationale a supprimé cet article à l'initiative de son rapporteur, M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois¹, et de plusieurs de ses collègues, contre l'avis du Gouvernement.

Il paraît en effet indispensable de laisser au Président de la République et au Premier ministre une souplesse dans la définition de la structure gouvernementale.

Certes, la fixation d'un nombre maximum de membres permettrait d'éviter certains excès observés dans le passé. Certains observateurs estiment en outre qu'un tel maximum inciterait à stabiliser la répartition des compétences ministérielles et faciliterait l'identification des responsabilités.

Votre rapporteur souligne que la multiplication des secrétaires d'Etat aux compétences morcelées ne favorise pas nécessairement l'intelligibilité de l'action gouvernementale. Il estime par ailleurs que cette action peut être conduite efficacement par des équipes gouvernementales à l'effectif resserré.

Cependant, la composition du Gouvernement relève de la responsabilité du Président de la République et du Premier ministre. L'exercice de cette responsabilité suppose que les deux plus éminents titulaires du pouvoir exécutif soient en mesure de composer une équipe gouvernementale adaptée aux problèmes de l'époque et à la conduite de leur politique.

Il n'apparaît donc pas souhaitable d'entraver l'exercice de cette responsabilité en fixant au sein d'une loi organique le nombre maximum de ministres et de membres du Gouvernement.

Aussi, votre commission vous propose-t-elle de **maintenir la suppression de l'article 3.**

Article 3 bis (nouveau)
(art. 11 de la Constitution)

Proposition de loi soutenue par une pétition d'un dixième des électeurs

Le présent article tend à modifier l'article 11 de la Constitution pour instituer une procédure de référendum d'initiative populaire.

A l'heure actuelle, la Constitution autorise plusieurs catégories de référendums, entendus comme des consultations des électeurs tendant à l'approbation d'un texte :

- **l'article 89** de la Constitution prévoit que, pour les révisions de la Constitution, dont l'initiative appartient concurremment au Président de la République sur proposition du Premier ministre, et aux membres du Parlement, le projet de révision, d'abord adopté par les deux assemblées en

¹ L'Assemblée nationale a adopté en première lecture six amendements identiques de suppression de cet article.

termes identiques, doit ensuite être approuvé par référendum. Toutefois, s'il s'agit d'un projet de loi, le Président de la République peut choisir de le soumettre au Parlement réuni en Congrès, qui doit alors l'approuver à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés.

Deux réserves expresses sont mentionnées à l'article 89 : aucune procédure de révision ne peut avoir lieu s'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire national et la forme républicaine de Gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision ;

- **l'article 53** de la Constitution prévoit que nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées ;

- **l'article 11** de la Constitution, dont la rédaction actuelle est issue de la révision constitutionnelle du 4 août 1995, prévoit que le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique ou sociale de la Nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement de la Constitution.

A deux reprises (en 1962 et 1969), la procédure de l'article 11 a cependant été utilisée pour modifier la Constitution, dont une fois avec succès pour instaurer l'élection du Président de la République au suffrage universel direct¹.

L'article 11 précise que dans l'hypothèse où le référendum est organisé sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat.

Lorsque le référendum a conclu à l'adoption du projet de loi, le Président de la République promulgue la loi dans les quinze jours qui suivent la proclamation des résultats de la consultation ;

- institué par la révision constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République², **l'article 72-1 de la Constitution**, dans son deuxième alinéa, dispose que, dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité.

¹ *Loi référendaire n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.*

² *Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 et articles L.O. 1112-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.*

En revanche, en l'état actuel du droit, à la différence de l'Italie¹, de la Suisse² ou encore, aux Etats-Unis, de l'Etat de Californie, la Constitution ne permet pas l'organisation d'un référendum à l'initiative d'une fraction du corps électoral.

Le présent article, issu d'amendements identiques des différents groupes de l'Assemblée nationale sous-amendés par le rapporteur, tend à compléter l'article 11 de la Constitution, afin de prévoir qu'un référendum législatif relatif à l'une des matières visées au premier alinéa de cet article peut être demandé par un cinquième des membres du Parlement (soit 182 parlementaires en mai 2008) soutenus par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales (soit environ 4,2 millions de personnes).

Cette procédure inédite en droit français (si l'on fait exception de la Constitution de 1793 dont les dispositions ne furent pas appliquées) est issue de la proposition n° 66 du Comité présidé par M. Edouard Balladur, elle-même inspirée du référendum d'initiative minoritaire préconisé par le Comité consultatif pour une révision de la Constitution présidé par le doyen Vedel (recommandation n° 38³).

Ce dispositif est le suivant :

- l'initiative du référendum reviendrait à un cinquième des parlementaires soutenus par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales (sous la forme probable d'une pétition)⁴. Il ne s'agit donc pas *stricto sensu* d'une initiative populaire même si, dans les faits, une pétition regroupant le nombre requis d'électeurs pourrait inciter les parlementaires à demander un référendum ;

- l'initiative prendrait la forme d'une proposition de loi. Elle ne pourrait pas abroger une disposition législative promulguée depuis moins d'un an. Cette restriction a pour objet d'éviter que la procédure puisse permettre à un groupe parlementaire d'essayer de remettre en cause immédiatement, par la voie référendaire, un texte qu'il aurait combattu lors des débats parlementaires, mais qui aurait été adopté définitivement par le Parlement.

¹ En Italie, le référendum d'initiative populaire permet aux électeurs d'avoir un droit de veto sur certains textes que le Parlement vient d'adopter et même d'abroger des lois en vigueur.

² En Suisse, comme en Californie, un certain nombre d'électeurs peut, à travers un référendum d'initiative populaire, s'opposer à un texte adopté par le Parlement et demander l'adoption de certains textes législatifs.

³ Rapport remis au Président de la République le 15 février 1993.

⁴ Ce droit de pétition est aujourd'hui reconnu d'une part, devant le Parlement par l'article 4 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 et les règlements de chaque assemblée parlementaire, et, d'autre part, aux électeurs d'une collectivité territoriale par l'article 72-1 de la Constitution et l'article L. 1112-16 du code général des collectivités territoriales, en vue de demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence (un cinquième des électeurs d'une commune ou un dixième des électeurs d'une autre collectivité peut faire cette demande, la décision d'organiser la consultation relevant de l'assemblée concernée).

En commission des lois, qui avait initialement repoussé ce dispositif, le rapporteur de l'Assemblée nationale s'est d'ailleurs montré réservé sur cette procédure, estimant qu'elle aboutirait plus souvent à un débat parlementaire qu'à un référendum, et craignant que « *les campagnes de signature de pétitions génèrent une frustration des citoyens dont les attentes ne pourraient être satisfaites compte tenu des conditions strictes prévues pour organiser un référendum* ».

La régularité de l'initiative serait contrôlée par le Conseil constitutionnel, dans des conditions fixées par une loi organique. Il convient de rappeler qu'aujourd'hui, le Conseil constitutionnel est chargé de veiller à la régularité des opérations de référendum prévues aux articles 11 et 89, ainsi qu'au titre XV de la Constitution, et d'en proclamer les résultats¹.

Conformément à une position prise en 1962², confirmée par la suite, il se refuse à opérer un contrôle de constitutionnalité des lois référendaires adoptées, qui « *constituent l'expression directe de la souveraineté nationale* »³. Il a aussi longtemps renoncé à examiner les actes préparatoires aux campagnes référendaires, estimant que ses pouvoirs consultatifs étaient exclusifs de ses pouvoirs juridictionnels, jusqu'en 2000 où il s'est déclaré compétent⁴.

Il reviendra au législateur organique de préciser les modalités de contrôle de l'initiative populaire. Votre rapporteur constate que la rédaction de l'article tend à indiquer que le contrôle dévolu au Conseil serait celui de la recevabilité formelle de l'initiative (validité des signatures...) et de l'adéquation de l'objet avec la liste des matières de l'article 11.

Par cohérence, votre commission vous propose que la constitutionnalité de ces initiatives référendaires soit contrôlée conformément aux dispositions de l'article 61 de la Constitution (article additionnel avant l'article 26 du projet de loi).

Ce contrôle de constitutionnalité « en amont » de l'adoption de l'initiative référendaire permettrait d'éviter qu'un texte contraire à la Constitution ou aux normes internationales ne puisse être soumis aux suffrages des électeurs puis faire l'objet de l'exception d'inconstitutionnalité ouverte désormais à l'article 61-1 de la Constitution.

¹ Article 60 de la Constitution.

² Dans sa décision n° 62-20 du 6 novembre 1962, le Conseil s'était déclaré incompétent pour répondre à une demande du Président du Sénat lui demandant de vérifier la constitutionnalité de la loi relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, adoptée par le référendum du 28 octobre 1962.

³ Dans sa décision n° 92-313 du 23 septembre 1992, le Conseil s'est déclaré incompétent pour vérifier la constitutionnalité de la loi autorisant la ratification du traité sur l'Union européenne dit traité de Maastricht, adoptée par voie de référendum le 20 septembre 1992.

⁴ décision du 25 juillet 2000-Hauchemaille.

La proposition de loi devrait être examinée¹ par l'Assemblée nationale et le Sénat dans un délai fixé par une loi organique. A défaut d'examen dans ce délai (le Comité Vedel envisageant quatre mois et le Comité présidé par M. Edouard Balladur, un an), le Président de la République devrait soumettre la proposition à référendum.

Votre rapporteur estime que le délai butoir (d'un an), proposé par le Comité de réflexion et de proposition, pourrait être repris par le législateur organique.

Votre commission vous propose un amendement qui a un triple objectif :

- améliorer la rédaction du dispositif ;

- préciser que la loi organique visant à définir les modalités de contrôle de la recevabilité formelle des initiatives populaires fixerait en outre les conditions de présentation d'une telle initiative. On pourrait par exemple envisager que de telles initiatives ne puissent être proposées dans l'année précédant une élection présidentielle ;

- regrouper, dans un souci de clarté, les modifications de l'article 11 de la Constitution proposées par les articles 3 *ter* et 3 *quater* nouveaux du projet de loi au sein du présent article. L'article 3 *ter* prévoit que pourraient être soumis au référendum des projets de loi portant sur des réformes relatives à la politique environnementale de la Nation et l'article 3 *quater* opère une coordination avec l'introduction, par le présent article, du référendum d'initiative populaire.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 3 *bis* **ainsi modifié.**

Article 3 ter (nouveau)
(art. 11 de la Constitution)

Extension du champ du référendum législatif

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale et issu d'un amendement de M. Bertrand Pancher, tend à modifier l'article 11 de la Constitution pour étendre le champ des référendums législatifs aux réformes relatives à la politique environnementale de la Nation.

La prise en considération progressive des enjeux environnementaux² a été **consacrée dans notre droit en 2004, par l'insertion de la Charte de l'environnement dans notre « bloc » de constitutionnalité.**

¹ En 1993, le Comité Vedel proposait quant à lui une alternative entre une « adoption » de la proposition par les deux chambres ou un référendum organisé par le Conseil constitutionnel.

² A cet égard peuvent être mentionnées les lois n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature et n° 95-101 du 12 février 1995 relative au renforcement de la protection de la nature.

Comme le rappelait alors notre collègue Patrice Gélard, rapporteur au nom de votre commission des lois¹, « *après la première génération des droits politiques affirmés dans la Déclaration de 1789, la deuxième génération des droits économiques et sociaux reconnus par le préambule de la Constitution de 1946, le Constituant souhaite affirmer, avec la Charte de l'environnement, des droits de la troisième génération* ».

Selon lui, cette adoption de la Charte avait « *pour objet d'une part, comme préalable nécessaire à l'action, de susciter une meilleure prise de conscience des enjeux environnementaux et, d'autre part, de poser plusieurs principes destinés à favoriser une action positive de l'homme sur son milieu naturel.* »

Les droits et devoirs définis par la Charte de l'environnement

Les droits :

-**droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé** (art. 1^{er}) ;

-**droit d'accès aux informations** relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de **participation à l'élaboration des décisions publiques dans ce domaine** (art. 7).

Les devoirs :

*Pour toute personne :

-devoir de **participer à la préservation de l'environnement** (art. 2) ;

-devoir de **prévenir les atteintes** à l'environnement ou, à défaut, d'en limiter les conséquences (art. 3) ;

-devoir de **réparation des dommages** causés à l'environnement (art. 4).

*Pour les autorités publiques :

-respect du **principe de précaution** (art. 5) ;

-devoir de **promotion du développement durable** (art. 6) ;

-**prise en compte des principes de la Charte dans l'action européenne et internationale de la France** (art. 10).

*Pour les secteurs concernés :

-pour **l'éducation et la formation**, devoir de contribuer à l'exercice des droits et devoirs définis par la Charte (art. 8) ;

-pour la **recherche et l'innovation**, devoir d'apporter un concours à la sauvegarde de l'environnement (art. 9).

¹ [Rapport n° 352 \(2003-2004\)](#)

Cette consécration fait suite à la prise de conscience¹ des évolutions climatiques récentes, qui impliquent des changements de modes de vie, à la répétition de catastrophes naturelles (inondations, sécheresse...) et de problèmes sanitaires, mais aussi d'un plus grand souci des pouvoirs publics de prendre des décisions encourageant à un **développement durable** de la société.

Désormais, l'ensemble des politiques publiques sont décidées, mises en œuvre et évaluées à l'aune d'un critère environnemental.

La démarche initiée par le « Grenelle de l'environnement », s'inscrit dans cette logique. A travers ce dernier, le Gouvernement a en effet mené en 2007 un long processus de consultations constitué de multiples rencontres entre acteurs politiques, économiques et associatifs, pour préparer des décisions destinées à mieux intégrer les enjeux environnementaux dans les politiques publiques et la vie quotidienne des Français.

Ces enjeux environnementaux suscitent en effet un intérêt croissant chez les citoyens. Certaines décisions publiques ou privées soulèvent des interrogations quant à leurs conséquences pour l'environnement, par exemple au regard de l'application du principe de précaution², ou des demandes d'information toujours plus nombreuses. Les débats récents sur le projet de loi relatif aux organismes génétiquement modifiés sont significatifs à cet égard.

Le dispositif inséré par le présent article semble donc pertinent. Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement ou sur proposition conjointe des deux assemblées, mais aussi un cinquième des parlementaires soutenus par un dixième des électeurs doivent pouvoir **soumettre à référendum des projets de réforme législative en matière environnementale.**

Les garanties fixées pour la recevabilité des initiatives populaires permettront simultanément d'éviter toute tentative de groupes non représentatifs de remettre en cause des décisions législatives dès leur adoption définitive par le Parlement.

Par coordination avec son amendement regroupant à l'article 3 *bis* l'ensemble des modifications apportées à l'article 11 de la Constitution, votre commission vous propose de **supprimer l'article 3 *ter*.**

¹ Cet enjeu est bien illustré par le discours de M. Jacques Chirac, alors Président de la République devant l'assemblée plénière du sommet mondial du développement durable du 2 septembre 2002 : « Notre maison brûle et nous regardons ailleurs. (...) La terre et l'humanité sont en péril et nous en sommes tous responsables. Il est temps d'ouvrir les yeux. Sur tous les continents, les signaux d'alerte s'allument. »

² Selon l'article 5 de la Charte, « Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage. »

Article 3 quater (nouveau)
(art. 11 de la Constitution)

Promulgation des propositions de loi référendaires

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale et issu de trois amendements identiques présentés respectivement par le rapporteur, par M. Christian Vanneste et par M. Arnaud Montebourg, tend à modifier l'article 11 de la Constitution, pour préciser que lorsqu'un référendum a conclu à l'adoption d'une « proposition de loi », le Président de la République promulgue la loi dans les quinze jours qui suivent la proclamation des résultats de la consultation, comme il le fait déjà, en l'état du droit, pour les projets de loi adoptés par référendum.

Cette disposition est une conséquence du nouveau référendum d'initiative populaire créé par l'article 3 *bis* du présent texte, qui prévoit d'une part, que les initiatives populaires donnent lieu au dépôt et à l'examen d'une proposition de loi par le Parlement et que, d'autre part, si les deux assemblées ne se sont pas prononcées sur cette initiative dans un délai fixé par la loi organique, le Président de la République la soumet à référendum.

Par coordination avec son amendement regroupant l'ensemble des modifications apportées à l'article 11 de la Constitution au sein de l'article 3 *bis*, votre commission vous propose de **supprimer l'article 3 quater**.

Article 4
(art.13 de la Constitution)

Avis conjoint des commissions parlementaires sur certaines nominations effectuées par le Président de la République

Cet article vise à compléter l'article 13 de la Constitution afin de soumettre certaines des nominations effectuées par le Président de la République à l'avis préalable de la « *réunion des deux commissions parlementaires permanentes compétentes* » de chaque assemblée.

En vertu de l'article 13 de la Constitution, le Président de la République « *nomme aux emplois civils et militaires de l'Etat* ».

Le pouvoir de nomination du Président de la République

Le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce selon deux modalités :

1° Par **décret en Conseil des ministres**¹ :

- pour les emplois visés par le troisième alinéa de l'article 13 de la Constitution (conseillers d'Etat, grand chancelier de la légion d'honneur, ambassadeur et envoyés extraordinaires, conseillers maîtres à la Cour des comptes, préfets, représentants de l'Etat dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle Calédonie, officiers généraux, recteurs des académies, directeur des administrations centrales) ;

- pour les emplois visés par l'ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958 portant loi organique concernant la nomination aux emplois civils et militaires de l'Etat (procureur général près la Cour de cassation, procureur général près la Cour des comptes, procureur général près une cour d'appel) ;

- pour les emplois de direction dans les établissements publics, les entreprises publiques et les sociétés nationales visées par le décret n° 59-587 du 29 avril 1959.

2° Par **décret du Président de la République** en vertu de l'ordonnance du 28 novembre 1958 pour les emplois suivants : membres du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes, professeurs de l'enseignement supérieur, magistrats de l'ordre judiciaire, officiers, membres du corps préfectoral et de tous les corps dont le recrutement est en principe assuré par l'école nationale d'administration.

La création de nouveaux organes comme les autorités administratives indépendantes a élargi encore le champ des emplois désignés par le Président de la République.

3° Le pouvoir de nomination pour les autres emplois peut être délégué au Premier ministre par le Président de la République pour être exercé en son nom (article 13 de la Constitution, dernier alinéa). Cependant, la procédure de délégation du chef de l'Etat au Premier ministre, prévue par l'article 3 de l'ordonnance du 28 novembre 1958, n'a guère été utilisée.

Il a été admis que le Premier ministre exerçait de plein droit ce pouvoir en vertu de l'article 21 de la Constitution (« *sous réserve des dispositions de l'article 13* », le Premier ministre nomme aux emplois civils et militaires) et qu'il pouvait lui-même le déléguer aux autres ministres.

Par ailleurs, l'article 4 de l'ordonnance précitée prévoit que des « *dispositions particulières législatives ou réglementaires* » peuvent confier le pouvoir de nomination « *notamment par mesure de simplification ou de déconcentration administratives, aux ministres ou aux autorités subordonnées* »

¹ Les bases juridiques qui fondent ce pouvoir de nomination laissent, comme le remarquait le rapport établi par le « Comité Balladur », le sentiment d'un certain « désordre » : le troisième alinéa de l'article 13 de la Constitution énumère une liste d'emplois et le dernier alinéa de cet article renvoie à la loi organique le soin de déterminer les autres emplois auxquels il peut être pourvu en Conseil des ministres ; la loi organique du 28 novembre 1958 prise sur ce fondement renvoie elle-même à un décret en conseil des ministres le soin de compléter cette liste au prix d'une incompétence négative car la loi organique n'épuise pas la compétence que lui a confiée l'article 13 de la Constitution (Anne-Marie Lepourhier in *Du nouveau dans la Constitution, Petites affiches*, 14 mai 2008, n° 97, p17).

Le pouvoir de nomination du Président de la République est d'ores et déjà soumis à certaines limites.

Il est d'abord toujours soumis au contreseing du Premier ministre et du ou des ministres responsables. En outre, une partie des nominations est délibérée en conseil des ministres. Par ailleurs, à l'exception des « *emplois supérieurs laissés à la décision du Gouvernement* » en vertu de l'article 1^{er} du décret n° 85-779 du 24 juillet 1985, le pouvoir s'exerce dans le respect des règles statutaires propres à chaque corps de la fonction publique. Il est en outre strictement encadré s'agissant de la désignation des magistrats en vertu de l'article 65 de la Constitution.

Enfin, le développement au cours des vingt dernières années des autorités administratives indépendantes, dont beaucoup sont des organes collégiaux, a conduit à un partage du pouvoir de nomination entre le Président de la République et d'autres autorités sur le modèle qui avait déjà été retenu par l'article 56 de la Constitution pour la désignation des membres du Conseil constitutionnel.

Plus récemment encore, plusieurs lois ont subordonné la désignation d'une autorité par le Président de la République à un avis des commissions compétentes du Parlement. Tel a été le cas pour le président de la Commission de régulation de l'énergie¹, pour le président de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes², et, à l'initiative de votre commission des lois, pour le Contrôleur général des lieux de privation de liberté³.

Faudrait-il aller plus loin ?

Le modèle américain offre l'exemple d'un pouvoir très étendu du pouvoir législatif sur les nominations. Aux Etats-Unis, les nominations à l'initiative du Président ne sont pas soumises à un simple avis préalable des parlementaires mais à une véritable **approbation** qu'il appartient au Sénat de donner⁴. En outre, cette procédure concerne tous les « *officers* » dont la désignation n'obéit pas à des règles constitutionnelles spécifiques⁵, soit 200 nominations environ (ministres et membres de cabinets ministériels, titulaires de postes de direction dans les agences fédérales et les instances de régulation, ambassadeurs, procureurs généraux, officiers de police fédéraux, juges fédéraux, juges à la Cour suprême...). Après une enquête de moralité⁶ destinée en particulier à mettre en lumière d'éventuels conflits d'intérêts entre

¹ Loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie.

² Loi n° 2007-309 du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur.

³ Loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 relative au Contrôleur général des lieux de privation de liberté appliquée pour la première fois devant votre commission des lois le 29 mai 2008.

⁴ « *With the advice and consent of the Senate* », (section 2 de l'article II de la Constitution).

⁵ Le Congrès peut cependant confier au Président, aux chefs de cours ou aux chefs de départements ministériels le soin de décider seul des nominations jugées les moins importantes.

⁶ Elle est conduite par le FBI et l'Office of Government Ethics.

le candidat pressenti et la mission qui lui incomberait, le candidat est entendu en audition par la commission compétente du Sénat.

En cas de recommandation favorable, la candidature est soumise au Sénat en formation plénière qui peut approuver la nomination par un vote simple, la reporter ou remettre sa décision à plus tard. Près de 99 % des candidatures proposées sont approuvées, mais la procédure peut avoir un effet dissuasif et conduire le Président à renoncer à proposer un candidat face à une opposition annoncée du Sénat. Le système américain offre ainsi des garanties de transparence qui n'existeraient pas si les nominations étaient arrêtées dans le seul cercle de l'exécutif.

Il présente cependant aussi des inconvénients.

Le Sénat n'est tenu par aucun délai et l'ampleur des confirmations auxquelles il doit procéder –en particulier lors de l'installation d'une nouvelle administration– peut retarder les nominations.

Un tel dispositif, justifié dans le cadre américain en vertu de la théorie des « checks and balance », est difficilement transposable. Il n'en est d'ailleurs aucun autre exemple dans les démocraties européennes¹.

Le principe d'un avis préalable à une désignation qui ne lie pas l'exécutif mais peut influencer son choix semble plus proche de nos traditions parlementaires. Telle est d'ailleurs la piste de réflexion actuellement ouverte au Royaume-Uni².

Telle est aussi la voie ouverte par les initiatives législatives françaises que le projet de loi constitutionnelle entend généraliser et renforcer.

Le présent article prévoit d'encadrer, comme le suggérait la proposition n° 8 du Comité présidé par M. Edouard Balladur, la procédure de nomination effectuée par le Président de la République pour certaines catégories d'emplois ou de fonctions.

¹ *Sous réserve de l'approbation, au sein des instances européennes, de la désignation du président de la Commission européenne ainsi que du collège des commissaires par le Parlement européen qui s'apparente toutefois à l'investiture d'un « gouvernement » par le Parlement. L'habitude a été prise de procéder à l'audition de chacun des commissaires par la commission compétente dans le domaine couvert par son portefeuille.*

² *La commission du Trésor de la Chambre des communes avait entendu dès 1997 les personnalités nommées au comité de politique monétaire de la Banque d'Angleterre afin d'apprécier l'indépendance et les compétences professionnelles des intéressés. Le nouveau Premier ministre, M. Gordon Brown, dans son discours à la Chambre des communes, le 3 juillet 2007 (Constitutional Reform Statement) a souhaité la généralisation de cette procédure pour la nomination d'autres autorités telles que le contrôleur général des prisons (chief inspector of prisons), le commissaire chargé de la gestion de la fonction publique (First civil commissioner), l'Ombudsman responsable de l'examen des plaintes contre les administrations locales (local government Ombudsman) les autorités de régulation économique. A cette occasion, le Premier ministre a privilégié le principe de l'avis simple, rendu public, plutôt que de l'avis conforme.*

• **Les emplois concernés**

Ces emplois seraient déterminés en raison de leur importance « pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation », soit un domaine très étendu, la référence à la dimension sociale incluant traditionnellement les emplois à caractère culturel.

Il appartiendra à une loi organique de les définir. Le Comité présidé par M. Edouard Balladur s'était efforcé d'en dresser une liste¹. Encore celle-ci n'incluait-elle pas les emplois importants pour la vie sociale de la Nation auxquels le Comité n'avait pas fait référence dans sa recommandation.

La nouvelle procédure de désignation serait en revanche écartée pour les emplois mentionnés au troisième alinéa de l'article 13. Selon le rapport du Comité Balladur, cette exclusion serait étendue à tous les emplois qui, de manière générale, sont la traduction du pouvoir, confié au Gouvernement par l'article 20 de la Constitution, de « *disposer de l'administration* ».

Le projet de loi constitutionnelle ne mentionnait que les « emplois ». L'Assemblée nationale, à l'initiative de sa commission des lois, a souhaité également viser les « fonctions » afin de prendre en compte les présidents des autorités administratives indépendantes et des entreprises publiques.

• **La procédure**

Dans sa version initiale, le texte proposé par le Gouvernement prévoyait de soumettre ces nominations à l'avis d'une commission constituée de membres des deux assemblées dont la loi organique aurait déterminé la composition et les modalités d'intervention.

Les députés ont modifié ce dispositif à la suite d'un amendement de la commission des lois afin :

- d'une part, de confier le soin de formuler l'avis sur ces nominations à la réunion des deux commissions permanentes compétentes de chaque assemblée ;

- d'autre part, de donner un pouvoir d'opposition dans le cas où la réunion des commissions permanentes compétentes a émis un avis négatif à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés.

Trois hypothèses pourraient ainsi se présenter :

1° un avis favorable peut être acquis à une majorité simple ; il ne lie pas le Chef de l'Etat qui pourrait choisir de désigner un autre candidat à la seule condition de soumettre de nouveau le choix de cette personne à l'avis des commissions parlementaires ;

2° l'avis négatif adopté à une majorité simple ne lie pas davantage le Président de la République ; celui-ci peut décider de confirmer son choix pressenti au risque que le crédit de la personne ainsi désigné en soit affecté ;

¹ Voir annexe n° 4.

3° l'avis négatif voté à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés interdit en revanche la nomination et contraint le Président à soumettre un autre candidat à l'examen du Parlement.

L'Assemblée a également précisé opportunément, comme le proposait M. Jean-Luc Warsmann, que l'avis serait **public**.

Elle a, de même, ajouté un alinéa afin de renvoyer à une loi simple la détermination des commissions permanentes compétentes selon les emplois ou fonctions concernées ainsi que les modalités selon lesquelles les avis sont rendus.

Votre commission approuve le choix de confier aux commissions permanentes des deux assemblées la responsabilité de formuler un avis sur les désignations effectuées par le Président de la République. Une commission commune aux deux assemblées dont la seule vocation serait de rendre un avis sur les désignations, comme l'envisageait le texte initial du Gouvernement, pourrait donner lieu à une excessive politisation de la procédure, à rebours de l'objectif recherché.

Les commissions permanentes apparaissent le cadre le plus adapté pour l'exercice de cette nouvelle compétence constitutionnelle : leur spécialisation s'accorde à la diversité des domaines dans lesquels interviendront les désignations ; leur expérience, leur connaissance des dossiers acquise dans leur secteur de compétence leur permettent de mieux évaluer la capacité de la personne pressentie à assumer ses responsabilités.

La référence à la réunion des « **deux** » commissions compétentes de chaque assemblée peut néanmoins apparaître limitative car une même nomination est susceptible d'intéresser plusieurs des commissions permanentes au Sénat ou à l'Assemblée nationale.

Surtout, votre commission s'interroge sur le principe même d'une « **réunion** » des commissions permanentes de chaque assemblée.

Dans un tel système, les sénateurs seraient-ils vraiment en mesure de peser sur le sens de l'avis rendu ? Leur représentation sera plus particulièrement affaiblie lorsque l'effectif des commissions présente de fortes disparités selon les assemblées -si, à titre d'exemple, un avis devait être rendu aujourd'hui selon ces règles, sur une personnalité appelée à exercer une responsabilité importante dans le domaine culturel, il faudrait réunir la commission des affaires culturelles du Sénat (54 membres) et la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale (144 membres)...

Il importe en outre de ne pas négliger les difficultés pratiques liées à la réunion conjointe, à intervalles réguliers, des commissions permanentes dans leur formation plénière pour donner un avis.

Dans le système bicaméral qui est le nôtre, il est juste que chaque assemblée puisse faire entendre sa voix. Ainsi, votre commission vous soumet

un **amendement** afin que l'avis soit rendu de manière séparée par les commissions permanentes compétentes du Sénat et de l'Assemblée nationale¹.

Les divergences éventuelles entre les deux assemblées ne seraient pas dirimantes dans la mesure où l'avis ne lie pas l'autorité de nomination.

Le principe d'un veto mérite d'être conservé et supposerait qu'il ait été exprimé par les trois cinquièmes des suffrages exprimés à la commission du Sénat et à celle de l'Assemblée nationale.

Il appartiendrait aux règlements des assemblées de fixer les conditions dans lesquelles cet avis serait rendu. Selon votre commission, l'avis pourrait être précédé de l'**audition** de la personnalité proposée.

La nouvelle procédure introduite à l'article 16 de la Constitution ne contribuera pas seulement à renforcer les pouvoirs du Parlement. Elle est aussi un gage de la qualité des personnalités désignées : le choix de l'exécutif aura en effet été éclairé par une **délibération** nourrie par la diversité des expressions politiques mais aussi l'expérience des parlementaires. Par lui-même le dispositif devrait conduire à écarter les candidatures de complaisance au bénéfice des compétences les mieux reconnues.

Votre commission vous propose d'adopter cet article **ainsi modifié**.

Article 5

(art. 16 de la Constitution)

Contrôle de la durée d'exercice des pleins pouvoirs dévolus au Président de la République en cas de crise majeure

Cet article tend à compléter l'article 16 de la Constitution afin de confier au Conseil constitutionnel le contrôle de la durée d'exercice des pouvoirs d'exception reconnus au Président de la République en cas de crise d'une extrême gravité.

Le recours aux pleins pouvoirs prévu par l'article 16 de la Constitution est soumis à certaines conditions de fond (menace grave et immédiate sur les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux et une interruption du fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels) et de forme (consultation pour avis du Premier ministre, des présidents des assemblées, du Conseil constitutionnel –dont l'avis motivé est publié au Journal officiel conformément à l'article 53 de l'ordonnance organique n° 58–1067 du 7 novembre 1958– en outre, la Nation doit être informée par un message).

Il appartient au Président de la République d'apprécier si les conditions du recours à l'article 16 sont satisfaites : il n'est pas lié par les avis qu'il reçoit et sa décision n'est pas contresignée.

¹ Si plusieurs commissions au sein d'une même assemblée se trouvaient compétentes, elles pourraient rendre leur avis conjointement si le règlement de l'assemblée le prévoyait.

Les mesures prises dans le cadre de l'article 16 sont quant à elles soumises à l'avis –non public– du Conseil constitutionnel¹. Le Parlement se réunit de plein droit et l'Assemblée nationale ne peut être dissoute.

Si ces mesures « *doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission* », le Chef de l'Etat est seul juge de la durée d'exercice des pouvoirs exceptionnels dont il dispose.

L'absence de toute disposition de contrôle de la durée d'exercice des pleins pouvoirs constitue une lacune indéniable de la rédaction de l'article 16. Elle a d'ailleurs donné lieu à une pratique contestable lors de la seule utilisation de cet article, à la suite du putsch des généraux Challes, Salan, Jouhaud et Zeller en Algérie le 22 avril 1961. Alors que le putsch avait pris fin dès le 25 avril, le recours à l'article 16, décidé le 26 avril, a été prolongé jusqu'au 29 septembre 1961².

Après ces événements, Léon Noël, président du Conseil constitutionnel de 1959 à 1965 a estimé³ qu'« *au point de vue juridique, aucune hésitation n'était possible (...) le maintien du régime de l'article 16 était contraire à l'esprit et à la lettre de ce texte* ».

Le comité consultatif pour la révision de la Constitution présidé par le doyen Vedel avait, en 1993, proposé que le Conseil constitutionnel constate, à la demande du Président de la République ou des présidents des assemblées, que les conditions de mise en œuvre de l'article 16 n'étaient pas réunies. Le Comité présidé par M. Edouard Balladur a, dans le même esprit, formulé des recommandations (proposition n° 11) dont s'inspire directement le présent article. Le dispositif de contrôle pourrait intervenir en deux temps successifs.

Après **trente jours** d'exercice des pouvoirs exceptionnels, le Conseil constitutionnel pourrait être saisi par le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat, soixante députés ou soixante sénateurs afin d'examiner si les conditions de fond réunies par le premier alinéa de l'article 16 demeurent réunies. Il se prononcerait dans les délais les plus brefs par un avis public.

Au terme de **60 jours** d'exercice des pouvoirs exceptionnels, et **à tout moment au-delà de cette durée**, il procéderait de plein droit à cet examen et se prononcerait dans les mêmes conditions.

La place ainsi reconnue au Conseil constitutionnel est cohérente avec le rôle consultatif qui lui est déjà dévolu par l'article 16. Appelé à se prononcer **avant** la mise en œuvre des pouvoirs exceptionnels, **pendant**

¹ Si la décision de recourir à l'article 16 est un acte de gouvernement insusceptible, à ce titre, de recours (Conseil d'Etat, 2 mars 1962, Rubin de Servens), les mesures prises en application de celui-ci peuvent être soumises au juge administratif lorsqu'elles relèvent du domaine du règlement.

² 26 décisions ont été prises sur la base de l'article 16 touchant essentiellement à l'ordre public –notamment avec la création de juridictions d'exception en matière militaire.

³ Léon Noël, *De Gaulle et les débuts de la V^e République*, Plon, 1976, p.155.

l'utilisation de ces pouvoirs (sur chacune des mesures prises dans ce cadre), il était logique qu'il soit aussi consulté sur leur **terme**.

Comme l'avis rendu sur le recours à l'article 16¹, l'avis prévu par le présent article serait **public** à cette différence près que le caractère de publicité résulterait des termes mêmes de la Constitution alors que dans le premier cas, il procède de la loi organique. Cette différence pourrait surprendre mais pour votre commission elle est justifiée par la portée qui s'attache aux effets de l'avis ainsi rendu public. En introduisant le caractère de publicité dans la Constitution, le constituant entend en effet conférer à l'avis du Conseil constitutionnel une portée plus forte qu'à l'avis rendu sur le recours initial à l'article 16. En effet, s'il convient de laisser le Président de la République apprécier librement si les circonstances justifient la mise en œuvre des pleins pouvoirs, il est souhaitable d'encadrer davantage cette appréciation après trente jours d'exercice de ces pouvoirs.

Sans doute n'était-il pas souhaitable de transférer du Président de la République au Conseil constitutionnel la capacité de décider le maintien de l'article 16. Ce choix relève des prérogatives du Chef de l'Etat au titre des missions qui lui sont reconnues par l'article 5 de la Constitution. Néanmoins, l'avis du Conseil constitutionnel, s'il conclut que les conditions du maintien de l'article 16 ne sont plus satisfaites, engage le Président de la République à y mettre un terme. En revanche, un refus pourrait ouvrir la voie à la mise en cause de la responsabilité du Président de la République pour « *manquement à ses devoirs manifestement incompatibles avec l'exercice de son mandat* » (article 68 de la Constitution).

Fallait-il aller plus loin, voire supprimer l'article 16 ? Votre commission ne le croit pas, ce dispositif exceptionnel réservé à des circonstances d'une extrême gravité demeure justifié « *à l'ère du terrorisme mondialisé* » comme l'a souligné le rapport du Comité présidé par M. Edouard Balladur².

Votre commission vous propose d'adopter l'article 5 **sans modification**.

¹ Mais contrairement à l'avis sur les mesures prises dans le cadre de l'article 16 qui n'est pas public.

² Beaucoup des critiques formulées à l'encontre de l'article 16 portent davantage sur la lecture très restrictive donnée en 1961 des pouvoirs dévolus au Parlement – ainsi par exemple de l'impossibilité, énoncée par une lettre du Président de la République à son Premier ministre le 31 août, que la réunion du Parlement, hors les périodes normales de session, « ait un aboutissement législatif ». Ces interprétations doivent beaucoup à la personnalité du Général de Gaulle et, dans le cas précité, le régime de la session unique interdirait une telle limitation.

Article 6

(art. 17 de la constitution)

**Encadrement de l'exercice du droit de grâce
par le Président de la République**

Cet article a pour objet d'interdire toute mesure de grâce collective et de soumettre l'exercice, par le Président de la République, du droit de grâce à titre individuel à l'avis préalable d'une commission dont la composition serait définie par la loi.

Hérité de la monarchie, le droit de grâce fut une prérogative exclusive du roi à partir du XV^e siècle. Il fut supprimé par le code pénal de 1791, avant d'être rétabli par la Constitution du 16 thermidor, an X. Il a été constamment maintenu depuis.

1. Le droit de grâce, prérogative exclusive du Président de la République

L'article 17 de la Constitution donne au Président de la République le droit de grâce. Cette prérogative personnelle lui permet de dispenser en tout ou partie une personne condamnée de l'exécution de sa peine, ou de commuer celle-ci en une peine moins lourde.

A la différence de l'amnistie, qui relève de la loi, **la grâce ne s'applique qu'aux condamnations définitives et exécutoires. Elle n'efface pas la condamnation**, qui demeure au casier judiciaire où la mesure de grâce est également mentionnée. En revanche l'amnistie, généralement collective, a pour effet d'effacer du casier judiciaire des bénéficiaires toute information relative aux condamnations visées par la mesure.

Ainsi, aux termes des articles 133-7 et 133-8 du code pénal, « *la grâce emporte seulement dispense d'exécuter la peine* » et « *ne fait pas obstacle au droit, pour la victime, d'obtenir réparation du préjudice causé par l'infraction* ». Elle ne remet donc pas en cause l'autorité de la chose jugée, même si elle peut l'affaiblir.

La grâce peut être demandée par le condamné, l'un de ses proches, son avocat, une association, ou le procureur de la République. **L'article R. 133-1 du code pénal confie l'instruction des recours en grâce au ministre de la justice**, après examen préalable, le cas échéant, par le ou les ministres intéressés¹.

A l'issue de l'instruction, en cas d'avis favorable, un projet de décret de grâce est adressé au Président de la République, qui n'est pas tenu d'y donner suite. Le décret de grâce, s'il est signé par le Président de la République, doit être contresigné par le Premier ministre, le ministre de la justice et, le cas échéant, le ou les ministres ayant procédé à l'examen préalable du recours (art. 133-2 du code pénal).

¹ En 2007, le bureau des grâces du ministère de la justice a été saisi de 7.018 recours en grâce. Au cours de la même année, 43 décrets de grâce ont été accordés, dont 40 relatifs à des peines d'amende.

Si, comme l'écrit Eugène Pierre, la grâce est « *individuelle et nominative* »¹, ce principe a connu des exceptions à partir de 1974. Ainsi, il était devenu traditionnel, dans les années 1990, que le Président de la République octroyât chaque année, lors du 14 juillet, des **remises de peine collectives, au moyen d'un décret de grâce**. Cette mesure de grâce collective, également appelée « *amnistie par mesure individuelle* », consistait à accorder la remise d'un *quantum* de peine à des personnes condamnées à une peine privative de liberté². Elle concernait 3.000 à 5.000 détenus chaque année et excluait les infractions les plus graves, telles que le terrorisme, les crimes contre les mineurs, les délits financiers ou les actes de racisme.

Ce procédé permettait de réguler périodiquement la surpopulation des établissements pénitentiaires et faisait, selon le professeur Jacques-Henri Robert, de la grâce « *une activité administrative comme les autres et non pas un privilège romantique du prince* ».

La pratique de la grâce collective a cependant été interrompue en 2007, M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, n'ayant pas pris de décret de ce type à l'occasion de la fête nationale.

Pour le Comité de réflexion et de proposition, la survivance d'un droit de grâce **non encadré** constitue une anomalie dans l'exercice des pouvoirs du chef de l'Etat³. Il est vrai que cette prérogative était autrefois un peu plus encadrée qu'aujourd'hui.

En effet, sous la IV^e République, l'article 35 de la Constitution du 27 octobre 1946 prévoyait que le Président de la République devait exercer le droit de grâce « *en Conseil supérieur de la magistrature* ».

Par ailleurs, dans sa rédaction initiale, l'article 65, troisième alinéa, de la Constitution de 1958 prévoyait la consultation du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) sur les grâces, dans les conditions fixées par une loi organique.

Ainsi, l'ordonnance n° 58-1271 du 27 décembre 1958 portant loi organique sur le Conseil supérieur de la magistrature prévoyait la **consultation obligatoire du Conseil sur les recours concernant l'exécution de la peine capitale** (article 15). S'agissant des autres recours en grâce, le CSM pouvait « *déléguer l'un de ses membres pour prendre connaissance à la chancellerie des dossiers* » sur lesquels l'attention du Président de la République lui paraissait « *devoir être appelée* ». Il appartenait cependant au Président de la République de décider s'il y avait lieu de consulter, pour avis, le CSM.

¹ Eugène Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, rééd. 1989, Loysel, p. 647.

² Le décret de grâce collective du 2 juillet 1992 a ainsi octroyé une remise de peine de 10 jours par mois, dans la limite de 6 mois pour les détenus et de 3 mois pour les personnes condamnées mais non incarcérées. Ce décret a permis à 6.362 personnes d'être libérées dans le premier mois suivant la mesure. De 1995 à 2004, le quantum fut porté à 7 jours par mois, dans la limite de 4 mois pour les détenus et de 2 mois pour les personnes condamnées mais non incarcérées. En 2004, 2005 et 2006, le quantum s'élevait à 15 jours par mois, dans la limite de 4 mois pour les détenus.

³ Rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Vème République, p. 19.

Ce dernier émettait un avis sur proposition du ministre de la justice, après un rapport fait par l'un de ses membres, désigné par le Président de la République.

La révision constitutionnelle du 27 juillet 1993 supprima la consultation du CSM sur les recours en grâce. Le projet de loi constitutionnelle, suivant les propositions du Comité Vedel, prévoyait que le CSM pouvait être consulté sur les grâces, sans renvoyer à une loi organique susceptible de prévoir une consultation obligatoire, cette procédure ayant été abandonnée après l'abolition de la peine de mort le 9 octobre 1981.

La faculté pour le Président de la République de consulter le CSM sur les recours en grâce fut finalement retirée de la Constitution. Notre collègue M. Hubert Haenel, rapporteur, précisait que « *depuis l'abolition de la peine de mort, cette disposition est en effet tombée en désuétude et rien n'interdit d'ailleurs au Président de la République, qui exerce là un pouvoir régalien, de solliciter un avis si cela lui semble utile* »¹.

2. Le maintien d'un droit de grâce à titre individuel, soumis à l'avis d'une commission

Le droit de grâce est régulièrement contesté, non seulement parce qu'il constitue un héritage monarchique, mais aussi parce qu'il porterait atteinte à la séparation des pouvoirs et à l'autorité des décisions de justice. En outre, cette prérogative « *serait concurrencée, depuis les années 1970, par la diversification des pouvoirs confiés à l'autorité judiciaire en général, et au juge de l'application des peines en particulier, en matière d'aménagement et d'individualisation des peines* »².

Par ailleurs, les décrets de grâce échappent au contrôle du juge, le Conseil d'Etat considérant qu'ils n'émanent pas d'une autorité administrative, mais relèvent de l'exécution des condamnations prononcées par le juge judiciaire³. C'est également au motif qu'il ne constitue pas un acte administratif que le décret de grâce n'est ni publié, ni soumis à l'obligation de communication définie par la loi du 17 juillet 1978 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs.

Le droit de grâce reste cependant une prérogative commune aux chefs d'Etat de nombreux pays démocratiques, où il prend la forme de mesures individuelles.

¹ Rapport n° 316 (1992-1993) fait par MM. Etienne Dailly (Conseil constitutionnel), Hubert Haenel (Magistrature) et Charles Jolibois (Haute Cour de justice et responsabilité pénale des membres du gouvernement) ; p. 108.

² Pauline Türk, L'article 6, Petites affiches, 14 mai 2008, n° 97, p. 23.

³ Conseil d'Etat, 30 juin 1893, Guguel.

Les modalités d'exercice du droit de grâce en Europe

Selon une étude de législation comparée du Sénat consacrée en octobre 2007 à l'amnistie et à la grâce, dans neuf pays européens étudiés, le droit de grâce est en général une prérogative du chef de l'Etat et ne peut porter que sur des situations individuelles¹.

La Suisse fait ainsi figure d'exception, puisque le droit de grâce y relève des deux chambres du Parlement fédéral délibérant en assemblée commune, ou des autorités cantonales -le plus souvent le Parlement du canton- en fonction de l'échelon judiciaire auquel ont été traitées les affaires. En Allemagne, le code de procédure pénale attribue le droit de grâce au Président fédéral pour les affaires jugées en première instance par une juridiction fédérale et aux Länder dans les autres cas.

En Espagne, l'exercice du droit de grâce, prérogative royale, est encadré par une loi du 18 juin 1870, qui définit la procédure applicable. Au Pays-Bas, la reine ne peut accorder de grâce que pour les motifs et dans les conditions prévus par une loi de 1987².

Dans tous les pays étudiés, les remises de peine collectives relèvent du Parlement, le chef de l'Etat ne pouvant prononcer que des grâces individuelles. En Belgique et aux Pays-Bas, si le souverain a naguère accordé des grâces collectives à l'occasion de son anniversaire ou d'un événement national, cette pratique a été abandonnée.

Les Parlements italien et portugais peuvent adopter des « lois de remise de peine » ou des « lois de pardon » dont les effets sont similaires à ceux des grâces collectives qui ont pu être prononcées en France.

Selon l'étude de législation comparée, « *la tradition française avec laquelle le Président de la République élu en 2007 a voulu rompre apparaissait comme une singularité en Europe à deux titres. Elle se caractérisait en effet à la fois par la fréquence des amnisties et par l'existence de grâces collectives octroyées par le président de la République* » (p. 9)

Pour rester compatible avec les principes républicains, le droit de grâce doit être encadré³. Il ne doit pas avoir une fonction utilitaire, mais constituer une mesure de pardon social, accordée à titre exceptionnel par le chef de l'État, au nom du peuple souverain.

L'article 6 du projet de loi constitutionnelle tend à apporter **deux modifications importantes au régime du droit de grâce**, dont la révision constitutionnelle de juillet 1993 avait achevé de faire une prérogative présidentielle exclusive et libre de tout contrôle. **D'une part, le Président de la République ne pourrait plus utiliser le droit de grâce qu'à titre individuel.** Le recours circonstanciel à des mesures de grâce collectives serait

¹ L'amnistie et la grâce, [étude de législation comparée n° LC 177](#), Sénat, octobre 2007 : L'étude porte sur l'Allemagne, l'Angleterre et le pays de Galles, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal et la Suisse

² Ainsi, pour être recevable, le recours en grâce doit justifier de l'existence d'éléments qui n'ont pu être pris en compte ou qui ne l'ont pas été suffisamment et qui avaient conduit la justice à prononcer une décision différente, ou de l'inutilité de l'exécution de la peine, par exemple parce que le condamné est gravement malade.

³ Le Comité présidé par M. Edouard Balladur recommande que l'exercice du droit de grâce soit soumis à l'avis du Conseil supérieur de la magistrature (proposition n° 9).

donc interdit. D'autre part, le droit de grâce serait **soumis à l'avis simple d'une commission**, dont la composition serait fixée par la loi.

Il paraît indispensable que cette commission soit essentiellement composée de magistrats. Elle pourrait en outre comprendre des personnes qualifiées dans le domaine du droit et connaissant le fonctionnement de la justice. Ses membres de cette commission devraient être soumis à un strict devoir de réserve.

Eclairé par l'avis de cette commission, le droit de grâce relèverait toujours de la responsabilité du Président de la République, seul habilité à accorder, au nom de la nation, un geste de clémence fondé sur des considérations morales et humaines.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 6 **sans modification**.

Article 7

(art. 18 de la Constitution)

Prise de parole du Président de la République devant le Congrès

Le présent article complète l'article 18 de la Constitution afin de permettre au Président de la République de prendre la parole en personne devant le Parlement réuni en Congrès.

Cette disposition marquera une rupture avec l'interdiction faite au chef de l'Etat d'intervenir devant le Parlement. En vertu de l'article 18 de la Constitution, il communique avec les deux assemblées du Parlement par des messages lus par chacun de leur président.

Ce mode d'expression, le seul prévu par la Constitution, doit être considéré comme exclusif de toute autre forme de communication entre le Président la République et le Parlement.

Ce principe trouve son origine dans le fameux « *cérémonial chinois* » instauré par la loi du 13 mars 1873¹.

¹ Les régimes républicains de la France n'ont pas toujours connu cet interdit : la Constitution du 4 novembre 1848 (article 52) fixait au Président de la République l'obligation de présenter chaque année, par un message, à l'Assemblée nationale un « exposé sur l'état général des affaires de la République ».

Le « cérémonial chinois »

La loi du 31 août 1871 dite « *constitution Rivet* » permettait au Président de la République d'être entendu par l'« *Assemblée nationale toutes les fois qu'il le croit nécessaire et après avoir informé de son intention le président de l'Assemblée* ». Adolphe Thiers, alors chef du pouvoir exécutif et partisan du régime républicain, utilisait fréquemment cette faculté et l'assemblée majoritairement monarchiste, redoutant son talent oratoire, souhaitait réduire son influence. La loi du 13 mars 1873 dite « *Constitution de Broglie* » encadre strictement les modalités d'intervention du Président de la République : celui-ci « *communique avec l'Assemblée par des messages qui, à l'exception de ceux par lesquels s'ouvrent les sessions, sont lus à la tribune par un ministre* ». Cependant, le texte l'autorisait à s'exprimer devant l'assemblée lors de la discussion des lois « *lorsqu'il le jugera nécessaire* » après l'avoir informée de son intention par un message. La discussion était suspendue après la réception du message et le président entendu le lendemain à moins qu'un vote spécial ne décide qu'il le serait le même jour. La loi précisait encore : « *La séance est levée après qu'il a été entendu, et la discussion n'est reprise qu'à une séance ultérieure. La délibération a lieu hors de la présence du Président de la République* ».

L'impossibilité faite à Thiers de prendre la parole devant les parlementaires limitait beaucoup sa capacité de persuasion. Le 24 mai 1873, il démissionna.

La loi du 16 juillet 1875 (article 6) simplifia ce dispositif : « *Le Président de la République communique avec les chambres par des messages qui sont lus à la tribune par un ministre* ». La Constitution du 27 octobre 1946 (article 37) repris cette disposition en limitant son champ puisque le chef de l'Etat ne pouvait communiquer qu'avec l'Assemblée nationale à l'exclusion du Conseil de la République.

La Constitution de la V^e République a permis au Président de la République de communiquer par des messages avec les deux assemblées¹ -rétablissant ainsi l'égalité entre les deux chambres sur ce point- et elle a supprimé l'obligation qui lui était jusqu'alors imposée d'obtenir un contreseing ministériel du message.

Celui-ci ne donne lieu à aucun débat. Le Parlement est réuni spécialement si le message est adressé hors des sessions.

L'impossibilité pour le Président de la République de s'adresser directement au Parlement a été entendue très strictement au point d'interdire l'accès de l'enceinte des assemblées au chef d'Etat. Il n'a été dérogé à ce principe qu'avec d'infinies précautions. Ainsi, lorsque M. Valéry Giscard d'Estaing, Président de la République, s'était rendu au Sénat lors du centième anniversaire de l'institution en 1975, la tribune avait été démontée afin de « *déparlementariser* » symboliquement l'hémicycle du Palais du Luxembourg².

¹ Ces messages sont lus simultanément au Sénat et à l'Assemblée nationale par le président de chaque assemblée.

² De même lors de la cérémonie en hommage à Pierre Mendès-France, le 27 octobre 1982, le président François Mitterrand prononça son discours dans la cour d'honneur de l'Assemblée nationale.

Le droit de message a été utilisé **seize fois** depuis 1958¹ avec des objets différents :

- marquer la prise de fonctions du nouveau chef de l'Etat ou saluer une assemblée nouvellement élue ;

- présenter les orientations de la politique nationale (annonce du référendum sur l'élection du Président de la République le 2 octobre 1962) ou internationale (message sur la situation au Moyen-Orient le 27 août 1990 et 16 janvier 1991).

A l'heure où le Président de la République s'exprime régulièrement à la tribune des parlements étrangers et où les assemblées elles-mêmes reçoivent dans leur hémicycle des chefs d'Etat étrangers, l'interdit résultant de l'article 18 présente un caractère quelque peu anachronique.

Surtout, l'impossibilité pour le chef de l'Etat de se faire entendre au sein des assemblées, ne peut que l'inciter à réserver à d'autres institutions, voire à la presse, l'information concernant les orientations qu'il entend mettre en œuvre. Compte tenu du rôle éminent joué par le chef de l'Etat dans nos institutions, les dispositions de l'article 18 participent davantage à la limitation de pouvoir d'information du Parlement qu'il ne concourt à préserver ses prérogatives.

Telle est la raison qui conduit aujourd'hui à lever cette entrave. La faculté donnée au Président de la République doit néanmoins être encadrée à deux titres :

- quant au pouvoir donné au chef de l'Etat, afin de conjurer toute dérive qui conduirait celui-ci à s'exprimer à sa guise devant le Parlement au risque de prendre la place du chef du Gouvernement alors qu'il n'assume pas de responsabilité politique -la contrepartie de son pouvoir de dissolution étant la motion de censure à l'égard du Gouvernement ;

- quant au rôle dévolu au Parlement, afin d'éviter que cette intervention ne débouche sur aucune forme de mise en cause de la responsabilité politique du Président de la République sauf à admettre un bouleversement du régime de la V^e République.

La rédaction proposée par le projet de loi telle qu'elle a été amendée par l'Assemblée nationale satisfait cette double préoccupation.

Ainsi, le projet de loi déposé par le Gouvernement donnait au Président de la République la faculté de s'exprimer devant le Parlement réuni en Congrès ou devant l'une ou l'autre des assemblées. Par un amendement adopté à l'initiative de la commission des lois, l'Assemblée nationale a limité cette prérogative à la possibilité d'intervenir devant le Congrès réuni à cet effet. Cette restriction est utile : les exigences matérielles liées à la réunion du

¹ Cinq fois par le Général de Gaulle, trois fois par le président Georges Pompidou, une fois par le président Valéry Giscard d'Estaing, six fois par le président François Mitterrand et trois fois par le président Jacques Chirac.

Congrès, la solennité du cadre devraient inciter le chef de l'Etat à ne recourir à cette procédure que de manière exceptionnelle. Ses interventions n'en marqueront que davantage la vie nationale à l'instar du discours sur l'état de l'Union prononcé par le président des Etats-Unis¹.

La nouvelle disposition n'ouvre pas droit à une intervention du Président de la République devant le Congrès réuni pour adopter une révision constitutionnelle (article 89 de la Constitution) : les termes retenus par la rédaction proposée impliquent que le Congrès soit spécialement réuni pour entendre le Président de la République avec ce seul objet.

Par ailleurs, contrairement à la lecture d'un message présidentiel qui, comme le prévoit le premier alinéa de l'article 18, ne peut donner lieu à aucun débat, l'intervention du Président de la République pourrait être suivie d'un **débat** hors la présence du Président de la République afin d'éviter d'éventuelles interpellations sans doute incompatibles avec la dignité de la fonction présidentielle.

Ce débat, enfin, ne ferait l'objet d'**aucun vote** afin de ne pas donner lieu à l'adoption d'une motion ou d'une résolution qui pourrait s'assimiler à une mise en jeu de la responsabilité du Chef de l'Etat, inconcevable dans le cadre de nos institutions : en vertu de l'article 49 le Gouvernement, seul, est responsable et l'Assemblée nationale peut seule le désavouer.

Ce débat permettrait l'expression d'un droit de réponse que les représentants des différents groupes politiques pourraient exercer, au Congrès, à l'issue de l'intervention du Président de la République.

Le Congrès pourrait être réuni en dehors de la session –de même que le Parlement peut l'être aujourd'hui pour entendre la lecture du message présidentiel. L'Assemblée nationale a modifié à cette fin la rédaction du dernier alinéa de l'article 18.

Ainsi encadrée, l'intervention du Président de la République devant le Congrès s'apparente à une **modernisation** du droit de message traditionnel et ne devrait donc pas bouleverser les relations entre le Président de la République et le Parlement.

La révision constitutionnelle laisse cependant subsister le premier alinéa de l'article 18. Dans l'hypothèse où la convocation du Congrès se révélerait trop lourde, il peut être utile, en effet, de maintenir la faculté donnée au Président de la République de communiquer par des messages écrits avec chacune des deux assemblées.

Le chef de l'Etat disposerait ainsi de deux modalités de communication avec le Parlement pour présenter les grandes orientations

¹ *Aux Etats-Unis, en vertu de l'article II, section 3 : « le Président informera le Congrès, de temps à autre, de l'état de l'Union et recommandera à son attention telles mesures qu'il estimera nécessaires et expédientes ». L'expression de « temps à autre » a conduit en pratique à un discours annuel. Voir le compte rendu de l'audition de Mme Elisabeth Zoller devant votre commission reproduit en annexe.*

souhaitées pour l'avenir ou éclairer la représentation nationale dans des circonstances graves.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 7 **sans modification.**

Article 8

(art. 21 de la Constitution)

Rôle du Premier ministre dans le domaine de la défense nationale

Cet article tend à modifier le rôle du Premier ministre en matière de défense nationale. Actuellement, aux termes de l'article 21 de la Constitution, le Premier ministre « *est responsable de la Défense nationale* ». Selon la nouvelle rédaction proposée par le projet de loi constitutionnelle, il serait chargé de **mettre en œuvre** les décisions prises par le Président de la République au titre de la défense nationale.

Cette disposition répond à la proposition n° 3 du Comité présidé par M. Edouard Balladur, soucieux de mieux accorder le texte constitutionnel à la pratique de la V^e République qui a donné au chef de l'Etat une prééminence dans le domaine de la défense.

Reprenant les dispositions traditionnelles de l'article 33 de la Constitution de 1946, l'article 15 de la Constitution de 1958 prévoit que le « *Président de la République est le chef des armées. Il préside les Conseils et Comités supérieurs de la Défense nationale* ».

La lettre de la Commission semblait alors donner une prépondérance au Premier ministre, encore confirmée par l'ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 : « *[le Premier ministre] formule les directives générales pour les négociations concernant la défense et suit le développement de ces négociations. Il décide de la préparation et de la conduite supérieure des opérations et assure la coordination de l'activité en matière de défense de l'ensemble des départements ministériels* ».

Sous l'influence du Général de Gaulle et de l'élection du Président de la République au suffrage universel, l'essentiel des prérogatives en matière de défense est, en fait, revenu au chef de l'Etat. Le décret du 18 janvier 1962 pris en principe pour l'application de l'ordonnance du 7 janvier 1959 opère une délégation permanente des pouvoirs du Premier ministre en matière de défense au ministre en charge des armées qui relèvera, en pratique, directement du Président de la République. En outre, le décret du 14 janvier 1964 réserve au Président de la République la responsabilité d'engager les forces armées stratégiques¹.

L'adaptation proposée de l'article 21 soulève cependant plusieurs réserves.

¹ Voir Bernard Chantebout, *Petites affiches*, 14 mai 2008 n° 97, p. 30.

D'abord, elle ne réglerait pas toutes les difficultés, le Gouvernement disposant, en vertu de l'article 20, « *de l'administration et de la force armée* ».

Ensuite, l'ambiguïté des dispositions de la Constitution a aussi donné une souplesse aux relations au sein de l'exécutif dans les périodes de « cohabitation ». D'une manière générale, les premiers ministres semblent avoir respecté les prérogatives présidentielles notamment en choisissant un ministre de la défense qui avait l'aval du Chef de l'Etat.

Par ailleurs, la défense nationale comporte non seulement une dimension militaire mais aussi une composante civile et économique qui relève de la conduite de la politique de la Nation dont la responsabilité incombe au Gouvernement.

Enfin, les nouvelles dispositions risqueraient aussi d'affecter la portée du contrôle parlementaire sur la politique de défense, dans la mesure où le Premier ministre responsable avec son Gouvernement devant l'Assemblée nationale, ne serait plus chargé que de mettre en œuvre les décisions prises par le Chef de l'Etat.

Ces considérations qui ont conduit l'Assemblée nationale à rejeter la nouvelle rédaction proposée pour l'article 21 de la Constitution justifient, selon votre commission, le **maintien de la suppression de l'article 8**.

Article 9

(art. 24 de la Constitution)

Missions et mode d'élection du Parlement

Aux termes de l'article 24 de la Constitution, le Parlement français, constitué de l'Assemblée nationale et du Sénat, est bicaméral.

Si les députés sont élus au suffrage universel direct, le Sénat est élu au suffrage indirect et assure la représentation des collectivités territoriales de la République, ainsi que des Français établis hors de France.

Le présent article tend à modifier l'article 24, pour y préciser que le Parlement contrôle l'action du Gouvernement, que le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales de la République en tenant compte de leur population et que les Français établis hors de France sont représentés à l'Assemblée nationale et au Sénat.

1. Les missions du Parlement

Le présent article insère un nouvel alinéa au sein de l'article 24 pour **y mentionner - de manière inédite- l'ensemble des missions du Parlement** : le vote de la loi, le contrôle de l'action du Gouvernement et l'évaluation des politiques publiques.

- ***Le vote de la loi***

Avec le vote du budget, qui prend désormais la forme d'un projet de loi, le **vote de la loi** est la mission traditionnellement confiée aux chambres du Parlement. En l'état actuel du droit, cette mission du Parlement est déjà posée

au premier alinéa de l'article 34 de la Constitution (« *la loi est votée par le Parlement* »). Cette dernière mention serait supprimée pour éviter toute redondance dans la Constitution.

L'examen de la loi se distingue des autres missions du Parlement, précisément parce qu'il implique l'engagement des parlementaires par un vote qui, exprimant la volonté générale, impose et justifie le caractère obligatoire de la loi.

Votre commission vous propose un amendement dont la rédaction a été élaborée avec notre collègue M. Christian Cointat, tendant à préciser que le Parlement mesure les effets de la loi. Rejoignant une recommandation du Comité Vedel, l'affirmation de cette mission insiste sur la dimension qualitative du contrôle parlementaire, qui vérifie si les mesures votées sont bien appliquées et si leur mise en oeuvre est conforme aux objectifs définis par le législateur. En pratique, le Sénat exerce ce contrôle de longue date, dans le cadre du contrôle de l'application des lois, initié en 1971, des rapports d'information de ses commissions permanentes, ou encore au sein de l'Office d'évaluation de la législation créé en 1995 et dont la composition est bicamérale.

• ***Le contrôle de l'action gouvernementale***

L'affirmation dans la Constitution de la compétence du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement constitue la deuxième innovation de cet alinéa. En effet, à l'heure actuelle, aucune disposition générale de la Constitution ne rassemble la définition des prérogatives du Parlement.

Les articles 49 et 50 mentionnent les modalités de mise en oeuvre de la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement. Par ailleurs, les articles 47 et 47-1 évoquent la compétence de contrôle du Parlement dans les domaines restreints de l'exécution de la loi de finances et de l'application de la loi de financement de la sécurité sociale, ainsi que le rôle d'assistance de la Cour des comptes dans cette mission.

Rationalisée par le Constituant de 1958, après que les facilités données aux chambres de renverser les gouvernements eurent provoqué l'impuissance de la Quatrième République, cette fonction de contrôle du Parlement s'est développée au cours de ces dernières années.

Elle prend aussi bien la forme de questions écrites ou orales avec ou sans débat et de questions d'actualité, que celle de rapports d'information ou d'enquête, ou encore d'auditions et de débats en séance publique.

L'inscription d'une disposition générale relative à cette mission de contrôle dans la Constitution vient consacrer cette évolution.

• ***L'évaluation des politiques publiques***

Le Sénat et l'Assemblée nationale tendent à développer l'évaluation des politiques publiques.

Ainsi, à l'initiative du rapporteur de l'Assemblée nationale, cette dernière a ajouté que le Parlement est chargé de « *concourir à l'évaluation des politiques publiques* ». Pour votre rapporteur, cette précision est indissociable du contrôle de l'action gouvernementale.

Toutefois, la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale pourrait laisser entendre d'une part, que le Parlement constitue un simple organisme d'évaluation parmi d'autres de même importance, et, d'autre part, que cette fonction d'évaluation ne s'exercerait pas dans le respect de l'autonomie du pouvoir législatif.

Votre commission vous propose donc un amendement tendant à conforter la logique défendue par nos collègues députés, en précisant que le Parlement « *évalue les politiques publiques* ». Cette rédaction n'empêchera pas dans les faits le Gouvernement (dans le cadre de la révision générale des politiques publiques par exemple) ou la Cour des comptes, dont les missions seraient précisées dans le nouvel article 47-2 de la Constitution, de concourir à une telle évaluation. Mais la Constitution consacrerait ainsi clairement le rôle essentiel en la matière du Parlement, doté de la légitimité démocratique.

Cette formulation présente en outre l'avantage d'étendre le champ du contrôle parlementaire au-delà de l'action gouvernementale, en recouvrant à la fois les établissements publics, l'ensemble des organismes chargés d'une mission de service public, ou encore les collectivités territoriales.

2. La composition du Parlement

• *Le plafonnement du nombre de parlementaires*

L'Assemblée nationale, à l'initiative de son rapporteur, a précisé aux deuxième et troisième alinéas nouveaux de l'article 24, que le nombre de députés **ne pouvait excéder 577**.

L'Assemblée nationale compte actuellement 577 députés. La fixation d'un tel plafond dans la Constitution suppose que la nécessaire actualisation des circonscriptions législatives devra être réalisée à effectifs constants.

Or, il faut signaler que les dispositions de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007, qui a transformé les îles guadeloupéennes de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin en collectivités d'outre-mer dotées de l'autonomie, a prévu l'élection d'un député dans chacune d'elles¹, à compter du renouvellement général de l'Assemblée suivant celui de juin 2007. Ce faisant, la limitation du nombre de députés à 577 aurait pour conséquence, soit la suppression de deux sièges actuels pour « compenser » l'attribution des deux nouveaux sièges ultramarins, soit, la remise en cause du dispositif législatif de février 2007.

De même, cette réforme implique que la création de députés élus par les Français établis hors de France respecte le plafond de 577 députés.

¹ *Articles L.O. 479 et L.O. 506 du code électoral.*

Par cohérence, votre commission vous soumet un amendement tendant à fixer à 348 le nombre maximum de sénateurs. Ce nombre correspond aux effectifs du Sénat en 2011. Il tient compte de l'augmentation progressive des sièges de sénateurs prévue par les lois du 30 juillet 2003¹, qui ont adapté la répartition des sièges de sénateurs aux évolutions démographiques des collectivités territoriales, et de la création de deux sièges de sénateurs (élus pour la première fois en 2008) dans les collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin (loi du 21 février 2007 précitée). En pratique, l'effectif du Sénat passera de 331 sièges en 2004, à 343 sièges en octobre 2008 et à 348 en 2011.

• ***La représentation des collectivités territoriales par le Sénat***

Le Sénat exerce une mission spécifique de représentation des collectivités territoriales de la République, explicitement posée à l'article 24 de la Constitution.

En pratique, son régime électoral, profondément modifié en 2003 par les deux lois d'origine sénatoriale déjà citées, traduit cette vocation : **les sénateurs sont les « élus des élus »**. Leur collègue électoral² est composé en majorité des conseillers régionaux, des conseillers généraux et surtout des délégués des conseils municipaux³. En outre, **la durée du mandat sénatorial est de six ans**, soit une durée identique à celle du mandat des élus locaux.

En pratique, le Sénat est renouvelé par moitié tous les trois ans ; à l'exception de ceux qui représentent les Français établis hors de France, **les sénateurs sont élus dans des territoires clairement définis, départements ou collectivités d'outre-mer**, qui ne constituent pas de simples circonscriptions électorales.

Le présent article tend à modifier le troisième alinéa de l'article 24 de la Constitution pour préciser que « le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales de la République en tenant compte de leur population. »

Conformément à l'article 34 (III) du projet de loi, **cette modification entrerait en vigueur à compter du deuxième renouvellement sénatorial partiel suivant la publication du présent texte.**

Or, selon l'exposé des motifs du projet de loi, *« l'objet de cette disposition est de surmonter les contraintes résultant de la décision n° 2000-431 DC du 6 juillet 2000 du Conseil constitutionnel, laquelle a eu pour effet d'interdire toute évolution de la composition du collège électoral sénatorial*

¹ Lois n°2003-696 et 2003-697 du 30 juillet 2003. Ces lois ont créé 25 nouveaux sièges de sénateurs.

² Articles L. 280 et suivants du code électoral.

³ Le collège électoral des sénateurs dans les départements, qui comprend aussi les députés, compte environ 147.000 électeurs, dont un peu plus de 140.000 délégués des conseils municipaux. Des règles spécifiques précisent la composition du collège électoral des sénateurs élus dans les collectivités d'outre-mer et par les Français établis hors de France.

dans le sens d'un équilibre plus juste, en termes démographiques, entre petites, moyennes et grandes communes. »

En 2000, le juge constitutionnel avait en effet censuré une disposition d'un projet de loi relatif à l'élection des sénateurs, initié par le gouvernement de M. Lionel Jospin. Cette disposition tendait à supprimer le lien existant entre le nombre des délégués d'une commune au sein du collège électoral sénatorial et l'effectif du conseil municipal de cette commune, et à imposer un lien strictement proportionnel entre le nombre des délégués supplémentaires d'une commune et sa population, en attribuant aux conseils municipaux un délégué pour 300 habitants.

Le Conseil constitutionnel avait alors déduit de l'article 24 de la Constitution un « *véritable statut constitutionnel de la représentativité sénatoriale* »¹ :

- le mode d'élection du Sénat doit « *tenir compte des évolutions de la population des collectivités territoriales dont le Sénat assure la représentation* ». Ainsi, « *la représentation de chaque catégorie de collectivités et des différents types de communes doit tenir compte de la population qui y réside* » ;

- mais le Sénat, représentant constitutionnel des collectivités territoriales de la République, doit être élu par un corps électoral émanant lui-même de ces collectivités, si bien que **ce corps électoral doit être composé « essentiellement » d'élus locaux**. La participation de délégués supplémentaires au collège électoral sénatorial doit conserver un « **caractère de correction démographique** » ;

- « *toutes les catégories de collectivités doivent y être représentées* » ;

- « *la représentation des communes doit refléter leur diversité* ».

Aussi, la rédaction du présent article s'inspire-t-elle sur ce point des recommandations du Comité présidé par M. Edouard Balladur, selon lequel il « *n'est pas douteux que le régime électoral applicable au fonctionnement de ce collège favorise à l'excès la représentation de zones faiblement peuplées, au détriment des zones urbaines.* »

A cet égard, le Comité allait même plus loin que le projet de loi, en proposant que le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales de la République « *en fonction* » de leur population.

¹ *Rapport du groupe de réflexion sur l'institution sénatoriale présidé par notre ancien collègue Daniel Hoeffel*

Votre commission rappelle tout d'abord que le législateur n'a pas attendu la présente révision constitutionnelle pour adapter la représentativité sénatoriale afin de tenir compte de l'évolution démographique des collectivités territoriales de la République. Ainsi, en 2003, le législateur a appliqué aux résultats du recensement général de la population de 1999 une clé de répartition démographique traditionnellement utilisée¹.

Elle constate ensuite que la modification prévue par le présent article doit permettre, le cas échéant, d'élargir les possibilités d'adaptation du collège électoral sénatorial.

Votre rapporteur rappelle néanmoins que la réforme de l'article 24 de la Constitution ne doit pas avoir pour objet d'aligner la représentativité sénatoriale sur celle de l'Assemblée nationale. Elle ne peut entraîner l'application d'une stricte proportionnalité entre l'évolution de la population et celle du collège électoral sénatorial ou de la répartition des sièges au Sénat, au risque de faire perdre toute spécificité à la Haute assemblée.

En effet, le bicamérisme français est différencié. Il repose par définition sur des chambres qui ne doivent pas être des « clones » : l'Assemblée nationale doit être élue au suffrage universel direct sur des bases essentiellement démographiques, alors que le Sénat doit être l'émanation de la démocratie locale.

Ainsi, il ne semble pas anormal que la composition du Sénat puisse « sur-représenter » les territoires les plus fragiles et les moins peuplés, de telle sorte que tous puissent avoir voix au chapitre et que notre assemblée remplisse sa mission de représentation des collectivités, complémentaire de celle de l'Assemblée nationale....

Nourris par cette spécificité du mode de désignation des sénateurs, la contribution du Sénat à la qualité de la législation n'est aujourd'hui plus à démontrer et l'apport déterminant de ses travaux d'information et de contrôle fait aujourd'hui consensus.

Votre commission vous propose donc un amendement tendant à préciser que le Sénat est élu au suffrage (universel) indirect par un corps électoral essentiellement composé de membres des assemblées délibérantes locales.

L'amendement de votre commission tend clairement à conforter la nouvelle rédaction de l'article 24, qui **impose de concilier la représentation des collectivités territoriales en tant que territoires et celle de leur population.** Il s'agit de limiter ainsi les écarts de représentation, tout en représentant la diversité de ces collectivités et en permettant aux élus locaux de garder une part déterminante dans le collège électoral sénatorial, ce qui

¹ Cette clé permet l'attribution d'un siège de sénateur pour 150.000 habitants puis d'un siège supplémentaire pour 250.000 habitants.

n'interdit pas une réflexion sereine sur l'évolution de ce dernier¹. L'élection du Sénat au suffrage universel indirect serait alors préservée.

• ***La création de députés élus par les Français établis hors de France***

Aux termes de l'article 24 de la Constitution, les quelque deux millions de Français établis hors de France sont représentés de manière exclusive au Sénat, par douze sénateurs.

En pratique, depuis 1983², ces sénateurs sont désignés par les membres élus³ de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE), assemblée représentative des Français établis hors de France, elle-même élue par nos compatriotes expatriés.

Contrairement à une idée assez répandue, le droit n'exige pas que les sénateurs des Français établis hors de France soient eux-mêmes des expatriés, mais la plupart d'entre eux bénéficient de solides attaches à l'étranger.

En revanche, hors de France, nos compatriotes expatriés ne peuvent élire des députés affectés spécifiquement à leur représentation. **Ils peuvent cependant voter aux élections législatives**, en personne et, surtout, par procuration, dans certaines communes françaises avec lesquelles ils entretiennent un lien particulier⁴. Ils ne sont donc pas privés de représentation à l'Assemblée nationale, chaque député étant, une fois élu, l' élu de la nation.

Le cinquième alinéa de l'article 24 de la Constitution, dans la rédaction proposée par le projet de loi, tend à prévoir que les « *Français établis hors de France sont représentés à l'Assemblée nationale et au Sénat* », ce qui autoriserait la création de sièges de députés élus par les seuls Français établis hors de France, **et mettrait fin à l'une des spécificités sénatoriales les plus connues.**

Recommandée par l'Assemblée des Français de l'étranger en septembre 2007, et envisagée par certaines propositions de loi⁵, la création de députés élus par les Français établis hors de France correspond en outre à un engagement pris par M. Nicolas Sarkozy au cours de la campagne pour l'élection présidentielle de 2007⁶. Le Comité présidé par M. Edouard Balladur

¹ Voir à cet égard, le [rapport n° 357 \(2007-2008\)](#) de notre collègue Jean-René Lecerf sur la proposition de loi n° 322 relative aux conditions de l'élection des sénateurs

² Loi organique n° 83-499 du 18 mai 1983.

³ Ces membres élus, au nombre de 155 en 2009, sont élus pour six ans par les Français établis hors de France inscrits sur les listes électorales consulaires, tenues par les postes consulaires et certaines ambassades, et renouvelables par moitié (séries A et B). Ils sont élus au scrutin majoritaire à un tour (circonscriptions élisant un ou deux conseillers) ou à la représentation proportionnelle en suivant la règle de la plus forte moyenne (circonscriptions élisant trois conseillers ou plus).

⁴ Article L. 12 du code électoral.

⁵ Voir les propositions de loi n° 77 et 78 (2005-2006) déposées le 14 novembre 2005 par nos collègues Monique Cerisier-ben Guiga et Richard Yung.

⁶ Discours devant l'Union des Français de l'étranger du 10 mars 2007.

s'est en revanche exprimé contre cette création, arguant notamment de l'impossibilité d'augmenter encore le nombre de députés.

Cette difficulté serait levée avec l'inscription d'un nombre maximal de députés (fixé à 577) à l'article 24 de la Constitution. Ce faisant, ces créations de sièges devront être « compensées » par la suppression d'autres sièges, dans le cadre du prochain redécoupage des circonscriptions législatives, qui est en cours.

Selon les informations obtenues du Gouvernement par votre rapporteur, ces députés, au nombre de douze, devraient être élus au scrutin majoritaire à deux tours. **Une loi organique** devra préciser leur nombre ainsi que leurs modalités d'élection.

Se posera aussi la question d'une éventuelle modification de l'ordonnance du 4 février 1959¹, qui définit le collège électoral des sénateurs représentant les Français établis hors de France pour y intégrer, le cas échéant, les douze députés.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 9 **ainsi modifié**.

Article 10

(art. 25 de la Constitution)

Retour des anciens ministres au Parlement et sincérité des découpages électoraux

Le présent article tend :

- d'une part, à modifier l'article 25 de la Constitution pour prévoir que les parlementaires nommés pour exercer des fonctions gouvernementales sont remplacés jusqu'à ce qu'il soit mis fin à leurs fonctions, par les personnes élues en même temps qu'eux à cet effet (1) ;

- et, d'autre part, à le compléter par un nouvel alinéa instituant une commission indépendante chargée de se prononcer par un avis public sur les projets et propositions tendant à délimiter les circonscriptions pour élire les députés ou les sénateurs ou à répartir les sièges entre elles (2).

1. Le retour « automatique » au Parlement des anciens ministres, à l'issue de leurs fonctions gouvernementales

L'article 23 de la Constitution pose une incompatibilité stricte entre l'exercice d'un mandat parlementaire et celui d'une fonction gouvernementale.

Par ailleurs, le second alinéa de l'article 25 de la Constitution prévoit qu'une **loi organique** « fixe (...) les conditions dans lesquelles sont élues les personnes appelées à assurer, en cas de vacance du siège, le remplacement des députés ou des sénateurs jusqu'au renouvellement général ou partiel de l'assemblée à laquelle ils appartenaient. »

¹ Ordonnance n° 59-260 du 4 février 1959 complétant l'ordonnance n° 58-1098 du 15 novembre 1958 relative à l'élection des sénateurs.

En conséquence, durant le mois suivant sa nomination au Gouvernement, un parlementaire peut cumuler son mandat et sa fonction ministérielle mais, pendant ce délai, ne peut prendre part à aucun scrutin au sein de l'assemblée à laquelle il appartient¹.

A l'expiration de ce délai, l'incompatibilité entre en vigueur et, dans le mois qui suit, le parlementaire nommé membre du Gouvernement doit être remplacé à l'Assemblée nationale ou au Sénat, selon des modalités définies par des lois organiques relatives à la composition et à la durée des pouvoirs de ces chambres.

Les députés et les sénateurs élus au scrutin majoritaire dont le siège est vacant pour cause d'acceptation de fonctions gouvernementales sont remplacés par les personnes élues en même temps qu'eux à cette fin². Les sénateurs élus à la représentation proportionnelle dont le siège devient vacant pour quelque cause que ce soit sont quant à eux remplacés par un suivant de liste³.

Néanmoins, si ces règles ne peuvent être appliquées, une élection partielle doit être organisée dans un délai de trois mois pour pourvoir le siège vacant (cependant, aucune élection partielle ne peut être organisée pendant l'année qui précède un renouvellement général de l'Assemblée nationale ou un renouvellement partiel du Sénat)⁴.

En pratique, il existe donc deux situations distinctes.

Soit un ancien député ou sénateur devenu ministre et ayant quitté le Gouvernement attend le prochain renouvellement général de l'Assemblée nationale ou le renouvellement partiel du Sénat au cours duquel son ancien siège doit être à nouveau pourvu.

Dans cette hypothèse, l'ancien ministre doit être élu à l'Assemblée nationale ou au Sénat selon les règles de droit commun et son remplaçant, devenu député ou sénateur lorsqu'il a pris sa fonction de ministre, ne peut faire acte de candidature contre lui lors de cette élection⁵.

Soit l'ancien parlementaire nommé ministre a quitté le Gouvernement avant le renouvellement général ou partiel de l'assemblée à laquelle il appartenait, et souhaite néanmoins retrouver au plus vite son siège de parlementaire.

S'il est député ou sénateur élu au scrutin majoritaire, si son remplaçant démissionne, une élection partielle dans les trois mois peut permettre à l'ancien ministre de retrouver son siège de parlementaire.

¹ Article 1^{er} de l'ordonnance n°58-1099 du 17 novembre 1958 portant loi organique pour l'application de l'article 23 de la Constitution.

² Article LO 176-1 et L.O. 319 du code électoral.

³ Article L.O. 320 du code électoral.

⁴ Articles L.O. 178 et L.O. 322 du code électoral.

⁵ Article 2 de l'ordonnance n° 58-1099 précitée.

En revanche, s'il est sénateur élu à la représentation proportionnelle, il ne peut qu'attendre l'élection suivante puisque si son remplaçant devenu sénateur démissionne, il sera remplacé à son tour par un suivant de liste.

L'article 25 de la Constitution impose que ce suppléant ou suivant de liste est amené à assurer le remplacement du député ou du sénateur concerné **jusqu'à l'expiration du mandat parlementaire pour lequel ce dernier avait été élu.**

Cette procédure, instituée en 1958 pour garantir une indépendance organique du pouvoir exécutif par rapport aux assemblées, dans un souci de stabilité du nouveau régime, a ultérieurement été critiquée pour la sévérité de ses conséquences, et en particulier parce qu'elle entraîne :

- l'impossibilité pour le parlementaire - ministre de participer aux scrutins dans son assemblée pendant son délai d'option, ce qui a parfois induit des artifices de procédure pour les gouvernements disposant d'une majorité étroite à l'Assemblée nationale ;

- la multiplication des élections partielles provoquées par la démission des anciens suppléants de leur mandat parlementaire, multiplication que la Constitution cherchait précisément à éviter.

En outre, cette procédure peut être source de tensions politiques résultant de la pression exercée sur le suppléant devenu parlementaire par l'ancien titulaire du siège devenu ministre et souhaitant retrouver son mandat à l'issue de ses fonctions gouvernementales.

En 1974, face à ces difficultés, le Président Giscard d'Estaing proposa au Parlement d'adopter **un projet de loi constitutionnelle, qui rédigeait ainsi le second alinéa de l'article 25 de la Constitution** : « *[Une loi organique] fixe également les conditions dans lesquelles sont élues les personnes appelées à assurer le remplacement des députés et des sénateurs, en cas de vacance du siège, jusqu'au renouvellement total ou partiel de l'assemblée à laquelle ils appartenaient, ou leur remplacement temporaire en cas d'acceptation de fonctions gouvernementales* ».

Délibéré en Conseil des ministres le 10 juin et le 21 août 1974, ce texte fut adopté par l'Assemblée nationale (en troisième lecture) (par 237 voix contre 223) puis par le Sénat (par 182 voix contre 95) le 17 octobre, **mais ne fut jamais inscrit à l'ordre du jour du Congrès, faute de majorité suffisante.**

Deux propositions de loi organique, adoptées par les chambres en 1977, tentèrent de se substituer au Constituant pour permettre au titulaire initial du siège de retrouver celui-ci de plein droit (sans élection partielle) en cas de démission ou de décès du suppléant, **mais le Conseil constitutionnel jugea ces textes contraires à l'article 25 de la Constitution**¹.

¹ décision n° 77-80/81 DC du 5 juillet 1977- lois organiques complétant les articles L.O. 176, L.O. 319 et L.O. 320 du code électoral.

En raison de cette inconstitutionnalité, la question est depuis demeurée en l'état, malgré le dépôt de nombreuses propositions de lois constitutionnelles ces dernières années.

Conformément aux préconisations des Comités Vedel et Balladur, le dispositif proposé par le présent article, sans remettre en cause l'incompatibilité absolue de l'article 23 de la Constitution, tend à modifier le second alinéa de l'article 25 de la Constitution, en reprenant le texte adopté par les deux assemblées en 1974.

Selon le Comité présidé par M. Edouard Balladur, cette mesure aurait le double avantage, « *sans mettre à mal la solidarité gouvernementale, de renforcer l'autorité des ministres et de favoriser un renouvellement plus apaisé des membres du Gouvernement.* »

La loi organique devrait fixer les conditions dans lesquelles sont élues les personnes appelées à assurer le remplacement temporaire des députés ou des sénateurs en cas d'acceptation par eux de fonctions gouvernementales.

Malgré l'adoption en commission des lois d'un amendement plus restrictif de M. Patrick Ollier, tendant à limiter cette possibilité de retour automatique des anciens ministres au Parlement au seul cas où la fin de leurs fonctions résulte de la démission du Gouvernement, l'Assemblée nationale a finalement adopté la version initiale du dispositif.

La loi organique à venir devra nettement distinguer les procédures applicables aux ministres qui étaient auparavant sénateurs élus à la représentation proportionnelle et à leurs suivants de liste devenus sénateurs, car ce cas ne peut être traité comme celui des suppléants élus au scrutin majoritaire.

2. La création d'une commission consultative indépendante sur les projets de redécoupage des circonscriptions électorales

Le présent article prévoit en outre d'ajouter un alinéa à l'article 25 de la Constitution pour préciser, conformément aux recommandations du Comité présidé par M. Edouard Balladur, qu'une **commission indépendante** se prononcerait désormais par **avis public** sur les projets et propositions tendant à délimiter les circonscriptions pour l'élection des députés ou des sénateurs, ou à répartir les sièges entre elles (en pratique, une loi fixerait les règles d'organisation et de fonctionnement de cette commission).

A l'heure actuelle, aucun dispositif obligatoire n'existe et les derniers projets ou propositions d'adaptation des circonscriptions législatives ou de la répartition des sièges de sénateurs ayant abouti n'ont pas suivi la même procédure.

A titre d'exemple, **la dernière réforme du régime électoral du Sénat**, qui a actualisé en 2003 la répartition des sièges de sénateurs en fonction des évolutions démographiques des collectivités territoriales, a fait

suite à la décision du Conseil constitutionnel du 6 juillet 2000¹ et aux travaux préparatoires du groupe de réflexion sur l'institution sénatoriale présidé par notre ancien collègue Daniel Hoeffel, déjà évoqué.

Pour la dernière révision des circonscriptions législatives, le Parlement adopta fin mai 1986 une loi rétablissant le scrutin uninominal majoritaire à deux tours et habilitant le Gouvernement à effectuer, par ordonnances prises en vertu de l'article 38 de la Constitution, un remodelage des circonscriptions législatives en tenant compte des résultats du recensement général de la population de 1982 (le Gouvernement utilisa la procédure de l'article 49.3 de la Constitution pour faire adopter le texte à l'Assemblée nationale).

Le Conseil constitutionnel, immédiatement saisi, déclara le texte conforme à la Constitution sous de strictes réserves d'interprétation. Après la promulgation de loi le 11 juillet 1986, les projets d'ordonnances² du Gouvernement furent corrigés pour prendre en considération les observations (rendues publiques) d'une **commission de « sages »**, composée de deux membres du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes, constituée pour donner un **avis** sur ce projet, et celles du Conseil d'Etat. Malgré ces corrections, le Président de la République, M. François Mitterrand, refusa de signer ces textes, qui furent alors transformés en projet de loi.

Adopté par le Parlement le 24 octobre et déclaré conforme à la Constitution par le juge constitutionnel, le 18 novembre, ce projet de loi fut promulgué le 24 novembre 1986.

L'Assemblée nationale, sur un amendement de son rapporteur, a précisé que la loi fixerait également la **composition** de la commission indépendante et que les projets et propositions soumis à ses avis publics étaient bien *« les projets de texte et propositions de loi délimitant les circonscriptions pour l'élection des députés ou des sénateurs ou répartissant les sièges entre elles »*, afin d'intégrer les projets d'ordonnances dans le champ de compétences de la commission.

En accord avec le principe de cette réforme, votre commission vous propose un amendement de précision, afin d'indiquer que la commission pourrait donner des avis sur les projets de texte et propositions de loi modifiant la répartition des sièges de députés ou de sénateurs et sur ceux délimitant les circonscriptions pour l'élection des députés, qui peuvent être redéfinies en fonction des évolutions de la population, mais pas pour l'élection des sénateurs, ces derniers étant élus dans des territoires clairement définis, départements ou collectivités d'outre-mer.

¹ décision n° 2000-431DC-loi relative à l'élection des sénateurs.

² La première ordonnance était relative à la délimitation des circonscriptions des départements et la seconde, à la délimitation des circonscriptions des territoires d'outre-mer.

Votre rapporteur estime que l'instauration de cette commission indépendante et la publicité de ses avis constitueraient une garantie de transparence et d'impartialité dans la préparation des opérations de redécoupage.

En outre, cette procédure contribuera à imposer au législateur des révisions régulières de ces découpages et répartitions pour tenir compte des évolutions territoriales ou démographiques.

A cet égard, l'actualisation prochaine des circonscriptions législatives, qui, toujours fondées sur le recensement général de la population de 1982, en dépit de l'article L. 125 du code électoral¹ et des avertissements répétés du Conseil constitutionnel², ne respectent plus l'égalité du suffrage, devrait être l'occasion de mettre en œuvre pour la première fois la procédure consultative définie au présent article.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 10 **ainsi modifié**.

Article 10 bis (nouveau)
(art. 33 de la Constitution)

Publicité des auditions des commissions

Cet article additionnel adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de M. Noël Mamère impose le principe de la publicité des auditions organisées par les commissions parlementaires.

Aujourd'hui, seule la publicité des séances des assemblées est garantie par la Constitution (article 33). Cette publicité prend trois formes : la présence du public dans les tribunes qui lui sont réservées ; la publication du compte-rendu intégral des débats au Journal officiel ; la retransmission des débats par les chaînes de télévision parlementaire.

En revanche, les travaux des commissions permanentes ne sont pas publics -ainsi le procès-verbal de leurs séances est confidentiel (articles 16.8 du Règlement du Sénat et 46.1 du Règlement de l'Assemblée nationale). Ils connaissent cependant une diffusion à travers les comptes rendus synthétiques publiés au « bulletin des commissions », des communiqués de presse et surtout les rapports des commissions.

En outre, les commissions peuvent, si elles le souhaitent, décider la publicité, à l'Assemblée nationale, des « *auditions auxquelles elles procèdent* » (article 46.3 du Règlement de l'Assemblée nationale) et, au Sénat,

¹ « Il est procédé à la révision des circonscriptions, en fonction de l'évolution démographique, après le deuxième recensement général de la population suivant la dernière délimitation ». Les termes de cet article sont toutefois obsolètes puisque la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 a supprimé ces recensements généraux.

² Observations relatives aux élections législatives de juin 2002 (15 mai 2003) et sur les échéances de 2007 (7 juillet 2005) ; décision n°2007-547 DC du 15 février 2007- loi portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer ; Décisions n° 2007-3451/3452/3535/3536 du 12 juillet 2007 ; Observations relatives aux élections législatives de juin 2007 (29 mai 2008).

de tout ou partie de leurs travaux (article 18.8 du Règlement du Sénat). Si la publicité n'est donc pas le principe, elle peut néanmoins être mise en œuvre dans des conditions très souples.

Quant aux commissions d'enquête, en vertu de la loi n° 91-698 du 20 juillet 1991, les auditions auxquelles elles procèdent sont publiques. Elles organisent cette publicité par les moyens de leur choix et peuvent décider l'application du secret.

Faut-il insérer dans le texte constitutionnel le principe de la publicité des auditions des commissions ?

Votre commission estime d'abord qu'une telle disposition n'a sans doute pas sa place dans la Constitution : la question doit être traitée par les règlements des assemblées ou par la loi. Par ailleurs, la formulation retenue -affirmation d'un principe (la publicité) auquel il peut être porté atteinte sans condition- présente un caractère déclaratoire qu'il convient de bannir dans les lois et, *a fortiori*, dans les textes de nature constitutionnelle.

Surtout, sur le fond, votre commission ne juge par opportun d'inverser les règles actuelles pour les commissions, même si la publicité ne devait concerner que les auditions et non les délibérations proprement dites.

La liberté des échanges est l'un des principaux atouts du travail en commission. La confidentialité en est la garante. Elle peut aussi aider à rapprocher des vues opposées et préparer ainsi dans de meilleures conditions le débat en séance publique. Si la publicité devenait systématique –même limitée aux auditions, comme le prévoit la disposition proposée– la spécificité du travail des commissions s'estomperait par rapport à la discussion publique dans l'hémicycle.

Il convient d'en rester aux règles actuelles prévues par les règlements des assemblées permettant d'assurer de manière souple et adaptée la publicité des travaux des commissions. Ces règles apparaissent comme garantes du temps de la réflexion sereine, préalable, indispensable au temps du débat en séance publique. La pratique actuelle montre au demeurant que cette souplesse est largement utilisée par les commissions selon les circonstances, l'objet de leurs travaux, la technicité des sujets pour réserver la publicité aux cas les plus appropriés.

Votre commission vous propose en conséquence un **amendement** tendant à **supprimer l'article 10 bis**.

Article 11

(art. 34 de la Constitution)

Domaine de la loi

Cet article avait initialement pour seul objet de modifier l'article 34, avant-dernier alinéa, de la Constitution, afin d'étendre le champ des lois de programmation. L'Assemblée nationale y a inséré, en première lecture, d'autres modifications du même article, portant sur la rétroactivité de la loi, la

répartition des contentieux entre les ordres juridictionnels et l'égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités professionnelles et sociales.

Par ailleurs, afin d'éviter toute redondance avec la nouvelle rédaction de l'article 24 de la Constitution, dont le premier alinéa disposerait que « *le Parlement vote la loi et contrôle l'action du Gouvernement* »¹, les députés ont adopté un amendement de la commission des lois tendant à supprimer le premier alinéa de l'article 34 de la Constitution, aux termes duquel « *la loi est votée par le Parlement* ».

1. La non-retroactivité de la loi, sauf motif déterminant d'intérêt général

L'Assemblée nationale a adopté en première lecture un amendement présenté par M. Jean-Luc Warsmann, président et rapporteur de la commission des lois, et M. Jean-Christophe Lagarde, tendant à prévoir au premier alinéa de l'article 34 de la Constitution que, sauf motif déterminant d'intérêt général, la loi ne dispose que pour l'avenir.

Cet amendement reprend la proposition n° 73 du Comité présidé par M. Edouard Balladur. En effet, le Comité « *s'est montré sensible à l'instabilité juridique* » qui résulte trop souvent de la rétroactivité des lois. Il considère cependant que « *la loi doit pouvoir rétroagir en certaines circonstances* » et qu'il ne s'agit pas « *de brider l'action conjuguée du Gouvernement et du Parlement, qui peuvent être confrontés à la nécessité de modifier la loi ou de tirer les conséquences de l'annulation par le juge de certains actes administratifs* ».

Le Conseil constitutionnel a progressivement encadré l'adoption par le législateur de dispositions rétroactives par des exigences strictes. S'agissant, par exemple, de la rétroactivité de la loi fiscale, après avoir considéré que l'article 8 de la Déclaration de 1789 prohibant les peines rétroactives ne visait que les sanctions pénales², il a estimé que ce principe de non rétroactivité s'appliquait à toute sanction revêtant le caractère d'une punition, même si le législateur laissait à une autorité non judiciaire le soin de la prononcer³. Aussi juge-t-il contraires à la Constitution des mesures rétroactives en matière de sanctions fiscales.

La jurisprudence constitutionnelle relative à la rétroactivité de la loi fiscale suit aujourd'hui des exigences similaires à celle qui concerne les validations législatives, fondée par la décision du 22 juillet 1980⁴. Cette jurisprudence se traduit par une triple exigence :

- la loi rétroactive ne peut porter atteinte à une décision de justice passée en force de chose jugée⁵. Les jurisprudences du Conseil d'État et de la

¹ Article 9 du projet de loi constitutionnelle.

² Conseil constitutionnel, décision n° 80-126 DC du 30 décembre 1980.

³ Conseil constitutionnel, décision n° 82-155 DC du 30 décembre 1982.

⁴ Conseil constitutionnel, décision n° 80-119 DC du 22 juillet 1980.

⁵ Conseil constitutionnel, décision n° 86-223 DC du 29 décembre 1986.

Cour de cassation ont précisé qu'une loi de validation ne pouvait modifier l'issue d'un litige jugé en appel et pendant devant le juge de cassation¹ ;

- **le principe constitutionnel de non-rétroactivité de la loi pénale plus sévère.** Le Conseil constitutionnel ayant étendu ce principe à toute sanction présentant le caractère d'une punition, sa jurisprudence fait référence au « principe de non-rétroactivité des peines et des sanctions »².

- **l'exigence d'un motif d'intérêt général suffisant.** S'agissant des validations législatives, le Conseil constitutionnel estime que le législateur ne peut y procéder que dans un but d'intérêt général ou lié à une exigence de valeur constitutionnelle, cet intérêt général ne pouvant se réduire à un simple intérêt financier³. Il juge que la mesure rétroactive ne saurait avoir pour effet de priver de garantie légale des exigences de valeur constitutionnelle. Le juge constitutionnel a ainsi admis des objectifs d'intérêt général tels que la préservation du fonctionnement du service public⁴, la volonté d'éviter le développement de contentieux susceptibles de comporter des risques considérables pour l'équilibre du système bancaire⁵, la sauvegarde de la paix publique en évitant la multiplication de contestations⁶, ou encore la préservation de l'équilibre financier de la sécurité sociale⁷.

Alors qu'il n'effectuait auparavant sur les lois de validation qu'un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation, le Conseil constitutionnel procède, depuis sa décision du 9 avril 1966, à un **contrôle de proportionnalité entre le motif d'intérêt général et l'atteinte à des principes tels que la séparation des pouvoirs ou le droit au recours juridictionnel effectif**⁸. Il rappelle toutefois qu'il « ne dispose pas d'un pouvoir d'appréciation et de décision identique à celui du Parlement » et qu'« il ne lui appartient pas de se prononcer en l'absence d'erreur manifeste sur l'importance des risques encourus »⁹.

Cet approfondissement du contrôle exercé par le Conseil constitutionnel à l'égard des mesures de validation a été complété par le développement d'une jurisprudence rigoureuse de la Cour européenne des

¹ Cour de cassation du 21 décembre 1990, SA Roval, et du Conseil d'État du 27 octobre 1995, ministre du logement contre Mattio.

² Conseil constitutionnel, Décisions n° 97-390 DC du 19 novembre 1997 et n° 99-425 DC du 29 décembre 1999.

³ Conseil constitutionnel, décision n° 95-369 DC du 28 décembre 1995. Dans sa décision n° 404 DC du 18 décembre 1998, le Conseil constitutionnel considère que « le principe de non-rétroactivité des lois n'a valeur constitutionnelle, en vertu de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qu'en matière répressive ; que, néanmoins, si le législateur a la faculté d'adopter des dispositions fiscales rétroactives, il ne peut le faire qu'en considération d'un motif d'intérêt général suffisant et sous réserve de ne pas priver de garanties légales des exigences constitutionnelles ».

⁴ Conseil constitutionnel, décision n° 85-192 DC du 24 juillet 1985.

⁵ Conseil constitutionnel, décision n° 96-375 DC du 9 avril 1996.

⁶ Conseil constitutionnel, décision n° 97-390 DC du 19 novembre 1997.

⁷ Conseil constitutionnel, décision n° 97-393 DC du 18 décembre 1997.

⁸ Conseil constitutionnel, décision n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005.

⁹ Conseil constitutionnel, décision n° 96-375 DC du 9 avril 1996.

droits de l'homme (CEDH), vérifiant l'existence d'« *impérieux motifs d'intérêt général* »¹.

Par ailleurs, la Cour de cassation et le Conseil d'État acceptent également d'écarter l'application de mesures rétroactives de validation, dans le cadre d'un contrôle de conventionalité. Ainsi, dans une décision du 28 juillet 2000, le Conseil d'État a estimé que l'État ne pouvait, sans méconnaître les stipulations de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, « *porter atteinte au droit de toute personne à un procès équitable en prenant, au cours d'un procès, des mesures législatives à portée rétroactive dont la conséquence est la validation de la disposition réglementaire objet du procès, sauf lorsque l'intervention de ces mesures est justifiée par des motifs d'intérêt général suffisants* »².

Depuis 2004, le Conseil d'État, sur le modèle du juge européen, vérifie si la validation est justifiée par « *d'impérieux motifs d'intérêt général* »³. Le critère de la Cour européenne des droits de l'homme avait été retenu trois ans auparavant par la Cour de cassation dans une décision du 24 avril 2001⁴.

Le Conseil constitutionnel et les juridictions assurent donc un contrôle strict du respect des droits fondamentaux des personnes à l'égard des mesures rétroactives que peut adopter le législateur.

Dès lors, est-il vraiment nécessaire et pertinent d'inscrire dans la Constitution un principe de non rétroactivité de la loi, assorti d'une exception fondée sur un motif déterminant d'intérêt général ?

Certes, le « *motif déterminant d'intérêt général* » semble définir une exception plus réduite que le « *motif d'intérêt général suffisant* » établi par la jurisprudence constitutionnelle. Cette exception vise, comme l'indiquait le rapport du Comité présidé par M. Edouard Balladur, à préserver les possibilités d'intervention du législateur, pour modifier une loi posant des difficultés graves et suscitant des contestations, ou pour surmonter l'annulation de certains actes administratifs.

Toutefois, le critère retenu par l'Assemblée nationale laisse subsister une marge d'appréciation chez le juge constitutionnel. Aussi peut-on s'interroger sur les effets de la disposition adoptée par l'Assemblée nationale quant au principe constitutionnel de non rétroactivité de la loi pénale d'incrimination plus sévère, dont le Conseil constitutionnel assure aujourd'hui

¹ Cette jurisprudence se fonde en particulier sur le respect du droit au procès équitable, défini à l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (arrêt du 28 octobre 1999, Zielinski et Pradal c/France).

² Conseil d'État, 28 juillet 2000, Tête.

³ Conseil d'État, 23 juin 2004.

⁴ Cour de cassation, ch. sociale, 24 avril 2001, Association Être enfant au Chesnay c/Terki.

le respect tant en ce qui concerne les sanctions pénales, que les sanctions fiscales ou administratives¹.

Or, l'amendement adopté par l'Assemblée nationale ne constitutionnalise pas seulement le principe selon lequel la loi ne dispose que pour l'avenir, mais aussi une exception à ce principe, qui pourrait devenir une exception au principe de non-rétroactivité de la loi pénale plus sévère.

En l'état actuel du droit, le principe de non-rétroactivité de la loi pénale plus sévère ne souffre pas d'exception, s'agissant des peines et sanctions ayant le caractère d'une punition². En revanche, le dispositif adopté par l'Assemblée nationale pourrait conduire le juge constitutionnel à envisager qu'un motif déterminant d'intérêt général autorise des exceptions au principe de non-rétroactivité de la loi pénale plus sévère.

Votre commission considère que le principe constitutionnel énoncé par l'article 8 de la Déclaration de 1789 doit demeurer intangible.

Elle vous soumet par conséquent un **amendement** tendant à supprimer le 2° de l'article 11 du projet de loi constitutionnelle.

2. La répartition des contentieux entre les ordres juridictionnels

L'Assemblée nationale a adopté en première lecture un amendement présenté par M. Jean-Luc Warsmann, président et rapporteur de la commission des lois, visant à étendre le domaine de la loi à la répartition des contentieux entre les ordres juridictionnels.

Inscrite au cinquième alinéa de l'article 34 de la Constitution, selon lequel la loi fixe les règles concernant « *la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables, la procédure pénale, l'amnistie, la création de nouveaux ordres de juridiction et le statut des magistrats* », cette modification permettrait au législateur de créer des « *blocs de compétence* ».

Toutefois, cette répartition des contentieux ne pourrait intervenir que dans le respect de la compétence de l'autorité judiciaire en matière de protection de la liberté individuelle, conformément à l'article 66, deuxième alinéa, de la Constitution.

Lors des débats à l'Assemblée nationale, M. Jean-Luc Warsmann a expliqué que cet amendement visait à permettre au législateur d'« *unifier les blocs de compétences dans un but de simplification* », alors que le juge constitutionnel « *a eu tendance à rigidifier les règles de partage* » entre le juge judiciaire et le juge administratif.

Mme Rachida Dati, garde des sceaux, a rappelé que « *le Conseil constitutionnel permet déjà que la loi opère des transferts de l'un à l'autre,*

¹ Voir notamment les décisions n° 92-307 DC du 25 février 1992, 86-223 DC du 29 décembre 1986 et 88-248 DC du 17 janvier 1989.

² Conseil constitutionnel, décision n° 2008-562 DC du 21 février 2008.

comme cela a été fait dans les domaines de la concurrence ou des marchés publics, afin d'unifier le contentieux dans un souci de simplification pour le justiciable ». Le Gouvernement s'en est d'ailleurs remis à la sagesse de l'Assemblée nationale sur l'amendement de la commission des lois.

En effet, la jurisprudence du Conseil constitutionnel ne paraît pas contraindre excessivement l'initiative du législateur en ce domaine.

Certes, la décision du 23 janvier 1987 réserve à la compétence du juge administratif *« l'annulation ou la réformation des décisions prises, dans l'exercice de prérogatives de puissance publique, par les autorités exerçant le pouvoir exécutif, leurs agents, les collectivités territoriales de la République ou les organismes publics placés sous leur autorité ou leur contrôle »*¹. Le Conseil constitutionnel érige cette réserve de compétence en principe fondamental reconnu par les lois de la République.

Mais cette réserve de compétence ne porte que sur le contentieux de l'annulation et de la réformation, c'est-à-dire principalement le contentieux de l'excès de pouvoir et quelques contentieux spécialisés pour lesquels le juge administratif dispose d'un pouvoir de réformation².

Ainsi, comme le rappellent Louis Favoreu et Loïc Philip, se situent *« en dehors de la réserve de compétence le contentieux de pleine juridiction (responsabilité, contrats, etc...) et le contentieux de l'appréciation de la légalité et de l'interprétation, ce qui est loin d'être négligeable. Cela signifie donc que le législateur pourrait transférer, sans encourir la censure du Conseil constitutionnel, des pans entiers de l'actuel contentieux administratif au juge ordinaire »*³.

En outre, la réserve de compétence définie au profit de la justice administrative ne joue pas à l'égard des *« matières réservées par nature à l'autorité judiciaire »*⁴, telles que la protection de la liberté individuelle (art. 66 de la Constitution).

Aussi la jurisprudence constitutionnelle permet-elle au législateur de constituer, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, des blocs de compétence afin d'unifier la compétence juridictionnelle au sein de l'ordre principalement intéressé pour des domaines dont le contentieux se répartirait, en application des règles de compétence usuelles, entre la juridiction administrative et la juridiction judiciaire.

Le législateur a d'ailleurs déjà procédé à de tels regroupements. L'article 2 de la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier (MURCEF) a ainsi confié au juge administratif l'ensemble du contentieux des marchés passés en

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 87-224 DC du 23 janvier 1987, Conseil de la concurrence.

² Tel que le contentieux des installations classées pour la protection de l'environnement.

³ Louis Favoreu, Loïc Philip, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, 9^{ème} édition, p.706.

⁴ Conseil constitutionnel, décision n° 87-224 DC du 23 janvier 1987.

application du code des marchés publics. Le projet de loi portant modernisation du marché du travail, tend à l'inverse à confier au juge judiciaire le contentieux de la rupture conventionnelle du contrat de travail, bien que cette rupture conventionnelle soit soumise à l'homologation de l'autorité administrative¹.

D'autres contentieux pourraient également être unifiés sans qu'il soit pour cela nécessaire de modifier la Constitution : le contentieux du recouvrement de l'impôt², le contentieux de la préemption ou encore le contentieux des mesures d'hospitalisation d'office, le juge judiciaire étant actuellement, dans ce dernier cas, compétent pour apprécier la nécessité des mesures et le juge administratif pour connaître de leur régularité.

En revanche, la jurisprudence constitutionnelle ne permet pas d'unifier au sein d'un bloc de compétence le contentieux des étrangers. En effet, dans sa décision du 28 juillet 1989, le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution une disposition confiant au juge judiciaire la compétence pour juger la légalité des arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière³.

Il a estimé que ces arrêtés constituaient des actes de la puissance publique, dont l'annulation relève de la compétence générale du juge administratif.

Ainsi, la juridiction administrative est compétente pour connaître le contentieux des mesures de police telles que la reconduite à la frontière et le juge judiciaire pour le contentieux des mesures restrictives de liberté, c'est-à-dire de la rétention.

La commission sur le cadre constitutionnel de la nouvelle politique d'immigration, installée le 7 février 2008 et présidée par M. Pierre Mazeaud, poursuit à ce sujet une réflexion approfondie, dont les conclusions devraient être publiées prochainement.

En tout état de cause, il importe de mesurer que l'appréciation de la légalité d'un acte administratif se distingue fortement des jugements relatifs à la liberté des personnes.

Compte tenu de la latitude dont dispose le législateur, en l'état actuel du droit, pour créer des blocs de compétences, il ne paraît pas nécessaire d'ajouter au domaine de la loi la répartition des contentieux entre les ordres juridictionnels.

¹ Cette disposition figurerait au sein du nouvel article L. 1237-14 du code du travail, créé par l'article 5 du projet de loi, dans le texte adopté par la commission mixte paritaire du 3 juin 2008.

² L'article 24 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures à cette fin. Cette habilitation n'a pas été mise en cause.

³ Conseil constitutionnel, décision n° 89-267 DC du 28 juillet 1989.

Aussi votre commission vous soumet-elle un **amendement** tendant à supprimer le cinquième alinéa (3^o) de l'article 11 du projet de loi constitutionnelle.

3. Favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités professionnelles et sociales

L'Assemblée nationale a adopté en première lecture un amendement présenté par Mmes Marie-Joe Zimmerman et Claude Greff tendant à préciser au sein de l'article 34 de la Constitution que la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités professionnelles et sociales. L'affirmation d'un tel principe ne relève pas de l'article 34, qui définit le domaine de la loi.

Votre commission vous soumet donc un **amendement** tendant à retirer cette disposition de l'article 34 de la Constitution, pour l'introduire à l'article premier, où sont affirmés de grands principes de notre République¹.

4. L'extension du domaine des lois de programmation

Les lois de programme visées à l'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution permettent au Gouvernement d'associer le Parlement à la définition des objectifs de sa politique.

• Une jurisprudence constitutionnelle restrictive à l'égard des lois d'orientation

Le Conseil constitutionnel, estimant déceler un processus de dégradation de la qualité de la législation², a développé une jurisprudence restrictive à l'égard des dispositions législatives de portée normative nulle ou incertaine.

Cette jurisprudence se fonde sur le **principe constitutionnel de clarté de la loi et sur l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi**, découlant des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789³. Le Conseil constitutionnel entend ainsi veiller à ce que soit respecté le principe selon lequel « *la loi permet ou elle défend, elle ordonne, elle établit, elle corrige, elle punit ou elle récompense* » (Portalis⁴).

Dans le cadre de ses propositions relatives à l'amélioration du travail législatif, le Comité présidé par M. Edouard Balladur a souhaité répondre aux interrogations suscitées par plusieurs décisions du Conseil constitutionnel déniaient toute portée normative aux rapports annexés aux lois de

¹ Voir le commentaire de l'article premier A.

² Ainsi le commentaire de la décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005 dans les Cahiers du Conseil constitutionnel n° 19 considère que la loi ne se contente plus, « d'empiéter sur le Règlement » et fait de plus en plus « d'incursions dans le domaine de la circulaire ».

³ Conseil constitutionnel, décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002, considérant n° 8.

⁴ Jean-Etienne-Marie Portalis, Discours préliminaire sur le projet de code civil.

programmation, « *au motif que l'article 34 de la Constitution ne fait référence à des lois de programme que dans le domaine économique et social* »¹.

Ainsi, dans sa décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005 sur la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, le Conseil constitutionnel, rappelant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 « *la loi est l'expression de la volonté générale* », estime que, « *sous réserve de dispositions particulières prévues par la Constitution, la loi a pour vocation d'énoncer des règles et doit par suite être revêtue d'une portée normative* ».

Le juge constitutionnel souligne qu'il appartient au législateur « *d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34* » et en déduit que « *le principe de clarté de la loi, qui découle du même article de la Constitution, et l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi [...] lui imposent d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques afin de prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi* ».

Dès lors, le champ limité des lois de programme aboutit à une jurisprudence relativement restrictive à l'égard des dispositions législatives dépourvues de portée normative, telles que les rapports annexés à des lois dites d'orientation².

En effet, l'article 34, avant-dernier alinéa, de la Constitution dispose que « *des lois de programme déterminent les objectifs de l'action économique et sociale de l'Etat* ».

Pendant, jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, la LOLF, l'article 1^{er} de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances permettait le regroupement des autorisations de programme dans des lois dites « *loi de programme* ». Cette disposition pouvait fonder l'adoption par le Parlement de dispositions dépourvues de normativité, même au sein de lois qui n'intervenaient pas dans le domaine économique et social, comme l'a établi la décision du Conseil constitutionnel n° 2005-516 DC du 7 juillet 2005 sur la loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique.

¹ Voir le rapport du Comité Balladur, p. 40.

² Dans sa décision n° 2002-460 DC du 22 août 2002 sur la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure, le Conseil constitutionnel a dénié toute portée normative au rapport annexé à la loi. Il a ensuite durci sa position, jugeant contraire à la Constitution l'article 12 de la loi d'orientation et de programmation pour l'avenir de l'école, qui approuvait des orientations et des objectifs non normatifs, alors que le projet n'avait pas été soumis à l'avis du Conseil économique et social, comme doivent l'être les projets de loi de programme à caractère économique ou social en application de l'article 70 de la Constitution (décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005).

Toutefois, l'article 67 de la LOLF a abrogé, à compter du 1^{er} janvier 2005, l'article 1^{er} de l'ordonnance du 2 janvier 1959. Depuis cette abrogation, le Conseil constitutionnel ne laisse subsister, au sein de la loi, des engagements non « *revêtus de la portée normative qui s'attache à la loi* » que si ces dispositions « *sont de celles qui peuvent trouver leur place dans la catégorie des lois de programme à caractère économique ou social prévue par l'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution* »¹.

En outre, pour les dispositions satisfaisant à cette exigence, le Conseil constitutionnel vérifie également si le texte qui en est le support remplit la condition énoncée à l'article 70 de la Constitution, selon lequel « *tout projet de loi de programme à caractère économique ou social* » doit être soumis pour avis au Conseil économique et social ».

En établissant que la loi, sous réserve de dispositions particulières, avait pour vocation d'énoncer des règles et devait donc être revêtue d'une portée normative², la jurisprudence constitutionnelle a condamné les lois d'orientation, dont les dispositions, peu ou non normatives, ne peuvent désormais subsister qu'au sein de lois de programme.

• ***Des lois de programmation déterminant les objectifs de l'État***

Afin de permettre au Gouvernement de continuer à associer le Parlement à la détermination de certaines politiques, l'article 11 du projet de loi constitutionnelle, suivant la proposition n° 29 du Comité de réflexion et de proposition, vise à étendre le champ des lois de programmation. L'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution, prévoirait ainsi que « *des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'Etat* ».

Cette extension du domaine des lois de programmation rendrait par exemple possible, selon l'exposé des motifs du projet de loi, « *le vote par le Parlement d'une loi de programmation militaire assortie d'un rapport fixant les grandes orientations de la politique de défense* ».

Par ailleurs, les lois dites d'orientation, qui comportent généralement l'approbation d'un ou plusieurs rapports annexés, rempliraient les exigences constitutionnelles en devenant des lois de programme au sens de la nouvelle rédaction de l'avant-dernier alinéa de l'article 34. Cette modification apporterait donc une plus grande cohérence à l'activité législative, en **faisant disparaître la catégorie des lois d'orientation, dépourvue de définition juridique.**

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 205-512 DC du 21 avril 2005.

² Conseil constitutionnel, décision n° 204-500 DC du 29 juillet 2004.

Enfin, les articles 29 et 30 du projet de loi constitutionnelle relatifs au Conseil économique et social ne prévoyant aucune modification à cet égard, seuls les projets de loi de programmation à caractère économique ou social devraient être soumis au Conseil économique et social¹.

• Des lois de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques

L'Assemblée nationale a adopté en première lecture un amendement présenté par MM. Charles de Courson et Jean-Christophe Lagarde et plusieurs de leurs collègues, visant à créer une catégorie de **lois de programmation permettant au Parlement de définir les orientations pluriannuelles des finances publiques**. Ces lois de programmation devraient s'inscrire dans **l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques**.

Le Parlement sera par conséquent conduit à discuter des mesures destinées à placer l'évolution de nos finances publiques sur un chemin vertueux. Les projets de loi de programmation des finances publiques devraient en effet déterminer le montant et la répartition des crédits du budget de l'État, en définissant les orientations pluriannuelles des comptes des administrations publiques.

La définition de perspectives pluriannuelles confortera la démarche suivie lors de la publication annuelle du programme de stabilité, institué par le Pacte de stabilité et de croissance², afin de sécuriser la trajectoire de nos finances publiques.

En effet, lors du premier Conseil de modernisation des politiques publiques qui s'est tenu le 12 décembre 2007, M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, a annoncé l'adoption d'**un budget pluriannuel** pour la période 2009-2011. Cette évolution vise à parachever la réforme engagée par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

En effet, MM. Alain Lambert et Didier Migaud, soulignaient, dans leur rapport d'octobre 2006 sur la mise en œuvre de la LOLF, que l'insertion de la politique budgétaire dans un cadre pluriannuel répondait à une nécessité européenne, mais aussi aux nécessités de la gestion budgétaire au quotidien, les gestionnaires de crédits publics souhaitant « *obtenir une plus grande visibilité sur l'évolution de leurs crédits et de leurs effectifs* », et « *mieux anticiper l'évolution des besoins en matière de ressources humaines* »³.

¹ *Votre commission vous soumet cependant à l'article 30 du projet de loi constitutionnelle un amendement tendant à prévoir que les projets de loi de programmation à caractère environnemental sont également soumis pour avis au CES, qui deviendrait le Conseil économique, social et environnemental.*

² *Le Pacte de stabilité et de croissance a été adopté par le Conseil européen d'Amsterdam en juin 1997. Il prolonge l'effort de réduction des déficits publics engagé en vue de l'adhésion à l'Union économique et monétaire (UEM). Ce pacte organise à la fois une surveillance multilatérale et une procédure en cas de déficits excessifs, déclenchée lorsque le déficit public d'un État dépasse 3 % du PIB, sauf circonstances exceptionnelles.*

³ *Alain Lambert, Didier Migaud, Rapport au Gouvernement sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, octobre 2006, p. 25.*

Cette approche pluriannuelle est souvent plus développée chez nos voisins étrangers. Ainsi, en Suède et aux Pays-Bas, les budgets sont présentés et votés selon une présentation pluriannuelle, puis révisés chaque année en fonction de l'évolution de la conjoncture. Au Royaume-Uni, les crédits « DEL » (*Departmental Expenditure Limits*) représentent 60% de la masse budgétaire et font l'objet d'une programmation triennale à l'occasion d'exercices réguliers de révision des dépenses publiques, les « *Spending Reviews* ».

Ainsi, dans sa circulaire du 11 février 2008 adressée aux membres du Gouvernement, M. François Fillon, Premier ministre, indique que « *la programmation pluriannuelle sera soumise au Parlement mais des projets de loi de finances annuels continueront à être présentés chaque automne* ». Cette programmation budgétaire pluriannuelle portera sur trois ans, et sera établie par mission, en crédits et en effectifs.

Initialement, le budget pluriannuel devait être présenté dans le cadre du rapport préparatoire au débat d'orientation budgétaire. Le nouvel avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution permettrait l'adoption d'une loi de programmation des finances publiques, **renforçant le caractère impératif de cette programmation**. Cet exercice supposera une stabilisation du périmètre des missions et des programmes, afin de donner au Parlement davantage de visibilité.

Afin d'éviter une répétition dans les derniers alinéas de l'article 34 de la Constitution, votre commission vous soumet un **amendement** rédactionnel.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 11 **ainsi modifié**.

Article 12

(art. 34-1 nouveau de la Constitution)

Résolutions

Cet article vise à donner au Parlement la faculté de voter des résolutions.

La résolution peut être définie comme « *l'acte unilatéral par lequel une assemblée soit décide des règles de son fonctionnement interne soit fait connaître au Gouvernement son sentiment sur une question donnée* »¹. Sous les Républiques antérieures, le vote des résolutions aboutit à plusieurs reprises à mettre en jeu la responsabilité du Gouvernement.

¹ Bruno Baufumé « *La réhabilitation des résolutions : une nécessité constitutionnelle* », *Revue de droit public* 1994, p. 1399.

Soucieux d'éviter ces dérives, le Conseil constitutionnel a encadré très strictement le droit d'adopter des résolutions que, dans le silence de la Constitution de 1958 sur ce sujet, l'Assemblée nationale comme le Sénat¹ s'étaient reconnu dans leurs règlements respectifs. Seules deux catégories de résolution ont été admises : celles qui ont pour objet « *la formulation de mesures et décisions d'ordre interne ayant trait au fonctionnement et à la discipline des deux assemblées* » et celles qui sont « *expressément* » prévues par des textes constitutionnels et organiques².

Dans le cadre de la revalorisation du Parlement, le projet de loi constitutionnelle a entendu permettre aux assemblées d'adopter, comme le précise l'exposé des motifs, « *en tout domaine, des résolutions n'ayant pas de valeur contraignante, mais marquant l'expression d'un souhait ou d'une préoccupation* ».

L'Assemblée nationale, à l'initiative de sa commission des lois a supprimé cette disposition au motif que les résolutions pourraient porter sur un grand nombre de sujets sans autre effet que déclaratoire et qu'elles seraient également susceptibles de mettre en jeu la responsabilité d'un ministre ou d'un Gouvernement.

Elle a introduit, en contrepartie, la possibilité pour le Gouvernement, à son initiative ou à la demande d'un groupe parlementaire, de faire une « *déclaration à caractère thématique qui donne lieu à un débat et peut faire l'objet d'un vote sans engager sa responsabilité* »³.

Votre commission partage au contraire le sentiment exprimé devant elle par M. Edouard Balladur, selon lequel les résolutions présentent un réel intérêt dès lors que leur usage est encadré.

D'abord, le Parlement doit **assumer la fonction tribunicienne**, inhérente à la démocratie représentative, et qui trouve dans les résolutions son moyen d'expression le plus naturel –comme en témoigne l'expérience d'une grande majorité des parlements étrangers.

Aujourd'hui, cette fonction ne peut pas vraiment se satisfaire de l'organisation de débats –dans le cadre, par exemple, d'une question orale- qui n'ont pas vocation à déboucher sur une position formalisée. Dès lors, elle utilise le seul vecteur qui lui soit permis, la loi, au risque d'en dévoyer la nature. Lois « mémorielles » ou à caractère déclaratoire : beaucoup de dispositions législatives ont perdu tout caractère normatif. Malgré les critiques suscitées par ces dérives dans lesquelles le Gouvernement porte d'ailleurs une

¹ *Sous des formes différentes : le Sénat avait repris les dispositions du Règlement applicable sous la IV^e République tandis que l'Assemblée nationale avait fixé des conditions rigoureuses au vote de résolutions : les propositions de résolution ne pouvaient pas s'écarter du domaine de la loi ; elles étaient soumises aux mêmes règles d'irrecevabilité financière que les propositions de loi ; elles étaient frappées d'irrecevabilité dès que le Gouvernement les estimait de nature à mettre en jeu sa responsabilité.*

² *Décisions 59 DC des 17, 18 et 24 juin 1959 (règlement de l'Assemblée nationale), et 59-3 DC du 24 et 25 juin 1959 (règlement du Sénat).*

³ *Voir commentaire de l'article 23 bis.*

part de responsabilité, le mouvement n'a pas été enrayé. Il répond à des aspirations fortes et à un vrai besoin dont seul le mode d'expression actuel est d'ailleurs en cause.

La possibilité de voter des résolutions offre ainsi une chance de recentrer la loi sur l'édition de normes.

Par ailleurs, le vote des résolutions s'inscrirait dans un contexte très différent de celui des Républiques antérieures : sous l'empire de la Constitution de 1958, la responsabilité du Gouvernement ne peut être mise en cause que dans le cadre des dispositions de l'article 49.

Enfin, l'expérience des résolutions européennes, introduites dans la Constitution par les révisions des 25 juin 1992 et 25 janvier 1999, montrent que le Parlement a fait un usage très mesuré du pouvoir qui lui était reconnu.

Votre commission vous propose en conséquence de conserver la disposition prévue dans le texte initial du projet de loi constitutionnelle en prévoyant cependant de renvoyer à la loi organique et non aux règlements des assemblées les modalités de mise en œuvre du droit de voter des résolutions.

En outre, seraient irrecevables les propositions de résolution mettant en cause, directement ou indirectement, la responsabilité du Gouvernement.

Selon votre commission, la loi organique pourrait fixer des conditions complémentaires telles que l'obligation d'un nombre minimal de signatures pour présenter une résolution ou celle d'un examen préalable en commission.

Ainsi, entre la fonction de légiférer et celle de contrôler, le Parlement disposait d'un instrument adapté pour formuler une position ou un vœu.

Votre commission vous propose par un **amendement de rétablir l'article 12 ainsi rédigé.**

Article 13

(art. 35 de la Constitution)

Information et autorisation du Parlement relative aux interventions des forces armées à l'étranger

Cet article complète l'article 35 de la Constitution afin de prévoir une information puis une autorisation du Parlement relative à l'intervention des forces armées à l'étranger.

Il appartient au chef de l'État de décider de l'engagement de forces : il est le chef des armées (article 15 de la Constitution), le garant du respect de nos engagements internationaux (article 5 de la Constitution) mais aussi de l'indépendance nationale et de l'intégrité du territoire (article 5 de la Constitution).

Cependant, selon un principe constamment réaffirmé par nos constitutions républicaines, le recours à la force armée parce qu'elle engage les intérêts fondamentaux de la Nation, implique, dans une démocratie, un

contrôle des assemblées. Ce principe s'exprime sous la forme traditionnelle¹ prévue par l'article 35 de la Constitution selon laquelle « *la déclaration de guerre est autorisée par le Parlement* ».

Or force est de constater que les termes actuels de l'article 35 ne permettent pas de garantir un contrôle parlementaire effectif.

La subordination de l'ouverture des hostilités à « *un avertissement préalable et non équivoque* », sous la forme d'une déclaration de guerre, conformément au principe posé par la deuxième conférence de la Haye en 1904², se conçoit dans le cadre des relations interétatiques. Depuis la deuxième guerre mondiale, il n'a cessé d'être battu en brèche :

- en fait : les conflits modernes dans la diversité de leurs formes -invasions, guerres civiles, attaques terroristes- échappent aux cadres classiques forgés au XIX^e siècle ;

- en droit : l'utilisation des forces armées à titre offensif est prohibée par la Charte des Nations unies³ ; elle n'est possible qu'à titre défensif en vertu du droit de légitime défense individuel ou collectif, reconnu par l'article 51 de la Charte des Nations unies, contre une agression armée mais il n'est pas certain que l'État agissant en légitime défense soit tenu au préalable de « déclarer la guerre ».

En pratique, surtout, l'engagement des forces françaises s'inscrit aujourd'hui, pour l'essentiel, dans le cadre d'actions de sécurité collective prévues par la Charte des Nations unies sous la forme d'**opérations extérieures** qui ne font pas l'objet de déclaration de guerre dans les termes de l'article 35 car elles ne s'inscrivent pas dans le cadre de conflits entre États.

Ainsi, plus de 11.000 militaires français sont actuellement engagés, sur 29 théâtres différents, dans le cadre de 35 opérations –dont huit sont nationales et représentent 40 % de ces effectifs.

Les cadres juridiques des opérations extérieures

- l'envoi de forces en application du chapitre VI de la Charte, soit en réponse à la demande d'observateurs ou de forces d'interposition faite au Conseil de sécurité par des « *parties à tout différend dont la prolongation est susceptible de menacer le maintien de la paix* » (article 33), soit sur recommandation du Conseil de sécurité qui a considéré qu'il s'agissait de « *méthodes d'ajustement appropriées* » (article 35) ;

- l'envoi de forces en application du chapitre VII de la Charte, le Conseil de sécurité, après avoir constaté « *l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression* » (article 39), décidant « *d'entreprendre, au moyen de forces aériennes, navales ou terrestres, toute action qu'il juge nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix* » (article 42) ;

¹ Autorisation préalable des deux chambres en 1875, vote de l'Assemblée et avis du Conseil de la République en 1946.

² Commentaire de l'article 35 de la Constitution par P. Dabiez in *La Constitution de la République française* par François Luchaire et Gérard Conac.

³ Interdiction reprise par le préambule de 1946 intégré dans celui de 1958 : la République « *n'entreprendra aucune guerre dans des vues de conquête et n'emploiera jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple* ».

- l'envoi de forces en application de l'article 52 de la Charte, le Conseil de sécurité pouvant recourir, s'il y a lieu, aux « *accords ou organismes régionaux pour l'application de mesures coercitives prises sous son autorité* ». Cette disposition peut fonder le recours à l'Alliance atlantique ou à d'autres organisations de sécurité internationale pour assurer certaines opérations de maintien ou de rétablissement de la paix. Membre de l'Alliance, la France peut être amenée à apporter son concours militaire dans ce cadre ;

- enfin, l'envoi de forces permettant à la France d'assurer ses obligations bilatérales, contractées notamment à l'occasion de la signature d'accords de défense, en application de l'article 51 de la Charte, qui consacre le droit de légitime défense individuelle et collective contre une agression armée.

Sans doute ces opérations extérieures peuvent-elles faire l'objet d'un contrôle parlementaire. Mais celui-ci est soit indirect et tardif (dans le cadre, par exemple, des lois de finances rectificatives prévoyant le financement du surcoût de ces opérations), soit laissé à la seule initiative du Gouvernement. Ainsi, le 16 janvier 1991, lors de la guerre du Golfe, le Gouvernement a engagé sa responsabilité devant l'Assemblée nationale, selon la procédure de l'article 49, premier alinéa, de la Constitution tandis que le Sénat se prononçait sur une déclaration suivie d'un vote sur le fondement de l'article 49, quatrième alinéa, de la Constitution.

L'état du droit en la matière n'est donc pas satisfaisant :

- l'article 35, seule forme de contrôle parlementaire, ne trouve jamais à s'appliquer¹ ;

- les opérations extérieures des forces militaires, les plus fréquentes, ne font l'objet d'aucun contrôle obligatoire.

Même si on ne peut exclure complètement l'intérêt pour l'avenir des dispositions de l'article 35. Il convient d'envisager d'autres modalités de contrôle comme tel est d'ailleurs le cas à l'étranger.

Aux **Etats-Unis**, le War powers Act de 1973 impose au Président :

- de prendre toute mesure pour consulter le Congrès avant d'engager des troupes américaines dans des hostilités ;

- en l'absence de déclaration de guerre, rendre compte aux deux chambres, sous quarante-huit heures, de l'objectif recherché par le déploiement, de son ampleur et de sa durée estimée ;

- mettre un terme à ce déploiement sous soixante jours (éventuellement quatre-vingt-dix jours) à moins que le Congrès n'ait explicitement autorisé l'emploi de la force ou que les troupes soient de fait soumises à une attaque¹.

¹ Les dispositions correspondantes des constitutions de la IIIème et IVème République n'avaient pas davantage été appliquées : en août 1914, l'entrée de la France en guerre avait été marquée par la lecture d'un message du Président de la République acclamé par le Parlement sans débat ni vote ; en 1939, l'état de guerre a été constaté par le gouvernement, qui avait reçu les pleins pouvoirs, comme résultant de l'agression de l'Allemagne contre la Pologne par une « note adressée aux puissances élargies par le gouvernement de la République française ».

En **Allemagne**, l'autorisation préalable du Bundestag pour l'envoi de troupes à l'étranger a été érigée en principe constitutionnel. Elle est donc impérative. En **Italie**, il est d'usage de solliciter l'approbation parlementaire, mais ce n'est pas une obligation constitutionnelle. Au **Royaume-Uni**, le Parlement est le plus souvent informé dans le cadre d'un débat, mais le recours au vote est exceptionnel. Ce fut le cas pour l'Irak en 2003.

Dès 1991, notre regretté collègue Jean Lecanuet, alors président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat avait présenté une proposition de loi constitutionnelle complétant l'article 35 de la Constitution afin de poser pour principe l'information du Parlement pour « *toute intervention à l'extérieur des frontières des forces militaires françaises ainsi que sur l'évolution et la conclusion de cet engagement* »².

De même, le comité consultatif pour la révision de la Constitution, présidé par le doyen Georges Vedel avait proposé de compléter l'article 35 par un alinéa ainsi rédigé : « *Toute intervention des forces armées de la France à l'extérieur du territoire de la République fait l'objet d'une déclaration du Gouvernement devant le Parlement, au plus tard, huit jours après son déclenchement. Cette déclaration est suivie d'un débat. Hors session, le Parlement est réuni spécialement à cet effet* ».

S'inspirant d'une proposition du Comité présidé par M. Édouard Balladur, le projet de loi prévoit d'aller au delà de la seule information des assemblées en soumettant l'intervention des forces armées à un contrôle, *a posteriori*, en deux temps :

Le ministre de la défense, M. Hervé Morin a défini, lors des débats à l'Assemblée nationale sur la révision constitutionnelle le 27 mai 2008, le sens que le Gouvernement donnait à la notion d'intervention des forces armées à l'étranger. Elle couvre « *l'envoi des militaires constitués en corps à des fins opérationnelles* »³.

¹ Rapport d'information de la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale sur le contrôle parlementaire des opérations extérieures présenté par M. François Lamy, n°2237, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 8 mars 2008, XIème législature.

² Proposition de loi constitutionnelle enregistrée à la présidence du Sénat le 16 septembre 1991 au cours de la troisième session extraordinaire de 1990-1991.

³ « Cette définition exclut donc les échanges de militaires, notamment dans les états-majors internationaux ; les exercices que nous effectuons régulièrement à l'étranger, notamment dans les pays du Golfe ; les opérations confidentielles des services de renseignement ou menées par les forces spéciales dans des cas particuliers (...); les troupes prépositionnées en vertu d'accords de défense ; les opérations humanitaires n'ayant pas de but opérationnel ; les opérations spéciales nécessitant une grande discrétion, à la fois sur leurs objectifs et leur mode d'action. Les termes « interventions à l'étranger » ont également pour conséquence d'exclure les déplacements de nos aéronefs dans les espaces internationaux, ceux des bâtiments de la marine nationale en patrouille de haute mer, ainsi que les escales de ces bâtiments dans les ports étrangers. Dans le périmètre ainsi précisé, on dénombre une trentaine d'opérations conduites actuellement dans différents cadres –national, au titre de l'ONU, de l'Union européenne ou de l'OTAN »

• ***Le temps de l'information***

Le projet de loi initial prévoyait que le Gouvernement informait le Parlement dans les « *délais les plus brefs* ». L'Assemblée nationale, à l'initiative de M. Christian Vanneste, a renforcé ces dispositions sur deux points :

- elle a fixé à **trois jours** le délai dans lequel le Parlement devait être informé ;

- elle a précisé la teneur de cette information qui devrait indiquer les « *objectifs poursuivis* ».

Comme l'a souligné M. Hervé Morin lors des débats à l'Assemblée nationale : « *Il importe que le Parlement soit informé au moyen de formules souples adaptées à la nature de l'opération* » : courrier adressé aux parlementaires, aux présidents des commissions compétentes, déclaration devant ces commissions ou en séance publique.

Il existe néanmoins une incertitude sur le point de départ du délai de trois jours : est-ce le moment où la décision d'intervenir est prise ? –mais, comme l'a observé le Général Jean-Louis Georgelin lors de ses échanges avec votre rapporteur, le processus de décision, complexe, qui peut impliquer des autorités nationales et internationales, ne permet pas toujours d'arrêter précisément la date à laquelle la décision est prise. Est-ce la date du début de l'intervention ? Dans la mesure où celle-ci peut être connue avec précision, votre commission vous propose par un **amendement** de la prendre pour référence comme point de départ du délai de trois jours tout en permettant que l'information puisse être donnée plus tôt si le Gouvernement le juge possible : le Parlement serait ainsi informé **au plus tard** trois jours après le début de l'information.

Cette information pourrait donner lieu à un débat qui n'est suivi d'aucun vote (elle pourrait prendre la forme d'une déclaration suivie d'un débat sans vote selon les procédures prévues pour les règlements du Sénat –art. 39.3- ou de l'Assemblée nationale –art. 132).

• ***Le temps de l'autorisation***

Le projet de loi prévoyait, dans sa version initiale, que le Parlement autorise la prolongation de l'intervention au-delà d'une durée de six mois¹ (si le Parlement n'est pas en session à l'expiration de ce délai, il se prononcerait à l'ouverture de la session suivante).

L'Assemblée nationale, à l'initiative de sa commission de la défense, a ramené cette durée à **quatre mois** -qui correspond en effet au moment où intervient la relève des troupes initialement engagées sur un théâtre d'opérations. Selon le ministre de la défense, ce délai court à compter du

¹ Le Règlement du Sénat prévoit que ces autorisations sont données dans la forme prévue au quatrième alinéa de l'article 43 de la Constitution (déclaration du Gouvernement suivie d'un vote - Article 173 du Règlement du Sénat) et celui de l'Assemblée nationale, qu'elles résultent d'un vote sur un texte exprès d'initiative gouvernementale - Article 131 du Règlement du Sénat.

« *moment où les forces sont envoyées de façon constituée pour le lancement de l'opération* ».

En cas de refus du Sénat, le Gouvernement pourrait demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement sur la prolongation de l'intervention.

Cette dernière précision ne figure pas dans les deux seules hypothèses où la Constitution prévoit actuellement qu'une autorisation est demandée au Parlement par le Gouvernement : la déclaration de guerre (article 35) et la prorogation de l'état de siège (article 36)¹. Sans doute, ces dispositions n'ont-elles jamais trouvé à s'appliquer. Néanmoins, une divergence de vue entre les deux assemblées ne doit pas conduire à paralyser l'action de l'exécutif en particulier dans des domaines aussi sensibles.

Les dispositions du projet de loi répondent à cette préoccupation. Elles semblent toutefois instituer un mécanisme nouveau, parallèle à la procédure législative, qui serait réservée à l'autorisation de prolongation d'une intervention militaire à l'étranger. Selon votre commission, il est préférable de préciser que cette autorisation est donnée en vertu d'une loi. Aucun amendement ne serait recevable.

Comme tel est le cas s'agissant des accords internationaux visés à l'article 53 de la Constitution, cette loi prendrait la forme d'un article unique qui devrait faire l'objet d'une adoption ou d'un rejet.

Votre commission vous soumet en conséquence un **amendement** de réécriture de l'avant-dernier alinéa de la rédaction proposée par le projet de loi pour l'article 13.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 13 **ainsi modifié**.

Article 13 bis (nouveau)
(art. 38 de la Constitution)

Ratification expresse des ordonnances

Cet article, introduit dans le projet de loi constitutionnelle par les députés à la suite d'un amendement présenté par M. Jean-Luc Warsmann, tend à imposer la ratification expresse des ordonnances prises en vertu de l'article 38 de la Constitution.

Aux termes de l'article 38, les ordonnances sont prises par le Gouvernement sur le fondement d'une loi d'habilitation votée par le Parlement. Les ordonnances « *entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation* ».

La Constitution ne rend pas obligatoire la ratification des ordonnances. Elle impose seulement, à peine de caducité des ordonnances, de

¹ *Les ordonnances, bilan au 31 décembre 2007, documents de travail du Sénat, Série Etudes juridiques, n° EJ 4, mars 2008.*

déposer dans un délai, prédéterminé par la loi d'habilitation, un projet de loi de ratification. Comme le relevait une étude du service des études juridiques du Sénat¹, le dépôt des projets de loi de ratification a surtout une « *fonction conservatoire* » car la ratification expresse, lorsqu'elle intervient, est de plus en plus souvent opérée par un texte différent –voire sous la forme de simples amendements.

Si la Constitution semble ne viser que la ratification expresse, celle-ci peut aussi être implicite comme l'a admis le Conseil constitutionnel dès 1972 : « *l'article 38, non plus qu'aucune autre disposition de la Constitution ne fait obstacle à ce qu'une ratification intervienne selon d'autres modalités que celle de l'adoption du projet de loi de ratification* » et que « *par suite, cette ratification peut résulter d'une manifestation de volonté implicitement mais clairement exprimée par le Parlement* »².

La ratification tacite soulève trois séries de critiques.

D'abord, plus encore que la ratification par voie d'amendement parfois contestée³, elle interdit un **débat approfondi** sur les dispositions prises dans le cadre d'une ordonnance.

Ensuite, elle entretient le doute sur la possibilité de contester devant le juge une mesure prise par ordonnance et nourrit ainsi une réelle **insécurité juridique**. En effet, avant leur ratification, les ordonnances sont des actes administratifs soumis au contrôle du Conseil d'Etat⁴. En cas de ratification, même implicite, elles prennent valeur législative à compter de leur signature. Dès lors, que ce soit par voie d'action ou par voie d'exception, leur régularité ne peut plus être contestée devant le juge. Le Conseil constitutionnel pourrait néanmoins, s'il était saisi de la disposition législative qui entendrait le ratifier, exercer un contrôle de constitutionnalité.

Enfin, la pratique des ratifications tacites suscite des interrogations sur le champ de la ratification qu'il appartient *in fine*, le plus souvent, au juge de délimiter. Ainsi, le juge administratif a pu parfois considérer que la ratification s'étendait à des dispositions qui n'étaient pas directement

² Conseil constitutionnel, décision n° 72-73 L du 29 février 1972.

³ Ainsi, le 11 juillet 2005, lors de l'examen par le Sénat d'un amendement du Gouvernement tendant à la ratification de l'ordonnance n° 2005-727 du 30 juin 2005 portant diverses dispositions relatives à la simplification des commissions administratives, notre collègue, M. Hugues Portelli, avait estimé que : « le fait de déposer un amendement tendant à insérer un article additionnel dans un projet de loi de manière à ratifier une ordonnance [était] contraire à l'esprit de la Constitution de 1958 » et que « la ratification d'ordonnances [devait] donner lieu au dépôt de textes spécifiques ».

⁴ Si le contrôle de la légalité d'une ordonnance non ratifiée constitue pour le juge judiciaire une question préjudicielle dont l'examen relève de la compétence de la juridiction administrative, la Cour de cassation s'est en revanche reconnue compétente pour apprécier la validité d'une ratification implicite. (Cour de cassation, 6 octobre 1992, sociétés Colas Sud-Ouest et autres).

modifiées¹ ou même à toute une division d'une ordonnance dont les dispositions « *forment entre elles un ensemble indivisible* »².

Comme l'a noté M. Jean-Luc Warsmann lors des débats à l'Assemblée nationale, « *il est toujours extrêmement désagréable pour les parlementaires de s'apercevoir que des dispositions prises un jour par ordonnance se trouvent entièrement ratifiées parce que l'adoption d'un amendement a modifié un seul alinéa de ladite ordonnance* ».

Sans doute, le Gouvernement et le Parlement ont-ils conjugué leurs efforts, notamment dans le cadre des lois de simplification du droit, pour permettre la ratification explicite d'un grand nombre d'ordonnances. La disposition proposée par l'Assemblée nationale devrait imposer désormais ce principe.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 13 *bis* **sans modification.**

Article 14

(art. 39 de la Constitution)

Suppression de la priorité donnée au Sénat pour examiner les projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France – Conditions d'élaboration des projets de loi - Avis du Conseil d'Etat sur les propositions de loi

Cet article comporte trois séries de dispositions poursuivant des objets distincts.

1. La suppression de la priorité d'examen du Sénat relative aux projets de loi concernant les instances représentatives des Français établis hors de France

Tirant les conséquences du troisième alinéa de l'article 24 de la Constitution, qui, en l'état, prévoit que le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales de la République et que les Français établis hors de France y sont représentés, **le constituant a doté ce dernier d'une priorité d'examen** à la fois sur les **projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales et sur ceux relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France, en 2003**, lors de la révision constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République³.

La priorité d'examen sur les projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France avait été insérée à l'initiative de notre collègue Christian Cointat au cours des débats au Sénat sur le projet de loi constitutionnelle.

¹ Conseil d'État, 17 décembre 1999, *Union hospitalière privée*.

² Conseil d'État, 19 mai 2003, *Association des élus de la montagne*.

³ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003.

Cette priorité d'examen a eu comme conséquence de **« constitutionnaliser » l'existence des instances représentatives des Français établis hors de France.**

L'article 39 actuel précise que cette priorité s'applique **sans préjudice du premier alinéa de l'article 44**, qui prévoit le droit d'amendement des membres du Parlement et du Gouvernement. Cette nuance préserve donc le droit d'initiative des députés, qui peuvent toujours déposer des propositions de loi dans ce domaine, ainsi que leur droit d'amendement, tout comme celui du Gouvernement, au cours de la navette parlementaire.

Concernant en particulier les projets de loi relatifs à l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE) ou aux sénateurs élus par nos compatriotes expatriés, la priorité d'examen n'est en fait que la consécration d'une pratique parlementaire, qui voyait déjà le Sénat connaître en premier lieu de ces textes.

Parmi les textes récents ayant bénéficié de cette procédure, peuvent être mentionnées la loi n° 2004-805 du 9 août 2004 relative au Conseil supérieur des Français de l'étranger, qui a transformé ce dernier en Assemblée des Français de l'étranger et les lois n° 2005-821 et 2005-822 du 20 juillet 2005 qui ont simplifié les modalités d'inscription des Français établis hors de France en instituant des listes électorales consulaires (tenues par les postes consulaires et certaines ambassades) valables pour l'élection présidentielle comme pour l'élection des membres de l'AFE.

Or, en première lecture, l'Assemblée nationale a supprimé la priorité d'examen dont bénéficie le Sénat sur les projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France.

Cette suppression mettrait fin à une spécificité sénatoriale.

Mais elle est cohérente avec la modification de l'article 24 de la Constitution par l'article 9 du présent texte prévoyant que les Français établis hors de France seraient désormais représentés **dans les deux chambres.**

La priorité d'examen accordée au Sénat était justifiée par son rôle exclusif de représentation des Français établis hors de France.

A l'avenir, les projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France, comme dans les autres matières de droit commun, pourraient être déposés soit dans l'une, soit dans l'autre assemblée.

En pratique cependant, en raison des liens privilégiés de notre Haute assemblée avec nos compatriotes expatriés et de l'expertise dont le Sénat a fait preuve de longue date sur les textes de loi qui les concernent, les futurs projets de loi devraient être le plus souvent déposés en premier lieu sur son bureau.

Toutefois, votre commission sera attentive aux diverses propositions tendant à préserver l'inscription des instances représentatives des Français établis hors de France dans la Constitution.

2. L'élaboration des projets de loi

La seconde disposition proposée par cet article résulte d'un amendement voté par les députés à l'initiative de MM. Jean-Luc Warsmann et Jean-François Copé. Elle prévoit que les projets de loi sont « *élaborés* » dans des conditions fixées par une loi organique. Ces textes ne pourraient être inscrits à l'ordre du jour tant que les Conférences des présidents constatent conjointement que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. L'objectif visé par les auteurs de ces amendements est, comme l'a rappelé M. Jean-Luc Warsmann lors des débats, « *de fermer d'un cran le robinet de la création législative en obligeant à l'avenir les gouvernements successifs à s'arrêter après l'écriture d'un projet de loi pour réaliser une étude visant à connaître le coût de son application comparé à celui des autres solutions non législatives permettant d'atteindre les mêmes objectifs. Le « rapport qualité-prix » de chacune des solutions, législatives et non législatives, sera ainsi connu.* ».

Votre commission partage les préoccupations auxquelles répond cet amendement. Elle estime cependant que la référence aux conditions d'élaboration du projet de loi n'est ni suffisamment précise ni vraiment explicite.

D'une part, doit apparaître clairement que les règles fixées dans la loi organique ne pourraient concerner que le Gouvernement et l'élaboration des projets de loi **avant leur dépôt** au Parlement.

D'autre part, elles porteraient en pratique, comme le recommandait le rapport du Comité présidé par M. Edouard Balladur, sur la réalisation d'**études d'impact** par le Gouvernement.

Votre commission vous propose en conséquence un **amendement** afin de prévoir que la **présentation** du projet de loi déposé devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique.

Cette disposition implique que, lors du dépôt, le texte soit accompagné d'une analyse approfondie de ses effets attendus –analyse qui ne saurait se réduire aux études d'impact, souvent superficielles, dont les projets de loi ont été assortis, par le passé, selon un usage plutôt aléatoire. Le Gouvernement serait ainsi tenu de s'interroger davantage sur les conséquences des dispositions qu'il propose et leur « *valeur ajoutée* » par rapport au droit existant.

La loi organique devrait détailler le type d'informations que le Gouvernement serait tenu de réunir ainsi que les conditions dans lesquelles celles-ci seraient transmises au Parlement, au plus tard, lors du dépôt du projet de loi concerné. Il appartiendrait ensuite à chaque assemblée d'apprécier ces informations, de les valider, de les compléter par le travail d'investigation conduit dans le cadre des commissions permanentes et de juger *in fine* si le projet de loi répond à une véritable nécessité.

Votre commission estime par ailleurs qu'il appartient à la Conférence des présidents de la **première assemblée saisie** –et non aux Conférences des présidents des deux assemblées intervenant conjointement- de constater que les règles fixées par la loi organique sont méconnues.

Dans l'hypothèse où le Gouvernement se heurterait à un refus, il pourrait choisir de déposer le projet de loi devant l'autre assemblée, sous réserve que sa Conférence des présidents considère, pour sa part, que les exigences posées dans la loi organique sont satisfaites.

3. Avis du Conseil d'Etat sur les propositions de loi

La troisième disposition prévue par le présent article permet au président d'une assemblée de soumettre pour avis au Conseil d'Etat, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par un des membres de cette assemblée. Cette mesure, préconisée par le groupe de réflexion sur l'institution sénatoriale présidé par M. Daniel Hoeffel en 2002, avait été reprise par le « Comité Balladur » (proposition n° 28). Elle ouvre une simple faculté¹, susceptible d'éclairer utilement les assemblées. Une loi simple définirait les conditions dans lesquelles cette mesure serait mise en œuvre. Elle pourrait prévoir la publicité de ces avis ainsi, d'ailleurs, que des avis rendus sur les projets de loi.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 14 **ainsi modifié**.

Article 15

(art. 41 de la Constitution)

Possibilité pour les présidents des assemblées d'opposer l'irrecevabilité fondée sur une méconnaissance du domaine de la loi

Le présent article vise à compléter l'article 41 de la Constitution afin de permettre au président du Sénat ou au président de l'Assemblée nationale d'opposer l'irrecevabilité lorsqu'une proposition de loi ou un amendement n'est pas du domaine de la loi ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38.

Le recours à l'article 41 est une faculté actuellement réservée au Gouvernement².

En cas de désaccord entre le Gouvernement et le président de l'assemblée, il appartient au Conseil constitutionnel, à la demande de l'un ou de l'autre, de statuer dans un délai de huit jours. Celui-ci ne se prononce alors que sur « *la question de savoir si une proposition ou un amendement est du*

¹ Elle peut apparaître comme le pendant de la possibilité que le Gouvernement s'est donnée de consulter le Conseil d'Etat sur des propositions de loi (par exemple la proposition de loi tendant à révoquer la discussion budgétaire présentée par M. Didier Migaud en 2000).

² Le Conseil constitutionnel a estimé que la faculté d'opposer l'irrecevabilité « doit résulter de la seule initiative du Gouvernement sans que celui-ci ait à exposer, au cours d'un débat préalable, les raisons de nature à déterminer son appréciation » et censuré, en conséquence, les dispositions du Règlement de l'Assemblée nationale qui permettaient à tout député de demander au Gouvernement d'opposer l'irrecevabilité en provoquant, de ce fait, un débat sur cette demande (Conseil constitutionnel, décision n° 95-356 DC du 8 novembre 1995).

domaine de la loi ou a un caractère réglementaire » et non sur sa conformité à la Constitution qu'il ne pourrait apprécier que s'il était saisi sur le fondement de l'article 61 de la Constitution¹. Comme l'a d'ailleurs rappelé le Conseil constitutionnel « *la Constitution n'a pas entendu frapper d'inconstitutionnalité une disposition de nature réglementaire contenue dans une loi* »².

Contrairement au caractère absolu de l'irrecevabilité financière fondée sur l'article 40 de la Constitution, l'irrecevabilité de l'article 41 présente un caractère facultatif. Elle est avant tout une procédure laissée à l'initiative du Gouvernement en vue, comme le relevait la décision précitée du Conseil constitutionnel, de protéger le domaine du règlement « *contre d'éventuels empiètements de la loi* ».

Elle n'est cependant réellement efficace que lorsque le président de l'assemblée concernée –éclairé, le cas échéant, par l'avis du président de la commission des lois, comme le prévoient également les règlements des deux assemblées (art. 45, alinéas 5 et 6 du règlement du Sénat et art. 93 du règlement de l'Assemblée nationale)- partage la position du Gouvernement. Dans cette hypothèse, en effet, l'irrecevabilité est admise de droit. Dans le cas contraire, la discussion est suspendue jusqu'à la notification de la décision du Conseil constitutionnel dans les huit jours.

Ce délai peut être dissuasif alors même que le Gouvernement dispose avec le deuxième alinéa de l'article 37 de la Constitution d'une procédure spécifique pour reprendre sa compétence réglementaire après l'adoption de la loi et qu'il peut généralement s'appuyer sur sa majorité au cours de la discussion pour faire rejeter l'amendement concerné. En outre le Conseil constitutionnel peut procéder à un « déclassément préventif » distinguant à la faveur du contrôle de constitutionnalité de la loi ce qui relève des domaines de la loi et du règlement (décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005, loi sur l'avenir de l'école).

Au-delà des seules considérations procédurales, le relatif insuccès de l'article 41 tient aussi à des raisons de fond. D'abord la distinction entre les domaines de la loi et du règlement ne relève pas d'une science exacte et peut se révéler délicate en pratique. En outre, comme le relève M. Guillaume Drago³ « *accepter l'inclusion de dispositions réglementaires dans un texte de loi permet de conserver sa cohérence d'ensemble à une mesure politique ou technique, incluant dans un seul texte de haute valeur normative la totalité du dispositif souhaité par le Gouvernement* ». Le Gouvernement n'est d'ailleurs pas toujours un gardien très sourcilieux de son domaine de compétence, quand il n'est pas, lui-même, à l'origine des dispositions réglementaires figurant dans un texte de loi.

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 79-10 FNR du 26 avril 1979.

² Conseil constitutionnel, décision n° 82-143 DC du 30 juillet 1982 (blocage des prix et des revenus).

³ Guillaume Drago, *Petites affiches*, 14 mai 2008, p.51.

Aussi bien, le Conseil constitutionnel n'a été saisi que onze fois -la dernière en 1979- sur le fondement de l'article 41 de la Constitution.

Cette disposition présente, cependant, un intérêt indéniable pour faire obstacle à la discussion d'amendements d'obstruction –à ce titre, elle a été opposée, sous la forme d'une exception globale, à 58 amendements le 29 juin 1993 à l'occasion de l'examen de la loi Falloux au Sénat et, en 2005, à quelque 15.000 amendements au projet de loi sur les activités postales.

A la lumière de ces observations, la portée de la disposition proposée par le projet de loi constitutionnelle doit être ramenée à sa juste mesure. Les présidents de chaque assemblée ne seraient conduits à opposer l'article 41 de la Constitution que dans les cas où, aujourd'hui, ils donneraient, de toute façon, leur accord à l'irrecevabilité soulevée par le Gouvernement.

Par ailleurs, on ne peut écarter que cette irrecevabilité, dès lors qu'elle serait soulevée à l'initiative des présidents des assemblées, soit appliquée lors du dépôt des amendements, sur le modèle du mécanisme retenu pour l'irrecevabilité financière -dont le caractère absolu, contrairement à l'article 41, justifie qu'elle puisse faire obstacle au dépôt d'amendement. Le droit d'expression des parlementaires en serait affecté.

Enfin, votre commission estime qu'il appartient, au premier chef, au Gouvernement d'assurer le respect de sa compétence réglementaire.

Elle vous propose en conséquence la **suppression** de l'article 15.

Article 16

(art. 42 de la Constitution)

Discussion en séance publique sur le texte de la commission - Délais entre le dépôt ou la transmission d'un texte et son examen en séance publique

Cet article propose une nouvelle rédaction de l'article 42 de la Constitution afin de permettre, d'une part, que la discussion d'un projet de loi s'engage sur le texte proposé par la commission et non, comme aujourd'hui, sur le texte initial déposé par le Gouvernement et, d'autre part, de déterminer des délais entre le dépôt ou la transmission d'un texte et son examen en séance publique.

Cette disposition apparaît sans doute comme l'une des plus déterminantes parmi toutes celles du projet de loi constitutionnelle pour revaloriser le rôle du Parlement.

1. La discussion des textes sur la base des conclusions de la commission saisie au fond

Sous la III^e et la IV^e République, le débat portait toujours sur le texte adopté par la commission. Ce principe valait à tous les stades de la procédure devant la première ou la deuxième assemblée saisie.

Le gouvernement était alors « *en situation de demandeur, procédant par une série de propositions tendant à des modifications partielles dans un cadre tracé par la commission, sans avoir la direction du débat* »¹. La prépondérance parlementaire était d'autant plus forte que l'exécutif n'avait pas le droit d'amendement. Comme le relevait Eugène Pierre : « *les ministres investis d'un mandat législatif peuvent présenter des amendements à la chambre dont ils font partie, non comme ministre, mais comme membre de l'Assemblée* »².

Les dispositions introduites en 1958 –sans faire d'ailleurs l'objet de contestation devant le comité consultatif constitutionnel– modifièrent la procédure à deux égards :

- la discussion d'un projet de loi porte, devant la première assemblée, saisie sur le texte présenté par le Gouvernement ;

- le texte discuté par la deuxième assemblée saisie est celui adopté par la première assemblée qu'il s'agisse d'un projet ou d'une proposition de loi.

En revanche, le principe selon lequel le texte soumis à la délibération est celui de la commission, a continué de prévaloir pour les propositions de loi lors de leur première lecture par leur assemblée de dépôt -leurs auteurs devant, le cas échéant, procéder par voie d'amendement pour rétablir la version d'origine.

Le système actuel a pour inconvénient de soumettre à la discussion en séance publique de nombreux amendements rédactionnels et techniques liés aux améliorations proposées par les commissions des deux assemblées au terme de leurs travaux.

Or, en moyenne, près de 90 % des amendements présentés par les commissions sont adoptés. Comme le relevait le rapport du groupe de réflexion sur l'institution sénatoriale présidé par M. Daniel Hoeffel, cette procédure « *éviterait en partie la redondance entre le travail en commission et en séance publique : les propositions de la commission, intégrées dans le texte soumis à délibération du Sénat, ne feraient plus l'objet d'amendements déposés en séance publique, ce qui n'empêcherait nullement le rapporteur de présenter, chaque fois que nécessaire, l'économie générale des propositions de la commission sur tel ou tel article important du projet de loi.* »

En outre, la discussion du texte de la commission en séance publique permettrait de mieux valoriser le travail des commissions et de concentrer le débat en séance publique sur les options de fond. Le Gouvernement, en particulier, en cas de divergence de vue avec la commission, serait conduit à mieux s'expliquer sur ses positions puisqu'il lui faudrait non pas défendre seulement, comme aujourd'hui, le maintien des dispositions de son texte mais en obtenir le rétablissement. Le débat dans l'hémicycle gagnerait sans doute en intérêt en se recentrant sur les points les plus importants.

¹ Léo Hamon in F. Luchaire et G. Conac, *op. cit.*, p. 840.

² Eugène Pierre, *op. cit.*, p. 742.

Par ailleurs, en tout état de cause, le Gouvernement, fort des divers instruments du parlementarisme rationalisé que la Constitution met à sa disposition et assuré au moins à l'Assemblée nationale d'une majorité, peut éviter toute dénaturation de son texte. A cet égard, le retour à la discussion sur le texte de la commission ne peut être assimilé à la situation, prévalant sous les deux Républiques précédentes, où le Gouvernement ne disposait même pas du droit d'amendement.

Enfin, comme nos collègues, MM. Patrice Gélard et Jean-Claude Peyronnet, l'ont montré dans le cadre de la mission d'information de votre commission des lois sur le droit comparé des parlements des autres Etats de l'Union européenne¹ dans beaucoup de grandes démocraties, le débat en séance publique s'engage sur les conclusions de la commission (Royaume-Uni, Espagne, Finlande, Italie, Luxembourg, Belgique, Grèce, Autriche).

A la Chambre des communes, au Royaume-Uni, par exemple le travail en commission aboutit à la publication d'une nouvelle version du texte qui intègre les amendements adoptés. La discussion en séance publique qui suit l'examen porte donc directement sur le texte adopté par cette dernière, faisant l'économie d'une nouvelle discussion sur les arbitrages décidés par la commission – la chambre gardant la faculté de revenir en séance plénière, par voie d'amendements sur le vote de la commission.

En Italie, il appartient à la commission « *in sede referente* » (en procédure de rapport) d'élaborer un texte en amendant, le cas échéant, le texte initial qui lui est soumis ou en agrégeant dans un texte unique plusieurs projets différents portant sur le même sujet.

Dans plusieurs de ces parlements, le nombre d'amendements examinés en séance publique est nettement inférieur à celui discuté à l'Assemblée nationale ou au Sénat.

A la lumière de ces expériences et dans le prolongement des analyses du groupe de réflexion sur l'institution sénatoriale, votre commission avait d'ailleurs plaidé dès les conclusions adoptées à l'occasion du premier des rapports présentés par nos collègues, pour revenir à la discussion d'un projet de loi, en séance publique, sur le texte proposé par la commission tout en relevant les dispositions constitutionnelles qui s'y opposaient.

Comme l'avait proposé le Comité présidé par M. Edouard Balladur (proposition n° 37), le projet de loi entend lever ces difficultés.

¹ MM. Patrice Gélard et Jean-Claude Peyronnet : *L'expérience des parlements nationaux au sein de l'Union européenne : quels enseignements pour le Sénat ? Les exemples allemand, britannique, espagnol, finlandais, italien et polonais – rapport n° 43 (2006-2007)*, et *L'expérience de parlements nationaux au sein de l'Union européenne (suite) : une source d'inspiration pour le Sénat – Les exemples luxembourgeois, belge, portugais, grec, tchèque, autrichien et slovaque – rapport du Sénat n° 418, (2006-2007)*.

- Premier alinéa

Au terme du premier alinéa, les projets de loi comme tel est actuellement le cas pour les propositions de loi en toute première lecture –également mentionnées par la rédaction proposée– seraient discutés sur la base du texte adopté par la commission –permanente ou, le cas échéant, spéciale comme le prévoit l’article 43 de la Constitution.

Ce principe vaudrait quelles que soient les étapes de la procédure à l’instar des règles appliquées sous l’empire des constitutions de 1875 et de 1946. Ainsi, la deuxième assemblée saisie ne se prononcerait plus comme aujourd’hui sur le texte qui lui est transmis mais sur celui élaboré par sa commission.

Dans l’hypothèse où la commission ne se serait pas prononcée sur le texte ou l’aurait rejeté, la discussion porterait sur le texte dont l’assemblée a été saisie. L’absence de dépôt de conclusion ou le rejet de l’ensemble du texte n’interdirait donc pas son inscription à l’ordre du jour afin de préserver les prérogatives reconnues au Gouvernement par l’article 48 de la Constitution dans sa version actuelle ou même telle qu’elle résulterait de l’article 22 du projet de loi.

- Deuxième alinéa

Le deuxième alinéa de l’article 42 dans la rédaction proposée par le projet de loi prévoit cependant de maintenir le système actuel (discussion dans la première assemblée saisie sur le texte du Gouvernement et pour les lectures suivantes sur le texte transmis à l’assemblée) pour trois catégories de projet de loi :

- les projets de loi constitutionnelle
- les projets de loi de finances
- les projets de loi de financement de la sécurité sociale

Ces exceptions sont justifiées dans la mesure où, du moins pour les deux dernières catégories de ces textes, le Gouvernement a le monopole de l’initiative législative et que, de manière générale, elles concernent des domaines essentiels de l’action de l’exécutif.

Il ressort des échanges de votre rapporteur avec les autres présidents des commissions permanentes ainsi qu’avec les présidents des groupes du Sénat, que la généralisation de l’examen du texte de la commission en séance publique impliquera certaines adaptations du travail en commission.

Dans quelles conditions sera examinée la conformité des modifications apportées par la commission à l’article 40 de la Constitution ? Comment la commission pourra-t-elle modifier, le cas échéant, le texte proposé –en rectifiant ses conclusions comme tel est le cas aujourd’hui s’agissant des propositions de loi, ou en procédant par voie d’amendements ?

Les relations avec la commission avec le Gouvernement ainsi qu'avec les commissions pour avis méritent aussi réflexion.

Il appartiendra à chaque assemblée de régler ces questions en s'inspirant notamment des dispositions déjà retenues pour l'examen des propositions de loi. En tout état de cause, il importe de préserver la spécificité du travail en commission et de ne pas répliquer les procédures applicables à la séance publique. S'interrogeant sur la possibilité d'autoriser le dépôt direct d'amendements en commission avec la fixation d'un premier délai limite pour le dépôt des amendements avant la réunion de commission, le groupe de réflexion sur l'institution sénatoriale avait ainsi écarté cette formule « *dans la mesure en particulier où elle risquerait d'alourdir la réunion de commission ou d'altérer la spécificité du travail en commission qui bénéficie de règles de publicité moins strictes qu'en séance publique. La réunion de la commission et l'examen en séance publique sont deux étapes bien distinctes et aux caractéristiques différentes* ».

Il faut souligner que l'examen des lois sur la base du texte de la commission ne prive ni le Gouvernement, ni les sénateurs à titre individuel de leurs droits de débattre en séance publique et de proposer des amendements.

La principale incidence de la réforme proposée devrait porter sur les **délais** entre le dépôt ou la transmission d'un texte et son examen en séance publique.

L'exigence de délais suffisants qui s'impose aujourd'hui pour permettre aux commissions compétentes et au rapporteur qu'elles désignent de mener un travail approfondi, serait encore plus forte dans la perspective de l'examen du texte élaboré par la commission en séance publique.

Les parlementaires mais aussi le Gouvernement auront en effet besoin du temps nécessaire pour prendre connaissance des positions de la commission et, le cas échéant, élaborer des amendements sur cette nouvelle base.

Il est donc logique que le même article de la Constitution traite ainsi du principe de l'examen du texte de la commission en séance publique et des délais.

2. Les délais séparant le dépôt ou la transmission d'un texte de son examen en séance publique

Les délais dont disposent les parlementaires avant l'examen d'un texte en séance publique apparaissent cruciaux pour la qualité du travail législatif.

Le texte actuel de la Constitution ne fixe aucune garantie à cet égard. Force est de constater que même pour des projets de loi d'une grande portée, les délais peuvent être excessivement brefs.

Dans les deux derniers alinéas du texte proposé pour l'article 42, des délais minimaux sont pour la première fois institués.

- Troisième alinéa

Le Comité présidé par M. Edouard Balladur avait suggéré que la discussion d'un texte en séance, en première lecture, n'intervienne qu'à l'expiration d'un délai de deux mois après son dépôt puis, dans la seconde assemblée saisie, à l'expiration d'un délai d'un mois.

Plus rigoureux, le projet de loi présenté par le Gouvernement a ramené ces délais respectivement à un mois devant la première assemblée saisie et à trois semaines devant la seconde.

L'Assemblée nationale a proposé à l'initiative du président Jean-Luc Warsmann une formule intermédiaire. Ainsi, le troisième alinéa fixe à **six semaines** après le dépôt d'un projet de loi ou d'une proposition de loi le délai à compter duquel peut intervenir la discussion en séance, en première lecture, devant la première assemblée saisie et à **trois semaines** après la transmission le délai devant la seconde assemblée saisie.

L'expression retenue selon laquelle l'examen « *ne peut intervenir (...) qu'à l'expiration d'un délai* » souligne qu'il s'agit de **délais minimaux**.

Ces délais ne vaudraient que pour la **première lecture**. Ils sont moins nécessaires pour les lectures suivantes : le débat porte alors sur les seuls articles restant en discussion et déjà connus (la règle dite de « l'entonnoir », rappelée récemment par le juge constitutionnel¹, interdisant de présenter sous forme d'amendement des dispositions nouvelles sans lien direct avec le texte en discussion). La réalité n'est cependant pas toujours conforme aux principes. Surtout l'assemblée à laquelle est transmis pour une deuxième lecture le texte adopté par la seconde assemblée saisie en première lecture, doit souvent examiner un nombre considérable de nouvelles dispositions qui justifient là aussi des délais raisonnables avant le passage en séance publique.

- Dernier alinéa

Le dernier alinéa écarte l'application de ces délais dans **quatre** hypothèses : lorsque la **procédure accélérée** (nouvelle désignation de la déclaration d'urgence) a été déclarée en vertu de l'article 45 de la Constitution ainsi que lorsque le Parlement est saisi de l'examen de projets de loi de finances, de projets de loi de financement de la sécurité sociale -qui sont les uns comme les autres soumis à des délais constitutionnels particuliers prévus par les articles 47 et 47-1 de la Constitution- ou de projets relatifs aux états de crise (le projet de loi constitutionnelle initial mentionnait les lois relatives aux états de crise ; la prorogation de l'état de siège procédant d'une autorisation qui n'est pas nécessairement donnée sous la forme d'une loi, les députés à l'initiative de leur commission des lois, ont modifié la rédaction sur ce point).

Compte tenu de ces restrictions, la portée des délais minimaux qui seraient introduits dans la Constitution doit être relativisée.

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006 .

Sur vingt-huit projets de loi déposés au Sénat entre le 20 juin 2007 et le 28 mai 2008 (dont dix avec déclaration d'urgence) treize ont été discutés moins de six semaines après leur dépôt (parmi lesquels huit avec urgence). Sur onze projets de loi transmis par l'Assemblée nationale, trois (tous avec déclaration d'urgence) ont été examinés moins de trois semaines après leur transmission¹.

L'introduction dans la Constitution des délais proposés ne donnerait pas, en pratique, beaucoup plus de temps aux commissions pour accomplir leur travail. Elle fixerait même des références plutôt moins protectrices pour les projets de loi transmis par l'Assemblée nationale.

Or, l'expérience le montre, la seconde assemblée saisie peut être appelée à examiner un texte parfois très substantiellement modifié ou complété par rapport au projet ou à la proposition de loi initial. Il n'est donc pas vraiment justifié de prévoir des délais réduits de moitié lorsqu'il s'agit d'un texte transmis.

Or, les délais prévus par la révision constitutionnelle n'ont pas seulement vocation à conforter les conditions actuelles de travail des commissions mais aussi à permettre à celle-ci de répondre aux nouvelles exigences qu'impliquent l'examen du texte de la commission en séance publique. Rapporté à un tel objectif, ces délais, même augmentés par l'Assemblée nationale, demeurent insuffisants.

A titre d'exemple, actuellement, les commissions permanentes se réunissent, en général, dans la semaine qui précède l'examen en séance publique du texte dont elles sont saisies. Si le débat devait s'engager dans l'hémicycle sur les conclusions de la commission, il serait souhaitable que cette réunion se tienne au moins deux semaines avant la séance afin de laisser aux parlementaires non membres de la commission ainsi qu'au Gouvernement le temps nécessaire pour préparer leurs amendements. Votre commission vous soumet en conséquence un **amendement** afin de revenir aux délais proposés par le Comité présidé par M. Edouard Balladur et fixer à deux mois après le dépôt d'un projet de loi ou d'une proposition de loi le délai à compter duquel peut intervenir la discussion en séance, en première lecture, devant la première assemblée saisie et à cinq semaines après la transmission le délai devant la seconde assemblée saisie.

En outre, votre commission propose un **amendement** afin que les délais prévus par le projet de loi constitutionnelle s'appliquent aux textes qui font l'objet d'une « *procédure accélérée* ».

¹ A l'Assemblée nationale, sur cent-neuf projets déposés au cours de la XI^{ème} législature, 35,7 % ont été examinés moins de trente jours après leur dépôt mais 24 % auraient de toute façon relevé des exceptions prévues par le projet de loi constitutionnelle. Durant la même période, sur les soixante-et-un textes transmis par le Sénat en première lecture, sept ont été examinés dans un délai inférieur à quinze jours, six d'entre eux ayant fait l'objet d'une déclaration d'urgence.

En effet, cette procédure a pour effet de limiter l'examen d'un texte à une lecture devant chaque assemblée. Or l'absence de navette ne favorise pas le travail d'amélioration et d'approfondissement auquel conduit le jeu des lectures successives : elle impose un examen d'autant plus attentif des dispositions législatives dont le Sénat et l'Assemblée nationale ne sont saisis qu'une seule fois. Elle implique donc *a fortiori* le respect des délais qui seraient fixés dans la Constitution.

En revanche, il serait justifié, comme votre commission le suggère par un **amendement**, que le Gouvernement puisse déroger aux délais, après consultation de la Conférence des présidents de l'assemblée concernée, pour les textes qui répondent à une **situation urgente** -notion qui retrouverait ainsi son sens exact trop souvent déformé par le recours répété à la déclaration d'urgence.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 16 **ainsi modifié**.

Article 17

(art. 43 de la Constitution)

Augmentation du nombre de commissions permanentes

Cet article modifie l'article 43 de la Constitution afin de porter de six à huit le nombre maximal des commissions permanentes de chaque assemblée.

Le nombre de commissions sous la III^e et la IV^e République

Les textes constitutionnels des Républiques antérieures ne mentionnaient pas le nombre des commissions parlementaires. Les commissions permanentes sont nées d'une coutume et ont vu leur existence consacrée par le règlement de chaque assemblée (résolutions du 17 novembre 1902 à la Chambre des députés et des 25 novembre et 18 janvier 1921 au Sénat).

Sous la III^e République, la Chambre des députés comptait vingt « grandes commissions permanentes » élues pour un an, composées chacune de quarante quatre membres, aucun député ne pouvant être simultanément membre de plus de deux d'entre elles.

Le Sénat comportait onze commissions composées chacune de trente six membres élus au début de la session ordinaire pour une durée d'un an, une douzième commission, celle des finances, étant nommée après la distribution de l'exposé des motifs du budget de chaque exercice et demeurait en fonction jusqu'à la nomination de la commission suivante.

Sous la IV^e République, l'Assemblée nationale comportait dix-neuf commissions, composées de quarante-quatre députés, chaque député ne pouvant être membre de plus de deux « grandes commissions permanentes » à la fois¹.

¹ Voir Patrick Frasseix in *Petites affiches*, 14 mai 2008, n° 97, p 56.

La limitation du nombre des commissions en 1958 répondait aux critiques largement partagées sur le rôle jugé excessif des commissions permanentes des assemblées de la III^e et la IV^e République, nombreuses et n'hésitant pas à empiéter sur les compétences du gouvernement¹.

De même, Michel Debré relevait en 1955² : « *Trop de commissions, et des commissions trop puissantes, voici deux phénomènes incompatibles avec le régime parlementaire...* ».

Les auteurs de la Constitution de 1958 entendirent diminuer le rôle des commissions permanentes par deux voies :

- d'une part, en donnant la priorité à l'examen des projets et propositions de loi par des commissions « *spécialement désignées à cet effet* » -et donc temporaires- lorsque le Gouvernement ou l'assemblée concernée en fait la demande ;

- d'autre part, en fixant à six le nombre de commissions permanentes.

Ces intentions se trouvèrent contrariées par la pratique constitutionnelle : le recours aux commissions spéciales est resté l'exception³ et le renvoi des textes aux commissions permanentes le principe. En effet, ces dernières, seules, permettent de garantir une certaine spécialisation des compétences -indispensable pour l'examen de textes de plus en plus complexes et techniques- et assurer ainsi la continuité du suivi des sujets dont elles traitent. Comme le soulignait le professeur Léo Hamon, « *il faut admettre la continuité existant entre différents textes législatifs intéressant un même ordre de questions ; les mêmes problèmes se retrouvent de l'un à l'autre et la réflexion sur les plus anciens, l'expérience des solutions adoptées et des défauts qui en appellent la révision, recommandent une constance des présences individuelles à l'intérieur des commissions* »⁴.

L'exigence de continuité est d'autant plus forte que le travail législatif des commissions se nourrit d'une activité de contrôle qui, en amont de l'examen des textes de loi mais aussi en aval (l'application des lois), s'inscrit nécessairement dans la durée.

¹ Léon Blum dénonçait ainsi (in *la Réforme gouvernementale revues, tomes 1924-1928, p. 567*) : « *Les présidents de commissions qui ont érigé peu à peu leur poste en ministère au petit pied, tout prète à le changer d'ailleurs en un ministère véritable... un jeune député chargé de rapporter un projet de loi, c'est Bonaparte au siège de Toulon, il ne s'agit point pour lui d'aboutir simplement et vite, la grande affaire est d'attirer l'attention.* »

² In *Revue de science politique de 1955, pp. 21 et s.*

³ Entre 2002 et 2007 (III^e législature), deux textes ont été examinés par une commission spéciale au Sénat et quatre à l'Assemblée nationale.

⁴ Le souci d'assurer la continuité des « *examens de questions semblables, continuité méconnue par la succession des commissions spéciales* » a précisément déterminé les parlementaires de la III^e République, selon le professeur Léo Hamon, à instaurer les commissions permanentes (in Gérard Conac et François Luchaire, *op. cit.*, p. 847).

Au regard du rôle déterminant joué par les commissions permanentes dans la fonction législative et de contrôle du Parlement, la réduction à six du nombre de commissions permanentes apparaît aujourd'hui, sans doute, excessive.

Le Parlement français est d'ailleurs le seul en Europe, comme l'ont montré nos collègues MM. Patrice Gélard et Jean-Claude Peyronnet dans leur analyse de droit comparé, où le nombre de commissions soit à ce point restreint¹ ; au reste, dans aucune autre des démocraties parlementaires voisines ce nombre n'est fixé par la Constitution : il relève le plus souvent du règlement des assemblées.

Sans remettre en cause le principe d'une limitation constitutionnelle du nombre de commissions permanentes, le Comité présidé par M. Edouard Balladur avait proposé de porter à **dix** (proposition n° 35) ce nombre. Le projet de loi constitutionnelle l'a fixé à **huit**², comme le recommandait en 1993 le Comité de consultation pour la révision de la Constitution présidé par le doyen Vedel.

Ce nombre paraît raisonnable à votre commission. Il permet de dissiper toute crainte de « doublonnement » des départements ministériels qui avait nourri les vives critiques rappelées précédemment sur les Républiques précédentes.

La capacité de porter sur les politiques publiques une vision plus horizontale, moins segmentée que celle des ministères est d'ailleurs un atout du travail en commission qu'il convient de préserver.

Le choix retenu par le projet de loi ménage cette préoccupation tout en permettant une répartition plus équilibrée des parlementaires au sein de chaque commission. Elle s'accorde parfaitement avec la revalorisation du travail des commissions et en particulier le principe de l'examen en séance publique du texte proposé par la commission.

Il appartiendra au règlement de chaque assemblée de fixer les compétences et la composition des deux nouvelles commissions permanentes qui pourraient être éventuellement créées.

Afin d'accorder la lettre de la Constitution avec la pratique institutionnelle et de mieux mettre en valeur le rôle des commissions permanentes, en cohérence avec l'esprit du projet de loi, votre commission

¹ A titre d'exemple, le Parlement portugais en compte 12 (bien que son règlement en prévoit 14), le Parlement (Eduskunta) finlandais compte 14 commissions de même que la Chambre des députés italienne, le Bundestag, 21 et la Diète polonaise, 28...

² Déjà lors des travaux préparatoires sur la Constitution en 1958, un des membres du comité consultatif constitutionnel, François Valentin, avait proposé que le nombre de commissions permanentes ne dépasse pas huit et que le recours aux commissions spéciales soit limité aux cas dans lesquels le gouvernement le demande ou dans lesquels plusieurs commissions permanentes seraient compétentes en raison de l'objet du texte examiné. Cet amendement modifié par un amendement de Paul Coste-Fleuret -supprimant la limitation du nombre de commissions- fut adopté mais non retenu dans le texte définitif.

vous propose, par un **amendement**, d'inverser l'ordre des deux alinéas de l'article 43 de la Constitution et de reconnaître aux commissions permanentes la compétence de principe pour examiner les textes de loi.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 17 **ainsi modifié**.

Article 18

(art. 44 de la Constitution)

**Exercice du droit d'amendement en séance
ou en commission**

Le présent article complète l'article 44 de la Constitution afin de préciser que le droit d'amendement s'exerce en séance ou en commission.

Chaque parlementaire et les membres du Gouvernement ont le droit, sous réserve des règles de recevabilité, de déposer des amendements, de les défendre et d'obtenir qu'il soit statué sur chacun d'eux. Ainsi entendu, ce droit s'exerce généralement en séance publique, mais il peut aussi être utilisé en commission par les parlementaires membres de cette commission ou même non membres, qu'ils interviennent soit au nom de la commission pour avis (article 17.3 du Règlement du Sénat, article 87.2 et 87.3 du Règlement de l'Assemblée nationale), soit dans le cadre des procédures simplifiées (article 47.2 *quater* du Règlement du Sénat).

Si la Constitution n'écarte nullement l'exercice du droit d'amendement en commission, elle garantit, selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, que ce droit puisse s'exercer, en tout état de cause, devant la formation plénière de l'assemblée.

Ainsi, le fait qu'un amendement ait été rejeté en commission ne saurait interdire à son auteur la faculté de le présenter de nouveau en séance publique.

La disposition proposée pour compléter l'article 44 permettrait d'assouplir ce principe : le droit d'amendement s'exerçant en séance **ou** en commission, l'examen d'un amendement en commission suffirait à satisfaire l'exigence constitutionnelle. L'auteur d'un amendement rejeté en commission ne serait donc plus fondé à le soumettre de nouveau devant la formation plénière de son assemblée. L'enjeu de la disposition proposée par la révision constitutionnelle est de favoriser le recours aux procédures simplifiées d'examen des textes en séances publiques.

Les efforts pour développer de tels dispositifs sont en effet restés, jusqu'à présent, infructueux.

Au Sénat, une résolution du 4 octobre 1990, fruit de la réflexion engagée dans le cadre du rapport remis au Bureau du Sénat le 31 janvier 1990 par MM. Henri de Raincourt, Guy Allouche et Gérard Larcher pour « *alléger les débats législatifs* » introduisait deux nouvelles procédures : le vote sans débat (le texte, y compris les amendements de la commission, étant mis aux voix sans que les amendements non retenus par la commission puissent être défendus en séance publique) et le vote après débat restreint (permettant aux auteurs d'amendements d'intervenir en séance).

Le dispositif relatif au vote sans débat a été annulé par le Conseil constitutionnel dans sa décision en date du 7 novembre 1990.

En effet, selon le Conseil, *« s'il est loisible à une assemblée parlementaire de prévoir, par son Règlement, que dans le cadre de la procédure de « vote sans débat », le Président met aux voix l'ensemble du texte, y compris les amendements adoptés par la commission, lorsqu'il n'en existe pas d'autres, en revanche porte atteinte au droit d'amendement (...) l'interdiction faite à tout membre de l'Assemblée saisie du texte de reprendre en séance plénière un amendement relatif à celui-ci, au motif que cet amendement aurait été écarté par la commission saisie au fond »*.

Sans doute le vote sans débat, dans une version modifiée, a-t-il été introduit dans le chapitre VII *bis* du règlement du Sénat. Cependant, la faculté donnée au signataire de l'amendement de le défendre de nouveau en séance publique dans le cas où il n'aurait pas été repris par la commission a retiré une grande partie de son intérêt pratique à cette procédure simplifiée. Celle-ci n'a du reste jamais été mise en œuvre¹.

D'une manière générale, les procédures simplifiées tant au Sénat qu'à l'Assemblée nationale sont demeurées cantonnées à l'examen des lois autorisant la ratification ou l'approbation d'un accord international.

Le groupe de réflexion sur l'institution sénatoriale présidé par M. Daniel Hoeffel appelait de ses vœux un *« débat parlementaire plus lisible ou plus visible »* dégagé de la discussion des textes les plus techniques. Quatre ans plus tard, le rapport du Comité présidé par M. Edouard Balladur lui fait écho en encourageant les procédures permettant un examen approfondi d'un texte en commission et simplifié en séance publique : *« le travail législatif ayant gagné en technicité, il est opportun de renforcer le rôle préparatoire, voire décisionnel, des commissions, confrontées par exemple à des textes portant transposition de directives communautaires, à des lois de codification ou à des propositions de loi portant ratification d'ordonnances »*.

La disposition proposée pour l'article 44 sur la base de la proposition n° 36 présentée par le Comité présidé par M. Edouard Balladur, devrait donc permettre qu'une part plus importante du travail législatif se fasse en commission -les amendements examinés dans ce cadre ne pouvant, contrairement au système actuel, être discutés de nouveau en séance.

Ce dispositif implique certaines garanties, d'ailleurs actuellement prévues pour les procédures d'examen simplifié (exclusion des textes dont l'importance justifie l'examen complet en séance plénière, respect des droits de l'opposition, aménagement des travaux de la commission permettant une

¹ La réforme non aboutie du règlement du Sénat en 2004 prévoyait de réactiver ces deux procédures sous la forme de la procédure d'examen simplifié -en séance publique, n'auraient été mis aux voix que les amendements et les articles auxquels ils se rapportent ; aucune parole ni explication de vote sur un article ou un amendement n'aurait été autorisée- et du vote sans débat réservé aux projets de loi autorisant la ratification d'un traité ou l'approbation d'un accord international.

organisation ouverte des débats). Il appartiendrait, comme le prévoit le présent article, aux règlements de déterminer les conditions et les limites de l'exercice du droit d'amendement en séance et en commission « *dans le cadre déterminé par la loi organique* ».

Votre commission estime en premier lieu suffisant de faire référence aux « conditions » dans lesquelles s'exerce le droit d'amendement et vous propose par un amendement de supprimer le mot « limites ».

En outre, votre commission s'est interrogée sur le renvoi à la loi organique pour déterminer le « *cadre* » dans lequel interviendraient les règlements. Dans les deux autres articles de la Constitution (articles 12 et 24) la compétence donnée aux assemblées de définir les règles qui les concernent n'est pas encadrée. La référence à la loi organique limite la compétence de principe que la Constitution reconnaît au règlement des assemblées et contredit l'autonomie des assemblées pour fixer les modalités d'exercice du droit d'amendement. Votre commission vous propose donc un **amendement** afin de la supprimer. La rédaction proposée permettrait, en outre, de marquer clairement que les dispositions adoptées par les assemblées ne peuvent concerner l'exercice, par le Gouvernement, de son droit d'amendement.

La disposition proposée pour l'article 44 de la Constitution n'ouvre cependant pas la voie à l'adoption directe d'un texte législatif par la commission. Une telle faculté reconnue à plusieurs parlements européens sur le modèle des « *leggine* » italiennes d'ailleurs assez peu utilisées- serait peut être prématurée. Votre commission avait envisagé avec faveur cette évolution dans ses travaux antérieurs¹, mais estime qu'il convient d'abord d'utiliser les possibilités qui seraient désormais ouvertes par la nouvelle rédaction de l'article 44 avant de franchir un nouveau pas. Le rapport du Comité présidé par M. Edouard Balaldu observait : « *la tradition juridique française fait de la discussion dans l'hémicycle le lieu privilégié de l'expression démocratique et l'on peut respecter cette tradition tout en donnant plus de place au travail en commission* ».

Votre commission vous propose d'adopter l'article 18 **ainsi modifié**.

Article 19

(art. 45 de la Constitution)

**Faculté pour la Conférence des présidents de s'opposer
à la déclaration d'urgence- Conditions de recevabilité des amendements
en première lecture- Possibilité pour le président d'une assemblée
de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire**

Le présent article vise à compléter l'article 45 de la Constitution afin de permettre aux Conférences des présidents des deux assemblées de s'opposer conjointement à une déclaration d'urgence sur un texte législatif. L'Assemblée nationale a introduit deux autres dispositions : la première inspirée par le souci d'assouplir les règles applicables au droit d'amendement

¹ MM. Patrice Gélard et Jean-Claude Peyronnet, rapport précité (proposition n° 4) p. 10

en première lecture, la seconde destinée à permettre de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire pour une proposition de loi à l'initiative du président de l'assemblée dont elle émane.

1. La possibilité pour la Conférence des présidents des deux assemblées de s'opposer conjointement à la déclaration d'urgence

Prérogative du Gouvernement, la déclaration d'urgence a pour effet de limiter à une lecture devant chaque assemblée l'examen d'un texte lorsqu'une telle déclaration a été faite. En vertu de l'article 45 de la Constitution, elle donne au Premier ministre la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion¹.

Par ailleurs, cette procédure est de droit pour les lois de finances (article 40 de la loi organique du 1^{er} août 2001) et de financement de la sécurité sociale (article L.O. 111-7 du code de la sécurité sociale).

La navette parlementaire est l'une des conditions de l'approfondissement du débat politique et de l'amélioration du travail législatif. Or, la déclaration d'urgence est devenue une pratique régulière.

Le phénomène s'aggrave souvent en fin de législature en raison du souhait du Gouvernement de faire aboutir les textes inclus dans son programme législatif : ainsi, sur 45 textes examinés par le Sénat entre le 1^{er} octobre 2006 et le 22 février 2007 (hors conventions), plus d'un tiers a fait l'objet d'une déclaration d'urgence (cette proportion dépasse même la moitié s'il n'est pas tenu compte des propositions de loi, des projets de lois pour lesquels l'urgence est de droit ou, au contraire, exclue -projets de loi constitutionnelle) contre 19,3 % pour la session 2005-2006 et 11,8 % pour la session 2004-2005.

Bien souvent, la déclaration d'urgence ne paraît pas répondre à une nécessité manifeste. Le meilleur témoignage en est donné par les retards dans la mise en œuvre des décrets d'application. Ainsi, seules 20 % des lois votées avec déclaration d'urgence entre 2002 et 2007 sont devenues directement applicables contre 46 % des lois adoptées selon la procédure normale².

Elle limite le pouvoir de délibération de chaque assemblée : ainsi lorsqu'une commission mixte paritaire est réunie après une lecture devant le Sénat, seconde assemblée saisie, seuls les sept députés membres de la commission mixte paritaire peuvent vraiment discuter des modifications parfois importantes introduites par le Sénat alors que ces nouvelles

¹ Le règlement de l'Assemblée nationale, dans son article 102, prévoit que le gouvernement peut déclarer l'urgence « jusqu'à la clôture de la discussion générale, par une communication adressée au président. Celui-ci en donne immédiatement connaissance à l'Assemblée ». Si le règlement du Sénat est, quant à lui, muet sur ce point, la coutume s'est établie d'appliquer une règle identique à celle retenue par l'Assemblée nationale.

² Sénat, service des commissions, contrôle de l'application des lois, 54^e rapport, 2007, p. 90. Il arrive que le Gouvernement laisse la navette se poursuivre en deuxième lecture pour des textes pour lesquels il a pourtant demandé l'urgence. Ce fut le cas à deux reprises en 2005-2006.

dispositions auraient mérité un nouveau débat devant l'Assemblée nationale en formation plénière¹.

Il est souhaitable d'encadrer davantage les dispositions actuelles. La faculté reconnue aux Conférences des présidents des deux assemblées de s'opposer conjointement à l'urgence permettrait d'apporter, comme le proposait le Comité présidé par M. Edouard Balladur (proposition n° 24), un correctif utile.

Le dispositif choisi a pour effet de consacrer le rôle de la Conférence des présidents qui, jusqu'à présent, n'avait pas d'existence constitutionnelle.

Créée par une résolution du 8 novembre 1911 à la Chambre des députés, la Conférence des présidents, destinée selon Eugène Pierre, député, à « *introduire plus d'ordre et de méthode dans la marche des travaux législatifs* », ne fut instituée dans la seconde chambre qu'en 1947 et consacrée dans le règlement en 1986 seulement². Elle comprend, outre le président et les vice-présidents de l'assemblée, les présidents des commissions permanentes, le rapporteur général de la commission des finances, les présidents des groupes et, depuis 1992, le président de la délégation pour l'Union européenne -le cas échéant, les présidents des commissions spéciales y participent aussi. Le Gouvernement y est représenté par le ministre ou le secrétaire d'Etat chargé des relations avec le Parlement.

L'opposition conjointe des Conférences des présidents implique qu'elles se prononcent dans le même sens mais pas nécessairement qu'elles se réunissent ensemble. Comme le relève l'exposé des motifs, de manière plus générale, « *l'effet de discipline qui s'attache au fait majoritaire* » pourrait limiter fortement la portée de cette « *prérogative théorique* ».

L'Assemblée nationale ayant proposé de modifier la dénomination de cette procédure afin de la désigner « procédure accélérée », votre commission vous soumet un **amendement** de coordination pour modifier en conséquence la rédaction actuellement retenue à l'article 45 de la Constitution.

2. L'assouplissement du droit d'amendement

A l'initiative de la commission des lois, l'Assemblée nationale a précisé que, sous réserve de l'application des articles 40 (irrecevabilité financière) et 41 (irrecevabilité pour méconnaissance de la répartition entre compétence législative et réglementaire) « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* ».

¹ Ainsi, la commission mixte paritaire convoquée pour le texte relatif à la coopération intercommunale de 1999 a examiné 102 articles sur seize heures réparties en quatre séances.

² Pierre Avril, Jean Gicquel, *op. cit.*, p. 116-117.

Cet amendement semble répondre à certaines limitations apportées, par le passé, par le Conseil constitutionnel au droit d'amendement :

- l'exigence que les amendements « *ne soient pas sans lien avec le texte en discussion* »¹ ;

- l'exigence qu'un amendement ne doit pas dépasser, par son objet et sa portée, « *les limites inhérentes au droit d'amendement* »².

Cependant, depuis plusieurs années déjà, le Conseil constitutionnel a infléchi ses positions. La jurisprudence s'est stabilisée autour de deux principes difficilement contestables :

- au cours de la **première lecture**, le dépôt d'amendement s'exerce pleinement et ne saurait être limité que par les règles de recevabilité, les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire et la nécessité pour un amendement de « *ne pas être dépourvu de tout lien* » avec l'objet du projet ou de la proposition déposé sur le bureau de la première assemblée saisie ;

- à partir de la **deuxième lecture** et afin de satisfaire le principe posé par le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution (« *tout projet ou proposition de loi est réexaminé successivement dans les deux assemblées du parlement en vue de l'adoption d'un texte identique* »), les amendements parlementaires doivent être en relation directe avec une disposition restant en discussion³. Cette règle dite de l'« entonnoir » -d'ailleurs posée par les règlements des deux assemblées⁴- formulée en 2006⁵, a été confirmée depuis lors à plusieurs reprises⁶.

Votre commission s'est interrogée sur la nécessité de rappeler dans le texte constitutionnel la recevabilité en première lecture, d'un amendement présentant un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis alors même que ce principe est garanti, sous une forme peut-être plus satisfaisante, par la jurisprudence désormais bien établie du Conseil constitutionnel. Elle vous propose en conséquence un **amendement** afin de supprimer le texte proposé par le 1° de cet article pour compléter le texte de l'article 45 de la Constitution.

¹ Conseil constitutionnel, 13 décembre 1985, décision n° 85-198 DC.

² Conseil constitutionnel, 29 décembre 1986, décision n° 86-221 DC.

³ Le principe ne vaut pas pour les dispositions destinées soit à assurer le respect de la Constitution, soit à assurer une coordination avec d'autres textes, soit à corriger une erreur matérielle -trois exceptions déjà admises à l'interdiction d'amender des dispositions adoptées en termes identiques par les deux assemblées.

⁴ Art. 42, al. 10 du Règlement du Sénat : « A partir de la 2^{ème} lecture au Sénat des projets et propositions de loi, la discussion des articles est limitée à ceux pour lesquels les deux chambres du Parlement n'ont pas encore adopté un texte identique ».

⁵ Conseil constitutionnel, décision. n° 2005-532 du 19 janvier 2006.

⁶ Conseil constitutionnel, décision n° 2007-553 du 3 mars 2007.

3. La faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire pour une proposition de loi à l'initiative du président de l'Assemblée nationale dont elle émane

Cette disposition introduite par les députés à l'initiative de M. Arnaud Montebourg donnerait au président de chaque assemblée l'initiative de convoquer une commission mixte paritaire (CMP) pour une proposition de loi dans les mêmes conditions que celles actuellement fixées par l'article 45 de la Constitution au premier ministre : soit en cas de désaccord persistant entre les deux assemblées après deux lectures par chaque assemblée, soit en cas de déclaration d'urgence par le Gouvernement, après la première lecture. Cette faculté devrait surtout jouer dans le premier cas de figure car dans le second, si l'urgence a été déclarée, le Premier ministre sera par hypothèse enclin, de toute façon, à provoquer une commission mixte paritaire. Elle serait laissée à l'initiative du président de l'assemblée dont la proposition de loi émane.

Cette disposition pourrait présenter certains inconvénients pour le Sénat. En effet, en cas d'échec de la commission mixte paritaire, le Gouvernement pourrait, conformément au dernier alinéa de l'article 45, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. Votre commission estime préférable laisser à l'initiative conjointe des présidents des deux assemblées la demande de réunion d'une CMP. Elle vous soumet un **amendement** dans ce sens.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 19 **ainsi modifié**.

Article 20

(art. 46 de la Constitution)

Délai séparant le dépôt d'un projet ou d'une proposition de loi organique de son examen

Cet article vise à appliquer aux lois organiques les nouveaux délais prévus à l'article 42 de la Constitution dans la rédaction proposée par l'article 16 du projet de loi constitutionnelle pour les lois ordinaires.

Le deuxième alinéa de l'article 46 de la Constitution impose aujourd'hui un délai de 15 jours entre le dépôt d'un projet de loi ou d'une proposition de loi organique et le moment où il est soumis à la délibération et au vote de la première assemblée saisie. Il ne prévoit en revanche aucun délai entre la transmission à la seconde assemblée saisie et l'examen du texte par celle-ci.

L'application des dispositions du troisième alinéa de l'article 42 de la Constitution tel qu'il résulterait de la révision constitutionnelle se traduirait par deux modifications :

- le texte organique ne serait soumis à la délibération et au vote des assemblées qu'à l'expiration d'un délai de six semaines après son dépôt ;

- la délibération et le vote devant la seconde assemblée ne pourrait intervenir qu'à l'expiration d'un délai de trois semaines à compter de sa transmission alors qu'actuellement la loi ne fixe aucun délai minimum.

Si l'amendement proposé par votre commission à l'article 42 était retenu, ces délais seraient portés respectivement à deux mois et cinq semaines.

Les règles actuelles (délai de 15 jours avant l'examen par la première assemblée saisie, absence de délai devant la seconde assemblée) continueraient de s'appliquer lorsque le Gouvernement a déclaré la « *procédure accélérée* » –nouvelle dénomination retenue par les députés pour la déclaration d'urgence.

Votre commission vous soumet un **amendement** rédactionnel et vous propose d'adopter l'article 20 **ainsi modifié**.

Article 21

(art. 47, 47-1 et 47-2 nouveau de la Constitution)

Rôle de la Cour des comptes

Cet article tend à insérer un nouvel article dans la Constitution afin d'ériger en principes constitutionnels trois des missions confiées à la Cour des comptes :

- l'assistance du Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement ;

- l'assistance du Parlement et du Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques ;

- la contribution à l'information des citoyens par ses rapports publics.

La loi du 16 septembre 1807 instituant la Cour des comptes lui avait fixé un devoir d'assistance d'abord réservé à l'exécutif (sous la forme d'un rapport annuel confidentiel adressé au chef de l'État sur la gestion des ordonnateurs), puis étendu au Parlement par l'ordonnance du 14 septembre 1822 (information du chef de l'État et des chambres relative à l'authenticité des comptes des ministres). La Constitution du 17 octobre 1946, la première, confère un caractère constitutionnel à la mission d'assistance de la Cour des comptes dans le contrôle de l'exécution du budget –aux termes de l'article 18 : « *l'Assemblée nationale règle les comptes de la Nation. Elle est, à cet effet, assistée de la Cour des comptes. L'Assemblée nationale peut charger la Cour des comptes de toutes enquêtes et études se rapportant à l'exécution des recettes et des dépenses publiques ou à la gestion de la trésorerie.* » L'article 47 de la Constitution de 1958 reprend, sous une forme plus générale, la fonction d'assistance de la Cour des comptes au Parlement et l'élargit au Gouvernement¹.

¹ Cette mission est rappelée dans le code des juridictions financières (art. L. 111-2) qui en précise les conditions de mise en œuvre : rapports joints à la loi de règlement (L.O. art. 132-1) et réalisation des enquêtes demandées par les commissions parlementaires (art. L. 132-4).

Par ailleurs, la loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 février 1996 instituant les lois de financement de la sécurité sociale a de même reconnu à la Cour des comptes une mission d'assistance au Parlement et au Gouvernement dans le contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

La mission ainsi assignée à la Cour des comptes ne doit pas mettre en cause l'**indépendance** qui lui est reconnue en tant que juridiction administrative. Le Conseil constitutionnel a déduit de l'article 64 de la Constitution relatif à l'autorité judiciaire ainsi que des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République concernant la juridiction administrative depuis la loi du 24 mai 1872, la garantie de l'indépendance des juridictions et le caractère spécifique de leurs fonctions sur lesquelles ne peuvent empiéter ni le Parlement ni le Gouvernement¹.

Cette indépendance a été entendue de manière stricte par le Conseil constitutionnel : elle l'a conduit ainsi à censurer des dispositions de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (article 58) obligeant la Cour des comptes à communiquer le projet de son « programme de contrôles » aux présidents et rapporteurs généraux des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances, ainsi que la faculté donnée à ces derniers de présenter leur avis sur ce projet. En effet, il a estimé que si certaines des missions de la Cour des comptes, en particulier la vérification des comptes et de la gestion ne revêtaient pas de caractère juridictionnel, elles pouvaient cependant « révéler des irrégularités appelant la mise en œuvre d'une procédure juridictionnelle »².

Le présent article propose de réunir dans un nouvel article 47-2 de la Constitution les dispositions relatives à la Cour des comptes qui figurent aux articles 47 et 47-1. Le I de cet article supprime en conséquence le dernier alinéa de l'article 47 ainsi que le dernier alinéa de l'article 47-1. Le rôle de la Cour des comptes, ainsi reconnu dans un article spécifique, serait par ailleurs complété au regard des missions qui lui sont aujourd'hui attribuées par la Constitution. Tel est l'objet du II de l'article 21.

1. La mission d'assistance du Parlement dans le contrôle de l'action du gouvernement

La reconnaissance d'une fonction générale d'assistance de la Cour des comptes au Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement va au-delà des missions plus spécifiques qui lui sont aujourd'hui dévolues par les articles 47 et 47-1 de la Constitution dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale. Elle devrait permettre au Parlement, dans le cadre d'un dialogue avec la Cour des comptes, de déterminer certains des axes de la politique de contrôles de la Cour des comptes et de surmonter ainsi les objections constitutionnelles soulevées lors de l'adoption de la loi organique relative aux lois de finances.

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 80-119 DC du 22 juillet 1980.

² Conseil constitutionnel, décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001.

2. La mission d'assistance de la Cour des comptes au Parlement et au Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que l'évaluation des politiques publiques

La deuxième phrase du texte proposé pour l'article 47-2 de la Constitution reprend les dispositions actuelles relatives à l'assistance apportée par la Cour des comptes au Parlement et au Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale figurant dans les derniers alinéas des articles 47 et 47-1. A la suite d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de sa commission des lois, cette fonction d'assistance comprend aussi **l'évaluation des politiques publiques**. Le projet initial de loi constitutionnelle mentionnait dans une phrase distincte la contribution de la Cour des comptes à l'évaluation des politiques publiques.

La formulation adoptée par l'Assemblée nationale, à l'initiative de sa commission des lois et des membres du groupe socialiste, permet de souligner, par cohérence avec l'amendement adopté à l'article 24 de la Constitution, que la mission d'évaluation des politiques publiques incombe au premier chef au Parlement et au Gouvernement et que dans ce cadre, les pouvoirs législatifs et exécutifs peuvent bénéficier du concours de la Cour des comptes. L'évaluation des politiques publiques couvre un champ plus large que le contrôle de l'action du Gouvernement car il inclut toute question relative aux entreprises publiques, aux finances sociales, aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics.

La rédaction proposée s'inspire de l'article 57 de la loi organique relative aux lois de finances qui prévoit l'assistance de la Cour des comptes aux commissions des finances des deux assemblées pour « *l'évaluation de toute question relative aux finances publiques* ».

Comme tel est le cas aujourd'hui aux termes des derniers alinéas de l'article 47 et de l'article 47-1 de la Constitution, l'assistance de la Cour des comptes accordée au Parlement et au Gouvernement préserve dans les domaines du contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que de l'évaluation des politiques publiques l'« équidistance » de la Cour des comptes vis-à-vis du Parlement et du Gouvernement, gage de son indépendance.

3. Contribution de la Cour des comptes à l'information des citoyens par ses rapports publiés

Cette disposition introduite par les députés à la suite d'un amendement présenté par M. Jean-Luc Warsmann érige en principe constitutionnel :

- la contribution de la Cour des comptes à l'information des citoyens. Ainsi, la Cour des comptes ne serait pas davantage que par le passé un organe permanent d'aide aux organes législatifs ou exécutifs et elle garderait la faculté de conduire elle-même des évaluations de manière autonome ;

- par conséquent, le caractère **public** des rapports qu'elle établit. Cette publicité se fonde actuellement sur des dispositions législatives (article L. 136-1 à L. 136-5 du code des juridictions financières) et concerne le rapport annuel public et les rapports publics thématiques adressés au Président de la République et présentés au Parlement, qui exposent les observations et dégagent les enseignements tirés par la Cour des comptes sur les services, organismes et entreprises contrôlés par les juridictions financières.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 21 **sans modification**.

Article 22

(art. 48 de la Constitution)

Nouvelles modalités de répartition de l'ordre du jour

Cet article propose de refondre entièrement l'article 48 de la Constitution afin de laisser, sous plusieurs réserves, à la Conférence des présidents et non, comme aujourd'hui au Gouvernement, la responsabilité de déterminer l'ordre du jour des travaux des assemblées.

Sous la III^e et IV^e République, il appartenait à chaque assemblée de fixer, seule, son ordre du jour -d'abord sur proposition de son président à la fin de chaque séance, puis à l'initiative de la Conférence des présidents¹.

En 1958, l'inversion de ce principe traditionnel et la prérogative accordée au Gouvernement de déterminer l'ordre du jour, a procuré sans doute l'un des instruments les plus efficaces du « *parlementarisme rationalisé* ». Lors des travaux préparatoires, un membre du comité consultatif constitutionnel, François Valentin, proposa que « *l'ordre du jour d'une séance par semaine soit laissé à la discrétion de chaque assemblée, notamment pour les réponses du Gouvernement aux questions des membres du Parlement* ». En vain.

Aux termes de l'article 48 de la Constitution de 1958, le Gouvernement détermine la liste des textes retenus (projets de loi déposés par le Gouvernement et propositions de loi acceptées par lui) et l'ordre dans lequel ils seront examinés. Le Gouvernement est libre de modifier l'ordre du jour : il suffit d'une lettre adressée au Président ou même d'une simple déclaration faite en séance par un membre du Gouvernement pour changer l'ordre des discussions prévues, retirer l'une d'elles de l'ordre du jour ou au contraire en ajouter une autre qui n'était pas initialement inscrite. La priorité ainsi

¹ Comme le rappelle le professeur Michel Lascombe (in *Petites affiches*, 14 mai 2008, n° 97, p. 69), chaque assemblée, à la fin de la séance, se prononçait sur l'ordre du jour de la séance suivante. Sous la III^e République, la fixation de l'ordre du jour est même le point de départ de deux modes de mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement : c'est ainsi, par un refus motivé de « passer à l'ordre du jour » que l'Assemblée marquait sa défiance vis-à-vis d'un Gouvernement « interpellé » ; c'est en votant un ordre du jour « de défiance » différent de celui souhaité par le Gouvernement que celui-ci pouvait être renversé. Si l'interpellation et l'ordre du jour de défiance disparaissent sous la IV^e République, l'Assemblée conserve néanmoins la maîtrise de son ordre du jour.

reconnue au Gouvernement, protégée par l'interprétation stricte du Conseil constitutionnel¹, s'est cependant accompagnée, dès le départ, de certains tempéraments.

D'une part, le second alinéa de l'article 48 prévoit qu'une séance par semaine est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement.

D'autre part, l'ordre du jour prioritaire n'épuise pas nécessairement la totalité du temps dont disposent les assemblées ; ces dernières peuvent inscrire dans l'ordre du jour, en complément de l'ordre du jour fixé par le Gouvernement et dans la limite du temps disponible, les textes et, en particulier, les propositions de loi qu'elles souhaitent examiner. Il appartient à la Conférence des présidents de formuler les propositions relatives à l'ordre du jour complémentaire et à l'assemblée de statuer².

Si dans les débuts de la V^e République, le Gouvernement a fait prévaloir un ordre du jour « *impératif* » en indiquant en Conférence des présidents les dates et heures de discussion des sujets de l'ordre du jour prioritaire, la pratique s'est néanmoins assouplie au fil des ans.

Certains usages sénatoriaux ont sans doute favorisé ces inflexions. Ainsi, le Sénat a-t-il fait valoir qu'en application de son règlement il ne pouvait jamais être contraint de siéger les jours autres que les mardi, mercredi et jeudi. En outre, maître de ses horaires, il peut lever sa séance même si la discussion d'un texte inscrit à l'ordre du jour prioritaire n'est pas achevée à condition de reporter la suite de cette discussion en tête de l'ordre du jour de la séance suivante afin de respecter l'ordre des priorités des textes établies à la demande du Gouvernement.

En pratique, l'ordre du jour prioritaire lui-même est l'objet de discussions au sein de la Conférence des présidents. Une concertation s'est d'ailleurs le plus souvent engagée en amont entre le Gouvernement et les commissions.

En outre, deux évolutions significatives sont intervenues depuis les années soixante-dix.

En premier lieu, à l'initiative de M. Valéry Giscard d'Estaing, qui en avait formulé l'idée dans son message au Parlement le 30 mai 1974, les assemblées ont ajouté à la séance des questions orales avec débat, la séance de questions au Gouvernement, sans procéder cependant à une réforme du Règlement³.

¹ Ainsi, la discussion d'un procès-verbal précédemment rejeté ne peut être inscrite de droit en tête de l'ordre du jour d'une séance (Conseil constitutionnel, décision n° 59-3 DC des 24 et 25 juin 1959).

² Le Sénat a ainsi, à plusieurs reprises, refusé les dates proposées par le gouvernement (le 19 décembre 1978, il a adopté les conclusions de la Conférence des présidents renvoyant au 3 janvier la discussion fixée au 22 décembre par le gouvernement qui dut s'incliner).

³ Le Conseil constitutionnel avait interprété le second alinéa de l'article 48 dans sa rédaction de 1958 comme signifiant une seule séance de questions par semaine (Conseil constitutionnel, décision n° 63-25 du 21 janvier 1964).

Surtout, la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995 a étendu le champ des initiatives parlementaires :

- elle a d'abord quelque peu encadré la prérogative reconnue au Gouvernement de fixer par priorité l'ordre du jour des assemblées, celle-ci devant respecter les principes prévus par les trois derniers alinéas de l'article 28 de la Constitution également modifié par la loi du 4 août 1995 : la limitation du nombre de jours de séance au cours de la session ordinaire à cent-vingt -les semaines de séance étant fixées par chaque assemblée ; la faculté donnée au Premier ministre après consultation du président de l'assemblée concernée, ou à la majorité des membres de chaque assemblée, de décider la tenue de jours supplémentaires de séance¹ ; surtout le pouvoir pour chaque assemblée de déterminer des jours et horaires de séances (cette dernière disposition consacrant les usages sénatoriaux rappelés plus haut) ;

- elle a prévu qu'une séance par semaine **au moins** était consacrée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement permettant de consacrer ainsi la pratique inaugurée en 1974² ;

- une séance par mois est **réservée par priorité à l'ordre du jour fixé par chaque assemblée.**

Si le Comité présidé par M. Edouard Balladur a dressé un bilan plutôt décevant de l'utilisation de cet ordre du jour réservé à l'initiative parlementaire, il a cependant fait exception pour la pratique suivie au Sénat « *dans la mesure où les commissions y tiennent un rôle mieux affirmé dans le choix des textes portés dans l'hémicycle* ».

Un bilan positif de l'utilisation de l'ordre du jour réservé au Sénat

La répartition de l'ordre du jour réservé entre travaux législatifs et travaux de contrôle s'est progressivement équilibrée depuis 1995 : en nombre de sujets, les premiers continuent de prévaloir (ainsi, entre octobre 2006 et février 2007, sur vingt sujets examinés à l'ordre du jour, onze ont été consacrés à l'examen de propositions de loi et neuf à des travaux de contrôle -mais le temps consacré à ces derniers est légèrement supérieur -52,7 %).

Au titre du contrôle, il faut relever, sur la session 2006-2007 -soit deux trimestres seulement compte tenu de l'interruption des travaux le 22 février 2007- trois débats consacrés à l'**application des lois** (handicap, violences au sein du couple, orientation agricole) et deux débats constituant le **prolongement des travaux des commissions** (notamment le débat sur la mission commune d'information sur les quartiers en difficulté). Par ailleurs, un tiers des neufs sujets examinés dans le cadre des travaux de contrôle trouvent leur origine dans des initiatives de l'opposition sénatoriale.

Quant aux travaux législatifs, il faut souligner, au cours de la dernière session, l'adoption de neuf propositions de loi -six devenues lois dont cinq d'initiative sénatoriale.

¹ La tenue de jours supplémentaires est possible non seulement une fois épuisé le contingent de cent-vingt jours mais aussi au cours des semaines pendant lesquelles l'assemblée n'a pas décidé de tenir séance.

² L'Assemblée nationale a dédoublé la séance des questions au Gouvernement sur deux jours, les mardis et mercredis de chaque semaine. Au Sénat, les questions d'actualité au Gouvernement se déroulent deux jeudis par mois. Une matinée du mardi sur deux est réservée par priorité aux questions orales sans débat.

Ces éléments soulignent l'intérêt des dispositions introduites en 1995. Malgré ces progrès, l'initiative parlementaire demeure enserrée dans un cadre encore restrictif, en particulier si on le compare aux règles en vigueur dans les autres démocraties européennes¹.

Par ailleurs, le cadre étroit assigné à l'ordre du jour réservé limite aussi les possibilités d'expression des groupes minoritaires malgré les efforts engagés au sein des deux assemblées pour leur garantir un droit de tirage en fonction de leur importance numérique -qui sera évoqué plus loin. Le groupe de réflexion sur l'institution sénatoriale présidé par M. Daniel Hoeffel avait ainsi plaidé pour une révision de la Constitution permettant d'instituer une deuxième séance mensuelle.

La démarche suivie par le Comité présidé par M. Edouard Balladur est encore plus ambitieuse.

Elle a dressé le constat d'un profond déséquilibre entre les prérogatives du Gouvernement et « *la capacité de chacune des deux assemblées à déterminer par elle-même l'ordre dans lequel elle souhaite organiser ses propres travaux* ».

La refonte de l'article 48 qu'elle propose (propositions n°s 19 à 22) répond à trois ordres de préoccupation : « *donner au Parlement la maîtrise de son ordre du jour, permettre au Gouvernement de mettre en discussion dans des délais raisonnables, les projets traduisant un choix politique, ouvrir à l'opposition la possibilité d'exprimer effectivement ses critiques et ses propositions* ».

Le projet de loi, s'inspire pour partie de ces recommandations. Il donne à la Conférence des présidents une compétence de principe pour déterminer l'ordre du jour parlementaire mais encadre l'exercice de cette faculté en maintenant de très fortes prérogatives pour le Gouvernement et en réservant une partie de l'ordre du jour aux droits de la minorité.

• Premier alinéa : détermination de l'ordre du jour par la Conférence des présidents.

La rédaction proposée pour le premier alinéa de l'article 48 supprime la prérogative reconnue au Gouvernement de déterminer par priorité l'ordre du jour des assemblées. Il pose pour principe que cette compétence revient dans chaque assemblée à la Conférence des présidents dont il consacre ainsi, comme à l'article 45, le rôle dans la Constitution.

Cette compétence s'exercerait, comme tel est le cas aujourd'hui s'agissant de la prérogative gouvernementale, sous réserve des trois derniers alinéas de l'article 28 de la Constitution.

La Conférence des présidents (qui se réunit environ tous les quinze jours ou trois semaines au Sénat et de manière hebdomadaire à l'Assemblée nationale) exerce actuellement des compétences limitées dans la détermination

¹ Voir annexe 5.

de l'ordre du jour. Elle est informée par le Gouvernement de l'ordre du jour prioritaire sur lequel elle n'est pas appelée à statuer. Le Gouvernement peut d'ailleurs mettre en discussion devant l'une des deux assemblées un texte dont la Conférence des présidents n'aurait pas été saisie. Le Conseil constitutionnel en a admis le principe relevant que l'article 48 de la Constitution « *ne prévoit pas l'intervention de la Conférence des présidents* »¹. En revanche, la Conférence des présidents propose l'ordre du jour des séances réservées (dont elle fixe les dates mensuelles), en tenant compte des droits reconnus aux groupes politiques (voir *infra*) ainsi que l'ordre du jour complémentaire. Dans les deux cas, il appartient à l'assemblée, dans sa formation plénière, de statuer.

Les modifications proposées pour le premier alinéa de l'article 48 devraient emporter deux conséquences. En premier lieu, sur le fond, la Conférence des présidents disposerait d'une compétence propre pour déterminer le contenu de l'ordre du jour sous réserve des prérogatives reconnues au Gouvernement et aux minorités des assemblées ;

En second lieu, en matière procédurale, aucune modification de l'ordre du jour à l'initiative du Gouvernement ne pourrait intervenir sans que la Conférence des présidents ne soit, au préalable informée. En outre, la Conférence des présidents statuerait sur les questions d'ordre du jour sans renvoyer, comme tel est le cas aujourd'hui, à l'assemblée plénière.

• Deuxième alinéa : deux semaines de séance sur quatre réservées par priorité à l'examen des textes dont le Gouvernement demande l'inscription.

Le deuxième alinéa du texte proposé pour l'article 48 apporte un tempérament au principe posé par le premier alinéa : il réserve deux semaines sur quatre à l'examen des textes et aux débats souhaités par le Gouvernement dans l'ordre de son choix. La référence aux débats résulte d'un amendement adopté par les députés à l'initiative de leur commission des lois. Singulièrement, l'article 48 dans sa rédaction actuelle prévoit que la prérogative du Gouvernement pour la définition de l'ordre du jour s'applique aux projets de loi et propositions de loi qu'il a acceptées. Il était entendu cependant que cette priorité s'exerçait aussi pour les autres initiatives gouvernementales, en particulier les débats avec ou sans vote. Cette solution s'imposerait sans doute de manière moins évidente dans un cadre où la compétence de principe pour la détermination de l'ordre du jour serait passée à la Conférence des présidents. Il est donc utile de lever toute ambiguïté et de permettre que la faculté reconnue au Gouvernement aux termes du deuxième alinéa concerne aussi les débats.

Le Gouvernement resterait maître de l'ordre des semaines qui lui reviendraient : elle pourrait se succéder ou alterner avec les semaines réservées à l'initiative parlementaire.

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 81-129 DC du 31 octobre 1981.

- Troisième alinéa : une semaine de séance sur quatre réservée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques

Cette disposition a été introduite par l'Assemblée nationale à la suite d'un amendement de M. Jean-Luc Warsmann afin, comme le recommandait d'ailleurs le Comité présidé par M. Edouard Balladur, de promouvoir les activités de contrôle des assemblées et de leur donner un prolongement en séance publique.

Il est vrai que l'ordre du jour réservé est actuellement partagé à part presque égale entre travaux de contrôle et travaux législatifs, mais il n'occupe qu'une journée par mois. Sur les deux semaines réservées à l'initiative des parlementaires, la répartition entre les deux pôles de l'activité parlementaire ne serait peut-être pas aussi équilibrée. Sans doute, la priorité n'implique-t-elle pas l'exclusivité et la Conférence des présidents pourrait également décider d'inscrire dans la semaine dévolue au contrôle des textes législatifs.

- Quatrième alinéa : inscription par priorité, à la demande du Gouvernement, de l'examen du projet de loi de finances, du projet de loi de financement de la sécurité sociale, des textes transmis par l'autre assemblée depuis six semaines au moins, des projets de loi relatifs aux états de crise et des demandes d'autorisation visées par l'article 35 (autorisation de guerre et, si la modification proposée pour l'article 13 du projet de loi était adoptée, autorisation de prolongation d'une intervention des forces armées à l'étranger).

Ces dispositions constituent un autre tempérament très rigoureux au pouvoir d'initiative de la Conférence des présidents.

Elles élargissent en effet les prérogatives du Gouvernement en lui donnant la possibilité d'obtenir l'inscription, en dehors de la période des deux semaines qui lui est réservée par le deuxième alinéa de certaines catégories de textes limitativement énumérées. Elles répondent à trois séries de considérations :

- assurer une priorité aux textes qui sont au cœur de l'action gouvernementale : projets de loi de finances et projets de loi de financement de la sécurité sociale ;

- garantir un fonctionnement régulier de la navette parlementaire : inscription des textes transmis par l'autre assemblée dans un délai initialement fixé à un mois suivant leur transmission et que l'Assemblée nationale, par coordination avec les nouveaux délais prévus par l'article 16 du projet de loi, a porté à six semaines ;

- appeler le Parlement à se prononcer dans des situations d'urgence sur des projets relatifs aux états de crise ou lorsque le Gouvernement lui-même est tenu par des délais constitutionnels comme tel serait le cas pour les demandes d'autorisation de prolongation d'intervention des forces militaires françaises à l'étranger (article 35 dans la rédaction proposée par le projet de loi constitutionnelle).

Même si seuls les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pourraient être inscrits par priorité pendant la semaine consacrée en principe au contrôle -à l'exclusion des textes transmis depuis six semaines et des projets relatifs aux états de crise-, les prérogatives ainsi reconnues au Gouvernement lui donneraient, en pratique, une large maîtrise de l'ordre du jour théoriquement réservé au Parlement.

• Cinquième alinéa : un jour de séance par mois réservé à un ordre du jour déterminé prévu par la Conférence des présidents à l'initiative des groupes parlementaires ne participant pas de la majorité de l'assemblée concernée.

Dans le cadre de l'ordre du jour réservé, le Sénat comme l'Assemblée nationale se sont efforcés de garantir, en pratique, le droit d'expression de tous les groupes en tenant compte de leur importance numérique.

L'article 29.1 du Règlement du Sénat prévoit que la Conférence des présidents propose l'ordre du jour de la séance mensuelle réservée « *en tenant compte de l'équilibre entre tous les groupes* ». En 2006, la Conférence des présidents a décidé d'expérimenter un « *droit de tirage* », inspiré de la pratique en vigueur à l'Assemblée nationale, permettant d'attribuer deux sujets par séance aux groupes politiques pour chacune des neuf séances réservées de la session, soit un ensemble de dix-huit sujets à répartir à la proportionnelle. Chaque groupe peut ainsi obtenir l'inscription d'un ou de plusieurs sujets en fonction de son importance numérique¹ -l'auteur de la proposition inscrite à l'ordre du jour disposant d'un temps de parole de quinze minutes au début du débat avant l'intervention du rapporteur, quelles que soient les conclusions de la commission².

La mise à disposition d'**un jour de séance** par mois va élargir les possibilités d'expression de la minorité actuellement cantonnée à une partie limitée de la séance mensuelle. La notion d'un jour de séance est d'ailleurs préférable à la seule référence à une séance car si ces deux notions se confondent au Sénat -celui-ci ne tenant qu'une séance par jour-, tel n'est pas le cas à l'Assemblée nationale -qui compte la séance du matin, celle de l'après-midi et, enfin, la séance du soir.

Le projet de loi constitutionnelle prévoyait, dans la version présentée par le Gouvernement, que ce jour de séance mensuelle revienne aux « *groupes parlementaires qui ne déclarent pas soutenir le Gouvernement* ». Comme l'a souligné M. Jean-Luc Warsmann à l'Assemblée nationale, il est possible, en cas de discordance de majorité entre les deux chambres du Parlement, que les groupes politiques majoritaires au Sénat ne soutiennent par le Gouvernement.

¹ *Sous réserve, comme l'a précisé la Conférence des présidents, que le groupe manifeste son souhait « suffisamment à l'avance auprès de la commission compétente, de manière que celle-ci puisse inscrire l'examen de la proposition dans son calendrier de travail ».*

² *Sur l'année 2006-2007, onze sujets inscrits à l'ordre du jour ont été réservés à la demande des groupes (dont quatre pour le groupe union pour un mouvement populaire, quatre pour le groupe socialiste, un pour le groupe UC-UDF, un pour le groupe CRC et un pour le groupe RDSE).*

La majorité sénatoriale, opposée au Gouvernement, aurait alors disposé de l'intégralité de l'ordre du jour réservé au Parlement ; il était logique de réserver la séance mensuelle aux groupes politiques minoritaires au sein de l'assemblée même s'ils soutiennent par ailleurs le Gouvernement. Tel est l'objet de l'amendement adopté par les députés à l'initiative de leur commission des lois.

• Sixième alinéa : une séance par semaine au moins est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement.

Cette disposition reprend pour l'essentiel la formulation actuelle du deuxième alinéa de l'article 48. Le projet de loi constitutionnelle initial avait omis de préciser que cette séance était réservée « par priorité » aux questions, ce qui aurait pu conduire à réserver l'ensemble d'une séance à cette procédure alors qu'en pratique, elle ne concerne que la première partie d'une séance généralement complétée par l'inscription d'autres sujets. L'Assemblée nationale a donc opportunément rétabli, conformément à la rédaction actuelle de l'article 48, la notion de priorité.

Par ailleurs, le dernier alinéa permet que la séance de questions puisse aussi se tenir pendant les **sessions extraordinaires**.

Votre commission a examiné avec beaucoup d'attention la rédaction proposée pour l'article 48 en tenant compte en particulier des observations formulées par les présidents des groupes ainsi que des commissions permanentes lors de leurs échanges avec votre rapporteur. Ce dispositif appelle quatre séries de réserve :

- il est **complexe** : les nombreuses exceptions dont est assortie la compétence reconnue à la Conférence des présidents interdit de mesurer réellement la portée des nouvelles prérogatives qui seraient reconnues au Parlement. Paradoxalement, la seule garantie pourrait être celle donnée à l'opposition de bénéficier d'une journée par mois ;

- il semble, dans son principe, **irréaliste** : les assemblées ne paraissent pas en mesure, du moins à terme rapproché, de nourrir l'ordre du jour de deux semaines sur quatre sauf à reprendre de manière systématique sous la forme de propositions de loi des initiatives gouvernementales ;

- il est excessivement **rigide** en réservant au contrôle une semaine sur deux de l'ordre du jour théoriquement dévolu au Parlement. D'abord, la distinction entre travail de contrôle et travail législatif n'est pas toujours fondée. Qu'en est-il par exemple des propositions de lois issues d'une mission d'information comme le cas se présente fréquemment ? Serait-elle interdite de discussion dans la semaine réservée par priorité au contrôle ? Ensuite l'activité parlementaire peut varier selon les périodes. Elle ne doit pas être déterminée par des cadres préétablis trop stricts ;

- surtout, il offre, en pratique, des **garanties très insuffisantes** : il ouvre en effet à l'exécutif de nombreuses possibilités d'empiètement sur l'ordre du jour réservé au Parlement.

Sur une session comportant trente semaines de séance (comme tel est le cas pour la session 2007-2008), la moitié (soit quinze semaines de séance) reviendrait au Parlement. Mais ces quinze semaines pourraient être ramenées au Sénat à dix semaines du fait de l'inscription par priorité des projets de loi de finances -loi de finances initiale, loi de finances rectificative, loi de règlement- (quatre semaines) et des projets de loi de financement de la sécurité sociale (une semaine)¹. Les dix semaines restantes pourraient également être réduites par l'inscription prioritaire des textes transmis par l'assemblée depuis six semaines au moins.

Les prérogatives reconnues au Gouvernement par le quatrième alinéa du nouveau texte proposé pour l'article 48 auraient non seulement pour effet de réduire le nombre de textes ou de débats que les assemblées pourraient inscrire à l'ordre du jour de leur propre initiative mais aussi de limiter leur capacité de planifier à l'avance leur ordre du jour respectif.

A un système qui laisse planer de nombreuses incertitudes sur la part de l'ordre du jour qui reviendrait finalement au Parlement, votre commission préfère un dispositif qui garantit à celui-ci un nombre certain de semaines de séance.

Elle suggère que ce nombre corresponde à une semaine de séance sur trois. Ainsi pour reprendre l'exemple cité précédemment sur une session de trente semaines, les assemblées disposeraient de **dix semaines assurées** contre **dix semaines incertaines** dans le système proposé par l'Assemblée nationale.

Aux termes de l'**amendement** de réécriture de l'article 48 qu'elle vous propose, les assemblées se verraient reconnaître une compétence de principe pour déterminer l'ordre du jour. Au cours de la session ordinaire, deux semaines sur trois, selon un programme déterminé par le Gouvernement après consultation des deux assemblées, seraient réservés par priorité, et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, à l'examen des textes et aux débats dont il demande l'inscription à l'ordre du jour.

Par ailleurs, comme le prévoit le projet de révision, un jour de séance par mois serait réservé à un ordre du jour arrêté par la Conférence des présidents à l'initiative des groupes politiques minoritaires. Ces derniers seraient définis selon les critères prévus à l'article 24 du présent projet de loi constitutionnelle (groupes parlementaires qui n'ont pas déclaré participer de la majorité de l'assemblée intéressée).

¹ A l'Assemblée nationale l'ordre du jour réservé aux initiatives parlementaires pourrait être encore plus réduit (au cours de cette session, l'examen du projet de loi de finances a été réparti sur six semaines et celui du projet de loi de financement de la sécurité sociale sur deux semaines : le nombre de semaines de séances dont l'ordre du jour serait effectivement fixé par l'Assemblée nationale pourrait ainsi être inférieur à sept).

En outre, une séance par semaine au moins, y compris pendant les sessions extraordinaires prévues à l'article 29, est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement.

Le dispositif présenté par votre commission présenterait, à ses yeux, trois avantages liés à la sécurité, la lisibilité et la souplesse qu'il apporte dans l'organisation de l'ordre du jour.

- **La sécurité** : un nombre de semaines de séance serait garanti au Parlement sans risque d'empiètement de la part du Gouvernement.

La journée de séance réservée aux initiatives des groupes minoritaires de l'assemblée s'imputerait sur les semaines reconnues au Parlement. La part réservée au Gouvernement, soit deux semaines sur trois, semble suffisante pour lui permettre la mise en œuvre de son programme législatif y compris les deux vecteurs essentiels de l'action gouvernementale qui sont le projet de loi de finances et le projet de financement de la sécurité sociale. En outre, il faut prendre en compte deux éléments de souplesse avec, d'une part, la faculté pour les assemblées d'accueillir dans leur ordre du jour des initiatives gouvernementales et, d'autre part, la possibilité donnée au Gouvernement, en vertu des dispositions de l'article 28 de la Constitution, de décider, après consultation du Président de l'assemblée concernée, la tenue de jours supplémentaires de séances.

Le calcul du nombre de semaines de séance pourrait soulever des difficultés en cas de semaines incomplètes (par exemple s'agissant de la première semaine ou de la dernière semaine de session). Il doit être entendu dans ce cas, par souci de simplicité, qu'une partie de semaine compte pour une semaine entière.

- **La lisibilité** : elle est assurée par le fait que le nombre de semaines revenant aux assemblées et au Gouvernement est connu **par avance** ainsi que par l'introduction dans la Constitution de la notion de **programme** législatif établi par le Gouvernement.

Ce programme définirait, d'une part, les textes soumis à l'examen du Parlement, d'autre part, le calendrier prévisionnel de leur passage devant chaque assemblée.

Il pourrait être établi sur une base trimestrielle, et connu au moins deux mois à l'avance, comme le préconisait nos collègues, MM. Patrice Gélard et Jean-Claude Peyronnet, à l'exemple des pratiques adoptées au Royaume-Uni, en Finlande ou en Italie. Le souci d'anticipation ne devrait pas faire obstacle à l'inscription à l'ordre du jour de textes non mentionnés dans le programme gouvernemental mais dont l'examen s'impose en raison de l'actualité.

- **La souplesse** : elle se manifeste à trois titres.

D'abord l'ordre du jour serait déterminé par les assemblées et non, comme le projet de loi constitutionnelle le prévoit, par la Conférence des présidents. Même si celle-ci serait appelée à proposer, en pratique, l'essentiel

de l'ordre du jour, elle ne serait pas nécessairement convoquée, par exemple, en cas de modification de l'ordre du jour réservé au Gouvernement : il suffirait dans cette hypothèse que la modification soit soumise à l'approbation de l'assemblée.

Ensuite, le nombre respectif de semaines du Parlement et du Gouvernement serait **globalisé** sur toute la durée de la session et il serait réparti ensuite en fonction de deux séries de considérations : d'une part, les rythmes déterminés par les articles 47 et 47-1 de la Constitution pour l'examen des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale, d'autre part, l'alternance résultant du calendrier prévisionnel contenu dans le programme du Gouvernement après consultation de chaque assemblée.

Enfin, il appartiendrait au Parlement de déterminer, au sein de l'ordre du jour qui lui est réservé, la part qui revient aux travaux législatifs et celle qui revient aux travaux de contrôle.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 22 **ainsi modifié**.

Article 23

(art. 49 de la Constitution)

Limitation des conditions dans lesquelles le Gouvernement peut engager sa responsabilité sur le vote d'un texte

Cet article tend à modifier le troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution afin de limiter les conditions dans lesquelles le Gouvernement peut engager sa responsabilité devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un texte.

L'article 49 de la Constitution prévoit trois modalités de mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale :

- à l'initiative du Premier ministre, après délibération du Conseil des ministres, sur le programme du Gouvernement ou éventuellement sur une déclaration de politique générale (premier alinéa) ;

- à l'initiative des députés, par le vote d'une motion de censure signée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée nationale et votée, quarante-huit heures après son dépôt, par la majorité des députés –seuls les votes favorables à la motion étant recensés (deuxième alinéa) ;

- à l'initiative du Premier ministre, après délibération du Conseil des ministres, sur le vote d'un texte –celui-ci étant alors considéré comme adopté sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée, dans les conditions prévues au deuxième alinéa (troisième alinéa).

Enfin, si le Gouvernement ne peut engager sa responsabilité devant le Sénat –qui n'a pas le pouvoir de le renverser- il a la faculté de lui demander l'approbation d'une déclaration de politique générale (dernier alinéa).

Le troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution est devenu emblématique du « parlementarisme rationalisé ». Il permet en effet l'adoption d'un texte en limitant le débat parlementaire à sa plus stricte expression.

Les conditions de mise en œuvre en sont souples. Si l'engagement de responsabilité doit être autorisé par une délibération du conseil des ministres, le Gouvernement n'est pas tenu de rendre immédiatement sa décision publique¹ afin de bénéficier d'un effet de surprise vis-à-vis des députés². Le Premier ministre ou, à défaut, le ministre délégué pour assurer un intérim³, l'annonce à l'Assemblée nationale.

Il indique alors sur quel projet ou proposition de loi il entend engager sa responsabilité et quels amendements ou sous-amendements il retient (la liste, remise au président de séance est publiée au Journal Officiel). Aux termes de l'article 55.1 du Règlement de l'Assemblée nationale, le débat est immédiatement suspendu durant vingt-quatre heures. Si dans ce délai, aucune motion n'est déposée, le texte est considéré comme adopté. Si une motion est déposée, elle est examinée dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 49 de la Constitution : soit la motion est rejetée et le texte est adopté, soit elle est adoptée et le Premier ministre doit remettre au Président de la République la démission du Gouvernement en vertu de l'article 50 de la Constitution.

Comme en témoigne la pratique, le troisième alinéa de l'article 49 peut être envisagé à **toutes les étapes de la procédure** : dès l'ouverture des débats, pendant la discussion des articles ou encore au terme de la discussion. Il est arrivé qu'il soit utilisé avant même que s'ouvre la discussion générale (par exemple le 24 juin 1982 pour le projet de loi relatif au blocage des prix et des revenus). Le **débat parlementaire ne peut alors vraiment s'exprimer qu'au Sénat**.

Le recours au troisième alinéa de l'article 49 a pu être utilisé à toutes les phases d'une discussion d'un même texte (loi de programmation militaire de 1980, blocage des prix et des revenus en juin-juillet 1982...). Il a été demandé une fois sur une proposition de loi (le 18 juin 1986, une proposition de loi relative au régime juridique de la presse mais non utilisé).

Il peut s'appliquer à tout ou partie du texte (en effet, la rédaction de l'article 49, troisième alinéa, mentionne l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur un « texte » -qui peut ne constituer qu'une partie d'un projet ou d'une proposition de loi).

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 95-370 DC du 30 décembre 1995.

² Le Président de la République qui fixe l'ordre du jour du conseil des ministres ne s'est jamais opposé en période de cohabitation au recours à l'article 49, troisième alinéa –le président François Mitterrand avait considéré qu'il n'avait pas à intervenir dans les relations du Gouvernement avec le Parlement. Il ne s'est opposé à l'article 49, troisième alinéa, ni en 1986-1988, ni en 1993-1995 ; de 1997 à 2002, le Premier ministre, M. Lionel Jospin n'a pas utilisé cette procédure.

³ Conseil constitutionnel, décision n° 89-268 DC du 29 novembre 1989.

Enfin, il est susceptible de se combiner avec les dispositions relatives au vote bloqué (article 44, troisième alinéa) et à la procédure d'habilitation permettant au Gouvernement de prendre des ordonnances dans le domaine de la loi (article 38)¹.

Le troisième alinéa de l'article 49 ne pourrait pas être appliqué en principe aux projets ou propositions de loi portant loi organique lorsque faute d'accord entre les deux assemblées, le texte ne peut être adopté par l'Assemblée nationale en dernière lecture qu'à la **majorité absolue** de ses membres -condition impossible à réunir en cas de recours à l'article 49, troisième alinéa - ou pour les lois organiques relatives au Sénat qui doivent être **votés** -et non adoptées- dans les mêmes termes par les deux assemblées (article 46 de la Constitution).

De même, il ne semble pas que son utilisation soit possible pour les projets ou propositions de loi constitutionnelle qui doivent être **votés** par les deux assemblées en termes identiques puisque la procédure de l'article 49, troisième alinéa, ne se traduit pas par un vote de l'Assemblée nationale sur le texte.

Le recours au troisième alinéa de l'article 49 répond à deux préoccupations distinctes :

- soit imposer un texte face à une majorité étroite (comme tel fut le cas sous les législatures 1967-1968, 1988-1993), durablement rétive (1976-1981), ou encore réticente à adopter un texte particulier (comme en 1982 sur le projet de loi réhabilitant les généraux responsables du putsch de 1958) ;

- soit surmonter une obstruction parlementaire menée par l'opposition (ainsi en février 2003, le premier ministre, M. Jean-Pierre Raffarin, utilisa l'article 49, troisième alinéa, de la Constitution pour faire adopter le projet de loi réformant le mode de scrutin régional sur lequel avaient été déposés 12.000 amendements et en juillet 2004 pour le projet de loi sur les libertés et responsabilités locales sur lequel 4.600 amendements avaient été déposés).

Sur quatre-vingt-deux recours à cette procédure, une motion de censure a été déposée dans cinquante-et-un cas. Quarante-huit textes ont été adoptés de cette manière² parmi lesquels figurent au premier rang les lois de finances (initiales ou rectificatives) –onze fois- et les lois relatives à la sécurité sociale ou à des dispositions sociales –sept fois.

¹ Sous le gouvernement de Georges Pompidou en 1967 -18 mai, 7 juin et 14 juin- et de M. Jacques Chirac, alors Premier ministre, en 1986 -13mai.

² L'article 49, troisième alinéa, ayant pu être utilisé à plusieurs reprises pour le même texte.

**Engagements de responsabilité par le Premier ministre
sur le fondement de l'article 49, troisième alinéa, de la Constitution,
et motions de censure**

| Premier ministre | Nombre d'engagements de responsabilité | Nombre de textes concernés | Nombre de motions de censure déposées |
|---------------------------------------|--|----------------------------|---------------------------------------|
| Michel Debré (1959-1962) | 4 | 2 | 4 |
| Georges Pompidou (1962-1968) | 6 | 2 | 4 |
| Maurice Couve de Murville (1968-1969) | 0 | 0 | 0 |
| Jacques Chaban-Delmas (1969-1972) | 0 | 0 | 0 |
| Pierre Messmer (1972-1974) | 0 | 0 | 0 |
| Jacques Chirac (1974-1976) | 0 | 0 | 0 |
| Raymond Barre (1976-1981) | 8 | 5 | 13 |
| Pierre Mauroy (1981-1984) | 7 | 5 | 6 |
| Laurent Fabius (1984-1986) | 4 | 2 | 1 |
| Jacques Chirac (1986-1988) | 8 | 7 | 7 |
| Michel Rocard (1988-1991) | 28 | 12 | 5 |
| Edith Cresson (1991-1992) | 8 | 4 | 2 |
| Pierre Bérégovoy (1992-1993) | 3 | 3 | 1 |
| Edouard Balladur (1993-1995) | 1 | 1 | 1 |
| Alain Juppé (1995-1997) | 2 | 2 | 2 |
| Lionel Jospin (1997-2002) | 0 | 0 | 0 |
| Jean-Pierre Raffarin (2002-2005) | 2 | 2 | 2 |
| Dominique de Villepin (2005-2007) | 1 | 1 | 3 |
| Total | 82 | 48 | 51 |

L'utilisation du troisième alinéa de l'article 49 avait vocation à demeurer exceptionnelle compte tenu des restrictions qu'elle apporte aux droits du Parlement.

Lors de son audition par le Comité consultatif constitutionnel, Paul Reynaud évoqua une « *disposition dégradante* » : « *il n'est pas un parlement au monde qui soit -comme le sera le parlement français si l'article 45 [ancienne numérotation de l'article 49] est maintenu tel quel- privé du droit de voter la loi* ».

Ces critiques conduisirent Michel Debré à préciser que cet alinéa serait une « *utile sauvegarde, jalousement gardée en réserve, pour le cas où la commission mixte n'aurait pas réussi à éviter le conflit : dangereuses pour le régime, j'en conviens, si elles étaient employées à tout instant, ces dispositions me paraissent, au contraire, essentielles pour les cas exceptionnels* »¹.

L'usage de ces dispositions n'a pas toujours répondu à de telles précautions. Comme le souligne le rapport présenté par le Comité présidé par M. Edouard Balladur, les projets adoptés par cette voie « *ne sont pas tous appelés à passer à la postérité* ».

¹ Cité in *Commentaire des articles 49, 50, 51 par Jean-Claude Colliard in F. Luchaire, G. Conac, op. cit.*

Le projet de loi constitutionnelle propose d'encadrer le recours à l'article 49, troisième alinéa, de la Constitution en limitant l'utilisation de cette procédure :

- d'une part, suivant la recommandation n° 243 du Comité présidé par M. Edouard Balladur, aux projets de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale ;

- d'autre part, à un autre projet ou une autre proposition de loi par session.

Le Premier ministre pourrait engager la responsabilité du Gouvernement à plusieurs reprises, au cours de la même session, sur le même projet ou la même proposition de loi. Comme tel est le cas aujourd'hui, même si la rédaction proposée n'est pas explicite, il devrait obtenir l'autorisation du Conseil des ministres.

Les députés, à l'initiative de leur commission des lois, ont substitué l'expression « *projet ou proposition de loi* » à celle de « *texte* » : le Premier ministre devrait ainsi désormais engager sa responsabilité sur la totalité du texte comme tel est d'ailleurs le plus souvent le cas aujourd'hui en pratique.

Votre commission a estimé que l'utilisation du troisième alinéa de l'article 49 n'avait peut-être pas donné lieu à la « banalisation » qui lui était parfois reprochée. Si l'emploi de cette procédure doit être encadré, il importe néanmoins aussi de préserver l'efficacité de l'action gouvernementale qui reste l'un des principaux acquis de la V^e République.

Aussi votre commission vous propose-t-elle par un **amendement** de permettre que cette procédure puisse être appliquée, après délibération du conseil des ministres –et en dehors des projets de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale– aux textes choisis par le Premier ministre, dès lors qu'il a consulté la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 23 **ainsi modifié**.

Article 23 bis (nouveau)

(art. 50-1 nouveau de la Constitution)

**Déclaration à caractère thématique du Gouvernement
devant les assemblées**

Cet article, introduit dans le projet de loi constitutionnelle par l'Assemblée nationale à la suite d'un amendement de sa commission des lois, insère un nouvel article dans la Constitution afin de permettre au Gouvernement de sa propre initiative ou à la demande d'un groupe de faire une « déclaration à caractère thématique » qui donne lieu à débat et peut faire l'objet d'un vote parlementaire sans engager sa responsabilité.

Cette disposition constitue une alternative aux résolutions que les députés n'ont pas souhaité inscrire dans la Constitution de crainte qu'elles ne conduisent à une mise en cause de la responsabilité du Gouvernement¹.

Dans la mesure où votre commission vous propose de rétablir cette faculté, la présente disposition paraît moins nécessaire.

En outre, le Parlement dispose déjà de nombreux moyens d'exprimer ses positions dans l'hémicycle. Tel est le cas au Sénat, des questions orales avec débat –procédure qui existe aussi à l'Assemblée nationale- ou des débats organisés sur la base d'une déclaration du Gouvernement présentant un caractère thématique (par exemple le débat sur les prélèvements obligatoires ou les débats pendant un conseil européen). En revanche, aucun de ces débats et pas davantage celui qui suivrait une « *déclaration du Gouvernement à caractère thématique* » ne trouve de prolongement sous la forme d'un texte transcrivant, sans caractère normatif, la position de l'assemblée.

Votre commission vous propose un **amendement** tendant à **supprimer l'article 23 bis**.

Article 24

(art. 51-1 nouveau de la Constitution)

Définition des droits des groupes politiques au sein des règlements des assemblées

Cet article tend à insérer dans la Constitution un nouvel article 51-1, prévoyant la définition, dans le règlement de chaque assemblée, des droits des groupes politiques de la majorité et de l'opposition. L'Assemblée nationale a adopté en première lecture un amendement tendant à modifier le critère de distinction de la majorité et de l'opposition.

Si les notions de majorité et d'opposition sont aujourd'hui absentes du droit parlementaire, l'organisation des assemblées assure la participation de l'ensemble des groupes à leurs organes directeurs et à leurs travaux. La définition, par le règlement de chaque assemblée, des droits des groupes de la majorité et de l'opposition permettrait cependant de développer la fonction de contrôle de l'opposition et de conforter son rôle indispensable dans la vie parlementaire.

1. La majorité et l'opposition : deux notions courantes et pourtant absentes du droit parlementaire

Les notions de majorité et d'opposition sont couramment utilisées dans l'opinion publique et dans les médias. Ce sont les deux catégories à travers lesquelles la vie politique est observée quotidiennement.

Pourtant, ces deux notions demeurent étrangères à notre droit parlementaire. La tentative d'introduction dans le règlement de l'Assemblée nationale des notions de majorité et d'opposition, dans le cadre de la

¹ Voir commentaire de l'article 12 du projet de loi constitutionnelle.

résolution du 7 juin 2006, fut d'ailleurs rejetée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2006-537 DC du 22 juin 2006.

Cependant, comme le souligne le professeur Pierre Avril, évoquant les rapports entre la jurisprudence constitutionnelle et le droit parlementaire, *« ce droit n'est pas figé et il lui faut s'adapter aux conditions politiques contemporaines que domine, précisément, le clivage entre majorité et opposition. Les progrès dans cette voie s'opèrent presque toujours par le moyen de conventions, c'est-à-dire de pratiques considérées comme obligatoires »*¹.

Ainsi, la formule des questions au Gouvernement proposée en 1974 par M. Valéry Giscard d'Estaing, alors Président de la République, instituait une seconde séance de questions à l'Assemblée nationale, tandis que l'article 48 de la Constitution n'en prévoyait qu'une. Par ailleurs, cette formule accordait un temps de questions égal à la majorité et à la minorité, intégrant par conséquent la distinction entre majorité et opposition dans le fonctionnement de l'assemblée. Cette différence de traitement au bénéfice de la minorité aurait-elle été validée par le Conseil constitutionnel si elle avait été inscrite dans le règlement de l'Assemblée nationale ?

En l'absence de définition juridique de la majorité et de l'opposition, ce sont donc bien les conventions établies par les acteurs politiques qui ont accordé à la minorité, dans quelques domaines, des droits auxquels elle n'aurait pu prétendre par la simple application de règles arithmétiques. Au-delà de ces conventions, l'organisation de chaque assemblée assure cependant la participation de tous les groupes aux organes directeurs et aux travaux parlementaires.

En outre, le règlement de chaque assemblée accorde aux députés et sénateurs des droits individuels, qui bénéficient par conséquent aux parlementaires de l'opposition comme à ceux de la majorité.

Ainsi, ils ont le droit de présenter des amendements et des propositions de loi. Les parlementaires peuvent toutefois, en cette matière, rencontrer plus de difficultés pour obtenir une inscription à l'ordre du jour et une adoption de leur texte, lorsqu'ils n'appartiennent pas à la majorité.

A titre collectif, les parlementaires de l'opposition peuvent recourir à la possibilité, ouverte à 60 députés ou 60 sénateurs, de saisir le Conseil constitutionnel des lois votées par le Parlement, avant leur promulgation. Par ailleurs, la minorité est présente au sein des organes directeurs des deux assemblées, qu'il s'agisse du Bureau, ou de la Conférence des présidents.

¹ Pierre Avril, *L'improbable statut de l'opposition*, Les Petites Affiches, n° 138, 12 juillet 2006, p. 7.

2. La participation de l'opposition aux organes directeurs et aux travaux des assemblées

Les groupes politiques sont des formations intérieures des assemblées, qui contribuent à leur fonctionnement. Ils constituent le prolongement, au sein des assemblées, des partis politiques, la jurisprudence constitutionnelle assimilant d'ailleurs les uns aux autres pour leur rendre applicable l'article 4 de la Constitution.

Ainsi, aux termes de l'article 19 du règlement de l'Assemblée nationale, « *les députés peuvent se grouper par affinités politiques ; aucun groupe ne peut comprendre moins de vingt membres, non compris les députés apparentés [...]. Les groupes se constituent en remettant à la présidence une déclaration politique signée de leurs membres.* »

De façon analogue, l'article 5 du règlement du Sénat dispose que « *les sénateurs peuvent s'organiser en groupes par affinités politiques. Nul ne peut faire partie de plusieurs groupes ni être contraint de faire partie d'un groupe. Les groupes sont constitués par la remise à la Présidence du Sénat de la liste des sénateurs qui ont déclaré y adhérer. [...] Chaque groupe compte au moins quinze membres.* »

Comme le soulignent les professeurs Pierre Avril et Jean Gicquel, « *les groupes constituent un rouage essentiel de la vie parlementaire, notamment pour la désignation des commissions, la fixation des temps de parole et le régime des questions au Gouvernement* »¹.

En outre, les présidents des groupes participent à la Conférence des présidents² et peuvent exercer des prérogatives importantes au cours des séances publiques : demandes de suspension de séance, demandes de vérification du quorum, ou de scrutin public.

Au Sénat, la désignation des membres du Bureau fait également une place à la minorité, puisque aux côtés du président, des six vice-présidents et des trois questeurs, y siègent douze secrétaires dont la liste est établie par les présidents de groupes selon la représentation proportionnelle (article 3 du règlement du Sénat)³.

A l'Assemblée nationale, le règlement prévoit que « *l'élection des vice-présidents, des questeurs et des secrétaires a lieu en s'efforçant de reproduire au sein du Bureau la configuration politique de l'Assemblée* » (article 10). On observe en effet que dans la pratique, et dans les deux assemblées, un questeur et deux vice-présidents appartiennent à la minorité.

Par ailleurs, l'article 13 du règlement du Sénat dispose que tous les groupes politiques doivent être représentés au bureau des commissions et que le nombre des secrétaires peut être augmenté dans cet objectif.

¹ Pierre Avril, Jean Gicquel, *Droit parlementaire*, Montchrestien, 3^{ème} édition, 2004, p. 94.

² Article 29 du règlement du Sénat et article 48 du règlement de l'Assemblée nationale.

³ Les questeurs et les vice-présidents sont élus au scrutin majoritaire.

S'agissant des commissions d'enquête, la loi n° 91-698 du 20 juillet 1991 modifiant l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 dispose que la désignation de leurs membres doit être assurée de façon à permettre une représentation proportionnelle des groupes.

Au-delà de cette présence garantie dans les organes directeurs de chaque assemblée, l'opposition bénéficie de droits fondés sur des conventions.

Ainsi, au Sénat, les présidences de commission ont été réparties à la représentation proportionnelle des groupes jusqu'en 1981. Le groupe socialiste a même conservé une présidence de commission au Sénat jusqu'en 1985. A l'Assemblée nationale, la commission des affaires étrangères fut présidée par un membre de l'opposition entre 1986 et 1989¹.

Plus récemment, la présidence de la commission des finances de l'Assemblée nationale a été attribuée à un membre de l'opposition en juin 2007. Par ailleurs, le règlement de l'Assemblée nationale prévoit depuis 2003 que **les fonctions de président et de rapporteur d'une commission d'enquête** sont attribuées à un membre du groupe auquel appartient le premier signataire de la proposition de résolution à l'origine de cette commission d'enquête ou, lorsque plusieurs propositions ont été présentées, de la première déposée. Cette disposition a permis d'accorder à un membre de l'opposition la présidence de trois des cinq commissions d'enquête créées à l'Assemblée nationale depuis 2003.

Au Sénat, depuis 2005, la commission des lois désigne systématiquement, pour ses missions d'information, des **co-rapporteurs issus de la majorité et de l'opposition**. La commission des finances confie traditionnellement un rapport budgétaire à chacun de ses membres, quel que soit son groupe. C'est également de façon coutumière que l'Assemblée nationale a décidé d'accorder, au cours de la XI^{ème} législature, à chaque session, deux séances mensuelles réservées à l'ordre du jour fixé par l'Assemblée au groupe socialiste, une au groupe communiste et une au groupe UDF. Au Sénat, ce « *droit de tirage* » a été attribué à chaque groupe pour la programmation de l'ordre du jour réservé selon la représentation proportionnelle, à partir de la session 2006-2007.

L'étude des exemples étrangers montre que la valorisation de la fonction parlementaire s'accompagne souvent de la reconnaissance de droits spécifiques à l'opposition, afin de lui donner les moyens de participer pleinement au jeu démocratique. Aussi le Comité présidé par M. Edouard Balladur souligne-t-il la nécessité de « *reconnaître à l'opposition un rôle plus responsable, éloigné de la stérilité des critiques systématiques qui jettent le discrédit sur le discours politique* »².

¹ M. Roland Dumas en 1986-1987, puis M. Valéry Giscard d'Estaing en 1988-1989. Voir William Gilles, *L'opposition parlementaire : étude de droit comparé*, Revue du droit public, n° 5, 2006.

² Rapport précité, p. 65.

Les droits de l'opposition dans les parlements des Etats membres de l'Union européenne

Dans leur rapport fait à l'issue de deux missions d'information dans les Parlements de pays membres de l'Union européenne, nos collègues Patrice Gélard et Jean-Claude Peyronnet, issus respectivement de la majorité et de l'opposition, estiment que le **statut de l'opposition au Royaume-Uni apparaît comme le plus institutionnalisé de tous les Etats membres de l'Union**. La seconde force politique à la Chambre des Communes constitue en effet l'opposition officielle. Celle-ci est dirigée par un leader qui dispose d'un gouvernement de remplacement : le cabinet fantôme, dont l'organisation est strictement calquée sur le gouvernement en place¹. Cette organisation s'inscrit dans un système marqué par le bipartisme et où les ministres restent membres du parlement.

Le règlement de la Chambre des Communes organise des règles protectrices des droits de l'opposition, qui dispose de la maîtrise d'une petite partie de l'ordre du jour (*opposition days*), à raison de vingt jours par session (sur 155 en moyenne), ce qui représente un peu plus de 10 % du temps en séance publique. Dans ce quota, dix-sept sont alloués au premier parti de l'opposition et trois au deuxième parti de l'opposition. L'ordre du jour est essentiellement consacré à des débats introduits par des motions destinées à mettre en exergue les faiblesses de la politique du gouvernement.

Si l'opposition choisit librement le contenu de l'ordre de jour, elle ne décide pas du calendrier. En effet, il appartient au Gouvernement de fixer les jours alloués à l'opposition. Par ailleurs, aucune proposition de loi n'est jamais discutée lors des journées dédiées à l'opposition.

En outre, MM. Patrice Gélard et Jean-Claude Peyronnet relèvent que sept pays permettent à la minorité de présenter une contribution, sous des formes diverses, dans les rapports des commissions (Allemagne, Autriche, Finlande, Grèce, Italie, Pologne, République tchèque). Par ailleurs, cinq Parlements permettent à des membres de la minorité d'exercer les **fonctions de président ou de rapporteur des commissions d'enquête ou des missions d'information** (Allemagne, Espagne, Finlande, Pologne, Royaume-Uni).

Au Bundestag, en dépit de son usage limité, la possibilité d'instituer une commission d'enquête sur demande d'un quart des membres de l'assemblée est un moyen important pour la minorité parlementaire de contrôler l'action gouvernementale.

Si les rapporteurs de la commission des lois soulignent que « *peu d'initiatives législatives de l'opposition aboutissent en fait* »² dans les pays étudiés, le fait majoritaire constituant une limite logique à la capacité d'action législative de la minorité, il apparaît que la reconnaissance de droits spécifiques à l'opposition est sans aucun doute de nature à développer la fonction de contrôle du Parlement.

Le professeur Pierre Avril relève par ailleurs que « *la domination de la majorité sur le plan législatif, qui a pour conséquence qu'une proposition de loi qui n'émane pas d'elle n'a pratiquement aucune chance d'aboutir (on le constate pour les initiatives inscrites à la « niche » mensuelle de l'article 48, troisième alinéa de la Constitution), appelle une contrepartie évidemment*

¹ [Rapport n° 418](#), 2006-2007, p. 40

² [Rapport n° 418](#), 2006-2007, p. 36.

nécessaire sur le plan du contrôle. Ce sont là des banalités qu'il n'est pas nécessaire de développer ici. Encore faut-il organiser cette contrepartie »¹.

3. La définition des droits des groupes de la majorité et de l'opposition dans le règlement de chaque assemblée

Le nouvel article 51-1 tend à permettre de développer et d'inscrire dans les règlements des assemblées les droits de l'opposition parlementaire, dont l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe estime qu'elle « *est le sel de la démocratie car elle remplit la fonction importante consistant à critiquer et à superviser l'action du Gouvernement* »².

Selon M. Jean-Luc Warsmann, président et rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale, « *au-delà de la simple application de la règle de la proportionnalité, juste, mais qui empêche l'opposition d'accéder à certains droits, la création d'un « privilège de l'opposition » permettrait de lui accorder une place qui dépasse la stricte importance de son effectif* »³.

Les droits spécifiques des groupes de l'opposition pourraient ainsi se fonder sur une définition constitutionnelle de la majorité et de l'opposition, alors que l'absence d'une telle définition avait abouti à la censure par le Conseil constitutionnel d'une résolution de l'Assemblée nationale en juin 2006⁴.

Adoptée à l'initiative de M. Jean-Louis Debré, alors président de l'Assemblée nationale, cette résolution visait à accorder aux groupes d'opposition des droits spécifiques, notamment pour l'exercice des fonctions de président ou de rapporteur des commissions d'enquête et des missions d'information.

Le dispositif prévoyait que chaque groupe déclare son appartenance à la majorité ou à l'opposition et donnait, en cas de contestation, un pouvoir de décision du bureau de l'Assemblée, élargi aux présidents de groupes. Ainsi, la résolution visait à permettre aux groupes qui se seraient déclarés de l'opposition d'obtenir, de plein droit, pour leurs membres, la présentation de rapports sur la mise en application des lois et la fonction de président ou de rapporteur au sein des commissions d'enquête et des missions d'information.

Le Conseil constitutionnel a jugé « *qu'en requérant des groupes une déclaration d'appartenance à la majorité ou à l'opposition et en conférant, en cas de contestation, un pouvoir de décision au Bureau de l'Assemblée*

¹ Pierre Avril, *L'improbable statut de l'opposition*, Petites Affiches, n° 138, p. 8.

² Conseil de l'Europe, *lignes directrices sur le statut de l'opposition dans un parlement démocratique*, 31 mars 2005.

³ Rapport sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République, n° 892, 15 mai 2008, p. 414.

⁴ décision n° 2006-573 DC du 22 juin 2006.

nationale, les modalités retenues par la résolution conduisent à méconnaître le premier alinéa de l'article 4 de la Constitution » et, compte tenu des conséquences du régime déclaratif sur l'organisation de l'Assemblée, avaient pour effet « *d'instaurer entre les groupes une différence de traitement injustifiée* ».

Aux termes de l'article 4, premier alinéa, de la Constitution, « *les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie* ». La jurisprudence du Conseil constitutionnel assimile par conséquent les groupes parlementaires aux partis et groupements politiques dont ils sont l'émanation.

Ainsi, la définition de droits spécifiques pour les groupes appartenant à l'opposition, tout au moins si cette appartenance est déterminée par un régime déclaratif supposant un mécanisme d'arbitrage en cas de contestation, suppose une modification de la Constitution.

En effet, les autres **modalités envisageables pour définir l'appartenance des groupes à la majorité ou à l'opposition** ne semblent guère satisfaisantes.

Un système fondé sur le vote de confiance dans les conditions définies à l'article 49, premier alinéa, de la Constitution, ou sur le vote des motions de censure prévus aux deuxième et troisième alinéas du même article présenterait une double difficulté. D'une part, le Premier ministre n'a, dans l'état actuel de la Constitution, aucune obligation de demander un vote d'investiture lors de son entrée en fonction. D'autre part, la responsabilité du Gouvernement ne pouvant être engagée devant le Sénat, il faudrait trouver un autre mécanisme pour déterminer l'appartenance à la majorité ou à l'opposition des groupes créés au sein de cette assemblée.

Un système inspiré du Royaume-Uni, faisant du deuxième groupe le plus nombreux le groupe de l'opposition, paraît plus adapté à la tradition de bipartisme britannique qu'à notre pays. De plus, l'histoire de la V^e République a montré que le groupe le plus nombreux au Sénat n'appartenait pas nécessairement à la majorité gouvernementale (1981-1986, 1988-1993, 1997-2002).

Reprenant la proposition n° 60 du Comité de réflexion et de proposition présidé par M. Edouard Balladur, le nouvel article 51-1 de la Constitution tendait à prévoir, dans sa version initiale, que les droits respectifs des groupes parlementaires, selon qu'ils ont ou non déclaré soutenir le Gouvernement, sont définis au sein du règlement de chaque assemblée. Cette disposition visait à compléter, dans le domaine parlementaire, celles qui devaient initialement figurer à l'article 4 de la Constitution, afin de prévoir que la loi reconnaît des droits spécifiques aux partis et groupements politiques de la majorité et de l'opposition¹.

¹ Article premier du projet de loi constitutionnelle.

4. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté en première lecture un amendement présenté par le rapporteur de la commission des lois, modifié par un sous-amendement de M. Jean-Christophe Lagarde.

Le dispositif retenu par les députés comporte désormais deux aspects. En effet, la première phrase du nouvel article 51-1 tend à prévoir que **le règlement de chaque assemblée détermine les droits des groupes parlementaires au sein de cette assemblée**. La seconde phrase vise à préciser que les règlements reconnaissent par ailleurs des droits spécifiques aux groupes parlementaires *« qui n'ont pas déclaré participer de la majorité de l'assemblée concernée »*.

Le dispositif apparaît plus équilibré que le texte initial, car il affirme en premier lieu **les droits de l'ensemble des groupes parlementaires**, sans distinction.

En outre, le mode de définition des groupes n'appartenant pas à la majorité et susceptibles, de ce fait, de bénéficier de droits spécifiques, prend en compte **l'éventualité d'une différence de majorité politique entre l'Assemblée nationale et le Sénat**.

La participation à la majorité ne peut en effet être définie par rapport au Gouvernement, en particulier au Sénat. S'il est probable que la majorité de l'Assemblée nationale corresponde toujours à l'orientation politique du Gouvernement, sinon elle le renverserait ou bien serait dissoute, la majorité sénatoriale peut en revanche être opposée à ce dernier. Le dispositif initial, prévoyant une simple déclaration de soutien au Gouvernement, aurait permis, le cas échéant, à une majorité sénatoriale opposée au Gouvernement, de bénéficier des droits spécifiques de l'opposition, alors que sa position majoritaire lui aurait déjà garanti, par ailleurs, une position éminente dans la direction des travaux de l'assemblée.

Il est donc préférable de considérer le positionnement des groupes par rapport à la majorité de l'assemblée à laquelle ils appartiennent.

Votre commission vous soumet un **amendement** rédactionnel et vous propose d'adopter l'article 24 **ainsi modifié**.

Article 25

(art. 56 de la Constitution)

Avis sur les nominations des membres du Conseil constitutionnel

Cet article complète l'article 56 de la Constitution relatif à la composition du Conseil constitutionnel afin de prévoir que les nominations effectuées par le président de la République sont régies par les dispositions du dernier alinéa de l'article 13 et que celles auxquelles procède le président de chaque assemblée sont soumises au seul avis de la commission permanente compétente de l'assemblée concernée.

Dans la version initiale du projet de loi, la procédure de l'article 13 était également applicable aux désignations effectuées par les présidents des deux assemblées. Cette disposition revenait à soumettre la décision d'un président d'une assemblée à l'avis d'une commission commune aux deux assemblées (dans la version initiale proposée par le projet de loi constitutionnelle pour l'article 13) ou de la réunion des commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat (dans la version adoptée par les députés).

L'Assemblée nationale, estimant avec raison que cette responsabilité relève du pouvoir propre de chacun des présidents, a souhaité que le choix effectué par ces derniers soit soumis au seul examen de la commission compétente de l'assemblée concernée.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 25 **sans modification.**

Article additionnel avant l'article 26

(art. 61 de la Constitution)

Contrôle de constitutionnalité des propositions de loi avant l'organisation d'un référendum

L'article 3 *bis* du projet de loi constitutionnelle prévoit que le Conseil constitutionnel contrôle la régularité de l'initiative tendant à organiser un référendum sur un objet mentionné au premier alinéa de l'article 11 de la Constitution. Il ne prévoit pas, en revanche, de contrôle de fond sur la conformité à la Constitution de la proposition de loi qui serait soumise au référendum.

Or, en l'absence de toute disposition constitutionnelle permettant un tel contrôle, le Conseil constitutionnel, selon sa jurisprudence établie depuis sa saisine relative au recours, en 1962, à l'article 11 de la Constitution pour réviser la Constitution afin de permettre l'élection du Président de la République au suffrage direct, devrait se déclarer incompétent pour contrôler la constitutionnalité d'une loi adoptée par référendum, avant sa promulgation : « (...) *Les lois que la Constitution a entendu viser dans son article 61 sont uniquement les lois votées par le Parlement et non point celles qui, adoptées*

par le peuple à la suite d'un référendum, constituent l'expression directe de la souveraineté nationale »¹.

Il existe des incertitudes sur la position que le Conseil constitutionnel serait appelé à prendre sur de telles lois dans le cadre du contrôle par voie d'exception qu'il pourrait exercer en application du nouvel article 61-1 de la Constitution.

Il a semblé souhaitable à votre commission qu'un tel contrôle puisse intervenir sur les propositions de loi **avant** qu'elles ne soient soumises à référendum. En revanche, elle a exclu que ce contrôle porte sur les projets de loi afin d'éviter d'ouvrir le débat sur la possibilité, pour le Président de la République, de recourir à l'article 11 pour réviser la Constitution.

Tel est l'objet de l'**amendement** tendant à **insérer un article additionnel avant l'article 26**.

Article 26

(art. 61-1 nouveau de la Constitution)

Exception d'inconstitutionnalité sous forme de motion préjudicielle renvoyée au Conseil constitutionnel

Cet article insère un nouvel article 61-1 dans la Constitution afin de permettre au Conseil constitutionnel de se prononcer, sur renvoi du Conseil d'Etat ou de la Cour de cassation, sur l'inconstitutionnalité d'une disposition législative déjà entrée en vigueur soulevée à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction.

Actuellement, le contrôle de constitutionnalité institué par la V^e République et confié au Conseil constitutionnel est un contrôle par **voie d'action, préalable** à la mise en application de la loi et réservé aux **autorités** mentionnées par le deuxième alinéa de l'article 61 (Président de la République, Premier ministre, président de l'Assemblée nationale, président du Sénat et, depuis la loi constitutionnelle du 29 octobre 1974, soixante députés ou soixante sénateurs).

Le contrôle que le projet de loi constitutionnelle entend également confier au Conseil constitutionnel serait un contrôle par **voie d'exception, postérieur** à la mise en application de la loi et ouvert, sous réserve des filtres juridictionnels, aux **justiciables**.

Le contrôle de constitutionnalité de la loi est né aux Etats-Unis, sous le régime du contrôle par voie d'exception. Dans ce pays, comme l'a rappelé Mme Elisabeth Zoller, directrice du centre de droit américain à l'université de Paris II, lors de son audition par votre commission, ce contrôle est exercé par tous les tribunaux à l'occasion d'un litige concret. L'harmonisation de la jurisprudence est garantie par la Cour suprême placée au sommet de la hiérarchie judiciaire.

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 62-20 DC du 6 novembre 1962, dont les termes ont été confirmés par la décision n° 92-313 DC du 23 septembre 1992 relative au recours en inconstitutionnalité dirigé contre la loi autorisant la ratification du traité de Maastricht.

L'exception d'inconstitutionnalité peut ainsi être soulevée devant le juge fédéral (si une loi fédérale est supposée contraire à la Constitution) ou fédéré (si une loi d'un Etat ne respecte pas, soit la Constitution de cet Etat, soit la Constitution fédérale). La Cour suprême est susceptible de trancher en dernier ressort par la voie de l'appel. Elle n'a d'ailleurs admis l'inconstitutionnalité d'une loi fédérale qu'une centaine de fois en deux siècles (la première fois en 1857). La loi n'est pas abrogée, elle est généralement annulée « *as applied* »¹, c'est à dire déclarée inapplicable au cas d'espèce du fait de l'autorité relative de la chose jugée².

En Europe, le contrôle de constitutionnalité s'est fondé plus récemment³ sur des bases différentes : la spécialisation de la cour chargée de statuer sur la constitutionnalité des lois et l'application *erga omnes* (à l'égard de tous) des décisions rendues. D'importantes variantes peuvent être néanmoins observées d'un pays à l'autre : le contrôle peut être **abstrait** (indépendant d'un autre litige) et il intervient alors le plus souvent *a priori* (avant que la loi ne soit applicable) ou **concret** et *a posteriori* (alors que la loi est déjà applicable) à l'occasion d'un litige dont la solution est déterminée par la régularité de la loi applicable : dans ce dernier cas, la juridiction saisie du litige procède par un renvoi, sous forme de question préjudicielle, à la Cour constitutionnelle.

Le dispositif de contrôle de constitutionnalité tel qu'il existe en France et tel qu'il pourrait être complété aux termes de la révision constitutionnelle s'inscrit dans ce cadre européen.

Les propositions avancées aujourd'hui ne sont pas neuves. Elles avaient été formulées dès 1989 par notre excellent collègue M. Robert Badinter, alors président du Conseil constitutionnel, et reprises en 1990 sous forme d'un projet de loi constitutionnelle qui n'avait toutefois pas abouti. L'entreprise avait été relancée en 1993 sans plus de succès.

De quoi s'agissait-il ?

L'article 61 de la Constitution aurait été complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les dispositions de loi qui concernent les droits fondamentaux reconnus à toute personne par la Constitution peuvent être soumises au Conseil constitutionnel par voie d'exception à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction ».

¹ Et non « *on its face* », c'est-à-dire en tant que telle.

² Il existe deux autres mécanismes pour exercer le contrôle de la constitutionnalité aux Etats-Unis : l'injonction par laquelle un citoyen demande au juge d'interdire à un fonctionnaire d'exécuter une loi qui lui porte préjudice, parce que contraire à la Constitution, et le « jugement déclaratoire », qui permet à un particulier de s'adresser au juge pour lui demander de se prononcer sur une éventuelle inconstitutionnalité de la loi, avant qu'elle ne lui soit appliquée. Si la juridiction admet l'inconstitutionnalité de la loi, l'administration n'en fera pas application dans le cas d'espèce (Bertrand Mathieu, Michel Verpeaux, *Droit constitutionnel*, PUF, 2004).

³ Le modèle en a été fixé sous l'influence de Hans Kelsen par la Haute cour constitutionnelle instituée dans la Constitution autrichienne de 1920.

La révision proposée renvoyait à la loi organique les modalités de mise en œuvre du mécanisme en précisant cependant que le Conseil constitutionnel devrait être saisi par renvoi du Conseil d'État et de la Cour de cassation. Enfin, une disposition déclarée inconstitutionnelle dans ce cadre aurait cessé d'être applicable et n'aurait pas pu s'appliquer aux procédures en cours.

Le Sénat dont le rapporteur était M. Jacques Larché, alors président de votre commission des lois, avait admis le principe du contrôle de constitutionnalité exercé *a posteriori* par voie d'exception mais en l'assortissant de nombreuses réserves. En rendant inapplicable *erga omnes* une disposition déclarée inconstitutionnelle, le Conseil constitutionnel se voyait, selon le rapporteur, reconnaître un pouvoir d'abrogation de la loi qui n'appartenait jusqu'à présent qu'au Parlement¹. Le Sénat avait prévu notamment une procédure de renvoi automatique devant le Parlement des lois déclarées non conformes².

Les divergences entre l'Assemblée nationale et le Sénat subsistèrent en deuxième lecture et la réforme n'aboutit pas.

En 1993, un texte très proche fut soumis aux assemblées avec un sort identique³.

La révision aujourd'hui soumise au Parlement, très proche dans son inspiration de celle de 1990, s'inscrirait dans un **contexte très différent**.

D'abord, le contrôle *a posteriori*, entré de fait dans la pratique des juges sous la forme du contrôle de conventionalité, n'a pas produit les effets redoutés sur la sécurité juridique ; ensuite, il semble répondre à une véritable attente du corps social ; enfin, il présente un véritable intérêt pour la garantie des droits fondamentaux. Votre rapporteur souhaiterait revenir sur chacune de ces considérations.

En premier lieu, la loi française n'est plus totalement souveraine : le contrôle *a posteriori* a perdu la portée novatrice qu'il pouvait encore revêtir en 1990. En refusant de contrôler la conformité des lois aux traités internationaux en 1975, le Conseil constitutionnel⁴ a en effet ouvert la voie au contrôle *a*

¹ Rapport sur le projet de loi constitutionnelle portant révision des articles 61, 62 et 63 de la Constitution et instituant un contrôle de constitutionnalité des lois par voie d'exception, par M. Jacques Larché au nom de la commission des lois, n° 351, Sénat, 1989-1990.

² Selon le rapporteur, « Ce mécanisme rétablirait dans la Constitution un contre-pouvoir parlementaire certes modeste, mais facteur d'équilibre démocratique face au pouvoir supplémentaire considérable accordé au Conseil constitutionnel. »

³ Rapport sur le projet de loi constitutionnelle portant révision de la Constitution du 4 octobre 1958 et modifiant les titres VII, VIII, IX et X par MM. Etienne Dailly (Conseil Constitutionnel), Hubert Haenel (Magistrature) et Charles Jolibois (Haute cour de justice et responsabilité pénale du gouvernement) au nom de la commission des lois, n° 316, Sénat, 1992-1993.

⁴ Conseil constitutionnel, décision n° 75-54 DC du 15 janvier 1957 sur la loi relative à l'interruption volontaire de grossesse.

posteriori des lois au regard des engagements internationaux de la France¹ -contrôle de conventionalité exercé tant par les juridictions judiciaires², que plus tardivement, par le Conseil d'État³. Celui-ci, selon les indications données à votre rapporteur par M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'Etat, effectue ce type de contrôle dans un arrêt sur trois⁴.

Le contrôle de conventionalité s'exerce par voie d'exception à l'initiative d'un justiciable qui conteste devant un juge l'application qui lui est faite d'une loi au motif que celle-ci est incompatible avec une convention internationale.

Sans doute, les décisions du juge judiciaire ou du juge administratif qui écartent dans un litige l'application d'une loi comme contraire à un accord international n'ont-elles que l'autorité relative de la chose jugée (la loi reste en vigueur et l'autorité de la chose jugée ne peut être invoquée, sur le plan juridique, que si les trois conditions d'identité de parties, d'objet et de cause juridique sont réunies). En pratique elles ont cependant les mêmes effets pratiques qu'une censure a priori par le Conseil constitutionnel⁵.

N'y aurait-il pas quelque paradoxe à permettre à une personne de contester la conformité d'une loi au regard d'une convention internationale mais non au regard de la Constitution, qui constitue pourtant le premier fondement du lien social et civique ? Comme l'avait relevé M. Jean-Marc

¹ Olivier Dutheillet de Lamothe, *contrôle de constitutionnalité et contrôle de conventionalité*, in « Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle », Dalloz 2007.

² *Cour de cassation*, 24 mai 1975, *Société des cafés Jacques Vabre*. Dans ses conclusions, le procureur général relevait « si les dispositions de l'article 55 de la Constitution confèrent aux traités une autorité supérieure à celle des lois, elles n'impliquent pas que le respect de ce principe doive être assuré par le Conseil constitutionnel (...) [il] doit l'être par les juridictions auxquelles ce problème est posé, et il leur appartient, sous peine de déni de justice, d'y répondre ».

³ *Conseil d'État*, 20 octobre 1989, *Nicolo* – Le commissaire au gouvernement relevait : « on a vu que les juridictions judiciaires savent précisément s'affranchir aujourd'hui, sans le moindre complexe, du respect dû à l'autorité de la norme législative, pour faire prévaloir celle des traités. Et il y a évidemment quelque paradoxe à voir le Conseil d'État refuser d'entrer dans une telle logique par humilité pour un législateur, alors que de simples tribunaux d'instance contrôlent chaque jour, par ce biais, la validité des lois qu'ils ont à appliquer ».

⁴ O. Dutheillet de Lamothe, *op. cit.*

⁵ A titre d'exemple, la chambre criminelle de la Cour de cassation (4 septembre 2001), a jugé qu'en interdisant la publication, la diffusion et le commentaire de tout sondage pendant la semaine qui précède une élection, les articles 11 et 12 de la loi du 19 juillet 1977 « instaurent une restriction à la liberté de recevoir et de communiquer des informations qui n'est pas nécessaire à la protection des intérêts légitimes énumérés par l'article 10.2 de la Convention européenne des droits de l'homme ; qu'étant incompatibles avec ces dispositions conventionnelles, ils ne sauraient servir de fondement à une condamnation pénale. » Intervenant à quelques mois de l'élection présidentielle, cet arrêt, qui privait de toute sanction et donc de tout effet la loi du 19 juillet 1977, laissait toute liberté aux instituts de sondage de publier des sondages y compris le jour de l'élection, risquant ainsi de porter atteinte à la sincérité et à la dignité du scrutin. Cette situation conduisit le Conseil constitutionnel, en tant que gardien de la régularité de l'élection présidentielle, à intervenir auprès des plus hautes autorités de l'État pour les inciter à combler ce vide juridique. Un projet de loi fut déposé le 16 janvier 2002 qui conduisait au vote, de manière consensuelle, de la loi du 19 février 2002 interdisant toute publication de sondage la veille et le jour de scrutin (cité in O. Dutheillet de Lamothe *op. cit.*).

Sauvé, lors de son audition par le Comité présidé par M. Edouard Balladur, il est difficile d'« *accepter que la supériorité des traités sur les lois soit mieux protégée que la primauté de la Constitution elle-même dans l'ordre juridique* ». Le contrôle de conventionalité appliqué dans un esprit de mesure par les juridictions de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif, n'a pas compromis la sécurité juridique¹.

En deuxième lieu, les droits et libertés fondamentaux imprègnent de plus en plus fortement notre système juridique : ils sont non seulement invoqués dans les relations entre particuliers et pouvoirs publics mais aussi dans les rapports entre particuliers. La faculté qui serait donnée de contester dans un litige la constitutionnalité d'une loi est susceptible aussi de répondre aux aspirations profondes du corps social.

Inscrite dans l'évolution de notre droit, l'exception d'inconstitutionnalité présente-t-elle pour autant une réelle utilité ? Certes, depuis la loi constitutionnelle n° 74-904 du 29 octobre 1974 qui a ouvert à soixante députés ou soixante sénateurs la possibilité de saisir le Conseil constitutionnel, il est rare que des textes intéressant les libertés et droits fondamentaux ne soient pas soumis au Conseil constitutionnel. Avant même cette réforme, le président du Sénat avait pu d'ailleurs exercer une attention vigilante puisqu'on lui doit la saisine à l'occasion de laquelle le Conseil constitutionnel a conféré au préambule de 1958 une valeur constitutionnelle². Certains textes touchant les libertés publiques peuvent cependant ne pas lui être déférés.

Il convient, en outre, de prendre en compte les textes antérieurs à la révision de 1974 et, *a fortiori*, les lois adoptées avant 1958. Certes, le Conseil constitutionnel a admis que « *la régularité au regard de la Constitution d'une loi déjà promulguée peut être utilement contestée à l'occasion de l'examen des dispositions législatives qui la modifient, la complètent ou affectent son domaine* »³. Comme le relève le professeur Guy Carcassone « *si le Conseil constitutionnel estime que la disposition déjà promulguée est contraire à la Constitution, il peut faire obstacle à la promulgation de celle qui la modifie, la complète ou affecte son domaine, mais il ne peut censurer celle qui est déjà en vigueur : la voilà donc formellement déclarée non conforme et, tout aussi formellement, maintenue en application !* »⁴.

Quant au contrôle de conventionalité, s'il conduit en pratique le juge judiciaire ou administratif, lorsqu'il vérifie la conformité de la loi aux engagements internationaux relatifs à la protection des droits de l'Homme, à exercer un véritable contrôle de constitutionnalité dans la mesure où plusieurs des stipulations de ces traités correspondent à des principes constitutionnels, il laisse cependant de côté des règles et principes constitutionnels qu'aucun

¹ Notamment parce que le juge administratif et le juge judiciaire admettent de moduler les effets dans le temps de leurs décisions. Voir le commentaire de l'article 27.

² Conseil constitutionnel, décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971, liberté d'association.

³ Conseil constitutionnel, décision n° 85-185 DC du 25 janvier 1985.

⁴ Guy Carcassonne, *la Constitution*, p. 287 (8^{ème} édition) Le Seuil.

engagement international ne protège (par exemple le principe d'égalité, le principe de laïcité, le droit de grève, la continuité des services publics...).

Ces observations conduisent votre commission à approuver le principe de l'exception d'inconstitutionnalité tel qu'il est proposé par le présent article comme le recommandait le Comité présidé par M. Edouard Balladur (proposition n° 74).

• Premier alinéa : l'institution d'un contrôle *a posteriori* par la voie de l'exception sous forme d'une question préjudicielle posée au Conseil constitutionnel.

Le contrôle de constitutionnalité pourrait être mis en œuvre « *lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit* ». Les termes du texte proposé sont **souples** quant à :

- la **condition préalable** : une instance en cours devant une juridiction (ces mots figuraient déjà dans le projet de loi constitutionnelle de 1990). Le recours direct des particuliers au Conseil constitutionnel a été écarté. Il aurait pu provoquer une saturation des dossiers soumis au Conseil constitutionnel sauf à admettre une réduction drastique de l'intérêt pour agir.

La juridiction peut être judiciaire ou administrative. Il importe seulement qu'aucune décision définitive –civile ou pénale- ne soit intervenue.

- la **personne susceptible d'invoquer l'inconstitutionnalité** : la formulation impersonnelle retenue par le texte par son caractère général vise tous les justiciables, personnes physiques ou morales, nationaux ou étrangers ;

- le **domaine du contrôle** : le contrôle porterait sur une « **disposition législative** ». Il viserait toutes les dispositions à caractère législatif quel que soit par ailleurs la forme juridique empruntée. L'Assemblée nationale, à l'initiative de M. Jean-Luc Warsmann, a supprimé la limite initialement fixée par le texte initial du Gouvernement qui fixait le champ du contrôle aux dispositions législatives promulguées postérieurement à l'entrée en vigueur de la Constitution. Une telle disposition visait sans doute à garantir la sécurité juridique de situations fondées sur des textes parfois très anciens. Elle n'en était pas moins incompatible avec l'esprit de la réforme proposée : elle en réduisait excessivement la portée dans la mesure où l'exception d'inconstitutionnalité apparaît particulièrement utile pour des textes adoptés dans des temps où n'existait pas de contrôle de conformité de la loi à la norme supérieure.

La suppression du critère tenant à la date de promulgation de la loi permettrait d'élargir le domaine du contrôle à tous les actes de valeur législative intervenus par le passé y compris les décrets-lois sous la III^e République et les ordonnances adoptées pendant la Libération ou dans la période transitoire de 1958-1959.

- les **normes constitutionnelles susceptibles d'être invoquées** : le contrôle s'exercerait au regard des droits et libertés garantis par la

Constitution (la révision constitutionnelle de 1990 faisait référence aux « droits fondamentaux reconnus à toute personne par la Constitution »).

Les « droits et libertés » garantis par la Constitution sont ceux qui figurent dans la Constitution et les textes cités dans son préambule (Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789, préambule de la Constitution de 1946 -qui renvoie aussi aux principes fondamentaux reconnus par les lois de la République- et Charte de l'environnement de 2003).

Le champ des dispositions invocables exclut en particulier trois catégories de normes : les « *objectifs de valeur constitutionnelle* » dégagés par le Conseil constitutionnel –destinés, par priorité, à éclairer le Parlement¹ ; les règles constitutionnelles à caractère procédural (le justiciable ne serait pas autorisé à mettre en cause les conditions d'adoption d'une loi déjà promulguée) ; les conventions internationales –même celles qui intéressent les droits fondamentaux-. Celles-ci continueraient, comme tel est le cas aujourd'hui, d'être invoquées devant le juge judiciaire ou le juge administratif. Ce point a d'ailleurs été débattu au sein du Comité présidé par M. Edouard Balladur.

Celui-ci s'est interrogé sur la possibilité de transférer au Conseil constitutionnel, sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation, le contrôle de la loi au regard des conventions internationales du moins celles relatives aux droits fondamentaux. Le Comité l'a écarté pour deux raisons principales : le contrôle de la conformité de la loi aux conventions internationales est « *en voie d'acclimatation dans notre système juridique* » et sa régulation par le Conseil constitutionnel n'ouvrirait pas de droit nouveau pour les citoyens ; par ailleurs le Conseil constitutionnel serait placé entre d'une part le Conseil d'État et la Cour de cassation et d'autre part des juridictions supranationales comme la Cour de justice des communautés européennes et la Cour européenne des droits de l'Homme dont l'intervention, toujours possible, priverait « *le détour par le Conseil constitutionnel d'une grande partie de sa vertu d'harmonisation et de simplification* ».

L'exclusion des conventions du champ des normes invocables dans le cadre de ce recours permettrait aussi selon votre commission de limiter le nombre de saisines et, partant, d'en modérer l'impact sur l'activité du Conseil constitutionnel.

Si les possibilités de soulever l'inconstitutionnalité d'une disposition législative sont entendues largement, le mécanisme prévu pour trancher cette question est encadré à deux titres. D'abord le juge du premier niveau ne peut pas se prononcer directement (contrairement à la faculté qui lui est reconnue

¹ La jurisprudence administrative a déjà tranché dans ce sens : « Si dans une décision du 21 juillet 1998, le Conseil constitutionnel a qualifié d'objectif de valeur constitutionnelle la « possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent », il n'a pas consacré l'existence d'un droit au logement ayant rang de principe constitutionnel » (Conseil d'Etat, 3 mai 2002, Association de réinsertion sociale du Limousin).

en matière de contrôle de conventionalité). C'est là aussi une différence essentielle avec le système américain.

Ensuite, le juge de l'instance au cours de laquelle la question a été posée ne pourrait pas saisir directement le Conseil constitutionnel. Il devrait transmettre la question préjudicielle, comme le prévoyait d'ailleurs le projet de réforme de 1990, aux deux plus hautes juridictions de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire qui exerceraient ainsi une fonction de filtrage des saisines du Conseil constitutionnel.

Ce filtre éviterait une multiplication incontrôlée des recours devant le Conseil constitutionnel que celui-ci ne serait pas en mesure de traiter. L'Assemblée nationale, à l'initiative de sa commission des lois, a prévu que la Cour de cassation et le Conseil d'Etat devraient se prononcer dans un « *délai déterminé* » qu'il appartiendra à la loi organique de fixer.

Sans doute le Conseil d'Etat et la Cour de cassation ne pourraient-ils pas reconnaître directement l'inconstitutionnalité d'une disposition législative. Toutefois, en leur permettant de s'abstenir de saisir le Conseil constitutionnel, la disposition proposée par la révision constitutionnelle leur donnerait implicitement la faculté d'affirmer la constitutionnalité de la loi.

- Troisième alinéa : loi organique.

Le dernier alinéa du texte proposé pour l'article 61-1 renvoie à la loi organique le soin de déterminer les « *conditions et réserves* » d'application de ce dispositif. Votre commission estime que la notion de « *réserve* » est incluse dans celle de « *conditions* » et vous propose en conséquence un **amendement** tendant à supprimer cette mention.

Certaines des dispositions organiques pourraient s'inspirer du projet de loi organique prévu en application du projet de loi constitutionnelle de 1990. Ce texte prévoyait que le premier juge saisi d'une demande d'exception vérifiait d'une part que « *la disposition contestée commande l'issue du litige, la validité de la procédure ou constitue le fondement des poursuites* », d'autre part, que la disposition litigieuse n'a pas déjà fait l'objet d'une déclaration de conformité de la part du Conseil constitutionnel. Le Conseil d'Etat et le Conseil constitutionnel, saisis par le juge de première instance ou la cour d'appel, auraient disposé d'un délai de trois mois pour décider si la question présente un « caractère sérieux »

Sans doute existe-t-il certaines incertitudes sur les flux de motions préjudicielles que le mécanisme proposé par le nouvel article 61-1 de la Constitution est susceptible de provoquer d'abord des juridictions du premier degré vers les cours suprêmes de leur ordre respectif, ensuite de ces cours vers le Conseil constitutionnel.

Sur le premier point, comme l'a souligné M. Jean-Marc Sauvé à votre rapporteur, il ne faut pas surestimer l'effet perturbateur qu'un mécanisme de renvoi préjudiciel apporterait aux procédures juridictionnelles. En effet, chaque fois que la norme constitutionnelle aura un équivalent dans une

convention internationale, le justiciable sera enclin à soulever simultanément les deux moyens. Compétent pour écarter l'application d'une loi contraire à un engagement international, le juge examinerait cette question en priorité. S'il retient la contrariété, il donnera raison à l'intéressé sur ce terrain et n'aura pas à se prononcer sur l'exception d'inconstitutionnalité. S'il admet la conformité de la loi à la norme conventionnelle, il ne posera la question préjudicielle qu'en cas de doute très sérieux d'inconstitutionnalité.

Sur le second point, le nombre de renvois juridictionnels à la Cour de justice des communautés européennes sur l'interprétation et l'appréciation de la légalité du droit communautaire peut constituer une référence intéressante. De l'ordre d'une douzaine par an toutes juridictions confondues, selon Marc Guillaume, secrétaire général du Conseil constitutionnel, ce nombre est de nature à tempérer les craintes relatives à un afflux de saisines du Conseil constitutionnel par le Conseil d'Etat ou la Cour de cassation.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 26 **ainsi modifié**.

Article 27

(art. 62 de la Constitution)

Effets des décisions du Conseil constitutionnel

Cet article tend à compléter l'article 62 de la Constitution afin de déterminer les effets d'une déclaration d'inconstitutionnalité d'une disposition législative en vigueur à l'issue du recours par voie d'exception ouvert par le nouvel article 61-1 de la Constitution.

Le premier alinéa proposé pour l'article 62 reprend les dispositions actuelles relatives aux effets des décisions du Conseil constitutionnel lorsque celui-ci est saisi sur le fondement de l'article 61.

Le second alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 62 prévoit qu'une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée. La décision du Conseil constitutionnel a donc un effet *erga omnes*.

Le texte proposé apporte toutefois deux tempéraments aux effets de cette abrogation :

- quant à son application dans le temps : l'abrogation peut être immédiate à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou différée, si celui-ci décide de fixer dans sa décision une date ultérieure d'abrogation ;

- quant à sa portée : il appartient au Conseil constitutionnel de déterminer les « *conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être mis en cause* ».

Le dispositif ainsi retenu présente une plus grande souplesse que celui proposé dans la révision de 1990 – « *Une disposition déclarée inconstitutionnelle (...) cesse d'être applicable et ne peut plus être appliquée aux procédures en cours, y compris devant le juge de cassation* ».

Comme l'a rappelé M. Marc Guillaume, secrétaire général du Conseil constitutionnel, lors de son audition par votre rapporteur, les cours constitutionnelles qui, comme en Allemagne, se prononcent dans le cadre d'un contrôle par voie d'exception, se sont donné la possibilité de moduler les effets de leurs décisions.

Une telle faculté est également admise, pour la Cour de justice des Communautés européennes (l'article 231 du traité instituant la Communauté européenne prévoit ainsi que la Cour peut indiquer « *si elle l'estime nécessaire, ceux des effets du règlement annulé qui doivent être considérés comme définitifs* »).

Enfin, dans l'ordre interne, les jurisprudences administrative et judiciaire se sont efforcées, récemment, de mieux prendre en compte la sécurité juridique. Ainsi, le Conseil d'Etat cherche à apprécier « *d'une part, les conséquences de la rétroactivité de l'annulation pour les divers intérêts publics ou privés en présence et, d'autre part, les inconvénients que présenterait, au regard du principe de légalité et du droit des justiciables à un recours effectif, une limitation dans le temps des effets de l'annulation.* »¹. Il s'est réservé la faculté de déroger « *à titre exceptionnel, au principe de l'effet rétroactif des annulations contentieuses et, dans l'affirmative, de prévoir dans sa décision d'annulation que (...) tout ou partie des effets de cet acte antérieurs à son annulation devront être regardés comme définitifs ou même, le cas échéant, que l'annulation ne prendra effet qu'à une date ultérieure qu'il détermine* ».

Votre commission vous propose d'adopter l'article 27 **sans modification**.

Article 28

(art. 65 de la Constitution)

Conseil supérieur de la magistrature

L'article 28 du projet de loi constitutionnelle propose une nouvelle rédaction de l'article 65 de la Constitution, afin de modifier la composition et d'élargir les compétences du Conseil supérieur de la magistrature (CSM).

Le Conseil supérieur de la magistrature est au centre d'un débat récurrent sur l'indépendance de la justice. Sa composition et ses compétences ont été profondément modifiées par la loi constitutionnelle du 27 juillet 1993 et la réforme engagée par le présent projet de loi constitutionnelle doit être considérée à la lumière des évolutions précédentes.

1. La création du Conseil supérieur de la magistrature

Depuis l'abolition de la vénalité des offices sous la Révolution, l'émancipation des magistrats à l'égard du pouvoir exécutif a suivi un long cheminement.

¹ Conseil d'Etat, 11 mars 2004, association AC ; jurisprudence confirmée par l'arrêt du 16 juillet 2007, Société Tropic Travaux Signalisation.

Ainsi, sous la III^e République, la loi du 31 août 1883 érige la Cour de cassation en Conseil supérieur de magistrature, compétent pour statuer en matière disciplinaire à l'égard des magistrats, dont la nomination relève entièrement de l'exécutif. Les décrets Sarrien du 18 août 1906 et Doumergue du 20 février 1934 instaurent un tableau d'avancement élaboré par une commission désignée, pour l'essentiel, par le corps judiciaire. L'obligation d'inscription sur le tableau d'avancement constitue le premier encadrement du pouvoir de nomination des magistrats détenu par l'exécutif.

La Constitution du 27 octobre 1946 crée un Conseil supérieur de la magistrature chargé de proposer au Président de la République les nominations et les décisions d'avancement des magistrats du siège. Il assure en outre, « conformément à la loi, la discipline de ces magistrats, leur indépendance et l'administration des tribunaux judiciaires ».

Ce Conseil comprend alors 14 membres :

- le Président de la République, président,
- le garde des sceaux, vice-président,
- six personnalités élues pour six ans par l'Assemblée nationale à la majorité des deux tiers, en dehors de ses membres ;
- deux personnalités désignées pour six ans par le Président de la République en dehors du Parlement et de la magistrature, mais au sein des professions judiciaires ;
- quatre magistrats élus pour six ans, représentant « chacune des catégories de magistrats ».

Si la Constitution du 4 octobre 1958 maintient cette institution, elle en modifie profondément la composition et le rôle.

L'article 64 fait du Président de la République le garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire, le Conseil supérieur de la magistrature l'assistant dans cette tâche.

Aux termes de l'article 65, dans sa version initiale, le Président de la République préside le Conseil supérieur de la magistrature, dont le ministre de la justice assure la vice-présidence de droit. Le Conseil est alors composé de neuf membres, tous désignés par le chef de l'Etat dans les conditions définies par l'ordonnance n° 58-1271 du 22 décembre 1958 portant loi organique :

- six magistrats, dont trois issus de la Cour de cassation (dont un avocat général) et trois du siège des cours et tribunaux. Ces six membres sont choisis sur une liste établie par le bureau de la Cour de cassation et comportant pour chacune des catégories trois fois plus de noms que de postes à pourvoir ;
- un conseiller d'Etat choisi sur une liste de trois membres établie par l'assemblée générale du Conseil d'Etat ;
- deux personnalités n'appartenant pas à la magistrature et choisies à raison de leur compétence.

En matière de **nomination**, le CSM établit des propositions pour les fonctions de magistrats du siège à la Cour de cassation et de premier président de cour d'appel et donne un avis sur les propositions du ministre de la justice relatives à la nomination des autres magistrats du siège. Par ailleurs, il statue en tant que conseil de **discipline** des magistrats du siège, sous la présidence du premier président de la Cour de cassation.

Si le Conseil supérieur de la magistrature n'est alors compétent qu'à l'égard des magistrats du siège, une **commission de discipline du parquet** est consultée sur les sanctions disciplinaires affectant les magistrats du parquet. En outre, la loi organique du 23 février 1992 crée une commission consultative du parquet, chargée de donner un avis sur les propositions de nomination à l'ensemble des emplois du parquet formulées par le ministre de la justice, à l'exception toutefois des emplois de procureur général près la Cour de cassation et de procureur général près une cour d'appel.

2. Le renforcement des pouvoirs du Conseil supérieur de la magistrature par la révision de 1993

Après plusieurs projets et propositions de réforme dans les années 1970 et 1980, la révision constitutionnelle du 27 juillet 1993, reprenant les propositions établies par le Comité consultatif que présidait le doyen Vedel, renforce substantiellement les pouvoirs du CSM et modifie sa composition.

La commission des lois du Sénat avait alors souhaité, d'une part, affirmer dans la Constitution l'**unité du corps judiciaire**, en étendant les compétences du CSM aux magistrats du parquet, et marquer, d'autre part, la **différence de nature des fonctions du siège et du parquet**, en créant deux formations distinctes au sein du Conseil¹.

• Des pouvoirs renforcés

La révision constitutionnelle de 1993 a étendu les prérogatives du Conseil supérieur de la magistrature à l'égard des magistrats du siège. En effet, son pouvoir de proposition a été élargi, à l'initiative de la commission des lois du Sénat, aux présidents des tribunaux de grande instance. La réforme de 1993 a en outre imposé un avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature sur les propositions arrêtées par le garde des sceaux pour la nomination des magistrats du siège autres que ceux relevant de son pouvoir de proposition. L'usage établi, selon lequel le garde des sceaux n'outrepassait jamais un avis défavorable du Conseil pour ces nominations, a ainsi été consacré.

Le Sénat avait en outre souhaité donner toute sa portée au principe d'unité de la magistrature, en attribuant au Conseil supérieur les missions exercées par la commission consultative du parquet créée en 1992. Depuis la révision constitutionnelle du 27 juillet 1993, le CSM émet donc un **avis sur les propositions établies par le garde des sceaux pour les nominations de**

¹ Voir le rapport fait au nom de la commission des lois par M. Hubert Haenel, n° 316 (1992-1993), p. 67-113.

magistrats du parquet, à l'exception des « *emplois auxquels il est pourvu en conseil des ministres* », c'est-à-dire les emplois de procureur général près la Cour de cassation et de procureur général près une cour d'appel¹. Entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2007, sur 576 propositions de nomination au parquet, le CSM a émis 14 avis défavorables et le garde des sceaux est passé outre dans 9 cas².

Enfin, la révision de juillet 1993 a étendu, toujours à l'initiative du Sénat, les compétences disciplinaires du CSM aux magistrats du parquet, à titre seulement consultatif toutefois. La formation compétente du parquet s'est ainsi substituée à la commission de discipline du parquet.

• *Deux formations distinctes*

La création au sein du Conseil supérieur de la magistrature de deux formations, respectivement compétentes à l'égard des magistrats du siège et des magistrats du parquet, résulte également d'une initiative de la commission des lois du Sénat. Cette distinction apparaît comme le corollaire de l'extension des compétences du Conseil supérieur et tend à respecter la spécificité des fonctions du ministère public.

La première formation est donc compétente en matière de nominations et de discipline à l'égard des magistrats du siège et la seconde exerce une mission consultative à l'égard des nominations et de la discipline des magistrats du parquet. Lorsqu'elles statuent en matière disciplinaire, ces deux formations sont respectivement présidées par le premier président de la Cour de cassation et par le procureur général près cette même Cour.

Si l'article 65 issu de la révision de 1993 ne prévoit pas la réunion des deux formations spécialisées en formation plénière, de telles réunions ont cependant lieu dans la pratique, afin d'assurer la cohérence des procédures et l'harmonisation des positions. Cette « réunion plénière » s'est en outre attribuée, en dehors de tout texte, la possibilité d'émettre des avis, notamment sur les questions relatives au statut des magistrats.

• *Un mode de désignation diversifié*

La révision constitutionnelle de 1993 a maintenu l'exercice respectif de la présidence et de la vice-présidence du Conseil supérieur de la magistrature par le Président de la République et par le garde des sceaux. Elle a cependant diversifié le mode de désignation des autres membres, auparavant tous nommés par le Président de la République.

Chacune des deux formations comprend ainsi, outre le Président de la République et le ministre de la justice, dix membres dont quatre leur sont communs :

¹ Article premier, deuxième alinéa, de l'ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958 portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'Etat.

² Données fournies par le Conseil supérieur de la magistrature.

- trois personnalités n'appartenant ni au Parlement, ni à l'ordre judiciaire, désignés respectivement par le Président de la République, le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat ;

- un conseiller d'Etat, désigné par le Conseil d'Etat.

Les six autres membres de chaque formation sont des magistrats. La formation compétente à l'égard des magistrats du siège comprend ainsi cinq magistrats de siège et un du parquet et la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet cinq magistrats du parquet et un du siège. **Chaque formation comporte donc actuellement une majorité de magistrats exerçant les fonctions spécialement visées par cette formation.** Ces magistrats sont élus par leurs pairs dans les conditions définies par la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature.

Les membres du CSM sont, aux termes de l'article 6 de cette loi organique, désignés pour une durée de quatre ans non renouvelable immédiatement.

La tentative de réforme de 1998-1999

Observant qu'en dépit de la réforme conduite en 1993 « *nos concitoyens soupçonnent la justice d'être parfois soumise à l'influence du Gouvernement et de ne pas suffisamment garantir le respect des libertés individuelles* »¹, M. Jacques Chirac, alors Président de la République, a demandé à une commission constituée à cette fin sous la présidence de M. Pierre Truche, alors premier président de la Cour de cassation, de s'interroger sur l'opportunité et les moyens d'une indépendance des magistrats du parquet à l'égard du pouvoir exécutif. Dans son rapport de juillet 1997, cette commission s'est notamment prononcée en faveur d'une extension des pouvoirs et d'une modification de la composition du CSM.

Un projet de loi constitutionnelle relatif au Conseil supérieur de la magistrature, destiné à renforcer les pouvoirs de ce dernier à l'égard des magistrats du parquet et à ouvrir sa composition à une majorité de personnalités extérieures fut ensuite soumis au Parlement. Devant les blocages politiques suscités par le texte adopté en termes identiques par les deux assemblées, à la fin de l'année 1999, la convocation du Parlement en Congrès le 24 janvier 2000 fut annulée.

Le texte qui devait être soumis au Congrès maintenait au sein du Conseil supérieur de la magistrature deux formations spécialisées :

- une formation compétente à l'égard des magistrats du siège comprenant, outre le Président de la République et le garde des sceaux, cinq magistrats du siège, un magistrat du parquet, un conseiller d'Etat et six personnalités extérieures ;

- une formation compétente à l'égard des magistrats du parquet comprenant, outre le Président de la République et le garde des sceaux, cinq magistrats du parquet, un magistrat du siège, le conseiller d'Etat et six personnalités extérieures.

¹ Jacques Chirac, lettre de mission du 21 janvier 1997 à la Commission de réflexion sur la justice, présidée par M. Pierre Truche.

Il était prévu que les membres du Conseil supérieur de la magistrature appartenant à la magistrature demeurent élus, le conseiller d'Etat restant désigné par le Conseil d'Etat. Les dix personnalités extérieures ne devaient appartenir ni au Parlement, ni à l'ordre judiciaire, ni à l'ordre administratif. Six de ces personnalités devaient être désignées, à raison de deux chacun, par le Président de la République, le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat, tandis qu'il revenait au vice-président du Conseil d'Etat, au Premier président de la Cour de cassation et au Premier président de la Cour des comptes d'en désigner conjointement quatre.

S'agissant des pouvoirs du Conseil supérieur de la magistrature, **le projet adopté en 1999 soumettait l'ensemble des nominations de magistrats du parquet à l'avis conforme de la formation spécialisée du Conseil supérieur. Cette formation devait en outre devenir le conseil de discipline des magistrats du parquet.**

Enfin, il était prévu, à l'initiative du Sénat, que le Conseil supérieur de la magistrature puisse se réunir en **formation plénière** pour répondre aux demandes d'avis formulées par le Président de la République.

Depuis l'abandon de cette réforme, le rôle et la composition du Conseil supérieur de la magistrature sont restés au centre des débats relatifs à la justice. Les dysfonctionnements apparus dans l'affaire d'Outreau, analysés par une commission d'enquête de l'Assemblée nationale en juin 2006, ont donné un large écho à la mise en évidence des défaillances de la justice judiciaire¹.

3. Le projet de loi constitutionnelle

Le Comité de réflexion et de proposition présidé par M. Edouard Balladur a suggéré une rénovation profonde du Conseil supérieur de la magistrature afin de « *conforter l'indépendance et l'unicité de la magistrature, de répondre aux griefs adressés au Conseil supérieur* » et de « *mieux garantir les droits des justiciables* ».

Il dresse en effet un triple constat : « *la réforme de 1993 n'a pas atteint ses objectifs dans la mesure où elle n'a pas mis fin aux conflits entre le Gouvernement et le Conseil supérieur de la magistrature ; en dépit de la lettre des textes, aussi bien constitutionnels qu'organiques, le Conseil a instauré en son sein une prétendue « réunion plénière » dont l'existence même alimente le reproche de corporatisme trop souvent adressé à l'institution ; celle-ci s'avère insuffisamment ouverte sur l'extérieur* ». ² Aussi la proposition n° 69 du Comité vise-t-elle à :

¹ Rapport n° 3125 (Deuxième législature) de M. Philippe Houillon, rapporteur, au nom de la commission d'enquête chargée de rechercher les causes des dysfonctionnements de la justice dans l'affaire dite d'Outreau et de formuler des propositions pour éviter leur renouvellement, présidée par M. André Vallini.

² Voir le rapport du Comité de réflexion et de proposition pour la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République, p. 81.

- **mettre fin à la présidence du CSM par le Président de la République** pour l'attribuer à une personnalité n'appartenant ni au Parlement, ni à l'ordre judiciaire et nommée par le chef de l'Etat ;

- **ouvrir davantage la composition du CSM** sur la société en ajoutant aux six membres issus de la magistrature deux conseillers d'Etat, un avocat, un professeur d'université et deux personnalités qualifiées n'appartenant ni au Parlement, ni à l'ordre judiciaire ;

- **élargir les attributions du CSM**, en lui permettant de donner un avis simple au ministre de la justice sur les nominations aux emplois de procureur général.

La proposition n° 72 du Comité suggérait en outre que la loi organique prévoit la **possibilité pour les justiciables de saisir le Conseil supérieur de la magistrature** de requêtes portant sur le respect des garanties procédurales et le comportement professionnel des magistrats. Enfin, selon le Comité, il conviendrait, par cohérence avec les modifications proposées pour la composition du Conseil supérieur de la magistrature, de supprimer à l'article 64 de la Constitution la mention selon laquelle le Président de la République, « *garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire* », est « *assisté par le Conseil supérieur de la magistrature* ».

Dans sa version initiale, l'article 28 du projet de loi constitutionnelle retire effectivement la présidence du Conseil supérieur de la magistrature au Président de la République.

Le garde des sceaux ou son représentant pourraient cependant assister aux séances du Conseil, sauf lorsque celui-ci statue en matière de discipline.

La formation compétente à l'égard des magistrats du siège serait présidée par le premier président de la Cour de cassation et la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet par le procureur général près cette cour. L'article 28 prévoyait en outre que les magistrats deviennent minoritaires au sein du Conseil supérieur de la magistrature, la composition de chaque formation restant néanmoins adaptée aux spécificités des fonctions du siège et du ministère public.

Chacune des deux formations devait garder la même composition, qu'elle exerce des compétences à l'égard des nominations ou des compétences disciplinaires. La formation compétente à l'égard des magistrats du siège comprenait par conséquent, selon le texte initial de l'article 28 du projet :

- le premier président de la Cour de cassation, président ;
- cinq magistrats du siège ;
- un magistrat du parquet ;
- un conseiller d'Etat ;

- un avocat ;

- six personnalités n'appartenant ni au Parlement ni à l'ordre judiciaire, désignées après application de la nouvelle procédure prévue par l'article 4 du projet de loi constitutionnelle, le Président de la République, le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat nommant chacun deux de ces personnalités.

La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet, présidée par le procureur général près la Cour de cassation, devait en outre comprendre cinq magistrats du parquet, un magistrat du siège, ainsi que le conseiller d'Etat, l'avocat et les six personnalités également présentes dans l'autre formation.

Selon l'exposé des motifs, il devrait être précisé dans la loi organique que l'avocat serait désigné par le Conseil national des barreaux.

Dans un souci de transparence, et afin de conforter l'indépendance des magistrats du parquet, la nouvelle rédaction de l'article 65 de la Constitution étendrait la compétence du Conseil supérieur de la magistrature aux nominations des procureurs généraux, sur lesquelles il serait appelé à émettre un avis simple, comme il le fait aujourd'hui pour les procureurs et les substituts. Lors de son audition, Mme Rachida Dati, garde des sceaux, a indiqué que les procureurs généraux continueraient cependant à être nommés en conseil des ministres.

Si le texte présenté par le Gouvernement ne prévoyait pas l'inscription dans la Constitution de la possibilité pour les justiciables de saisir le Conseil supérieur de la magistrature, l'exposé des motifs renvoyait cette faculté à une modification de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature.

4. Le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

L'Assemblée nationale a adopté en première lecture un amendement du Gouvernement reprenant certaines propositions de la commission des lois.

• *La consécration de l'existence d'une formation plénière*

Le texte adopté par l'Assemblée nationale tend à consacrer l'existence d'une formation plénière du CSM.

Votre rapporteur se félicite de cette mesure, qui conforte le principe d'**unité du corps judiciaire**. En effet, le Conseil supérieur ne disposait pas jusqu'à présent d'une organisation adaptée à la réalité de son activité. Aussi existait-il, *de facto*, une « réunion plénière » des deux formations qui, dans le silence des textes, traitait les questions d'intérêt commun, telles que l'harmonisation des pratiques des deux formations spécialisées en matière de nomination des magistrats, la préparation et l'adoption des avis sollicités ou

spontanés, l'élaboration du rapport d'activité¹ et du recueil de déontologie, l'organisation des missions d'information et les relations publiques du Conseil.

La formation plénière serait mentionnée dès le premier alinéa de l'article 65 de la Constitution. L'antépénultième alinéa de l'article définirait son organisation et ses compétences.

Ainsi, le CSM se réunirait en formation plénière pour :

- répondre aux demandes d'avis formulées par le Président de la République au titre de l'article 64 de la Constitution ;

- se prononcer sur les questions intéressant la déontologie des magistrats, ainsi que sur toute question relative au fonctionnement de la justice dont le saisirait le garde des sceaux.

De façon singulière, la formation plénière ne comprendrait pas l'ensemble des membres des deux formations spécialisées, mais seulement trois des cinq magistrats du siège et trois des cinq magistrats du parquet présents dans les formations spécialisées, ainsi que les membres communs aux deux formations.

La présidence de la formation plénière serait assurée par le premier président de la Cour de cassation, que pourrait suppléer le procureur général près cette cour.

¹ L'article 20 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le CSM dispose que celui-ci publie chaque année le rapport d'activité de chacune de ses formations. En réalité, ce rapport comporte également des observations communes aux deux formations.

**Composition du Conseil supérieur de la magistrature
après la révision constitutionnelle du 27 juillet 1993**

| Formation compétente à l'égard des magistrats du siège | Formation compétente à l'égard des magistrats du parquet |
|--|---|
| - Président de la République, président - garde des sceaux, vice-président | |
| - 5 magistrats du siège - 1 magistrat du parquet | - 5 magistrats du parquet - 1 magistrat du siège |
| - 1 conseiller d'Etat - 3 personnalités n'appartenant ni au Parlement ni à l'ordre judiciaire, désignées respectivement par le Président de la République, le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat | |

**Composition du Conseil supérieur de la magistrature envisagée
par le projet de loi constitutionnelle déposé à l'Assemblée nationale le 23 avril 2008**

| Formation compétente à l'égard des magistrats du siège | Formation compétente à l'égard des magistrats du parquet |
|--|---|
| - premier président de la Cour de cassation, président - 5 magistrats du siège - 1 magistrat du parquet | - procureur général près la Cour de cassation, président - 5 magistrats du parquet - 1 magistrat du siège |
| - 1 conseiller d'Etat - 1 avocat - 6 personnalités n'appartenant ni au Parlement, ni à l'ordre judiciaire, le Président de la République, le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat en nommant chacun 2 | |

**Composition du Conseil supérieur de la magistrature envisagée
par le projet de loi constitutionnelle adopté par l'Assemblée nationale le 3 juin 2008**

| Formation compétente à l'égard des magistrats du siège | Formation compétente à l'égard des magistrats du parquet |
|---|---|
| - premier président de la Cour de cassation, président - 5 magistrats du siège - 1 magistrat du parquet | - procureur général près la Cour de cassation, président - 5 magistrats du parquet - 1 magistrat du siège |
| - 1 conseiller d'Etat - 1 avocat - 1 professeur des universités - 5 personnalités n'appartenant ni au Parlement, ni à l'ordre judiciaire, désignées par le Président de la République, le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat, le Défenseur des droits des citoyens et le président du Conseil économique et social | |
| <p>Formation plénière</p> <p align="center">Présidence par le premier président de la Cour de cassation, que supplée le procureur général près cette cour</p> <p align="center">- 3 des cinq magistrats du siège appartenant à la formation compétente à l'égard des magistrats du siège - 3 des cinq magistrats du parquet appartenant à la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet - ensemble des 8 personnalités extérieures communes aux deux formations spécialisées</p> | |

• *La modification du mode de désignation des personnalités qualifiées*

L'amendement adopté par les députés maintient l'équilibre initialement prévu par le projet de loi constitutionnelle, en prévoyant que chaque formation du CSM comprend sept magistrats et huit personnalités extérieures, qu'elle exerce des compétences de nomination ou des compétences disciplinaires. Chaque formation serait présidée par le premier président de la Cour de cassation (siège) ou par le procureur général près cette cour (parquet).

Le texte adopté par l'Assemblée nationale tend à confier au Président de la République et aux présidents des assemblées la désignation d'une seule personnalité chacun. A ces trois personnalités s'ajouteraient un conseiller d'Etat, un avocat, un professeur des universités et deux autres personnalités qualifiées, l'une désignée par le Défenseur des droits des citoyens, l'autre par le président du Conseil économique et social.

Ce régime de désignation appelle deux observations. D'une part, **il semble inutile de mentionner à qualité, parmi les personnalités qualifiées, un professeur des universités**, alors que les autorités de nomination désignent déjà, traditionnellement, un professeur de droit. Cette précision impliquerait qu'il soit désormais nommé selon une autre procédure, qui manifestement n'offrirait pas autant de garanties que la nomination par des autorités élues, désormais soumise au contrôle des commissions permanentes du Parlement.

D'autre part, la désignation de deux personnalités qualifiées par le Défenseur des droits des citoyens et par le président du Conseil économique et social revient à retirer un pouvoir de nomination à des autorités issues du suffrage universel. Il semble préférable de maintenir le pouvoir de nomination du Président de la République et des présidents des assemblées, soumis à une nouvelle procédure de contrôle parlementaire, pour conforter la légitimité du CSM.

• *L'inscription dans la Constitution d'une possibilité de saisine du Conseil supérieur de la magistrature par les justiciables*

Le texte adopté par l'Assemblée nationale renvoie à la loi organique la définition des conditions dans lesquelles le CSM peut être saisi par un justiciable. Cette saisine permettrait ainsi aux personnes s'estimant lésées par un dysfonctionnement du service public de la justice de présenter une requête susceptible d'aboutir à des poursuites disciplinaires.

L'initiative des poursuites disciplinaires à l'égard des magistrats, longtemps réservée au seul garde des sceaux, a été étendue par la loi organique du 25 juin 2001 aux chefs des cours d'appel (premier président et procureur général) et aux présidents et procureurs de tribunaux supérieurs d'appel, selon

qu'un magistrat du siège ou du parquet est en cause¹. Le CSM ne peut engager de sa propre initiative une poursuite disciplinaire.

Depuis cette réforme statutaire, le régime disciplinaire se caractérise par une plus grande transparence, grâce à la publicité des audiences et de la jurisprudence du CSM (décisions et avis)².

Votre rapporteur, lors de l'examen de la loi organique du 5 mars 2007 relative au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats, a expliqué les critiques récurrentes dont le régime disciplinaire des magistrats fait néanmoins l'objet³. En effet, outre l'indulgence relative de l'instance disciplinaire, on observe que les chefs de cours d'appel, pourtant particulièrement bien placés pour détecter des dysfonctionnements éventuels dans leur ressort, ne saisissent que très rarement le CSM.

Aussi paraît-il nécessaire d'organiser un dispositif d'examen des plaintes des personnes qui s'estiment lésées par le comportement d'un magistrat susceptible de constituer une faute disciplinaire.

La loi organique du 5 mars 2007 relative au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats organisait un système complexe d'examen des réclamations des justiciables portant sur le comportement d'un magistrat. Le Médiateur de la République, assisté d'une commission, devait assurer le filtrage de ces réclamations avant de transmettre celles qu'il jugeait fondées au garde des sceaux, aux fins de saisine du Conseil supérieur de la magistrature⁴.

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2007-551 DC du 1^{er} mars 2007, a jugé ce dispositif contraire à la Constitution, estimant que ni le législateur, ni le Gouvernement, « *non plus qu'aucune autorité administrative* », ne pouvaient empiéter sur l'indépendance des juridictions et sur le caractère spécifique de leurs fonctions, garantis par l'article 16 de la Déclaration de 1789 et par l'article 64 de la Constitution.

La loi organique prévue par le dernier alinéa de l'article 65 de la Constitution dans sa rédaction issue de l'Assemblée nationale devra organiser un dispositif d'examen des requêtes, afin d'éviter que cette possibilité de saisine du CSM ne devienne une nouvelle voie de recours.

¹ Loi organique n° 2001-539 du 25 juin 2001 relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature.

² Depuis 1999, le CSM reproduit intégralement ses décisions, rendues anonymes, en annexe de son rapport annuel d'activité.

³ [Rapport n° 176](#) (2006-2007) fait au nom de la commission des lois par M. Jean-Jacques Hyest sur le projet de loi relatif au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats

⁴ Voir le rapport précité. Pour assurer le filtrage des réclamations, le Sénat avait en première lecture défendu l'idée d'une commission s'apparentant à une commission des requêtes.

5. La position de votre commission : rééquilibrer la composition des formations statuant comme conseils de discipline

La présence minoritaire des magistrats au sein des formations spécialisées du CSM exerçant des compétences disciplinaires placerait le Conseil supérieur dans **une situation d'exception par rapport aux organes disciplinaires des magistrats administratifs et financiers**, ainsi que par rapport aux conseils de discipline de la fonction publique.

En effet, la Commission consultative du Conseil d'Etat, présidée par le vice-président du Conseil d'Etat, comprend treize membres, parmi lesquels ne figure aucune personnalité extérieure. Le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel compte également treize membres, dont trois personnalités extérieures, désignées par le Président de la République, le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat. S'agissant des magistrats financiers, le Conseil supérieur de la Cour des comptes est composé de dix-sept membres, dont trois personnalités extérieures et le Conseil supérieur des chambres régionales des comptes rassemble quatorze membres, dont trois personnalités extérieures.

En outre, si dans notre pays les organes disciplinaires de la fonction publique sont majoritairement composés de professionnels, tel est également le cas des Conseils de justice -homologues du Conseil supérieur de la magistrature- dans les pays de l'Union européenne. **Les deux pays européens faisant exception à cet égard ont des conseils de justice composés à parité de magistrats et de non-magistrats**¹. Il s'agit de la Belgique² (22 magistrats sur 44 membres) et de la République slovaque (9 sur 18). Cependant, en République slovaque, le président du conseil judiciaire est un magistrat et dispose d'une voix prépondérante.

Par ailleurs, nombre de textes européens recommandent, pour assurer l'indépendance de la justice, une présence majoritaire ou au moins paritaire des magistrats au sein des organes de nomination et de discipline.

Ainsi, la Charte européenne sur le statut des juges du Conseil de l'Europe, adoptée le 10 juillet 1998, stipule que « *pour toute décision affectant la sélection, le recrutement, la nomination, le déroulement de la carrière ou la cessation de fonctions d'un juge, le statut prévoit l'intervention d'une instance indépendante du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif au sein de laquelle siègent au moins pour moitié des juges élus par leurs pairs suivant des modalités garantissant la représentation la plus large de ceux-ci* ».

De même, l'avis n° 10 du Conseil consultatif des juges européens à l'attention du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, adopté le 23 novembre 2007, considère que, quand la composition du conseil de la justice est mixte, il doit, « *pour éviter toute manipulation ou pression induite* », « *compter une majorité substantielle de juges élus par leurs pairs* ».

¹ Voir l'annexe n°7 consacrée à la composition des conseils de justice en Europe.

² Le Conseil supérieur de la justice belge comprend un collège néerlandophone et un collège francophone.

Enfin, dans sa déclaration du 23 mai 2008, le Réseau européen des Conseils de la justice estime que « *le conseil de la justice peut être composé soit exclusivement de magistrats, soit de magistrats et de non-magistrats ; quand la composition est mixte, le Conseil doit compter une majorité de magistrats, sans être inférieure à 50 %* ».

Votre commission estime que la **présence paritaire** des magistrats et des non magistrats au sein des formations du CSM exerçant une compétence disciplinaire constitue une condition de l'indépendance de la justice. Elle considère en outre que la nomination des personnalités extérieures par des autorités issues du suffrage universel, soumises à un contrôle parlementaire, est préférable au transfert de cette compétence à des autorités procédant d'une autre légitimité.

La parité devrait également s'accompagner d'une **harmonisation des compétences disciplinaires des deux formations**. En effet, le CSM prononce à l'égard des magistrats du siège des sanctions de nature juridictionnelle, susceptibles d'un recours en cassation devant le Conseil d'Etat¹. En revanche, il ne rend qu'un avis sur les sanctions disciplinaires que prononce le garde des sceaux à l'égard des magistrats du parquet. Or, les décisions du ministre de la justice sont susceptibles d'un recours pour excès de pouvoir porté devant le Conseil d'Etat, dont le contrôle est alors plus étendu que lorsqu'il est juge de cassation².

Par ailleurs, votre commission juge que la participation du garde des sceaux aux réunions du CSM doit être limitée aux cas où celui-ci demande à être entendu par la formation plénière, et ne saurait intervenir lors des séances des formations spécialisées exerçant leurs compétences de nomination ou de discipline.

Votre commission vous propose par conséquent :

- de prévoir que le premier président de la Cour de cassation et le procureur général près cette Cour président respectivement la formation compétente à l'égard des magistrats du siège et la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet. Chacune des deux formations comprendrait en outre, lorsqu'elle exerce des compétences de nomination, six magistrats, un conseiller d'Etat, un avocat et **six personnalités extérieures**. Le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat désigneraient chacun deux personnalités extérieures, après un avis des commissions compétentes du Parlement, dans les conditions définies à l'article 13 de la Constitution³ ;

- **d'organiser une parité entre magistrats et personnalités extérieures au sein des deux formations spécialisées lorsqu'elles exercent**

¹ Conseil d'Etat, arrêt L'Etang, 12 juillet 1969.

² Article R. 311-1 du code de justice administrative.

³ Voir le commentaire de l'article 4 du projet de loi constitutionnelle. Les nominations effectuées par les présidents des assemblées seraient soumises au seul avis de la commission compétente de l'assemblée concernée.

des compétences disciplinaires. A cette fin, aux membres présents pour l'exercice des compétences de nomination s'ajouterait, au sein de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège, le magistrat du siège appartenant à la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet. De même, la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet serait rejointe par le magistrat du parquet appartenant à l'autre formation ;

- de **prévoir que la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet statue comme conseil de discipline des magistrats du parquet.** Ainsi, les modalités de recours contre les décisions disciplinaires concernant les magistrats seraient harmonisées, toutes devenant susceptibles de recours en cassation devant le Conseil d'Etat. Cette nouvelle compétence ne modifierait pas le fond des décisions rendues, puisque le garde des sceaux suit traditionnellement tous les avis du CSM relatifs à la discipline des magistrats du parquet ;

- de permettre au ministre de la justice d'être entendu, à sa demande, par la formation plénière du CSM.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 28 **ainsi modifié.**

Article 28 bis (nouveau)

(Intitulé du titre XI de la Constitution)

Conseil économique, social et environnemental

L'Assemblée nationale a adopté en première lecture deux amendements identiques présentés par sa commission des lois et par M. Christophe Caresche et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche, afin de compléter l'intitulé du titre XI de la Constitution, relatif au Conseil économique et social, par l'adjectif « environnemental ».

Selon les auteurs de ces amendements, cette modification répond à une demande formulée au cours des travaux du « Grenelle de l'environnement ». Elle permet surtout de tenir compte, dans l'intitulé du titre XI, par coordination avec les amendements adoptés aux articles 29 et 30 du projet de loi constitutionnelle, de l'extension des compétences du Conseil économique et social au domaine de l'environnement.

Votre commission considère que les compétences du Conseil économique et social à l'égard des questions environnementales doivent en effet être affirmées et développées.

Elle vous propose par conséquent d'adopter l'article 28 *bis* **sans modification.**

Article 29

(art. 69 de la Constitution)

**Saisine du Conseil économique, social et environnemental
par voie de pétition et extension de ses compétences
au domaine environnemental**

Dans sa version initiale, cet article visait seulement à permettre la saisine du Conseil économique et social par voie de pétition. L'Assemblée nationale y a inséré, en première lecture, d'autres modifications de l'article 69 de la Constitution tendant à étendre les compétences du Conseil économique et social au domaine de l'environnement.

1. Une assemblée consultative auprès des pouvoirs publics

Si le Conseil économique et social (CES) n'apparaît dans la Constitution qu'en 1946, un Conseil économique fut créé sous le gouvernement d'Edouard Herriot, par un décret du 16 janvier 1925 et confirmé par une loi du 9 avril 1926. Composé d'abord de quarante-sept membres représentant les principaux secteurs de l'activité économique, ce conseil, devenu Conseil national économique, exerçait un rôle consultatif auprès du Gouvernement et du Parlement.

Après avoir été supprimé sous le régime de Vichy, le Conseil national économique devint sous la IV^e République un Conseil économique bénéficiant d'une reconnaissance constitutionnelle. Cette nouvelle institution affirma alors son « *pouvoir de suggestion* » dans l'important travail de reconstruction et de développement économique et social de l'après-guerre.

La Constitution du 4 octobre 1958 consacre au Conseil économique et social un titre spécifique, le titre X, devenu le titre XI après la révision du 27 juillet 1993¹. Son statut constitutionnel n'a pas connu d'évolution depuis.

L'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social le définit comme une assemblée consultative auprès des pouvoirs publics (article 1^{er}).

Le Conseil économique et social exerce ainsi une triple mission :

- conseiller le Gouvernement et participer à l'élaboration de la politique économique et sociale ;
- favoriser le dialogue entre les catégories socioprofessionnelles ;
- contribuer à l'information du Parlement.

Le titre 2 de l'ordonnance du 29 décembre 1958 détermine la composition et l'organisation du Conseil économique et social, qui comprend 233 conseillers, répartis en 18 groupes de représentation, tels que les salariés, les artisans, les exploitants agricoles, les associations familiales ou les activités économiques et sociales des départements et régions d'outre-mer, des collectivités d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie (article 7).

¹ La loi constitutionnelle du 27 juillet 1993 a introduit dans la Constitution un nouveau titre X consacré à la responsabilité pénale des membres du gouvernement.

La durée du mandat des conseillers est de 5 ans. Leurs modes de désignation suivent des règles différentes :

• 163 sont désignés par les **organisations socioprofessionnelles** dont :

- 69 par les organisations syndicales représentatives des salariés du secteur public et du secteur privé ;

- 65 par les organisations professionnelles représentant les entreprises privées, industrielles, commerciales, artisanales et agricoles et les professions libérales ;

- 19 par les organismes de la coopération et de la mutualité ;

- 10 par les associations familiales.

• Les 70 autres conseillers sont **nommés par le Gouvernement** dont :

- 17 sur proposition des organismes consultatifs compétents pour les représentants des entreprises publiques, de la vie associative et des Français établis hors de France ;

- 11 après consultation des organisations professionnelles les plus représentatives des départements et collectivités d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie ;

- 2 au titre de l'épargne et du logement ;

- 40 parmi des personnalités qualifiées dans le domaine économique, social, scientifique ou culturel.

Aux 233 conseillers s'ajoutent 72 « *membres de section* » désignés par le Premier ministre pour deux ans et qui tiennent un rôle d'expert auprès de la section qui les accueille.

Les 233 membres du Conseil se répartissent en 9 sections permanentes¹.

2. La saisine du Conseil économique, social et environnemental par voie de pétition

L'article 69 de la Constitution permet au Gouvernement de saisir le Conseil économique et social sur des projets ou propositions de loi, des projets d'ordonnance ou de décret (premier alinéa).

Le Conseil économique et social peut en outre désigner l'un de ses membres pour exposer devant les assemblées parlementaires l'avis du Conseil sur les projets ou propositions qui lui ont été soumis (deuxième

¹ Les différentes sections sont : la section des affaires sociales, la section du Travail, la section des Economies régionales et de l'Aménagement du territoire, la section du Cadre de vie, la section des Finances, la section des Relations extérieures, la section des Activités productives, la Recherche et de la Technologie, la section de l'Agriculture et de l'Alimentation, la section des Questions économiques générales et de la Conjoncture.

alinéa). Le Gouvernement a ainsi saisi le Conseil économique et social plus de deux cents fois depuis 1958. La possibilité pour le Conseil économique et social d'exposer son avis par l'intervention de l'un de ses membres devant les assemblées a été mise en œuvre une cinquantaine de fois au Sénat, la dernière audition en séance ayant eu lieu le 30 mai 2006¹.

Par ailleurs, la saisine du Conseil économique et social par le Gouvernement est obligatoire, aux termes de l'article 70 de la Constitution, sur tout plan ou tout projet de loi de programme à caractère économique ou social. Sa saisine demeure en revanche facultative en ce qui concerne les problèmes de caractère économique ou social.

L'article 3 de l'ordonnance du 29 décembre 1958 permet également au Conseil économique et social d'appeler, de sa propre initiative, l'attention du Gouvernement sur les réformes qui lui paraissent de nature à réaliser les objectifs qui lui sont assignés. Aussi, le Conseil examine-t-il chaque année de sa propre initiative une vingtaine de questions.

Afin que les citoyens soient davantage écoutés et que leurs aspirations soient mieux prises en compte, l'article 29 du projet de loi constitutionnelle tend à autoriser la saisine du Conseil économique et social par voie de pétition. Les conditions de cette saisine seraient définies par une loi organique. Le Conseil économique et social devrait examiner la pétition, avant d'indiquer au Gouvernement et au Parlement « *les suites qu'il propose d'y donner* ».

Ce nouveau droit de pétition serait défini à l'article 69 de la Constitution et s'ajouterait à celui que l'article 72-1 donne aux électeurs d'une collectivité territoriale, afin de demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante d'une question relevant de sa compétence.

S'agissant des assemblées parlementaires, si l'article 4 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 interdit « *d'apporter des pétitions à la barre* » de l'Assemblée nationale et du Sénat, il renvoie à leurs règlements la définition des conditions dans lesquelles des pétitions écrites peuvent leur être présentées². La commission des lois du Sénat a ainsi examiné 10 pétitions en 2007, en application de l'article 88 du Règlement du Sénat.

Les pétitions qui seraient adressées au Conseil économique et social, compte tenu de leur reconnaissance constitutionnelle, devraient avoir pour objet de porter devant cette assemblée consultative des débats d'intérêt général et de leur donner une perspective institutionnelle. **Les citoyens pourraient dès lors engager eux-mêmes, par cette voie, un processus de démocratie consultative.**

¹ Il s'agissait de la présentation par Mme Anne Duthilleul d'un avis du CES sur le projet de loi sur la gestion des matières et des déchets radioactifs.

² Le régime des pétitions adressées au Président du Sénat est ainsi défini aux articles 87 à 89 bis du Règlement du Sénat.

La loi organique devrait préciser les conditions de recevabilité des pétitions, déterminer les questions susceptibles de faire l'objet de pétitions devant le Conseil économique et social et fixer un délai d'examen à l'issue duquel le Conseil sera tenu de livrer ses conclusions au Gouvernement et au Parlement.

Le nouvel alinéa de l'article 69 entrerait en vigueur dans les conditions fixées par cette loi organique, conformément au I de l'article 34 du projet de loi constitutionnelle.

3. L'affirmation de la compétence du Conseil économique et social en matière environnementale

L'Assemblée nationale a adopté en première lecture un amendement présenté par MM. Jean-Luc Warsmann, président et rapporteur de la commission des lois et Bertrand Pancher, tendant à modifier, au sein de l'article 69 de la Constitution, la dénomination du CES, en lui donnant le nom de Conseil économique, social et environnemental.

Le Comité présidé par M. Edouard Balladur relève, dans sa proposition n° 65, qu'« *il n'y aurait que des avantages à ce que la Constitution mentionne que le Conseil économique sera également appelé à donner un avis sur tout projet de loi ayant pour objet principal la préservation de l'environnement* »¹. Il suggérait d'apporter ce complément à l'article 70 de la Constitution, traitant de la consultation obligatoire du Conseil économique et social sur les projets de loi de programmation à caractère économique ou social.

L'Assemblée nationale, pour l'affirmer davantage, a souhaité mentionner l'environnement dans la dénomination même du Conseil économique et social.

Les préoccupations environnementales touchent en effet tous les secteurs de la société. Le Conseil économique et social les a d'ailleurs intégrées depuis plusieurs années déjà dans ses réflexions, comme l'a indiqué son président, M. Jacques Dermagne, à votre rapporteur².

L'article 29 du projet de loi constitutionnelle adopté par l'Assemblée nationale en première lecture modifie par conséquent l'appellation du Conseil économique et social dans les deux premiers alinéas de l'article 69 de la Constitution, pour y ajouter le qualificatif d'environnemental.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 29 **sans modification**.

¹ Voir le rapport précité, p. 73.

² Le CES a publié le 2 juin 2008 un avis sur le projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

Article 30

(art. 70 de la Constitution)

Extension de la compétence du Conseil économique, social et environnemental au domaine de l'environnement

Cet article tend à permettre au Gouvernement de consulter le Conseil économique et social sur tout problème relatif à l'environnement.

L'article 70 de la Constitution dispose que le Conseil économique et social peut être consulté par le Gouvernement « *sur tout problème de caractère économique ou social* ». Dans sa version initiale, l'article 30 du projet de loi constitutionnelle tendait à prévoir la même possibilité de consultation sur « *toute question relative à l'environnement* ».

Cette solution se distingue de la proposition n° 65 du Comité de réflexion et de proposition présidé par M. Edouard Balladur, qui visait à rendre obligatoire la consultation du Conseil économique et social « *sur tout projet de loi ayant pour principal objet la préservation de l'environnement* ».

Une telle obligation entraînerait un déséquilibre dans le régime de consultation du Conseil économique et social au bénéfice des textes relatifs à l'environnement, alors que cette consultation demeure facultative sur les projets de loi concernant les domaines économique ou social, sauf s'ils s'agit de projets de loi de programmation, pour lesquels cette consultation est obligatoire.

L'article 30 du projet de loi constitutionnelle maintient donc, pour l'ensemble des questions relevant de la compétence du Conseil économique et social, une possibilité identique de consultation par le gouvernement.

Outre deux amendements rédactionnels, l'Assemblée nationale a adopté en première lecture un amendement présenté par M. Jean-Luc Warsmann, président et rapporteur de la commission des lois et M. Bertrand Pancher, tendant à donner au Conseil économique et social la dénomination de Conseil économique, social et environnemental (CESE).

Afin de conforter la cohérence de ce dispositif, votre commission vous soumet un **amendement** tendant à prévoir que le Conseil économique, social et environnemental doit être **consulté sur tout projet de loi de programmation à caractère environnemental**. Le CESE vient d'ailleurs de publier, le 2 juin 2008, un avis sur le projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

En outre, il semble nécessaire d'adapter les compétences consultatives du CESE à la nouvelle catégorie des **lois de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques**, créée par l'article 11 du projet de loi constitutionnelle.

Aussi l'amendement que vous présente votre commission vise-t-il à permettre au Gouvernement de consulter le CESE sur les projets de loi de programmation des finances publiques. Ces projets intéressant la

programmation des finances de l'État, il ne paraît pas nécessaire de prévoir à leur égard une compétence obligatoire du Conseil économique, social et environnemental.

Enfin, l'amendement que vous soumet votre commission tend à **permettre également au Parlement de consulter le CESE** sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental. Il semble en effet légitime que les deux assemblées puissent recueillir l'avis des représentants des organisations professionnelles et des associations, dans le cadre de leurs activités de prospective et d'évaluation de la législation et des politiques publiques. Cette nouvelle possibilité de saisine s'impose d'autant plus que les citoyens pourront eux-mêmes saisir le CESE par voie de pétition.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 30 **ainsi modifié**.

Article 30 bis (nouveau)
(art. 71 de la Constitution)

**Dénomination du Conseil économique,
social et environnemental**

L'Assemblée nationale a adopté en première lecture un amendement présenté par MM. Jean-Luc Warsmann, président et rapporteur de la commission des lois et Bertrand Pancher, afin de modifier par coordination la dénomination du Conseil économique et social, qui deviendrait le Conseil économique, social et environnemental.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 30 bis **sans modification**.

Article 30 ter (nouveau)
(art. 71 de la Constitution)

**Limitation du nombre de membres du Conseil économique,
social et environnemental**

L'Assemblée nationale a adopté en première lecture un amendement visant à limiter le nombre des membres du Conseil économique et social.

L'article 71 de la Constitution dispose que la composition du Conseil économique et social et ses règles de fonctionnement sont fixées par une loi organique. Aussi, l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social fixe-t-elle à deux cent trente-trois l'effectif total du Conseil.

L'assemblée nationale a adopté, à l'initiative de sa commission des lois, un amendement précisant, à l'article 71 de la Constitution, que le nombre de membres du Conseil économique et social ne peut excéder deux cent trente-trois.

L'intégration, au sein du Conseil économique et social, de nouvelles personnalités qualifiées en matière d'environnement, devra par conséquent être réalisée à effectif constant. Cette recomposition sera réalisée dans le cadre

d'un projet de loi organique, dont l'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle indique par ailleurs qu'il fera « *davantage de place aux organisations non gouvernementales, aux jeunes, notamment aux étudiants, et, le cas échéant, aux grands courants spirituels* ».

Votre commission vous propose d'adopter l'article 30 *ter* **sans modification.**

Article 30 quater (nouveau)
(art. 72-3 de la Constitution)
Collectivités d'outre-mer

L'Assemblée nationale a adopté en première lecture un amendement présenté par M. Victorin Lurel et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche, tendant à compléter la liste des collectivités d'outre-mer figurant à l'article 72-3 de la Constitution.

En effet, l'article 8 de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 a introduit dans la Constitution un article 72-3, dont le deuxième alinéa établit la liste des départements et régions d'outre-mer régis par l'article 73 (la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et la Réunion) et des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 (Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna et la Polynésie française).

Depuis l'adoption de cette révision constitutionnelle, la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer (DSIOM) a donné à Saint-Barthélemy et Saint-Martin, jusqu'alors communes de la Guadeloupe, le statut de collectivités d'outre-mer, régies par l'article 74 de la Constitution.

Aussi convient-il de mentionner Saint-Barthélemy et Saint-Martin parmi les collectivités d'outre-mer énumérées à l'article 72-3, deuxième alinéa, de la Constitution.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 30 *quater* **sans modification.**

Article 31
(art. 71-1 nouveau de la Constitution)
Création d'un Défenseur des droits des citoyens

Cet article vise à créer, au sein d'un nouveau titre XI *bis* de la Constitution, un Défenseur des droits des citoyens. L'Assemblée nationale l'a adopté sans modification.

S'il incombe en premier lieu à la justice de garantir la protection des droits et libertés, tous les litiges mettant en cause ces droits ne peuvent être portés à sa connaissance, en particulier lorsqu'ils concernent le fonctionnement de services publics amenés à entrer en relation avec l'ensemble des citoyens.

Aussi le législateur a-t-il créé à partir de la fin des années 1970 plusieurs autorités administratives indépendantes (AAI) chargées d'assurer « *en dehors du cadre administratif traditionnel et avec des garanties d'indépendance, des fonctions de médiation et de protection des droits fondamentaux* », comme le relève notre collègue M. Patrice Gélard dans son rapport sur les AAI¹.

1. La multiplication des autorités administratives indépendantes chargées de la protection des droits

Parmi les nombreuses AAI aujourd'hui chargées de protéger les droits et libertés fondamentaux, plusieurs interviennent notamment pour aider les citoyens à défendre leurs droits auprès des administrations et des services publics.

Dans ce domaine, le Médiateur de la République, créé par la loi du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur, est l'autorité la plus connue et celle qui traite le plus grand nombre de demandes chaque année. Ainsi, le Médiateur de la République a reçu 65.077 affaires en 2007, dont 35.163 réclamations et 29.914 demandes d'information et d'orientation. Il intervient aux côtés des citoyens, parfois confrontés à d'excessives lenteurs de l'administration, à des erreurs dans le traitement de leur dossier par une administration ou un service public, ou à des conflits de compétences entre services.

Si une décision administrative, pourtant conforme à la règle de droit, méconnaît les droits fondamentaux de la personne, il peut faire une recommandation en équité. Il exerce donc avant tout un pouvoir de persuasion, même s'il dispose également d'un pouvoir d'injonction en cas d'inexécution d'une décision de justice passée en force de chose jugée.

Pour des litiges plus spécifiques, les citoyens peuvent s'adresser à d'autres autorités, créées au fil du temps par le législateur : la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL, loi du 6 janvier 1978), la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA, loi du 17 juillet 1978), le Défenseur des enfants (loi du 6 mars 2000), la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS, loi du 6 juin 2000), la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE, loi du 30 décembre 2004).

Aussi, le Comité de réflexion et de proposition présidé par M. Edouard Balladur relève-t-il une double difficulté dans l'organisation de la protection des droits fondamentaux par les AAI. D'une part, demeure l'inconvénient de la **saisine indirecte du Médiateur de la République**, soumise à un filtrage par les parlementaires.

¹ [Rapport n° 404](#) (2005-2006) fait au nom de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation, Tome I, p. 28

Dans son rapport sur les AAI, notre collègue M. Patrice Gélard souligne d'ailleurs que la France et le Royaume-Uni sont les seuls pays de l'Union européenne à maintenir un filtrage pour la saisine de leur ombudsman¹. Le développement de l'usage des communications électroniques rend particulièrement obsolète cette saisine indirecte, qui apparaît en fait largement fictive, puisque plus de la moitié des réclamations reçues par le Médiateur de la République à son siège parisien en 2007 lui ont été adressées directement, par courrier postal ou électronique.

Le rapport de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation considérait par conséquent que l'ouverture de la saisine du Médiateur de la République à tout citoyen répondait « *à la fois à la nécessité d'assurer l'accès au droit et aux exigences de rapidité et de proximité que requièrent certains dossiers* ». Il recommandait donc que la saisine du Médiateur puisse également être exercée directement.

D'autre part, le Comité de réflexion et de proposition estime que la multiplication des AAI chargées d'assurer la protection des droits fondamentaux des citoyens dans leurs relations avec les administrations et les services publics conduit à « *une dilution des responsabilités qui est par elle-même préjudiciable aux droits des citoyens. Ces derniers, confrontés à des erreurs administratives mettant en cause leurs droits fondamentaux, ne savent pas même à quel organisme s'adresser pour faire valoir leurs droits* »².

Aussi le Comité a-t-il proposé d'inscrire dans la Constitution l'existence d'un Défenseur des droits fondamentaux, appelé à « *se substituer à l'ensemble des autorités administratives indépendantes qui œuvrent dans le champ de la protection des libertés et recevant autorité sur ceux de leurs services qui seraient appelés à subsister* ».

Cette proposition s'inspire du succès rencontré en Espagne par le **Défenseur du peuple**, créé par l'article 54 de la Constitution de 1978. Le rapport présenté par notre collègue M. Jean-Pierre Bel, président du groupe socialiste, dans le cadre de la campagne pour les élections présidentielles de 2007, comportait d'ailleurs une proposition analogue, également inspirée par l'exemple espagnol³.

¹ Rapport précité p. 86.

² Rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, une cinquième république plus démocratique, p. 92.

³ Rapport remis le 8 février 2007 par M. Jean-Pierre Bel à Mme Ségolène Royal, Pour une nouvelle République, p. 60.

Le Défenseur du peuple espagnol (*el Defensor del pueblo*)

L'article 54 de la Constitution espagnole de 1978 dispose qu'« *une loi organique réglementera l'institution du Défenseur du peuple, lequel sera nommé par les Cortes generales et jouira du statut de Haut commissaire parlementaire à la défense des droits reconnus au Titre premier de la Constitution ; à cet effet, il pourra superviser les activités de l'Administration, faisant rapport aux Cortes generales* ».

La loi organique n° 3/1981 du 6 avril 1981 relative au Défenseur du peuple définit les conditions de nomination, les pouvoirs et les moyens de cette institution. Le règlement relatif à l'organisation et au fonctionnement du Défenseur du peuple a été approuvé par les bureaux du Congrès et du Sénat, sur proposition du Défenseur du peuple, lors de leur réunion conjointe du 6 avril 1983.

Le Défenseur du peuple est élu pour une durée de cinq ans par le Congrès de députés et le Sénat à la majorité des trois cinquièmes des membres de chaque assemblée. Le ou les candidats aux fonctions de Défenseur du peuple sont proposés par une commission mixte Congrès-Sénat, chargée des relations avec le Défenseur. Après la désignation du Défenseur, la commission mixte se prononce sur les deux adjoints que le Défenseur propose de nommer. Lors de son audition devant votre commission, M. Enrique M. Múgica Herzog, Défenseur du peuple espagnol, a indiqué que l'indépendance de l'institution était garantie, d'une part, par l'élection à une majorité qualifiée requérant le soutien des deux principaux partis politiques du pays et, d'autre part, par une durée de mandat différente de la durée du mandat parlementaire.¹

Le Défenseur du peuple a pour mission la protection et la défense des droits fondamentaux et des libertés publiques des citoyens. Il contrôle le respect par l'administration des dispositions de l'article 103 de la Constitution de 1978, aux termes duquel « *l'administration sert avec objectivité l'intérêt général et agit en accord avec les principes d'efficacité, de hiérarchie, de décentralisation, de déconcentration et de coordination, en se soumettant complètement à la loi et au droit* ».

Le Défenseur du peuple exerce sa **compétence sur la totalité des organes et autorités de l'administration générale de l'Etat, des administrations des Communautés autonomes (régions) et des administrations locales.**

Il peut être saisi par toute personne physique ou morale, quelles que soient sa nationalité ou sa résidence, et par les députés, les sénateurs et certaines commissions parlementaires (article 10 de la loi organique du 6 avril 1981). Il peut engager, d'office ou à la demande d'une partie, des enquêtes, les pouvoirs publics étant tenus de l'aider dans cette tâche.

S'il n'a pas le pouvoir de modifier ou d'annuler des actes administratifs, il peut toutefois suggérer leur modification. Il peut en outre introduire des recours en inconstitutionnalité et entamer la procédure d'*habeas corpus (amparo)*².

Il doit adresser les plaintes relatives au fonctionnement de l'administration de la justice au ministère public ou au Conseil général du pouvoir judiciaire, homologue de notre Conseil supérieur de la magistrature.

M. Enrique Múgica Herzog a expliqué à votre commission que le budget du Défenseur du peuple atteignait plus de 15 millions d'euros en 2008, l'institution employant 94 collaborateurs diplômés de l'enseignement supérieur, auxquels s'ajoutent 92 assistants et 60 personnes en charge de fonctions de sécurité et de communication.

¹ Voir le [Bulletin des commissions du Sénat, n° 25, 31 mai 2008, p. 5727-5733](#).

² L'article 17, quatrième alinéa, de la Constitution espagnole dispose que « *la loi établit une procédure d'habeas corpus pour mettre immédiatement à disposition des autorités judiciaires toute personne arrêtée illégalement* ».

2. La création d'un Défenseur des droits des citoyens

Reprenant en partie les propositions du Comité de réflexion et de proposition, l'article 31 du projet de loi constitutionnelle tend à insérer au sein de la Constitution un titre XI bis consacré au Défenseur des droits des citoyens et comprenant un nouvel article 71-1.

Aux termes du premier alinéa de ce nouvel article, **toute personne s'estimant lésée par le fonctionnement d'un service public** pourrait adresser une réclamation au Défenseur des droits des citoyens. Les modalités de saisine seraient précisées par une loi organique.

Le deuxième alinéa du nouvel article 71-1 renverrait également à la loi organique la définition :

- des « modalités d'intervention » du Défenseur ;
- des « autres attributions » dont il serait investi ;
- des conditions dans lesquelles il peut être assisté dans l'exercice de certaines de ses prérogatives.

Le troisième alinéa tend à prévoir la **nomination du Défenseur par le président de la République, pour un mandat de six ans non renouvelable**. Cette nomination serait soumise à la nouvelle procédure définie au dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution (article 4 du projet de loi constitutionnelle), c'est-à-dire à l'avis des commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Les fonctions de Défenseur des Droits des citoyens seraient incompatibles avec celles de membre du Gouvernement et de membre du Parlement, les autres incompatibilités devant être précisées par la loi organique.

Le projet de loi constitutionnelle n'a donc pas repris plusieurs éléments du statut proposé par le Comité de réflexion. Ainsi, le nouvel article 71-1 ne donnerait pas au Défenseur des droits des citoyens de droit d'autosaisine. Il n'aurait pas non plus la capacité de saisir le Conseil constitutionnel.

Il apparaît en effet que plusieurs éléments du statut du Défenseur pourront être précisés par la loi organique, tels que ses pouvoirs d'intervention (recommandation, mise en demeure, médiation, transaction), ou l'interdiction d'examiner des affaires faisant l'objet d'une procédure juridictionnelle.

3. La position de votre commission

Le dispositif prévu à l'article 31 du projet de loi constitutionnelle répond à l'objectif de renforcement de la garantie des droits, en donnant à l'ombudsman français un statut constitutionnel et en permettant aux citoyens de le saisir directement.

En revanche, **le champ de compétence du Défenseur des droits des citoyens appelle des précisions**, le pouvoir constituant ne pouvant se

satisfaire des indications données à cet égard par l'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle.

En effet, aux termes de cet exposé, une loi organique précisera « *les autres attributions susceptibles, le cas échéant* » d'être dévolues au Défenseur, « *en complément de sa mission constitutionnellement définie. Le périmètre d'intervention sera déterminé selon une approche pragmatique et progressive. Outre celles de l'actuel Médiateur, pourraient notamment être reprises, dans un premier temps, les attributions du Contrôleur général des lieux de privation de liberté ainsi que celles de la Commission nationale de déontologie de la sécurité* ».

Votre rapporteur souligne que l'objectif de simplification des structures et de regroupement des autorités administratives indépendantes, s'il paraît légitime, ne doit pas conduire à ignorer l'intérêt, pour la protection efficace des droits fondamentaux, de certaines autorités spécialisées.

Ainsi, avant d'envisager, comme l'évoque le rapport du Comité présidé par M. Edouard Balladur, la fusion de la HALDE au sein du futur Défenseur, il convient de rappeler que la HALDE est compétente non seulement à l'égard des discriminations mettant en cause un service public, mais aussi pour les discriminations commises au sein des entreprises, dans les domaines de l'emploi, du logement ou des biens et services. Or, la mission constitutionnelle du Défenseur serait, selon le texte adopté par l'Assemblée nationale, de traiter des **réclamations relatives au secteur public**, la loi organique pouvant définir ses autres attributions.

S'agissant du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 lui confie une compétence large et spécifique, assortie de prérogatives d'investigation étendues, indispensables à l'exercice de sa mission.

En outre, le contrôle du respect des droits fondamentaux des personnes privées de liberté requiert des compétences spécifiques et une connaissance approfondie de l'administration pénitentiaire. Aussi votre commission a-t-elle exprimé, après avoir approuvé la nomination de M. Jean-Marie Delarue à cette fonction lors de sa réunion du jeudi 28 mai 2008¹, sa volonté unanime de **préserver l'autonomie du Contrôleur général des lieux de privation de liberté**. Elle estime nécessaire que celui-ci effectue au moins un mandat complet de six ans, avant que ne soit reconsidérée, le cas échéant, son organisation.

L'opportunité d'un regroupement d'autorités existantes au sein d'une autorité constitutionnellement reconnue, et dont les compétences visent les relations des citoyens avec le service public, mérite par conséquent une étude approfondie.

Ce regroupement ne risque-t-il pas d'anéantir les efforts produits par le législateur pour donner à chaque autorité des moyens adaptés à ses

¹ Voir le [Bulletin des commissions du Sénat, n° 24](#), 24 mai 2008, p. 5529-5534

missions ? Ne conduirait-il pas en fait à conserver, sous une bannière commune, des structures distinctes et spécialisées ? Il ne s'agirait alors que d'une simplification en trompe-l'œil.

Une analyse approfondie du périmètre des attributions du Défenseur devra être conduite lors de la discussion de la loi organique à laquelle renvoie le nouvel article 71-1. Lors de son audition devant votre commission, Mme Rachida Dati, garde des sceaux, a d'ailleurs indiqué que les attributions du Défenseur pourraient être étendues progressivement.

Toutefois, afin de donner au législateur organique la latitude la plus large possible, votre commission considère que le champ de compétences du Défenseur ne doit pas être limité *a priori* à l'examen des réclamations mettant en cause le fonctionnement d'un service public.

Par ailleurs, il convient de donner au Défenseur une dénomination adaptée à la très large ouverture de sa saisine. En effet, **la saisine de cette nouvelle autorité doit être ouverte non seulement aux citoyens, mais également aux personnes mineures et aux ressortissants étrangers résidant en France.**

Il importe également de donner à cette autorité **un pouvoir d'autosaisine**, afin de renforcer l'efficacité et la permanence de ses prérogatives, conformément à la recommandation n° 10 du rapport de notre collègue M. Patrice Gélard dressant un bilan des AAI¹.

Votre commission vous soumet par conséquent un amendement tendant à :

- donner au Défenseur le nom de « **Défenseur des droits** », qui lèverait toute ambiguïté quant à l'ouverture de sa saisine à toute personne, au-delà des seuls citoyens français ;

- préciser, au premier alinéa du nouvel article 71-1 de la Constitution, que le Défenseur des droits veille au respect des droits et libertés par les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics, ainsi que par **tout organisme** investi d'une mission de service public ou à l'égard duquel la loi organique lui attribue des compétences ;

- permettre la **saisine du Défenseur par toute personne s'estimant lésée par le fonctionnement d'un service public ou d'un organisme à l'égard duquel il a reçu une compétence**. Ainsi, le texte de la Constitution ne limiterait pas d'emblée le champ des attributions du Défenseur aux réclamations visant le fonctionnement du service public ;

- donner, au Défenseur **la possibilité de se saisir de sa propre initiative** (deuxième alinéa) ;

¹ M. Patrice Gélard, Rapport fait au nom de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation, Sénat n° 404, p. 84-85.

- renvoyer à la loi organique la définition des attributions et des modalités d'intervention du Défenseur, qui pourrait donc se voir confier des compétences à l'égard du secteur privé, s'il devait un jour exercer les missions aujourd'hui dévolues à la HALDE. La loi organique pourrait en outre lui donner des pouvoirs adaptés à ses différentes attributions (médiation, recommandation, injonction...) et **prévoir qu'il soit assisté par un collègue** pour l'exercice de certaines de ses attributions. En effet, comme le souligne notre collègue M. Patrice Gélard, la collégialité constitue une garantie essentielle de l'indépendance¹ (troisième alinéa) ;

- préciser que le Défenseur des droits fondamentaux **rend compte de son activité** au Président de la République et au Parlement (dernier alinéa).

Votre commission vous propose d'adopter l'article 31 **ainsi modifié**.

Article 32

(art. 88-4 de la Constitution)

Examen par le Parlement des projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne

Cet article a pour objet de renforcer le rôle du Parlement dans le suivi des affaires européennes.

En effet, si l'action diplomatique relève essentiellement du pouvoir exécutif, l'article 52 de la Constitution confiant au Président de la République la responsabilité de négocier et ratifier les traités, la place prise par la politique européenne dans l'activité normative et dans la conduite des affaires du pays justifie un contrôle approfondi du Parlement.

La ratification des traités relatifs aux Communautés européennes et à l'Union européenne a suscité plusieurs révisions constitutionnelles successives², à l'occasion desquelles la place du Parlement dans le suivi des affaires européennes a d'ailleurs été précisée.

La Constitution de 1958 a ainsi été révisée à cinq reprises, le 25 juin 1992, le 25 novembre 1993, le 25 janvier 1999, le 1^{er} mars 2005 et le 4 février 2008, afin de permettre la ratification du traité de Maastricht, des accords de Schengen, du traité d'Amsterdam, du traité établissant une Constitution pour l'Europe et du traité de Lisbonne.

Ainsi, à l'occasion de la révision constitutionnelle du 25 juin 1992, préalable à la ratification du traité de Maastricht, fut inséré dans la Constitution un **titre XIV consacré aux Communautés européennes et à**

¹ Patrice Gélard, *Rapport fait au nom de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation, Sénat n° 404, p. 107.*

² En effet, aux termes de l'article 54 de la Constitution, l'autorisation de ratifier ou d'approuver un engagement international ne peut intervenir qu'après une révision si le Conseil constitutionnel, saisi de cet engagement international, a déclaré qu'il comportait une clause contraire à la Constitution. Ce contrôle de constitutionnalité peut également être exercé lors de l'examen de la loi autorisant la ratification ou l'approbation de l'engagement international (art. 61 de la Constitution).

l'Union européenne, devenu ensuite le titre XV, en application de l'article 3 de la loi constitutionnelle n° 93-952 du 27 juillet 1993.

Dans sa rédaction en vigueur, issue de la loi constitutionnelle n° 2008-103 du 4 février 2008 qui visait à permettre la ratification du traité de Lisbonne signé le 13 décembre 2007, le titre XV rassemble les articles 88-1 à 88-5. Il comptera deux nouveaux articles 88-6 et 88-7 à compter du 1^{er} janvier 2009, sous réserve de la ratification du traité de Lisbonne par l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne ou, à défaut, à compter du premier jour du mois suivant la ratification du traité par le dernier Etat à procéder à cette formalité.

L'article 32 du projet de loi constitutionnelle vise à modifier l'article 88-4, afin de renforcer le suivi des affaires européennes par le Parlement.

1. Le dispositif de l'article 88-4 de la Constitution

Aux termes de l'article 88-4, le Gouvernement doit transmettre à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne comportant des dispositions de nature législative. Le Gouvernement peut également soumettre aux deux assemblées les autres projets ou propositions d'actes, ainsi que tout document émanant d'une institution de l'Union européenne.

Chaque assemblée peut ensuite adopter, dans les conditions définies par son règlement et le cas échéant en dehors des sessions, des résolutions sur les projets, propositions ou documents qui lui sont transmis.

Pour les transmissions rendues obligatoires par l'article 88-4, le Gouvernement est assisté par le Conseil d'Etat, qui lui indique les projets et propositions d'actes qui comportent des dispositions relevant du domaine législatif. Il appartient en outre au Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) de veiller à ce que tout projet d'acte de l'Union comportant des dispositions de nature législative, ou tout autre document européen que le Gouvernement souhaite soumettre au Parlement, fasse l'objet d'un examen par les assemblées avant son adoption par le Conseil de l'Union.

Aussi les **délégations pour l'Union européenne** de l'Assemblée nationale et du Sénat jouent-elles un rôle central dans le dispositif de suivi des affaires européennes.

Ces structures spécifiques ont été créées par la loi n° 79-561 du 6 juillet 1979¹, modifiée par les lois n° 90-385 du 10 mai 1990 et n° 94-476 du 10 juin 1994, qui ont renforcé leur rôle, compte tenu du développement progressif de l'activité normative des Communautés européennes. Le nombre de membres de chaque délégation est ainsi passé de 18 à 36. Ceux-ci sont

¹ *Insérant un article 6 bis au sein de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.*

désignés dans chaque assemblée de façon à assurer une représentation proportionnelle des groupes politiques et une représentation équilibrée des commissions permanentes. Chaque délégation exerce en effet ses compétences sans préjudice de celles des commissions permanentes et comprend des membres issus de chacune des commissions.

Les règlements de l'Assemblée nationale (art. 151-1 à 151-4) et du Sénat (art. 73 bis) confient à chaque délégation le soin d'examiner les textes soumis par le Gouvernement en application de l'article 88-4.

Environ 300 textes sont ainsi transmis chaque année au Parlement. A l'issue de leur examen, chaque délégation peut :

- conclure au dépôt d'une proposition de résolution qui est alors transmise à la commission permanente compétente ;
- adopter des conclusions qui sont adressées au Gouvernement ;
- adresser une lettre au Gouvernement à propos d'une question posée par le texte ;
- attirer l'attention de la commission compétente ;
- s'abstenir de toute intervention.

Les délégations peuvent approfondir leur contrôle en demandant au Gouvernement des informations complémentaires et en procédant à des auditions.

Afin d'assurer l'effectivité de ce contrôle, une circulaire du Premier ministre du 22 novembre 2005, se substituant aux circulaires du 19 juillet 1994 et du 13 décembre 1999, donne à chaque assemblée un délai d'un mois pour exprimer sa volonté de se prononcer sur un projet d'acte ou un document qui lui a été soumis en application de l'article 88-4. Si tel est le cas, c'est-à-dire si une proposition de résolution a été déposée, le Gouvernement doit s'opposer à ce qu'une décision définitive soit adoptée par les instances européennes, pour que la résolution puisse être prise en considération.

Cette **réserve d'examen parlementaire** peut être levée à la demande du Gouvernement, en cas d'urgence, pour ne pas retarder l'adoption par le Conseil d'un texte en cours de discussion.

L'application de l'article 88-4 de la Constitution au Sénat

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Nombre de textes transmis dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution | 253 | 261 | 267 | 312 | 331 | 258 | 329 | 382 |
| Textes examinés dans le cadre de la procédure d'urgence | 24 | 25 | 26 | 40 | 33 | 31 | 29 | 37 |
| Adoption de conclusions | 6 | 4 | 4 | 6 | 12 | 2 | 7 | 8 |
| Propositions de résolution déposées à l'issue de l'examen des textes | 12 | 4 | 9 | 7 | 5 | 10 | 8 | 1 |
| Propositions de résolution déposées indépendamment de l'examen des textes | 2 | 1 | 3 | 1 | 1 | 7 | 5 | 7 |
| Résolutions adoptées par le Sénat | 4 | 7 | 8 | 7 | 4 | 9 | 9 | 11 |

Source : délégation pour l'Union européenne du Sénat.

Le contrôle des affaires européennes dans les Parlements des pays membres de l'Union européenne

Dans le cadre de deux missions d'information de la commission des lois sur les Parlements des pays membres de l'Union européenne, nos collègues, MM. Patrice Gélard et Jean-Claude Peyronnet, rapporteurs, ont observé que tous les Parlements visités étaient dotés d'un organe spécialisé dans les questions européennes. Les compétences de ces organes s'étendent d'une activité de veille et de coordination à une fonction d'information et d'avis¹.

Aussi, l'influence des Parlements dans le processus de négociation communautaire est-elle très variable. MM. Patrice Gélard et Jean-Claude Peyronnet avaient ainsi établi une gradation quant à l'impact des positions adoptées par les assemblées parlementaires dans l'exercice du contrôle des affaires européennes, distinguant :

- les Etats dont le Parlement peut transmettre au Gouvernement ses observations sur un projet de texte européen ;
- les Etats où le Gouvernement est tenu de recueillir l'avis du Parlement avant de prendre position dans les négociations européennes ;
- les Etats où le Gouvernement est lié, lors des négociations européennes, par la position exprimée par le Parlement.

¹ Voir les rapports faits au nom de la commission des lois par MM. Patrice Gélard et Jean-Claude Peyronnet n°s [43](#) et [418](#) (2006-2007)

Dans quatre des treize pays visités, l'Allemagne, la Finlande, l'Autriche et la Slovaquie, le Gouvernement doit suivre l'avis du Parlement lorsqu'il intervient dans les discussions communautaires. La réserve d'examen parlementaire s'applique, à des degrés divers, en Finlande, en République tchèque, en Italie et au Royaume-Uni. Dans ces trois derniers pays, le Gouvernement ne peut défendre une position définitive au sein du Conseil de l'Union tant que le Parlement n'a pas achevé l'examen du texte en cours de négociation. En Finlande, la réserve d'examen empêche le Gouvernement de prendre toute position au niveau communautaire avant l'avis du Parlement.

Relevant que tous les Parlements étudiés cherchaient à exercer un contrôle approfondi sur les affaires européennes, les deux rapporteurs de la commission des lois avaient formulé plusieurs propositions telles que :

- donner à la délégation pour l'Union européenne la dénomination de « **comité pour l'Union européenne** ». Le Comité présidé par M. Edouard Balladur a émis une proposition similaire, suggérant la dénomination de **comité des affaires européennes**, dont l'existence serait consacrée par la Constitution. Cette dénomination permettrait de distinguer les deux comités des commissions permanentes, tout en facilitant leur identification pour nos partenaires européens, le terme de comité apparaissant moins équivoque, lors des traductions, que celui de délégation dans le vocabulaire institutionnel des autres Etats membres ;

- consacrer et étendre le principe de la réserve d'examen parlementaire impliquant que le Gouvernement ne peut prendre position sur un projet d'acte communautaire avant de connaître l'avis du Parlement ;

- désigner au sein de chaque commission permanente des membres de la délégation pour l'Union européenne appartenant à la majorité et à la minorité, afin de leur confier le suivi des projets de l'Union européenne intéressant les compétences de la commission. Le Comité, présidé par M. Edouard Balladur, a formulé une proposition identique, relative à la création, au sein de chaque commission, de groupes de suivi des questions européennes, composés de parlementaires appartenant également au comité des affaires européennes.

La commission des lois du Sénat a mis en œuvre cette proposition dès décembre 2007, en désignant trois co-rapporteurs européens issus de la majorité et de l'opposition, nos collègues, MM. Pierre Fauchon, Jean-René Lecerf et Jean-Claude Peyronnet.

2. L'extension du champ des résolutions européennes

Le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, juge insuffisant le rôle du Parlement dans les affaires européennes dans notre pays, la représentation nationale n'étant pas en mesure de « *peser sur les choix que fait le Gouvernement dans l'exercice quotidien de son pouvoir de négociation auprès des instances européennes, ni de le renforcer* »¹.

Aussi le Comité propose-t-il que le rôle des délégations pour l'Union européenne, qui deviendraient des **comités**, soit précisé et mieux coordonné avec l'activité des commissions permanentes auprès desquelles elles exercent un rôle d'alerte.

¹ Voir le rapport précité, p. 58.

Reprenant en partie ces recommandations, l'article 32 du projet de loi constitutionnelle tend à réécrire l'article 88-4 de la Constitution afin de :

- prévoir la transmission par le Gouvernement aux deux assemblées, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, de **tous les projets et propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne**. Considérant que le traité de Lisbonne, ratifié par la France le 14 février 2008¹, consacre les droits des Parlements nationaux, le Comité présidé par M. Edouard Balladur a estimé que la limitation de l'obligation de transmission des projets d'actes européens aux seuls textes intervenant dans le domaine législatif au sens français du terme n'avait plus lieu d'être. Au surplus, cette précision apparaît « *sans portée dans la hiérarchie des normes européennes* » (premier alinéa) ;

- permettre à chaque assemblée d'adopter, le cas échéant en dehors des sessions, **des résolutions non seulement sur les projets ou propositions d'actes transmis par le Gouvernement, mais aussi sur tout document émanant d'une institution de l'Union européenne** (deuxième alinéa) ;

- inscrire dans la Constitution l'existence, dans chaque assemblée, du **comité chargé des affaires européennes**, se substituant à la délégation pour l'Union européenne. Comme le souligne l'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle, les compétences des deux comités ne devront pas empiéter sur celles des commissions visées à l'article 43 de la Constitution (dernier alinéa).

Le projet de loi constitutionnelle se distingue de la proposition n° 51 du Comité de réflexion et de proposition, qui tendait à rendre également obligatoire la transmission par le Gouvernement au Parlement de tout document émanant d'une institution de l'Union européenne, afin de permettre aux assemblées d'adopter, le cas échéant, des résolutions sur ces documents. Le projet de loi ne retient pas cette obligation de transmission, mais prévoit tout de même la possibilité pour les assemblées de voter des résolutions sur ces documents.

Selon la rédaction en vigueur de l'article 88-4, comme le rappelle le Comité présidé par M. Edouard Balladur, la transmission d'un document par le Gouvernement « *est l'acte de procédure qui peut seul déclencher le processus qui permet au Parlement de voter des résolutions à l'initiative de la délégation pour l'Union européenne ou d'un parlementaire* »².

Notre collègue, M. Hubert Haenel, président de la délégation du Sénat pour l'Union européenne, indique, dans son rapport sur les parlements nationaux dans le traité établissant une Constitution pour l'Europe, que le Gouvernement transmet déjà aux assemblées parlementaires, par voie

¹ Loi n° 2008-125 du 13 février 2008.

² Voir le rapport précité, p. 61.

électronique, l'ensemble des documents des Communautés européennes et de l'Union européenne, soit près d'un millier de documents par an¹.

Le protocole n° 9 de 1997 annexé au traité sur l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne stipule en effet que « *tous les documents de consultation de la commission (livres verts, livres blancs et communication) sont transmis rapidement aux Parlements nationaux des Etats membres* ». Le protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, à annexer aux traités modifiés par le traité de Lisbonne, renforce cette obligation d'information des parlements des Etats membres, en prévoyant que la Commission leur transmette directement ces documents, ainsi que le programme législatif annuel et tout autre instrument de programmation législative ou de stratégie politique, en même temps qu'elle les adresse au Parlement européen et au Conseil.

La nouvelle rédaction de l'article 88-4 de la Constitution permettrait à l'Assemblée nationale et au Sénat d'adopter des résolutions sur l'ensemble des documents non législatifs qui leur sont ainsi transmis, et non plus sur les seuls documents que le Gouvernement aurait décidé de leur adresser.

Aussi M. Hubert Haenel, président de la délégation du Sénat pour l'Union européenne, a-t-il indiqué à votre rapporteur que le système mis en place par les deux premiers alinéas de l'article 88-4 issu du projet de loi constitutionnelle avait pour effet essentiel **d'élargir le champ des résolutions européennes.**

La possibilité pour les deux assemblées d'adopter des résolutions sur tous les documents européens représente une avancée importante. Elle permettra au Parlement d'exprimer sa position le plus tôt possible, c'est-à-dire avant que l'examen du texte n'ait commencé au sein d'un groupe de travail du Conseil de l'Union européenne. En effet, pour avoir un véritable impact, la position du Sénat ou de l'Assemblée nationale doit être transmise au Gouvernement avant que les représentants de la France n'aient déjà fait connaître leur sentiment au sein du Conseil.

Les deux assemblées seront par ailleurs en mesure de se prononcer sur les **livres verts** et les **livres blancs**, faisant ainsi connaître au Gouvernement leur position sur des réformes envisagées par la Commission².

¹ [Rapport n° 36](#) (2004-2005), p. 7. En outre, par sa circulaire du 22 novembre 2005, le Premier ministre a décidé d'étendre par anticipation le champ d'application de l'article 88-4 en permettant au Parlement de se prononcer sur tout projet d'acte destiné à être soumis au Parlement européen et au Conseil de l'Union européenne en application de la procédure de codécision régie par l'article 251 du traité instituant la communauté européenne, que ce projet d'acte comporte ou non des dispositions à caractère législatif

² Les livres verts constituent des documents de réflexion, destinés à ouvrir un débat avant que la Commission ne rédige une proposition. Les livres blancs proposent des solutions dans un domaine spécifique.

3. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté en première lecture un amendement présenté par M. Jean-Luc Warsmann, président et rapporteur de la commission des lois, tendant à préciser que chaque assemblée peut « *adopter* » des résolutions et non les « *voter* ».

En effet, les résolutions visées à l'article 88-4 de la Constitution peuvent être adoptées, le cas échéant, en dehors des sessions. Elles ne sont alors pas soumises au vote de la séance plénière. La procédure d'adoption de ces résolutions définie par l'article 73 bis du règlement du Sénat prévoit d'ailleurs que « *la proposition de résolution de la commission devient la résolution du Sénat au terme d'un délai de dix jours francs suivant la date de la distribution du rapport sauf si, dans ce délai, le Président du Sénat, le président d'un groupe, le président de la commission compétente ou d'une commission saisie pour avis, le président de la délégation pour l'Union européenne ou le Gouvernement demande qu'elle soit examinée par le Sénat* ».

Les députés ont par ailleurs adopté deux amendements identiques présentés par MM. Daniel Garrigue et Jean-Christophe Lagarde, afin de substituer, au dernier alinéa de l'article 88-4 de la Constitution, la dénomination de « *commission chargée des affaires européennes* », à celle de « *comité chargé des affaires européennes* ».

Votre commission considère que **le nom de « *commission* » ne peut viser que les commissions mentionnées à l'article 43 de la Constitution**. Ces commissions exercent à la fois un rôle législatif et de contrôle, alors que les délégations pour l'Union européenne, composées de membres issus des commissions permanentes, exercent une fonction de veille, de contrôle et d'alerte.

Lors de son audition par votre rapporteur, M. Hubert Haenel, président de la délégation du Sénat pour l'Union européenne, a également estimé que la dénomination de « *comité* » présentait l'avantage de mettre en place un organe chargé des affaires européennes distinct des commissions permanentes, qui ont une vocation législative.

Ainsi, votre commission estime que la dénomination de « *commission chargée des affaires européennes* » induirait une confusion entre les rôles dévolus aux commissions permanentes et aux organes chargés des affaires européennes. Elle vous propose par conséquent un **amendement** tendant à rétablir la dénomination de « *comité chargé des affaires européennes* ».

Cet amendement vise par ailleurs, dans un objectif de cohérence, à appeler « *résolutions européennes* » les résolutions visées au deuxième alinéa de l'article 88-4.

En effet, ces résolutions ont un objet spécifique -l'expression du Parlement sur la politique européenne- et obéissent à un régime particulier. Elles doivent donc être distinguées des résolutions à vocation plus générale

dont votre commission vous propose le rétablissement à l'article 12 du projet de loi constitutionnelle (nouvel article 34-1 de la Constitution).

Votre commission vous propose d'adopter l'article 32 **ainsi modifié**.

Article 33

(art. 88-5 de la Constitution)

**Modalités de ratification des traités relatifs
à l'adhésion de nouveaux Etats à l'Union européenne**

Cet article tend à modifier les modalités d'adoption de tout projet de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un Etat à l'Union européenne et aux Communautés européennes.

En effet, la révision constitutionnelle du 1^{er} mars 2005, préalable à la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe, a introduit dans la Constitution un article 88-5 rendant obligatoire l'adoption, par voie référendaire, de tout projet de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un Etat à l'Union européenne et aux Communautés européennes.

Cette disposition correspond à l'engagement formulé par M. Jacques Chirac, alors Président de la République, « *de garantir qu'à partir d'une certaine date, c'est-à-dire avant l'entrée éventuelle ou la question de l'entrée éventuelle de la Turquie, les Français soient interrogés, non pas par le biais de la procédure parlementaire, mais obligatoirement pour cet élargissement et d'éventuels autres élargissements par le biais du référendum* »¹.

Ainsi, aux termes de l'article 4 de la loi constitutionnelle du 1^{er} mars 2005, l'article 88-5 n'est pas applicable « *aux adhésions faisant suite à une conférence intergouvernementale dont la convocation a été décidée par le Conseil européen avant le 1er juillet 2004* ». Il s'agit donc, en pratique, des adhésions postérieures à celle de la Croatie.

La révision constitutionnelle du 4 février 2008, préalable à la ratification du traité de Lisbonne, a maintenu ce dispositif, dont le réexamen était renvoyé au présent projet de loi constitutionnelle.

Alors que l'Europe est passée de six Etats membres en 1957 à vingt-sept aujourd'hui, on observe que la plupart des traités d'adhésion aux Communautés européenne et à l'Union européenne ont été ratifiés, en France, après l'adoption par le Parlement d'une loi d'autorisation. Seule la ratification du traité d'adhésion du Royaume-Uni, de l'Irlande, du Danemark et de la Norvège a été autorisée par voie référendaire, le 23 avril 1972.

Dans son rapport, le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation des institutions et le rééquilibrage des institutions de la V^e République a estimé que les « *dispositions circonstancielles* » de l'article 88-5 ne paraissaient pas pouvoir être maintenues en l'état dans le texte de la Constitution.

¹ Conférence de presse à l'occasion du sommet franco-allemand du 1^{er} octobre 2004.

Rappelant que l'article 3 de la Constitution prévoit que « *la souveraineté appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum* », le Comité propose que l'article 88-5 « *soit modifié de telle sorte que le **Président de la République ait la possibilité, par parallélisme avec la procédure de l'article 89 de la Constitution, de faire autoriser la ratification d'un tel traité soit par référendum, soit par la voie du Congrès*** ». Il souligne que cette modification rendrait au Parlement « *une compétence dont la révision constitutionnelle du 1er mars 2005 l'avait privé* » et que « *la procédure du Congrès, avec une majorité requise des trois cinquièmes, apporte des **garanties très fortes** sur le sérieux et le caractère approfondi du débat qui précéderait cette éventuelle ratification* ».

Suivant cette proposition, l'article 33 du projet de loi constitutionnelle tendait, dans sa version initiale, à **aligner la procédure d'adoption des projets de loi autorisant la ratification des traités d'élargissement sur la procédure applicable aux projets de révision constitutionnelle**, définie à l'article 89 de la Constitution.

Selon cette procédure, le projet de loi devrait d'abord être voté en termes identiques par l'Assemblée nationale et par le Sénat.

Il pourrait ensuite soit être soumis au référendum, soit, si le Président de la République en décide ainsi, être soumis au Parlement convoqué en Congrès. Dans cette seconde hypothèse, le projet de loi ne serait approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés.

Comme lors des révisions constitutionnelles, le Bureau du Congrès devrait être celui de l'Assemblée nationale.

A la différence du dispositif envisagé par le Comité de réflexion et de proposition, le projet de loi constitutionnelle ne rendait pas le quatrième alinéa de l'article 89 de la Constitution applicable à la procédure d'examen des projets de loi autorisant la ratification des traités d'élargissement. Il n'excluait donc pas l'engagement ou la poursuite de cette procédure lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire.

L'Assemblée nationale a adopté en première lecture deux amendements identiques présentés par M. Jean-Luc Warsmann, président et rapporteur de la commission des lois, et par M. Richard Mallié, tendant à maintenir la procédure référendaire pour la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un Etat à l'Union européenne, lorsque la population de cet Etat représente plus de 5 % de la population de l'Union.

Ce critère démographique permettrait donc l'application de la procédure de droit commun aux projets de loi autorisant la ratification du traité d'adhésion de pays dont la population n'atteint pas 5 % de la population de l'Union.

L'Union européenne rassemble actuellement 492 millions d'habitants. La proportion de 5 % correspond donc à 24,6 millions d'habitants. La Turquie

compte 74,6 millions d'habitants¹. Par conséquent, si la poursuite des négociations avec la Turquie aboutissait à un traité d'adhésion, le projet de loi autorisant sa ratification devrait obligatoirement être soumis à référendum².

Votre rapporteur estime que les nouvelles adhésions envisageables à l'Union européenne ne doivent pas nécessairement être soumises à référendum. En effet l'adhésion de pays des Balkans, dont la population ne représenterait qu'une faible part de la population totale de l'Union, ne modifierait pas les grands équilibres institutionnels de l'Union européenne. Les négociations d'adhésion ont ainsi été engagées le 3 octobre 2005 avec la Croatie (4,4 millions d'habitants). Le statut de pays candidat a par ailleurs été reconnu à la Macédoine (2 millions d'habitants) qui avait déposé une demande en mars 2004.

Toutefois, il ne semble pas souhaitable de définir un dispositif particulier pour une catégorie d'Etats déterminée sur le fondement d'un critère démographique.

L'insertion dans notre Constitution de dispositions visant, même indirectement, un Etat étranger, au risque de le stigmatiser, ne correspond pas à notre tradition juridique.

Il apparaît en outre plus cohérent avec les dispositions constitutionnelles relatives à l'exercice de la souveraineté nationale de donner au Président de la République la possibilité de soumettre soit au Parlement, soit à référendum, l'autorisation de la ratification des traités d'adhésion à l'Union européenne.

Aussi votre commission vous soumet-elle un **amendement** tendant à rétablir la version initiale de l'article 33 du projet de loi constitutionnelle, afin de définir, à l'article 88-5, une procédure parallèle à celle de l'article 89 de la Constitution.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 33 **ainsi modifié**.

Article additionnel après l'article 33

(art. 89 de la Constitution)

**Délai séparant le dépôt ou la transmission d'un projet de loi
ou d'une proposition de loi constitutionnelle
de son examen en séance publique**

Votre commission vous propose de préciser que les délais séparant le dépôt ou la transmission d'un projet de loi ou d'une proposition de loi de son examen en séance publique sont applicables aux projets ou propositions de loi de révision constitutionnelle.

¹ L'Ukraine compte 46,3 millions d'habitants.

² Les négociations avec la Turquie ont été ouvertes le 3 octobre 2005. Elles ont été partiellement suspendues en décembre 2006, la Turquie n'ayant pas complètement mis en œuvre le protocole d'Ankara qui étend l'Union douanière aux Etats devenus membres de l'Union européenne en 2004, et notamment à la République de Chypre.

Il serait en effet paradoxal de prévoir de tels délais pour les lois organiques (article 46 modifié par l'article 20 du projet de loi constitutionnelle) ou pour les lois simples (article 42 modifié par l'article 16 du projet de loi constitutionnelle) mais non pour les lois constitutionnelles.

Tel est l'objet de **l'amendement** que vous soumet votre commission afin **d'insérer un article additionnel après l'article 33**.

Article 34

(art. 13, 17, 24, 25, 39, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 48, 49, 50-1, 56, 61-1, 65, 69 et 71-1 de la Constitution)

Entrée en vigueur de certaines dispositions du projet de loi

Le présent article tend à préciser les modalités d'entrée en vigueur de certaines dispositions du projet de loi constitutionnelle.

Le paragraphe I de cet article prévoit que les dispositions de la Constitution modifiées par le projet de loi constitutionnelle et dont la mise en œuvre requiert une loi organique ou une loi entreront en vigueur dans les conditions fixées par ces textes d'application. Tel sera le cas pour :

- l'article 13, dans lequel l'article 4 du projet de loi constitutionnelle insère une nouvelle procédure d'avis préalable pour l'exercice par le Président de la République de son pouvoir de nomination à certains emplois et fonctions. La procédure et la liste des emplois et fonctions concernés devraient être fixés par une loi organique ;

- l'article 17, relatif au droit de grâce du président de la République, qui serait soumis à l'avis d'une commission dont la loi définirait la composition (article 6 du projet de loi constitutionnelle) ;

- le dernier alinéa de l'article 25, issu de l'article 10 du projet de loi constitutionnelle, qui tend à créer une commission indépendante chargée d'émettre un avis sur les projets de texte et les propositions de loi relatifs à la délimitation des circonscriptions ou à la répartition des sièges. La composition ainsi que les règles d'organisation et de fonctionnement de cette commission seraient fixées par la loi ;

- l'article 39, que l'article 14 du projet de loi constitutionnelle modifie afin de prévoir, d'une part, qu'une loi organique définit les modalités de préparation des projets de loi avant leur dépôt sur le bureau de l'une des assemblées et, d'autre part, qu'une loi définit les conditions dans lesquelles le président d'une assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'État une proposition de loi ;

- l'article 44, relatif aux conditions d'exercice du droit d'amendement ; votre commission ayant supprimé le renvoi à la loi organique pour définir ces conditions, elle vous propose un **amendement** de coordination tendant à supprimer la référence à cet article ;

- l'article 56, relatif au Conseil constitutionnel, dont les membres seraient nommés après application de la procédure d'avis parlementaire qui

figurerait à l'article 13 de la Constitution (article 25 du projet de loi constitutionnelle) ;

- l'article 61-1, créé par l'article 26 du projet de loi constitutionnelle et consacré à l'exception d'inconstitutionnalité, dont une loi organique déterminerait les conditions d'application ;

- l'article 65, relatif au Conseil supérieur de la magistrature, dont l'article 28 vise à modifier la composition, à étendre la compétence à la nomination des procureurs généraux et à permettre la saisine par la justiciables. Une modification de la loi organique n°94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature devrait assurer la mise en œuvre de ces modifications ;

- l'article 69, modifié par l'article 29 du projet de loi constitutionnelle qui tend à permettre la saisine du Conseil économique, social et environnemental par voie de pétition ;

- l'article 71-1, créé par l'article 31 du projet de loi constitutionnelle et consacré au Défenseur des droits, dont les attributions, les modalités d'intervention et l'organisation seraient définis par une loi organique.

Le paragraphe II tend à préciser les modalités d'entrée en vigueur des dispositions constitutionnelles relatives à la procédure parlementaire que modifie la présente révision. Ainsi, seraient mises en application au 1^{er} janvier 2009 les dispositions suivantes :

- l'article 41 (irrecevabilité fondée sur le non-respect du domaine du règlement) qui, modifié par l'article 15 du projet de loi constitutionnelle, pourrait être soulevé par les présidents de chaque assemblée ;

- l'article 42, relatif à l'examen en séance publique sur la base du texte de la commission saisie au fond et aux délais entre le dépôt ou la transmission d'un texte et son examen dans l'hémicycle ;

- l'article 43 qui, dans la rédaction issue de l'article 17 du projet de loi constitutionnelle, permet de porter le nombre maximal de commissions permanentes de 6 à 8 ;

- l'article 45, modifié par l'article 19 du projet de loi constitutionnelle (recevabilité de tout amendement présentant un lien même indirect avec le texte déposé ou transmis ; possibilité d'une opposition conjointe de la Conférence des présidents à la décision du Gouvernement de mettre en œuvre la « procédure accélérée » ; faculté pour les présidents des assemblées de provoquer une commission mixte paritaire pour une proposition de loi) ;

- l'article 46, relatif aux lois organiques auxquelles seraient applicables les délais mentionnés à l'article 42 de la Constitution ;

- l'article 48, relatif à l'organisation de l'ordre du jour ;

- l'article 49, modifié par l'article 23 du projet de loi constitutionnelle qui limite les conditions du recours au 3^{ème} alinéa de l'article 49 ;

- l'article 50-1 nouveau, prévoyant l'organisation d'une déclaration à caractère thématique par le Gouvernement.

Par ailleurs, ce paragraphe prévoit que les articles 42, 45 et 46 de la Constitution, dans leur rédaction actuelle, continuent de s'appliquer à la discussion et à l'adoption des textes dont l'examen en commission, en première lecture, devant la première assemblée saisie, a commencé **avant le 1er janvier 2009**.

Votre commission estime que ce mécanisme différencié de mise en application des dispositions relatives à la procédure parlementaire apporte une complication inutile : selon l'**amendement** qu'elle vous propose, le nouveau dispositif devrait s'appliquer **à la même date pour tous les textes**. En revanche, elle suggère de reporter la date d'entrée en vigueur du 1^{er} janvier 2009 au **1er mars de la même année** compte tenu de l'ampleur des nouvelles dispositions à caractère organique et des modifications des règlements des assemblées qu'implique la révision.

Par ailleurs, les articles de la Constitution mentionnés dans la nouvelle rédaction suggérée pour le paragraphe II tiennent compte des modifications proposées aux différents articles du projet de loi constitutionnelle.

Le paragraphe III prévoit que les dispositions de l'article 24 de la Constitution relatives à l'élection des sénateurs résultant de l'article 9 du présent texte, à savoir la précision selon laquelle « *(le Sénat) assure la représentation des collectivités territoriales en tenant compte de leur population* », doivent s'appliquer à compter du deuxième renouvellement partiel du Sénat suivant sa publication (soit, en l'état du droit, à partir du premier renouvellement du Sénat par moitié prévu en 2011).

Selon l'exposé des motifs du projet de loi, « *les dispositions qui n'appellent pas de texte d'application et pour lesquelles il n'en est pas disposé autrement entreront en vigueur immédiatement. Le III de l'article 34 prévoit toutefois, par exception à ce principe, une entrée en vigueur différée pour les dispositions relatives à l'élection des sénateurs, qui n'affecteront pas le renouvellement partiel prévu en septembre 2008, mais les suivants.* »

Cette rédaction ambiguë pourrait laisser entendre qu'un texte législatif pourrait être nécessaire en conséquence de la modification précitée prévue à l'article 9.

Votre rapporteur, dans le commentaire de l'article 9, a déjà expliqué que cette modification élargissait les pistes de réflexion sur la définition du collège électoral sénatorial mais que la rédaction retenue n'imposait pas d'adapter le droit en vigueur pour son application. En outre, l'amendement de votre commission proposé à cet article conforte la lettre de l'article 24 modifié

en prévoyant que le Sénat est élu au suffrage universel indirect par un corps électoral composé essentiellement de membres des assemblées délibérantes locales. Le mode de scrutin en vigueur actuellement respectant ces critères, rien ne s'oppose à l'application immédiate de l'article 9 du projet de loi.

En conséquence, votre commission vous propose un amendement de suppression du III, car elle constate que l'article 24 de la Constitution modifié peut être mis en œuvre immédiatement.

Le paragraphe IV prévoit que les dispositions de l'article 25 de la Constitution relatives au caractère temporaire du remplacement des députés et sénateurs acceptant des fonctions gouvernementales, dans leur rédaction résultant de la présente loi constitutionnelle, s'appliquent aux députés et sénateurs ayant accepté de telles fonctions antérieurement à la date d'entrée en vigueur de la loi organique prévue à cet article si, à cette même date, ils exercent encore ces fonctions et que le mandat parlementaire pour lequel ils avaient été élus n'est pas encore expiré.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 34 **ainsi modifié**.

Article 35

(art. 88-4 et 88-5 de la Constitution, art. 4 de la loi constitutionnelle du 1^{er} mars 2005 et art. 2 de la loi constitutionnelle du 4 février 2008)

Modifications liées à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne

Cet article tend à organiser les modifications du titre XV de la Constitution qui devront intervenir à compter de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, soit le 1^{er} janvier 2009 au plus tôt, ou le premier jour du mois suivant la dernière ratification. Il vise en outre à préciser que les dispositions de l'article 88-5 de la Constitution relatives à la ratification des traités concernant de nouvelles adhésions à l'Union européenne ne s'appliqueraient qu'aux adhésions décidées dans le cadre de conférences intergouvernementales dont la convocation a été décidée après le 1^{er} juillet 2004.

1. Modifications du titre XV de la Constitution requises par la probable entrée en vigueur du traité de Lisbonne

L'article 2 de la loi constitutionnelle n° 2008-104 du 4 février 2008 prévoit la modification des articles 88-4 et 88-5 de la Constitution à compter de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, afin d'éviter toute contrariété entre ces dispositions et le traité.

Ainsi, le 3° de l'article 2 de la loi constitutionnelle du 4 février 2008 dispose qu'à compter de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, l'article 88-4 ne visera plus les « *projets ou propositions d'actes des communautés européennes et de l'Union européenne, comportant des dispositions de nature législative* », mais « *les projets d'actes législatifs européens ainsi que les autres projets ou propositions d'actes de l'Union*

européenne comportant des dispositions qui sont du domaine de la loi »¹. Cette modification vise à prendre en compte la création, par le traité de Lisbonne, de la notion **d'actes législatifs européens**².

Par ailleurs, le 4° de l'article 2 de la loi constitutionnelle du 4 février 2008 prévoit la suppression, à l'article 88-5 de la Constitution, de la référence aux Communautés européennes. En effet, le traité de Lisbonne met fin à la Communauté européenne et à la structure en piliers de l'ordre juridique européen, auquel se substitue l'Union européenne, dotée de la personnalité juridique³.

Les articles 32 et 33 du projet de loi constitutionnelle tendant à modifier respectivement les articles 88-4 et 88-5 de la Constitution, leur nouvelle rédaction devra être adaptée aux spécificités du traité de Lisbonne, lors de sa probable entrée en vigueur.

Par conséquent, les deuxième et troisième alinéas (1° et 2°) du paragraphe I de l'article 35 du projet de loi constitutionnelle tendent à prévoir, à compter de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne :

- **au sein de l'article 88-4** dans sa rédaction figurant à l'article 32 du projet de loi constitutionnelle, le remplacement de la référence aux « *projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne* », par une référence aux **projets d'actes législatifs européens** et aux autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne.

Ainsi, comme le prévoit l'article 32 du projet, le Parlement restera destinataire des projets de textes relevant aussi bien du domaine législatif que du domaine réglementaire au sens de notre Constitution. Chaque assemblée pourra donc adopter des résolutions sur des projets d'actes législatifs européens intervenant dans des domaines relevant du pouvoir exécutif national. Cette possibilité conforte la procédure définie à l'article 88-4 en tant qu'instrument de contrôle du Parlement à l'égard des affaires européennes.

- **au sein de l'article 88-5**, dans sa rédaction résultant de l'article 33 du projet de loi constitutionnelle, la suppression de la référence aux Communautés européennes.

¹ Voir le [rapport n° 175](#) (2007-2008) fait au nom de la commission des lois par M. Patrice Gélard

² La notion d'actes législatifs européens est introduite par le traité de Lisbonne aux articles 289 et 294 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Aux termes du 3 de l'article 289 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, constituent des actes législatifs « les actes juridiques adoptés par procédure législative ». Il peut donc s'agir de règlements, de directives ou encore de décisions. La notion repose sur un critère formel. La procédure législative, ordinaire ou spéciale, fait intervenir le Parlement et le Conseil, par distinction avec la procédure relative aux actes non législatifs, qui sont adoptés par la Commission, sur délégation d'un acte législatif.

³ La Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) a disparu le 22 juillet 2002, lors de l'arrivée à échéance de son traité constitutif. Par ailleurs, si la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA) subsiste, le protocole annexé au traité de Lisbonne et modifiant le traité instituant la CEEA assimile les références au traité sur l'Union européenne, au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et aux traités, à des références au traité sur la CEEA.

L'Assemblée nationale a adopté en première lecture un amendement rédactionnel présenté par le rapporteur de la commission des lois.

Les députés ont par ailleurs adopté deux amendements identiques présentés par MM. Jean-Luc Warsmann, président et rapporteur de la commission des lois et Christophe Caresche, tendant à préciser, à l'article 88-6 de la Constitution, les modalités de contrôle du respect du principe de subsidiarité par le Parlement.

La possibilité pour le Parlement de voter des avis motivés dans le cadre du **contrôle du respect du principe de subsidiarité** fut d'abord inscrite à l'article 88-5 de la Constitution, dans la perspective d'une entrée en vigueur du traité établissant une Constitution pour l'Europe (révision constitutionnelle du 1^{er} mars 2005).

La loi constitutionnelle du 4 février 2008 inscrit à l'**article 88-6 de la Constitution** les nouveaux droits que le traité de Lisbonne reconnaît aux parlements nationaux en matière de contrôle du respect du principe de subsidiarité.

**Le contrôle par les parlements nationaux
de la conformité des actes législatifs européens au principe de subsidiarité**

Le paragraphe 12 de l'article 1^{er} du traité de Lisbonne définit, au nouvel article 12 du traité sur l'Union européenne, la contribution des parlements nationaux au bon fonctionnement de l'Union. Les parlements des Etats membres pourront ainsi, à compter de l'entrée en vigueur du traité, veiller « *au respect du principe de subsidiarité conformément aux procédures fixées par le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité* ».

L'article 5 (3) du traité sur l'Union européenne, issu du traité de Lisbonne stipule qu'« *en vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière satisfaisante par les Etats membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union* ».

Aussi, **le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité** annexé au traité de Lisbonne prévoit-il que « *tout parlement national ou toute chambre de l'un de ces parlements peut, dans un délai de huit semaines à compter de la date de transmission d'un projet d'acte législatif dans les langues officielles de l'Union, adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission un avis motivé exposant les raisons pour lesquelles il estime que le projet en cause n'est pas conforme au principe de subsidiarité* » (article 6).

Les institutions européennes doivent tenir compte des avis motivés que leur adressent les parlements. En outre, chaque parlement national dispose de deux voix, **une par assemblée dans les pays dotés d'un système bicaméral**. Lorsque les avis motivés représentent au moins un tiers de l'ensemble des voix des parlements nationaux, le projet d'acte législatif doit être réexaminé (article 7).

Si le traité de Lisbonne permet ainsi aux parlements nationaux d'exercer un contrôle *a priori* du respect du principe de subsidiarité, il leur ouvre également la possibilité d'effectuer un contrôle *a posteriori*, au moyen d'un **recours devant la Cour de justice de l'Union européenne**. L'article 8 du protocole précité stipule en effet que la Cour de justice de l'Union européenne se prononce sur les recours pour violation, par un acte législatif, du principe de subsidiarité, « *formés par un Etat membre ou transmis par celui-ci, conformément à son ordre juridique au nom de son Parlement national ou d'une chambre de celui-ci* ». En cas de méconnaissance du principe de subsidiarité par l'acte visé, la Cour pourra le déclarer « *nul et non avenue* »¹.

Le nouvel article 88-6 de la Constitution, qui entrera en vigueur en même temps que le traité de Lisbonne, prévoit par conséquent que :

- chacune des deux assemblées peut émettre un **avis motivé** sur la conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe de subsidiarité. Le Gouvernement est informé de cet avis qui est transmis, par le président de l'assemblée concernée, aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne (premier alinéa) ;

- chaque assemblée peut former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne contre un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité, ce recours étant transmis à la Cour par le Gouvernement, conformément au protocole annexé au traité de Lisbonne (deuxième alinéa) ;

- les avis motivés et les recours de l'Assemblée nationale et du Sénat relatifs au respect du principe de subsidiarité prennent la forme de résolutions, qui peuvent être adoptées éventuellement en dehors des sessions. **Il appartient au règlement de chaque assemblée de définir les modalités d'initiative et de discussion des résolutions tendant à émettre un avis motivé ou à former un recours** (dernier alinéa).

Les amendements adoptés par l'Assemblée nationale en première lecture au paragraphe I de l'article 35 du projet de loi constitutionnelle modifient les deux derniers alinéas de l'article 88-6 de la Constitution, afin de préciser les **modalités d'initiative** des recours formés devant la Cour de justice de l'Union européenne pour atteinte au principe de subsidiarité.

Ils permettent à soixante députés ou soixante sénateurs de demander la saisine de la Cour. Toutefois, la formation, par l'une ou l'autre des assemblées, d'un recours à la demande de soixante de ses membres, resterait seulement une possibilité, laissée à son appréciation. Dès lors, les modifications adoptées par l'Assemblée nationale semblent manquer leur objectif, qui était de renforcer les droits de l'opposition en ouvrant le recours pour non-conformité au principe de subsidiarité au même nombre de parlementaires que la saisine du Conseil constitutionnel (art. 61, deuxième alinéa de la Constitution).

¹ Article 264 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, dans sa version consolidée issue du traité de Lisbonne.

En effet, le **dispositif retenu par les députés apparaît finalement plus restrictif que ne le seraient, sans doute, les règlements des assemblées**. Selon le texte adopté par l'Assemblée nationale, seuls soixante députés ou soixante sénateurs pourraient formuler une demande tendant à former un recours, sur laquelle l'assemblée devrait ensuite se prononcer. Le texte en vigueur permet en revanche à chaque assemblée d'organiser dans son règlement des modalités d'initiative plus larges, permettant par exemple à chaque parlementaire¹, à un groupe², à une commission ou au futur comité chargé des affaires européennes, de déposer une proposition de résolution tendant à former un recours.

Aussi votre commission vous soumet-elle un **amendement** tendant à rétablir la rédaction initiale de l'article 88-6, afin d'ouvrir plus largement ce droit d'initiative.

2. L'abrogation des dispositions des lois constitutionnelles précédentes devenues sans objet

Le paragraphe II de l'article 35 du projet de loi constitutionnelle tend à abroger les dispositions devenues sans objet des deux précédentes lois constitutionnelles adoptées préalablement à la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe et du traité de Lisbonne. Seraient ainsi abrogés :

- l'article 4 de la loi constitutionnelle du 1^{er} mars 2005, précisant les modalités d'application de l'article 88-5 de la Constitution relatif, dans sa version actuelle, à l'autorisation par voie référendaire, de la ratification des traités d'adhésion à l'Union européenne³. L'adoption, à l'article 33 du projet de loi constitutionnelle d'un dispositif prévoyant que cette autorisation est soumise à référendum lorsque la population de l'Etat concerné représente plus de 5 % de la population de l'Union, retire tout objet à ce dispositif ;

- les 3^o et 4^o de l'article 2 de la loi constitutionnelle du 4 février 2008, aménageant respectivement la rédaction actuelle des articles 88-4 et 88-5 de la Constitution, à compter de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Les aménagements requis par cette entrée en vigueur seraient en effet définis au paragraphe I du présent article.

¹ Tout parlementaire peut ainsi déposer des propositions de résolution dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution (art. 24 du règlement du Sénat et art. 82 du règlement de l'Assemblée nationale).

² Dans le cadre du dispositif adopté par l'Assemblée nationale, certains groupes parlementaires, qui comptent moins de 60 députés ou de 60 sénateurs, ne pourraient demander la formation d'un recours devant la Cour de justice.

³ Soit, aux termes de la loi constitutionnelle du 1^{er} mars 2005, l'article 88-5, jusqu'à l'entrée en vigueur du traité établissant une constitution pour l'Europe et l'article 88-7 à compter cette entrée en vigueur.

3. La suppression des précisions relatives aux modalités d'application de l'article 88-5

L'Assemblée nationale a supprimé en première lecture, à l'initiative de sa commission des lois, le paragraphe III de l'article 35 du projet de loi constitutionnelle.

Cette disposition tendait à préciser que l'article 88-5 de la Constitution, relatif à l'adoption des projets de loi autorisant la ratification des traités relatifs à de **nouvelles adhésions** à l'Union européenne, ne serait pas applicable aux adhésions résultant d'une conférence intergouvernementale dont la convocation aurait été décidée par le Conseil européen avant le 1^{er} juillet 2004. Le dispositif défini à l'article 89 de la Constitution, auquel renvoyait initialement l'article 33 du projet n'était donc applicable qu'aux adhésions postérieures à celle de la Croatie.

Les modifications apportées par l'Assemblée nationale à l'article 33 du projet de loi constitutionnelle, prévoyant l'autorisation par référendum de la ratification des traités d'adhésion relatifs à des seuls pays dont la population représente plus de 5 % de la population de l'Union européenne, rendaient inutile toute autre précision concernant les adhésions auxquelles se serait appliqué ce dispositif.

Votre commission vous proposant de rétablir, à l'article 33 du projet de loi constitutionnelle, une procédure parallèle à celle de l'article 89 de la Constitution, elle vous soumet un **amendement** visant à rétablir, dans sa rédaction initiale, le paragraphe III de l'article 35.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 35 **ainsi modifié**.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations et des amendements qu'elle vous soumet, votre commission a adopté le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République.

ANNEXE 1

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA COMMISSION

Mercredi 21 mai 2008

- **M. Enrique Múgica Herzog**, Défenseur du peuple espagnol et **M. Manuel Garcia Viso**, chef de cabinet

Mardi 27 mai 2008

- **M. Jean-Pierre Duprat**, professeur de droit public à l'université Montesquieu - Bordeaux IV
- **M. Jean-Claude Colliard**, professeur à l'université de Paris-I-Panthéon-Sorbonne, ancien membre du Conseil constitutionnel
- **M. Michel Verpeaux**, directeur du centre de recherche en droit constitutionnel de l'université Paris I Panthéon-Sorbonne
- **Mme Elisabeth Zoller**, professeur à l'université de Paris II, directrice du centre de droit américain

Mercredi 28 mai 2008

- **M. Edouard Balladur**, ancien Premier ministre, Président du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Vème République

Mardi 3 juin 2008

- **Mme Rachida Dati**, garde des sceaux, ministre de la justice
- **M. Roger Karoutchi**, secrétaire d'Etat chargé des relations avec le Parlement

ANNEXE 2

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

Sénat

- **M. Nicolas About**, président de la commission des Affaires sociales
- **M. Jean-Pierre Bel**, président du groupe socialiste
- **Mme Nicole Borvo Cohen Seat**, présidente du groupe CRC
- **M. Jean-Paul Emorine**, président de la commission des Affaires économiques
- **M. Hubert Haenel**, président de la Délégation pour l'Union européenne
- **M. Aymeri de Montesquiou**, vice-président du groupe R.D.S.E.
- **M. Michel Mercier**, président du groupe UC-UDF
- **M. Henri de Raincourt**, président du groupe UMP
- **M. Josselin de Rohan**, président de la commission des Affaires étrangères
- **M. Jacques Valade**, président de la commission des Affaires culturelles

Défense nationale

- **Général Jean-Louis Georgelin**, chef d'état-major des armées

Conseil d'Etat

- **M. Jean-Marc Sauvé**, vice-président

Médiateur de la République

- **M. Jean-Paul Delevoye**

Conseil constitutionnel

- **M. Marc Guillaume**, secrétaire général

Conseil supérieur de la magistrature

- **M. Dominique Latournerie**, conseiller d'Etat honoraire, président de la réunion plénière
- **M. Jean-Claude Vuillemin**, président de la formation du parquet
- **Mme Gracieuse Lacoste**, présidente de la formation du siège

Conseil économique et social

- **M. Jacques Dermagne**, président
- **Mme Marie-Claude Dardayrol**, directeur de cabinet
- **M. Alexandre Gohier Del Rey**, conseiller chargé de la communication et des partenariats institutionnels

Cour de cassation

- **M. Vincent Lamanda**, Premier-président
- **M. Jean-Louis Nadal**, Procureur général

Organisations représentatives

Avocats

- **M. Christian Charrière Bournazel**, Bâtonnier de Paris,
- **M. Frédéric Landon**, président de la commission texte du Conseil national des Barreaux
- **M. Alain Guilloux**, vice-président de la Conférence des Bâtonniers

Magistrats

- **Mme Emmanuelle Peyreux**, présidente du syndicat de la Magistrature
- **M. Bruno Thouzellier**, président et **M Christophe Régnard**, secrétaire national de l'Union syndicale des magistrats
- **Mme Naïma Rudloff**, secrétaire générale de FO-syndicat, et M. Emmanuel Poinas, membre du Bureau

Premiers présidents de cour d'appel

- **M. Bertrand Louvel**, président de la Conférence nationale des premiers présidents de cour d'appel, Premier président de la cour d'appel de Bordeaux
- **M. Hubert Dalle**, vice-président, Premier président de la cour d'appel de Rouen

Procureurs de la République

- **M. Patrick Beau**, président de la Conférence nationale des procureurs de la République
- **M. Christian Gongora**, procureur de la République de Nevers

Procureurs généraux

- **M. Jean-Jacques Zirnhelt**, président de la Conférence des procureurs généraux

Association « l'Observatoire des Libertés »

- **M. Louis Maisonneuve**, président,
- **M. Jean-Jacques Prompsy**, membre du bureau,

ANNEXE 3

COMPTES RENDUS DES AUDITIONS EFFECTUÉES PAR LA COMMISSION

Auditions du 21 mai 2008

Présidence de M. Jean-Jacques HYEST, président

**M. Enrique Múgica Herzog, Défenseur du peuple espagnol,
et M. Manuel Garcia Viso, chef de cabinet**

M. Jean-Jacques Hyest, président, a tout d'abord indiqué que cette séance ouvrait une série d'auditions sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Ve République, précisant que ce texte, qui doit être examiné en commission sur son rapport le 4 juin, prévoit, en son article 31, la création d'un Défenseur des droits du citoyen, largement inspiré du Défenseur du peuple espagnol. Il a ensuite retracé les principales étapes du parcours de M. Enrique Múgica Herzog, soulignant que cet avocat de formation, né dans le Pays basque espagnol, avait été emprisonné pendant deux ans et demi en raison de ses activités antifranquistes, puis avait été ministre de la justice de 1988 à 1991, élu Défenseur du peuple en 2000 puis réélu en 2005.

M. Enrique Múgica Herzog a indiqué que la création, dans la Constitution de 1978, d'un Défenseur du peuple espagnol, chargé, au nom du Parlement, de défendre les droits constitutionnels et de contrôler l'action de l'administration, marquait la volonté du pays de sortir d'une longue période de dictature pendant laquelle les étudiants francophiles, dont il était, observaient avec admiration la « terre de la liberté », de l'autre côté des Pyrénées. Il a souligné que la Constitution avait prévu, en son article 54, de renvoyer à une loi organique, intervenue en 1982, la définition du statut et des modalités de fonctionnement du Défenseur du peuple.

Il a précisé que ce dernier était élu à la majorité des trois cinquièmes de chacune des deux assemblées parlementaires, pour une durée de cinq ans renouvelable, soulignant qu'il était le quatrième Défenseur du peuple et le premier à avoir été réélu. Il a relevé que l'indépendance de l'institution était garantie, d'une part, par l'élection à une majorité qualifiée requérant le soutien des deux principaux partis politiques du pays, d'autre part, par une durée de mandat qui ne coïncide pas avec celle des parlementaires. Il a ajouté qu'une « commission mixte » réunissant des membres de chacune des deux assemblées parlementaires était chargée de faire la liaison entre ces dernières et le Défenseur du peuple.

M. Enrique Múgica Herzog a ensuite présenté les principales compétences du Défenseur du peuple :

- il veille au respect, par les administrations nationales et locales, des droits fondamentaux proclamés dans la Constitution, avec possibilité d'autosaisine ; dans le

domaine particulier de l'administration militaire, son intervention ne doit pas avoir pour effet d'entraver « le commandement de la Défense nationale » ;

- s'il reçoit des plaintes portant sur des dysfonctionnements du service public de la justice, il peut saisir soit le ministère public, soit l'équivalent du Conseil supérieur de la magistrature français ;

- il peut saisir le Tribunal constitutionnel s'il estime une loi contraire à certains principes constitutionnels, au même titre que le Président du gouvernement et cinquante parlementaires ;

- il peut présenter une demande d' « *habeas corpus* » pour permettre à une personne qui s'estime détenue illégalement d'être rapidement présentée à un juge ;

- enfin, s'il constate, à l'occasion de ses enquêtes, que l'application rigoureuse d'une norme provoque des situations injustes ou porte préjudice aux administrés, il peut suggérer à l'administration ou au Parlement une modification de cette norme.

Abordant les moyens matériels et humains de l'institution, M. Enrique Múgica Herzog a précisé, d'une part, que le budget atteignait plus de quinze millions d'euros en 2008, en progression de 4 % par rapport à l'exercice 2007, utilisés à 80 % pour la rémunération du personnel et à 20 % pour les dépenses courantes, d'autre part, que le Défenseur du peuple s'appuyait sur une équipe de 94 collaborateurs diplômés de l'enseignement supérieur, auxquels s'ajoutaient 92 assistants et 60 personnes en charge de fonctions de sécurité et de communication.

M. Enrique Múgica Herzog a enfin souligné que le Défenseur du peuple avait progressivement gagné la confiance de la population espagnole, au départ quelque peu suspicieuse, notamment grâce au soutien des partis politiques, du parlement et du gouvernement qui avaient décidé de réprimer pénalement toute entrave au travail d'investigation de l'institution. Après avoir indiqué que l'afflux de demandes avait obligé l'institution à rationaliser ses méthodes de travail dans un souci d'efficacité, il a conclu en soulignant que la dimension internationale des droits de l'homme rendait nécessaire l'établissement de réseaux transnationaux de coopération et d'échange entre les différents organismes chargés de la protection des droits fondamentaux, citant la fédération ibéro-américaine des Ombudsman et l'association des Ombudsman et Médiateurs de la Francophonie.

M. Jean-Jacques Hyst, président, a observé que si le projet de loi de révision des institutions prévoyait la création d'un Défenseur des droits du citoyen, la France comptait aujourd'hui de nombreuses institutions chargées de la protection du droit et des libertés fondamentales, citant le Médiateur de la République, créé en 1973, la CNIL, la CNDS, le Défenseur des enfants, la HALDE et le Contrôleur général des lieux privatifs de liberté. Il a demandé à M. Enrique Múgica Herzog s'il existait en Espagne d'autres institutions que le Défenseur du peuple investies d'une mission de protection du citoyen.

M. Enrique Múgica Herzog a indiqué que le Défenseur du peuple ne partageait cette mission de protection qu'avec les Défenseurs du peuple régionaux, dont la création est la conséquence de la forte décentralisation de l'Etat espagnol.

En réponse à Mme Catherine Troendle, qui l'interrogeait sur les moyens d'action et la capacité d'influence du Défenseur du peuple, M. Enrique Múgica Herzog a fait valoir qu'il pouvait émettre des recommandations et que 60 % d'entre elles étaient suivies d'effet, ce chiffre satisfaisant lui paraissant résulter de la notoriété croissante de l'institution.

M. Manuel Garcia Viso a ajouté que l'administration était tenue de motiver tout refus de suivre les recommandations du Défenseur du peuple.

M. Christian Cointat a souhaité savoir, d'une part, comment le Défenseur du peuple parvenait à faire face à l'afflux de plaintes dont il était saisi, d'autre part, si le rejet de la requête par l'administration ouvrait un droit de recours pour l'administré ou le Défenseur du peuple.

M. Manuel Garcia Viso a précisé que le refus de l'administration n'ouvrait pas de recours spécifique, le requérant pouvant par ailleurs saisir les juridictions dans les conditions de droit commun. Il a également souligné que l'efficacité de l'institution tenait en grande partie à son organisation sectorielle calquée sur celle des ministères.

Après avoir exprimé sa profonde admiration pour l'exemple donné par la démocratie espagnole au cours des dernières décennies, M. Pierre Fauchon a souhaité connaître les secteurs qui généraient le plus de plaintes.

M. Enrique Múgica Herzog a cité les domaines de la santé, de l'urbanisme, de l'environnement, de l'immigration, ainsi que celui des établissements pénitentiaires.

M. Robert Badinter a salué en M. Enrique Múgica Herzog un grand militant des libertés. Il a observé que la compétence du Défenseur du peuple, qu'il a qualifié d'« Ombudsman espagnol avec des pouvoirs étendus », se limitait toutefois aux seules atteintes aux droits fondamentaux. Il a par ailleurs souhaité savoir si le Défenseur du peuple pouvait prononcer des injonctions à l'encontre de l'administration et interrogé M. Enrique Múgica Herzog sur les moyens attribués aux Défenseurs régionaux ainsi que sur les relations entre ces derniers et le Défenseur du peuple.

Après avoir indiqué que les recommandations de l'institution étaient toujours dépourvues de force juridique contraignante, M. Enrique Múgica Herzog a souligné l'absence de relations hiérarchiques entre le Défenseur du peuple et les Défenseurs régionaux, ces derniers transmettant au premier les dossiers d'intérêt national, reçus par erreur. Il a par ailleurs déclaré, à titre d'exemple, qu'une cinquantaine de personnes travaillaient au sein de l'institution du Défenseur du peuple catalan.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, saluant à son tour le parcours de M. Enrique Múgica Herzog, a souhaité savoir quels types d'atteintes au droit à la santé pouvaient être considérés comme des violations de droits fondamentaux, relevant de la compétence du Défenseur du peuple. Elle s'est par ailleurs demandé si un citoyen avait le droit de saisir en même temps les deux niveaux – local et national – de protection et ce qu'il advenait en cas de divergence de vues des deux institutions sur un même dossier.

M. Enrique Múgica Herzog a souligné que le droit à la santé étant un droit fondamental reconnu par la constitution espagnole, le champ d'intervention du Défenseur du peuple couvrirait toutes les violations de ce droit, quelle que soit leur importance. Il a ajouté que le Défenseur du peuple organisait chaque année des réunions de coordination avec les Défenseurs régionaux pour harmoniser les positions sur les dossiers communs.

M. Jean-Jacques Hyest, président, a noté que l'existence de la commission mixte parlementaire devait favoriser les échanges entre l'institution et les parlementaires. Il s'est demandé si le Défenseur du peuple faisait un usage actif de la faculté de saisir le Tribunal constitutionnel et si ce dernier donnait souvent droit aux demandes ainsi présentées par l'institution.

M. Manuel Garcia Viso a répondu que sur les vingt-et-un recours introduits par le Défenseur du peuple depuis l'origine, huit avaient été reconnus fondés par le Tribunal constitutionnel, six totalement et deux partiellement.

En réponse à M. Jean-Jacques Hyest, président, M. Manuel Garcia Viso a précisé que le Défenseur du peuple ne disposait pas de pouvoirs de nomination. Il a enfin souligné que les parlementaires n'avaient pas à voter sur les recommandations formulées par l'institution, mais pouvaient simplement débattre en séance plénière à l'occasion de la publication de son rapport annuel d'activité.

Auditions du 27 mai 2008

Présidence de M. Jean-Jacques HYEST, président

**M. Jean-Pierre Duprat,
professeur de droit public à l'université Montesquieu-Bordeaux IV**

La commission a tout d'abord procédé à des auditions ouvertes à l'ensemble des sénateurs sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Ve République.

A titre liminaire, M. Jean-Pierre Duprat a indiqué que le projet de loi constitutionnelle, texte dense et foisonnant, opérerait la réforme la plus large qu'aient connue les institutions de la Ve République et amorçait une lente évolution vers un régime présidentiel.

Il a regretté que le choix de suivre l'ordre formel des articles de la Constitution nuise à l'intelligibilité de cette réforme.

Il a relevé quelques contradictions, comme le fait de permettre au Président de la République de prendre la parole devant le Parlement réuni en Congrès, suivant l'exemple américain, tout en maintenant son droit de dissolution de l'Assemblée nationale.

Il a estimé que le projet de loi constitutionnelle fragilisait l'institution du Premier ministre, déjà mise à mal par la réduction à cinq ans de la durée du mandat du Président de la République en 2000, en affaiblissant les instruments du parlementarisme rationalisé.

M. Jean-Pierre Duprat a ensuite centré son propos sur les dispositions du projet de loi constitutionnelle relatives au Parlement, en distinguant celles relatives à l'identité de chacune des deux assemblées de celles relatives à leurs compétences.

Abordant le premier volet des dispositions proposées, il a jugé nécessaire de maintenir une distinction nette entre l'Assemblée nationale et le Sénat, en faisant valoir que les exemples de la Belgique et de l'Italie illustraient les difficultés susceptibles de naître lorsque les deux chambres qui composent le Parlement présentent de trop fortes similitudes sur le plan institutionnel et ont des majorités discordantes sur le plan politique.

S'agissant de l'Assemblée nationale, il s'est félicité de ce que l'article 10 du projet de loi constitutionnelle impose un redécoupage périodique des circonscriptions, accompagné d'un réexamen de la répartition des sièges qui leur sont attribués, et de la soumission des projets ou propositions ayant cet objet à l'avis public d'une commission indépendante, dont la loi fixerait les règles d'organisation et de fonctionnement.

S'agissant du Sénat, il a relevé que l'article 9 du projet de loi constitutionnelle, en prévoyant que celui-ci assure la représentation des collectivités territoriales « en tenant compte de leur population », était en retrait par rapport aux conclusions du comité présidé par M. Edouard Balladur, aux termes desquelles cette représentation devait être assurée « en fonction de leur population ».

Il a jugé prématurées les dispositions de la proposition de loi socialiste relative aux conditions de l'élection des sénateurs prévoyant la création d'un collège des délégués des régions et d'un collège des délégués des départements, en sus du collège des délégués des communes, au motif que l'organisation territoriale de la République était en passe d'être restructurée.

Estimant que l'héritage de la III^e République devait être pris en considération, il a relevé que la proposition de loi, en augmentant sensiblement le nombre des délégués des grandes villes, prenait l'exact contre-pied du souhait de Léon Gambetta, attaché au fédéralisme municipal, que chaque commune fût représentée par un délégué. La question du nombre et du mode de désignation des délégués des communes lui a toutefois semblé essentielle.

L'enjeu et la difficulté de la réforme du collège électoral sénatorial, a-t-il souligné, consistent à trouver un équilibre entre le principe de la représentation des collectivités territoriales et celui de l'égalité du suffrage, permettant d'éviter d'aligner la composition du Sénat sur celle de l'Assemblée nationale.

Il a estimé que l'institution de députés représentant les Français établis hors de France devrait conduire à prévoir que le Sénat n'assure plus que la représentation des collectivités territoriales.

Evoquant les dispositions du projet de loi constitutionnelle consacrées aux compétences du Parlement, M. Jean-Pierre Duprat a regretté que l'évaluation des politiques publiques, distincte de la mission traditionnelle de contrôle de l'action du gouvernement, ne fasse pas partie de ses nouvelles attributions. Il a appelé de ses vœux la création d'un office commun aux deux assemblées, auquel cette mission serait confiée, et qui serait un donneur d'ordres pour la Cour des comptes.

Il a également souhaité que la plus grande maîtrise de leur ordre du jour donnée aux assemblées ne les conduise pas à réduire la part de leur activité consacrée à leur mission de contrôle de l'action du gouvernement, dénonçant à cet égard les conséquences négatives de la révision constitutionnelle de 1995.

Il a souhaité que le Parlement, dans son ensemble, se préoccupe davantage, à l'instar du Sénat, de la qualité de la loi et procède régulièrement à une évaluation de la législation, la question étant posée de savoir si cette tâche devrait être menée conjointement avec l'évaluation des politiques publiques ou, au contraire, en être dissociée.

Evoquant la composition du collège électoral sénatorial, M. Jean-Jacques Hyest, président et rapporteur, a relevé une contradiction entre les dispositions de l'article 9 du projet de loi constitutionnelle, qui reprennent les termes exacts de la décision n° 2000-431 DC du 6 juillet 2000 du Conseil constitutionnel pour prévoir que le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales « en tenant compte de leur population », et la rédaction de l'exposé des motifs du projet, selon laquelle leur objet serait de surmonter les contraintes résultant de cette décision.

A propos de la mission d'évaluation qui pourrait être confiée au Parlement, il a rappelé que la création, en 1996, d'un office parlementaire d'évaluation des politiques publiques et d'un office parlementaire d'évaluation de la législation n'avait pas été couronnée de succès, le premier ayant été finalement supprimé faute d'avoir réellement fonctionné, le second n'ayant à ce jour produit que trois rapports, respectivement consacrés à l'exercice de l'action civile par les associations, à la législation applicable en matière de prévention et de traitement des difficultés des entreprises et, plus récemment, aux autorités administratives indépendantes.

Ces expériences ayant montré que les offices bicaméraux pouvaient être difficiles à animer, il s'est demandé s'il ne serait pas préférable, comme aujourd'hui, de laisser aux commissions permanentes de chaque assemblée le soin de mener des travaux d'évaluation dans le cadre de groupes de travail ou de missions d'information, en faisant appel en tant que de besoin à des experts. L'apport du projet de loi constitutionnelle ne lui a donc pas semblé décisif sur ce point.

M. Patrice Gélard a rappelé que le mode de scrutin applicable à l'élection des sénateurs ne relevait pas du domaine de la Constitution.

Il s'est par ailleurs déclaré hostile à l'immixtion dans le travail parlementaire d'organismes, tels la Cour des comptes ou le Conseil d'Etat, ayant le désir de s'intégrer dans les institutions et de devenir les conseillers, les tuteurs, voire les censeurs du Parlement.

M. Jean-Pierre Duprat a précisé que, dans son esprit, d'une part le Parlement devait se garder de toute approche technocratique de l'évaluation des politiques publiques, d'autre part, la Cour des comptes devait demeurer une instance extérieure aux assemblées, celles-ci pouvant faire appel en tant que de besoin à son expertise sans être en aucun cas placées sous sa tutelle.

Il lui a semblé qu'un office bicaméral présenterait le double avantage d'être plus fort pour engager un dialogue avec la Cour des comptes et d'être plus économe des deniers publics.

Enfin, il a réaffirmé que la réforme de la composition du collège électoral sénatorial devrait reposer sur un compromis entre le principe de la représentation des collectivités territoriales, qui fonde la spécificité du Sénat par rapport à l'Assemblée nationale, et celui de l'égalité du suffrage, qui répond à un impératif démocratique. A cet égard il a relevé que la désignation de délégués supplémentaires parmi les électeurs des collectivités territoriales se heurtait actuellement à l'exigence constitutionnelle d'un collège électoral majoritairement composé d'élus locaux et que la désignation de délégués supplémentaires parmi les conseillers municipaux des communes dont tous les élus ne sont pas grands électeurs aurait pour conséquence de rompre le lien entre ces derniers et les territoires qu'ils représentent.

Citant les propos tenus par le général de Gaulle lors d'une conférence de presse organisée en 1964, M. Jean-René Lecerf a observé que l'affaiblissement du Premier ministre dans les institutions de la Ve République n'était pas récent. Il s'est demandé si le projet de loi constitutionnelle n'aurait pas pour effet de revaloriser son rôle, dans la mesure où la limitation des possibilités de recours au troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution, ou encore le partage de la maîtrise de l'ordre du jour entre les assemblées et le gouvernement, en rendant la négociation nécessaire, donneraient au chef du gouvernement de nouvelles marges de manœuvre.

M. Jean-Pierre Duprat a estimé que l'influence du Premier ministre était et demeurerait tributaire des configurations politiques, mais que l'affaiblissement des instruments du parlementarisme rationalisé, notamment la limitation des possibilités de recours au troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution, lui rendrait plus difficile d'affirmer son autorité sur les parlementaires de sa majorité.

**M. Jean-Claude Colliard,
professeur à l'université de Paris-I-Panthéon-Sorbonne,
ancien membre du Conseil constitutionnel**

M. Jean-Claude Colliard s'est tout d'abord réjoui que le projet de loi de révision des institutions n'ait pas retenu les propositions du comité Balladur portant sur la redéfinition des rapports entre le Président de la République et le Premier ministre, jugeant peu utile de chercher à consacrer dans la Constitution la pratique politique.

Il s'est déclaré très favorable aux dispositions du projet de loi relatives, d'une part, aux garanties nouvelles accordées aux citoyens, en particulier à travers l'exception d'inconstitutionnalité, d'autre part, à la revalorisation du rôle des assemblées, notant que l'avènement du fait majoritaire à partir de 1962 rendait souhaitable l'assouplissement de la rationalisation du parlementarisme.

Il s'est ensuite montré sceptique sur l'apport de l'amendement, adopté par les députés, tendant à permettre au Président de la République de prendre la parole devant le Parlement réuni à cet effet en Congrès, mais prévoyant que sa déclaration peut donner lieu à un simple débat hors sa présence qui, de surcroît, ne fait l'objet d'aucun vote. Il s'est en outre demandé si ce nouveau droit d'expression du chef de l'Etat, susceptible de traduire une forte impulsion politique, n'était pas contraire à son rôle d'arbitre, posé à l'article 5 de la Constitution.

Abordant la question de l'encadrement du pouvoir de nomination du Président de la République, il a indiqué que la seule perspective d'une audition par des commissions parlementaires pouvait faire reculer un candidat peu motivé ou peu compétent pour la fonction.

Il a ensuite souligné que le fait de modifier l'article 42 de la Constitution afin que la discussion des textes de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission constituait une évolution majeure de nature à renforcer considérablement le rôle de la majorité parlementaire. Il a jugé raisonnables les exceptions envisagées à ce principe pour les projets de révision constitutionnelle, les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale.

Après avoir relevé que le partage de l'ordre du jour entre le gouvernement et le parlement donnerait également plus de poids à la majorité parlementaire, il s'est réjoui de la perspective de restreindre les possibilités de déclaration de l'urgence, notant que les lois adoptées selon cette procédure comportaient souvent des « malfaçons ».

Abordant les nouvelles modalités de saisine du Conseil constitutionnel par voie d'exception, il a indiqué que cette réforme permettrait de mettre fin au paradoxe qui veut qu'un citoyen est aujourd'hui mieux protégé devant une juridiction ordinaire par des textes internationaux que par la Constitution de son pays. Cette évolution lui a paru militer en faveur d'une juridictionnalisation du Conseil constitutionnel. Il s'est déclaré perplexe quant aux mécanismes de renvoi prévus par le projet de loi, estimant que le Conseil d'Etat et la Cour de cassation pourraient devenir les véritables juges de la constitutionnalité des lois et s'interrogeant ainsi sur l'opportunité de prévoir un « droit d'évocation » de certains dossiers par le Conseil constitutionnel.

S'agissant de l'évolution éventuelle du corps électoral du Sénat, M. Jean-Claude Colliard a indiqué que le Conseil constitutionnel ayant considéré, dans une décision du 6 juillet 2000, que le collège électoral devait être essentiellement composé de conseillers municipaux et non de délégués, seule une modification de la Constitution pouvait permettre de revenir sur cette jurisprudence.

M. Jean-Jacques Hyest, président et rapporteur, s'est interrogé sur l'opportunité de limiter le recours à l'article 49-3 de la Constitution, notant que cet outil constituait une arme de dissuasion très utile pour faire adopter des textes lorsque les majorités à l'Assemblée nationale sont étroites.

M. Jean-Claude Colliard, rappelant que le comité Vedel avait renoncé, en 1993, à proposer une tel encadrement du recours à l'article 49-3, a jugé peu satisfaisant le critère retenu pour le mettre en œuvre, à savoir une limitation aux projets de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale ainsi qu'à un autre projet ou une proposition de loi par session.

En réponse à M. Jean-Jacques Hyest, président et rapporteur, M. Jean-Claude Colliard s'est félicité de la perspective d'introduction dans la Constitution d'un contrôle de constitutionnalité par voie d'exception ainsi que de la possibilité, pour le Conseil constitutionnel, de moduler dans le temps les effets de ses décisions de non-conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution.

M. Patrice Gélard a rappelé qu'il avait déposé le 16 mars 2000 une proposition de loi tendant à permettre à soixante parlementaires de saisir le Conseil constitutionnel a posteriori et s'est demandé si le projet de loi de révision des institutions n'offrait pas l'opportunité d'instituer cette nouvelle voie de recours.

M. Jean-Claude Colliard a craint, d'une part, que cette voie de recours ne fasse double d'emploi avec le contrôle par voie d'exception prévu par le projet de loi, d'autre part, qu'elle ne soit dévoyée par certains parlementaires.

M. Jean-René Lecerf, rapporteur de la proposition de loi du groupe socialiste relative aux conditions de l'élection des sénateurs devant être examinée par la commission le lendemain, s'est demandé s'il n'était pas possible de modifier le collège électoral des sénateurs sans réviser l'article 24 de la Constitution, par exemple en faisant appel à d'autres élus non membres du collège.

M. Jean-Claude Colliard a indiqué que cette solution présentait l'inconvénient de faire entrer, dans certains cas, des élus locaux dans le collège électoral d'un département voisin.

Après avoir relevé que le comité Balladur avait proposé de modifier l'article 24 de la Constitution afin de prévoir que le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales de la République « en fonction de la population », alors que le projet de loi retenait l'expression « en tenant compte de leur population », M. Bernard Frimat a souhaité connaître la position de M. Jean-Claude Colliard sur ces différences de rédaction. Il a par ailleurs déclaré que le renforcement du rôle du Parlement devait avoir comme corollaire de permettre l'alternance politique au Sénat.

M. Jean-Claude Colliard a jugé lui aussi souhaitable la possibilité d'alternance au Sénat et indiqué que le corps électoral de ce dernier, et donc sa composition, ne pourrait évoluer significativement sans une modification de l'article 24 de la Constitution, jugeant que l'expression « en fonction de la population » paraissait plus favorable à une modification profonde du collège électoral que la formule « en tenant compte » reprise de la décision du Conseil constitutionnel du 6 juillet 2000.

**M. Michel Verpeaux,
directeur du centre de recherche en droit constitutionnel
de l'université Paris I Panthéon-Sorbonne**

Puis elle a entendu M. Michel Verpeaux, directeur du centre de recherche en droit constitutionnel de l'université Paris I Panthéon-Sorbonne, qui a proposé de répondre directement aux questions des sénateurs, M. Jean-Claude Colliard ayant été invité à assister à cette audition.

En réponse à M. Jean-Jacques Hiest, président et rapporteur, qui l'interrogeait sur la détermination de la notion d'opposition pour l'application des articles 1er et 24 du projet de révision constitutionnelle, M. Michel Verpeaux a tout d'abord indiqué que la formule retenue pour reconnaître des droits particuliers aux partis et groupements politiques de l'opposition (art. 1er), était tellement large qu'elle lui semblait valoir pour l'ensemble des organes politiques, y compris locaux.

L'intérêt de cette disposition, ainsi que de celle proposée par l'article 24 du projet pour les droits respectifs des groupes parlementaires de la majorité et de l'opposition, dépendait de l'objectif poursuivi : utiles, selon lui, dans le cadre d'un système bipartisan, dangereuses et sclérosantes dans un système plus ouvert.

Répondant à l'interrogation du rapporteur sur les conséquences de la substitution, pour l'examen en séance plénière, du texte adopté par la commission à celui du projet du gouvernement ou du texte transmis par l'autre assemblée (article 16 du projet), M. Michel Verpeaux a considéré que si le débat avait réellement lieu en commission, si le gouvernement devait y défendre son texte, l'intérêt du travail en séance plénière diminuerait, tout en reliant cette disposition nouvelle à l'augmentation du nombre de commissions permanentes également proposée par le projet.

Abordant l'institution du défenseur des droits des citoyens introduite par l'article 31 du projet, M. Michel Verpeaux, après avoir replacé l'origine de cette création dans la constitutionnalisation voulue, à juste titre selon lui, du Médiateur de la République, s'est interrogé sur le périmètre d'intervention de cette nouvelle institution et a estimé que le constituant devait clairement en fixer les missions.

Il a ensuite salué la mise en place, par l'article 26 du projet, de l'exception d'inconstitutionnalité, qui lui paraissait de nature à endiguer, au profit de la Constitution, le contrôle juridictionnel aujourd'hui opéré au regard des conventions internationales. Pour lui, cependant, restait le problème de la saisine, dans ce cadre, du Conseil constitutionnel, réservée –par le projet- aux deux seules juridictions suprêmes : il a exprimé sa crainte d'un filtrage sévère du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation, qui minorerait le rôle du Conseil constitutionnel. Il a suggéré d'attribuer aux collectivités territoriales la faculté d'activer l'exception pour certains textes.

En réponse à M. Bernard Frimat qui avait, en outre, exprimé sa crainte du délitement du rôle plénier des assemblées en matière législative, M. Michel Verpeaux est convenu avec M. Jean-Claude Colliard que le Sénat devrait disposer du temps nécessaire pour examiner le projet de révision constitutionnelle, tout en regrettant la longueur du délai écoulé entre la remise du rapport du comité présidé par l'ancien Premier ministre, M. Edouard Balladur, et le dépôt du projet de loi constitutionnelle sur le bureau de l'Assemblée nationale.

A M. Robert Badinter qui, après un rappel du projet inabouti de 1990, avait estimé que l'exception d'inconstitutionnalité lui paraissait alors de nature à favoriser l'imprégnation de la culture du respect des droits fondamentaux au sein des juridictions, M. Michel Verpeaux a considéré que, depuis, cette préoccupation avait pénétré les juridictions inférieures, au moins de l'ordre administratif. Plus qu'une exception d'inconstitutionnalité, la proposition soumise au Parlement lui apparaissait comme une question préjudicielle. Il a poursuivi en relevant que le contrôle de conventionnalité était opéré spontanément par le juge, à tous les niveaux, alors que le contrôle de constitutionnalité par exception, tel que proposé par le projet, constituait un système, par filtrage, beaucoup plus rigide, de nature à en décourager l'exercice. M. Jean-Claude Colliard a ajouté qu'il comprenait parfaitement l'instauration d'un filtre, mais qu'il s'interrogeait sur son exercice futur par le Conseil d'Etat qui tendait à s'ériger en gardien naturel des lois et qui, dans sa mission de conseiller du

gouvernement, aurait déjà examiné les lois en cause, préalablement à leur dépôt sur le bureau des assemblées.

Enfin, M. Michel Verpeaux a qualifié la présence du ministre de la justice aux séances non disciplinaires du Conseil supérieur de la magistrature, de bizarrerie dénuée de sens au regard de la suppression -proposée par l'article 28 du projet- de la présidence dudit Conseil par le Président de la République.

Il a, en outre, observé que les conditions de saisine du Défenseur des droits des citoyens n'étaient pas réglées par le projet.

**Mme Elisabeth Zoller,
professeur à l'université de Paris II,
directrice du centre de droit américain**

La commission a conclu cette série d'auditions en entendant Mme Elisabeth Zoller, professeur à l'université de Paris II, directrice du centre de droit américain.

Après l'intervention de M. Jean-Jacques Hyst, président et rapporteur, qui avait souligné l'intérêt d'un éclairage du droit américain au regard des multiples références à la Constitution d'outre-Atlantique mentionnées dans le débat constitutionnel en cours, Mme Elisabeth Zoller, a centré son propos liminaire sur deux dispositions du projet inspirées directement, selon elle, des Etats-Unis -le droit de message du président de la République et l'exception d'inconstitutionnalité- tout en soulignant qu'elles n'étaient pas les seules. Elle a, ainsi, cité la limitation à deux du nombre de mandats consécutifs du président de la République (tout en rappelant qu'elle avait été adoptée aux Etats-Unis contre Franklin Roosevelt, « coupable », en étant réélu pour un quatrième mandat, d'avoir rompu avec la tradition inaugurée par George Washington), l'intervention des commissions parlementaires dans l'exercice du pouvoir de nomination du président de la République, la limitation de la durée des pouvoirs exceptionnels de l'article 16 par l'intervention du Conseil constitutionnel (le Congrès américain devant reconduire les pouvoirs de guerre du président 60 jours après le début des hostilités), le droit de grâce du président de la République (comparable à celui de son homologue américain), la suppression de la responsabilité du Premier ministre en matière de défense nationale (qui élève le président de la République au rang de commandant en chef dans le droit fil de la Constitution américaine).

Abordant l'article 7 du projet relatif au droit de message présidentiel, le professeur Elisabeth Zoller a précisé la substance du message américain qui se décompose en deux clauses portant respectivement sur l'état de l'Union puis les recommandations. Pour la première, elle a rappelé que le président américain est tenu d'informer le Congrès (dans l'esprit de ses concepteurs, pour écarter le risque de dislocation de la Nation), selon une périodicité minimale annuelle (plusieurs présidents ayant recouru au message à un autre moment de l'année). Cette pratique, abandonnée par crainte de « dérive monarchique », avait été relancée par Woodrow Wilson, en 1913, et respectait, dans sa première partie, une règle de neutralité, par l'énoncé de seuls faits objectifs, réservant la seconde partie du message aux recommandations que le président estimait nécessaires et opportunes d'exposer. Cette seconde clause obéissait elle-même à deux principes : anti-monarchique, tout

d'abord, (le juge Douglas avait défini, en 1952, le rôle du président comme un pouvoir de recommander, celui de légiférer revenant au Congrès ; par ailleurs, le président, pour les constituants, ne devait être qu'un conseiller du Congrès). Mme Elisabeth Zoller a indiqué que les recommandations ne revêtaient, en théorie, qu'un caractère exhortatif mais qu'elles avaient, en pratique, une portée considérable.

Elle a, ensuite, abordé le second principe, de réalité, en soulignant que la clause de recommandation avait modifié en profondeur la présidence américaine, et en relevant qu'aujourd'hui les membres du Congrès, eux-mêmes, admettaient que les projets de loi étaient rédigés par l'exécutif et transmis, de manière informelle, au Congrès : le président était, donc, devenu un législateur en chef. Toutefois, Mme Elisabeth Zoller a précisé que, s'il participait de façon prépondérante à la préparation des textes législatifs, le Congrès en était totalement maître lors de leur examen, ce qui générerait des négociations incessantes entre les parlementaires et le président.

Revenant à la réforme soumise à l'examen du Parlement, elle a considéré que la modification du droit de message opérée par le projet, entraînait un profond changement institutionnel qu'elle a qualifié de changement de régime, par l'érection du président français en législateur en chef et chef de parti, et la disparition, de ce fait, de sa fonction d'arbitrage. Mme Elisabeth Zoller a noté, à cet égard, que le système américain échappait à ce dilemme, notamment par l'absence, au bénéfice du président, de fonction d'arbitrage et de droit de dissolution du Congrès.

Rappelant que le mérite attribué au quinquennat résidait dans la garantie supposée de concordance des mandats exécutif et législatif, Mme Elisabeth Zoller a affirmé que la modification de l'institution présidentielle ainsi proposée par le projet de révision sans diminuer ses pouvoirs actuels d'arbitrage et de direction du travail du Parlement, par gouvernement et Premier ministre interposés, basculerait le régime de la Ve République dans un système consulaire. Elle a confirmé ce retour, en l'état, à la Constitution de l'An VIII, en réponse à M. Pierre-Yves Collombat. Elle a ajouté, qu'à supposer son affirmation fautive, la cohabitation d'un président législateur en chef et d'une assemblée politiquement hostile conduirait à une crise de régime. Elle a conclu, sur ce point, à la probabilité que le droit de message « rénové » du président français produise les mêmes conséquences qu'aux Etats-Unis et donc appelé à la mise en place des poids et contrepois du système américain, notamment pour encadrer le pouvoir de nomination du président afin d'éviter les excès partisans.

Abordant l'exception d'inconstitutionnalité, Mme Elisabeth Zoller a remarqué que le projet de révision intégrait le système américain au prix de deux aménagements, inexistantes, sous cette forme, aux Etats-Unis : l'institution d'un filtre, tout d'abord, qui lui apparaissait indispensable sauf à noyer le système. Elle a rappelé la particularité du système américain : en cas de rejet d'une requête par la Cour suprême, l'affaire a déjà été jugée au fond une fois au moins, de sorte que le refus de la Cour signifie son accord avec la solution retenue par la juridiction inférieure ; une réponse a donc déjà été apportée au plaignant. En revanche, selon le projet soumis au Parlement, la question étant préjudicielle, le juge saisi au fond ne pourrait pas la trancher lui-même. La crainte de multiples mécontentements lui a paru probable, le plaideur s'estimant victime d'un déni de justice et d'un procès inéquitable.

Mme Elisabeth Zoller a ensuite considéré que les effets assignés par le texte à la déclaration d'inconstitutionnalité, c'est-à-dire l'abrogation de la disposition litigieuse, créeraient une difficulté en imposant la solution du tout au rien (contrairement au système américain qui annule, en principe, la loi en cause, pour le cas d'espèce). Elle a estimé que, ce faisant, le projet plaçait très haut la barre d'inconstitutionnalité dans la mesure où le plaignant ne triompherait que s'il démontrait qu'il n'existait pas une seule circonstance dans laquelle la loi serait valable. Elle a, en conséquence, affirmé que la réforme proposée serait rapidement perçue comme un artifice juridique, voire un marché de dupes.

En réponse à M. Jean-Jacques Hyest, président et rapporteur, Mme Elisabeth Zoller a indiqué qu'aucun débat ne suivait le message sur l'Etat de l'Union aux Etat-Unis mais qu'une réponse était généralement apportée par un membre de l'opposition par médias interposés comme lors de l'intervention traditionnelle du président, à la télévision, chaque fin de semaine.

En ce qui concerne les effets de l'exception d'inconstitutionnalité, Mme Elisabeth Zoller a indiqué que la Cour suprême, lorsqu'il s'agissait de dispositions constitutionnelles, pour elle, fondamentales, notamment celles du premier amendement consacré aux libertés religieuse et d'expression, décidait l'invalidation totale de la loi contestée. Elle a ajouté que des règles précises commandaient la saisine de la Cour.

A M. Robert Badinter qui contestait la référence américaine à l'introduction, en France, de l'exception d'inconstitutionnalité, laquelle complétait seulement, selon lui, la spécificité française du contrôle a priori et abstrait, Mme Elisabeth Zoller a répliqué que le système européen était adapté mais inspiré des institutions américaines, convenant que le processus français était propre au génie français.

Auditions du 28 mai 2008

Présidence de M. Jean-Jacques HYEST, président

**M. Edouard Balladur,
ancien Premier ministre, Président du Comité de réflexion
et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage
des institutions de la V^e République**

Enfin, la commission a procédé à l'audition, ouverte à l'ensemble des sénateurs, de M. Edouard Balladur, ancien Premier ministre, Président du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République.

M. Edouard Balladur a, tout d'abord, traité la question de la répartition des pouvoirs entre le Président de la République et le Premier ministre.

Il a rappelé que le Comité de réflexion avait proposé d'attribuer au Président la définition de la politique de la Nation, en en réservant la conduite au Premier ministre. Il a précisé que cette disposition n'avait pas été retenue par le

gouvernement au motif curieusement invoqué de difficultés supplémentaires en période de cohabitation.

Il a énoncé la proposition du Comité pour la répartition des responsabilités entre les deux têtes de l'exécutif en matière de défense. Rappelant qu'actuellement, le Président de la République est le chef des armées et le Premier ministre, le responsable de la défense nationale, M. Edouard Balladur a évoqué l'usage constitutionnel établi, sous la Ve République, à l'instigation du général de Gaulle, en fortifiant la notion de chef des armées. Il a noté que le régime de Vichy, en organisant le procès des responsabilités politiques de la défaite de 1940, avait fait comparaître, devant la Cour de Riom, les anciens présidents du conseil, les anciens ministres de la défense, mais aucun Président de la République. Le Comité avait, donc, proposé de confier au Premier ministre la seule mise en œuvre des décisions prises en matière de défense nationale : reprise dans le texte du projet, cette idée avait été rejetée par l'Assemblée nationale en raison de l'irresponsabilité, devant elle, du Président. Il s'agissait là, selon l'ancien Premier ministre, du point essentiel sur lequel le comité n'a pas été suivi.

Il a souligné que le rapport avait été adopté à l'unanimité des membres du Comité, y compris ceux ayant exprimé des opinions particulières.

Abordant les limitations proposées à l'usage du troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution (engagement de la responsabilité du gouvernement sur le vote d'un texte), M. Edouard Balladur a remarqué que le projet de loi constitutionnelle le limitait en fait à trois usages annuels (projet de loi de finances, projet de loi de financement de la sécurité sociale plus un autre texte dans l'année). Il a constaté qu'en 50 ans, cet article avait été invoqué un peu plus de 80 fois alors que sur la même période, les critères du projet de révision en aurait permis 150 applications. Il a considéré que cette disposition n'avait pas été excessivement utilisée, notant qu'elle l'avait été pour dix projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale. Il a conclu que le projet ne privait donc pas le gouvernement des moyens de gouverner.

Evoquant le parlementarisme rationalisé mis en place sous la Ve République, M. Edouard Balladur a remarqué que le Président de la République était d'autant plus fort que le régime, lui attribuant le droit de dissolution, dérivait vers un système bipartisan.

Il a rappelé que le souci du Comité -et l'inspiration générale de son rapport- était de parvenir à un système politique équilibré, réservant plus de place au Parlement.

L'ancien Premier ministre a ensuite estimé que le non-décompte du temps de parole du Président de la République dans les médias audiovisuels, constituait un problème dans la mesure où le Président, quel qu'il soit, chef suprême, pouvait intervenir sans droit de réponse organisé. Cependant, il lui semblait difficile de l'agréger à l'un des trois tiers existant en la matière (gouvernement, majorité, opposition), observant que si ses interventions étaient imputées à la part gouvernementale, elle diminuerait d'autant la parole du Premier ministre. Il a donc proposé que l'intervention du Président de la République ouvre un droit de réponse aux forces politiques de la majorité et de l'opposition. Il lui a semblé que, dans ces conditions, le système serait parfaitement acceptable. S'interrogeant sur la possibilité

de distinguer les interventions régaliennes du Président des autres, il a conclu sur la place majeure occupée par lui sur la scène politique et, en conséquence, à la nécessité de permettre la réponse des autres acteurs.

Evoquant la question des modes de scrutin, M. Edouard Balladur a remarqué que le Sénat avait constitué une force d'opposition, de centre gauche, au cours des quinze premières années de la Ve République puis, les forces politiques imprégnant le paysage local, elles avaient progressivement envahi le Sénat, d'abord au profit de l'UDF, puis de celui du RPR. Il a noté que la réduction du mandat sénatorial à 6 ans raccourcissait le délai d'impact des élections locales sur la composition de la Haute assemblée.

Il a rappelé que le Comité avait, dans son rapport, préconisé d'établir la représentation des collectivités territoriales par le Sénat en fonction de leur population alors que le projet présenté par le gouvernement proposait qu'elle s'exerce en en tenant compte.

M. Edouard Balladur a souligné que la détermination des droits de l'opposition et de la majorité impliquait la recherche d'un critère les définissant. Il a approuvé le principe sénatorial basé sur l'effectif de chacun des groupes parlementaires.

A M. Jean-Jacques Hyst, président et rapporteur, qui observait que le véritable contrôle de l'action du gouvernement résidait dans l'évaluation, dans le temps, des résultats ou des difficultés d'application des lois votées, l'ancien Premier ministre en est convenu, laissant aux assemblées la responsabilité du choix des moyens, qu'ils leur soient internes ou qu'elles s'adjoignent des organismes extérieurs. Il a affirmé qu'il n'était pas dans l'intention du Comité d'opérer leur dessaisissement au profit de la Cour des comptes.

A M. Jean-René Lecerf, qui l'interrogeait sur la présidentialisation pouvant résulter du projet de révision, M. Edouard Balladur a affirmé que le renforcement des droits du Parlement affaiblissait le Premier ministre, mais également le Président de la République, citant à ce propos les procédures de nomination et l'intervention des forces armées à l'étranger qui, jusqu'à présent, relevaient, selon l'usage, de la décision du Président en dernier ressort, sauf en période de cohabitation.

Pour l'ancien Premier ministre, il était indispensable de rééquilibrer au profit du législatif, des institutions -établies par réaction à celles de la IVe République-, qui assuraient une prédominance excessive de l'exécutif.

M. Pierre Fauchon a estimé que la séparation des pouvoirs n'était plus assurée pour des motifs qui tenaient autant aux mœurs qu'aux textes comme l'élection du Président de la République au suffrage universel. Il a approuvé la révision tout en se déclarant sceptique sur l'efficacité de ses résultats. Il a conclu à l'instauration d'un régime présidentiel, seul apte, selon lui, à revitaliser les institutions.

M. Edouard Balladur, partisan du même choix, a noté que le régime actuel, hybride, était d'un maniement très délicat. Il ne voyait pas, cependant, en quoi le projet de révision constituerait un pas vers un régime présidentiel, même s'il convenait que le Parlement détiendrait des pouvoirs plus importants que dans celui du parlementarisme rationalisé. A titre d'exemple, il a indiqué qu'au cours de ses

cinq années à la présidence de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, il n'avait jamais obtenu l'organisation d'un débat sur le maintien des troupes françaises en Côte d'Ivoire.

Il a constaté que si le non-cumul des mandats constituait une question, il n'était pas certain qu'il existât une majorité pour le voter.

M. Jean-Jacques Hyst, président et rapporteur, a alors observé que la réussite de la révision constitutionnelle commandait un changement substantiel dans les mœurs parlementaires, rappelant les effets limités de la réforme de 1995.

M. Edouard Balladur a évoqué le pouvoir décisif du Président de la République qui décide librement du mode de ratification des révisions de la Constitution -référendum ou Congrès. Evoquant la réforme inaboutie de 1973 sur le quinquennat, il a noté que la volonté du Parlement était restée inaccomplie par l'inaction du Président. Ce qui l'avait conduit à proposer vainement de fixer un délai de six mois au Président pour décider de la procédure retenue.

Répondant à M. Jean-Jacques Hyst, président et rapporteur, sur la valeur de l'avis rendu par les commissions parlementaires en matière de nomination, l'ancien Premier ministre a considéré que si l'avis rendu était défavorable, il serait difficile de nommer le candidat ainsi désavoué.

Abordant le droit de résolution accordé par le projet aux assemblées, M. Edouard Balladur a considéré qu'il ne touchait pas à l'équilibre des pouvoirs puisqu'il s'agissait de vœux dénués de contenu juridique qui s'avèreraient notamment utiles pour l'adoption de textes mémoriaux.

Il a ensuite évoqué les longues discussions nées, d'abord au sein du comité, puis du gouvernement, à propos de la mise en place de l'exception d'inconstitutionnalité, sur la proscription du régime des juges. Il a constaté qu'un tel contrôle existait dans toutes les démocraties occidentales et que l'instauration d'un filtre par les deux plus hautes juridictions était sage puisque le Conseil d'Etat comme la Cour de cassation étaient déjà familiers de la constitutionnalité des lois. En revanche, la limitation du contrôle aux textes postérieurs à 1958 lui semblait plus discutable.

Notant que le référendum d'initiative populaire figurait dans les propositions du Comité, il a approuvé l'interdiction d'abroger une disposition législative promulguée depuis moins d'un an par cette voie, laquelle ne doit pas se transformer en appel des décisions du Parlement.

Sur la composition du Conseil constitutionnel, il a rappelé la proposition du Comité d'en exclure pour l'avenir les anciens Présidents de la République qui en sont actuellement membres de droit. Il l'a motivée par l'allongement de l'espérance de vie et donc par l'éventualité d'une augmentation notable dans les vingt prochaines années du nombre de membres à vie, qui risquerait de déséquilibrer la composition du Conseil.

M. Edouard Balladur a alors, affirmé que le Défenseur des droits des citoyens, proposé par le projet, devrait intégrer de nombreux organismes existants, se prononçant contre la prolifération d'organismes extra-juridictionnels qui peuvent entraîner des atteintes à la liberté des citoyens et à la stabilité des lois. M. Jean-

Jacques Hiest, président et rapporteur, a regretté l'incertitude pesant sur le périmètre d'intervention du Défenseur, en précisant que le Sénat avait fait le choix d'un contrôle permanent des prisons autonome lors de l'institution du contrôleur général des lieux de privation de liberté.

Poursuivant ce débat, M. Alex Türk a avancé trois arguments au maintien de la CNIL : l'existence d'un organe de contrôle indépendant, dans ce domaine, préalable à l'entrée dans l'Union européenne, la reconnaissance par le Conseil d'Etat de pouvoirs juridictionnels de fait à la CNIL et la labellisation des technologies que lui a confiée le législateur en 1995.

M. Edouard Balladur a répondu qu'il reviendrait au législateur de préciser les attributions du Défenseur et qu'il se déclarait défavorable, de manière générale, à la multiplication des organes.

M. Robert Badinter a souhaité connaître la position du Comité sur les autres attributions du Défenseur mentionnées par le projet de révision.

Se référant à son rapport qui avait renvoyé à la loi organique la faculté de confier au Défenseur des pouvoirs de décision, de médiation ou de transaction, M. Edouard Balladur a conclu que le législateur devrait intervenir, pour fixer ces dispositions sur la base des textes en vigueur régissant les organismes regroupés.

Audition du 3 juin 2008

Présidence de M. Jean-Jacques HYEST, président

**Mme Rachida Dati,
garde des sceaux, ministre de la justice
et M. Roger Karoutchi,
secrétaire d'Etat chargé des relations avec le Parlement**

Mme Rachida Dati, garde des sceaux, ministre de la justice, a considéré que si la Constitution avait fait l'objet de vingt-trois révisions depuis 1958, jamais aucune n'avait redéfini l'équilibre général de nos institutions. Elle a souligné que le Président de la République, convaincu de la nécessité de moderniser la vie politique de notre pays, avait, dès le mois de juillet 2007, confié à un comité présidé par M. Edouard Balladur le soin de lui soumettre des propositions sur la modernisation et le rééquilibrage de nos institutions.

Après avoir relevé que M. Jean-Jacques Hiest, président, avait, lors de son audition par le comité, utilement contribué à la réflexion de ce dernier par son analyse des institutions et son expérience d'élu, elle a indiqué que le comité avait formulé soixante dix-sept recommandations, soumises ensuite aux différentes forces politiques du pays avant d'aboutir au projet de loi constitutionnelle.

Elle a ensuite présenté les trois principales orientations du texte, complété sur certains points par l'Assemblée nationale « en pleine intelligence avec le Gouvernement » :

- un pouvoir exécutif mieux contrôlé ;

- un pouvoir législatif profondément renforcé ;
- des droits nouveaux pour les citoyens.

Au titre de la première orientation, elle a souligné qu'il visait à encadrer les pouvoirs du Président de la République par différentes évolutions majeures :

- limitation à deux mandats successifs, afin que le Président de la République travaille « à agir plutôt qu'à durer » ;

- encadrement du pouvoir de nomination par la saisine pour avis d'une commission parlementaire, qui serait, en application d'un amendement adopté par les députés, titulaire d'un droit de veto à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés ;

- encadrement du recours à l'article 16 de la Constitution, d'une part, en permettant qu'au-delà d'un délai de trente jours, le Conseil constitutionnel puisse être directement saisi par le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat ou soixante députés ou sénateurs, d'autre part, en prévoyant qu'au-delà d'un délai d'application de plus de soixante jours, le Conseil constitutionnel puisse s'autosaisir afin de vérifier si les conditions de mise en œuvre des pleins pouvoirs sont toujours réunies ;

- modernisation du régime du droit de grâce, afin qu'il ne s'exerce plus qu'à titre individuel et après avis d'une commission dont la composition serait fixée par la loi ;

- instauration d'un droit d'expression du Président de la République devant les parlementaires réunis en Congrès. Elle a relevé que le chef d'Etat pouvait s'exprimer devant tous les Parlements du monde à l'exception du Parlement français et a souligné que l'allocution pourrait être suivie d'un débat hors sa présence, mais non d'un vote, afin de ne pas remettre en cause la nature même du régime.

Abordant la deuxième orientation de la réforme, à savoir le renforcement des pouvoirs du Parlement, elle en a cité les principales avancées :

- une plus grande souplesse des modalités d'exercice de ses missions et dans son organisation interne ;

- une meilleure maîtrise de l'ordre du jour ;

- la discussion en séance plénière sur le texte adopté en commission, à l'exception des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, ainsi que des projets de révision de la Constitution ;

- une plus longue durée d'examen des textes ;

- la revalorisation des fonctions de contrôle et d'évaluation, au travers du vote de lois de programmation pluriannuelle des finances publiques et de l'assistance de la Cour des Comptes dans l'exercice de la mission d'évaluation des politiques publiques du Parlement ;

- la possibilité d'organiser des séances de questions d'actualité pendant les sessions extraordinaires ;

- une information du Parlement, éventuellement suivie d'un débat sans vote, en cas de décision d'intervention des forces armées à l'étranger et une

autorisation expresse du Parlement si l'intervention se prolonge au-delà de quatre mois ;

- la possibilité d'adopter des résolutions sur toutes les propositions d'actes et tous les documents émanant d'une institution de l'Union européenne ;

- la constitutionnalisation d'une commission chargée des affaires européennes.

Enfin, au titre du troisième volet de la réforme, à savoir conférer des droits nouveaux aux citoyens, elle en a cité quatre :

- l'instauration, par les députés, d'un référendum d'initiative populaire permettant à un cinquième des membres du Parlement, soutenu par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales, de présenter une proposition de loi, qui devrait être examinée par le Parlement, faute de quoi elle serait soumise à référendum ;

- la création d'un contrôle de constitutionnalité par voie d'exception, afin de permettre aux justiciables de contester, devant les juridictions ordinaires, la constitutionnalité de dispositions législatives qu'ils estiment contraires aux droits et libertés garantis par la Constitution. Elle a souligné que le juge pourrait, en cas de doute sur l'inconstitutionnalité alléguée, saisir le Conseil d'Etat ou la Cour de cassation, qui pourraient, à leur tour, saisir le Conseil constitutionnel ;

- l'institution d'un défenseur des droits du citoyen. Signalant que si la création en 1973 du Médiateur de la République a constitué un progrès notable en matière de protection des droits des administrés, il convenait aujourd'hui de remplacer cette autorité par un défenseur des droits du citoyen, doté de pouvoirs plus étendus et que toute personne s'estimant lésée par le fonctionnement d'un service public pourrait saisir directement. Elle a ajouté que le périmètre exact d'intervention de cette nouvelle instance devrait être défini par le législateur organique mais qu'en tout état de cause, le gouvernement, qui avait bien noté la volonté de la commission des lois du Sénat de maintenir l'autonomie du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, ne souhaitait pas attendre l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle pour nommer le Contrôleur pour lequel la commission, a-t-elle rappelé, a donné un avis favorable, unanime, à la candidature de M. Jean-Marie Delarue.

- l'obligation de consulter les Français, par référendum, sur tout projet d'adhésion à l'Union européenne d'un pays qui représente plus de 5 % de la population de l'Union, eu égard à l'impact d'une telle adhésion sur le fonctionnement des institutions européennes.

Mme Rachida Dati, garde des sceaux, ministre de la justice, a conclu par la réforme du Conseil supérieur de la magistrature (CSM). Elle a expliqué que la réforme répondait aux reproches régulièrement adressés à cette instance. D'une part, elle propose que le CSM ne soit plus présidé par le Président de la République, ni par le garde des sceaux, mais par les deux plus hauts magistrats de France et que son avis soit sollicité pour les nominations de procureurs généraux, afin de ne plus faire peser sur le CSM un soupçon de dépendance à l'égard du pouvoir exécutif ; d'autre part, elle prévoit que le CSM serait majoritairement composé de non-magistrats, et ce, afin de ne plus susciter de critiques de corporatisme.

Elle a ajouté que le projet de loi constitutionnelle consacrait l'existence de la formation plénière du CSM, qui réunit les formations compétentes pour les magistrats du siège et pour ceux du parquet.

Elle a précisé enfin que le texte prévoyait la possibilité pour les justiciables de saisir le Conseil supérieur de la magistrature en cas de dysfonctionnement allégué de la justice.

Après avoir salué la qualité du travail et le souci de consensus du comité Balladur, M. Roger Karoutchi, secrétaire d'Etat chargé des relations avec le Parlement, a souligné que le projet de loi constitutionnelle marquait également la volonté du Gouvernement de dépasser les clivages politiques pour faire aboutir des réformes souhaitées depuis des années, voire des décennies, par tous les groupes parlementaires.

Jugeant peu satisfaisant le système actuel de législation, il estimait nécessaire d'évoluer vers un système de coresponsabilité qui permette au gouvernement, à la majorité, mais aussi à l'opposition, de jouer son rôle au profit de tous les Français. C'est pourquoi le projet de loi initial et les amendements adoptés par les députés ont, en grande partie, porté sur le renforcement des droits du Parlement, renforcement marqué par trois orientations :

- améliorer la représentativité du Parlement ;
- faire du contrôle et de l'évaluation une mission essentielle du Parlement ;
- rendre plus lisible et plus efficace le travail législatif.

Sur le premier point, il a indiqué que le projet de loi constitutionnelle :

- préservait opportunément la mission spécifique du Sénat de représentation des collectivités territoriales, jugeant nécessaire de ne pas faire du Sénat le clone de l'Assemblée nationale, ce qui ferait perdre au bicamérisme toute utilité. Le texte précise, a-t-il ajouté, que le Sénat représente les collectivités territoriales « en tenant compte de leur population » afin que le mode d'élection des sénateurs ne conduise pas à une disproportion excessive du poids de certaines collectivités territoriales au regard de leur population, sans aboutir pour autant à ce que les sénateurs ne soient plus élus essentiellement par des élus ;

- prévoyait que les Français établis hors de France seraient représentés également à l'Assemblée nationale ;

- fixait, à l'initiative de l'Assemblée nationale, un nombre maximum de députés (577) en laissant au Sénat le soin d'examiner cette question pour lui-même. Il a précisé que le Gouvernement souhaitait que, de ce point de vue, la Constitution conserve une certaine cohérence ;

- prévoyait que le redécoupage des circonscriptions à l'Assemblée nationale serait effectué de manière régulière après avis d'une commission indépendante et que, pour le Sénat, cette commission aurait à se prononcer sur la répartition des sièges entre les circonscriptions ;

- permettait aux membres du Gouvernement de retrouver leur siège au Parlement après l'exercice de leurs fonctions ministérielles.

Abordant le deuxième volet du renforcement des droits du Parlement, à savoir les missions de contrôle et d'évaluation, M. Roger Karoutchi a indiqué que le texte prévoyait :

- la consécration du rôle du Parlement en matière de contrôle de l'action du gouvernement et, par un amendement adopté par l'Assemblée nationale avec un avis favorable du gouvernement, d'évaluation des politiques publiques ;

- la possibilité, pour les assemblées, d'adopter des résolutions en matière européenne ;

- la création d'une commission chargée des affaires européennes ;

- la possibilité, pour soixante parlementaires, d'obtenir un débat pour engager un recours devant la Cour de justice européenne pour violation du principe de subsidiarité ;

- l'organisation en séance plénière, une semaine par mois, de travaux prioritairement consacrés au contrôle parlementaire, précisant que si le Gouvernement n'était pas hostile à cette mesure, il craignait une « rigidification » des conditions de fixation de l'ordre du jour.

Au titre du troisième et dernier volet du renforcement du rôle du Parlement (rendre plus lisible et plus efficace le travail législatif), il a précisé que :

- les assemblées auraient désormais la maîtrise de la moitié de leur ordre du jour, indiquant que les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, ainsi que les textes qui demeureraient trop longtemps en navette, resteraient prioritaires ;

- le rôle des commissions permanentes serait renforcé par plusieurs mesures : possibilité de créer jusqu'à huit commissions permanentes, débat en séance plénière sur le texte adopté en commission, publicité des auditions des commissions. Il s'est toutefois demandé si le principe de cette publicité ne relevait pas plus des règlements des assemblées que de la Constitution ;

- le recours à l'article 49-3 de la Constitution serait limité à un texte par session, ainsi qu'aux projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale ;

- le droit d'amendement serait renforcé au travers d'une disposition, adoptée par les députés, prévoyant que tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il a un lien, même indirect, avec le texte déposé, et ce, afin de prévenir une jurisprudence trop restrictive du Conseil constitutionnel ;

- le Parlement disposerait de plus de temps pour examiner les textes, soulignant, d'une part, que les députés avaient allongé les délais prévus par le projet de loi initial à six semaines en première lecture devant la première assemblée saisie et trois semaines devant la seconde assemblée, d'autre part, que la procédure d'urgence serait plus encadrée avec un droit de veto des conférences des présidents des deux assemblées ;

- les présidents des assemblées pourraient, sur des questions juridiques ponctuelles et délicates, saisir le Conseil d'Etat pour examiner une proposition de loi en vue de son passage en commission ;

- le gouvernement pourrait, y compris à la demande des groupes parlementaires, faire une déclaration devant les assemblées, suivie d'un vote sans mise en jeu de sa responsabilité, et ce, afin de permettre au Parlement de marquer une volonté politique sans adopter une loi dénuée de portée normative. Il a indiqué que le Gouvernement avait souhaité créer un mécanisme de résolutions afin de permettre aux assemblées de prendre position sur certaines orientations politiques sans avoir à les insérer dans un dispositif normatif, mais que la formule proposée par l'Assemblée nationale avait recueilli l'accord du Gouvernement, qui l'avait jugée conforme à l'objectif poursuivi ;

- le Président de chaque assemblée pourrait opposer l'irrecevabilité à un amendement intervenant dans une matière non législative ;

- le champ des lois de programmation serait étendu en dehors du champ économique et social ;

- les lois rétroactives seraient interdites, sauf motif déterminant d'intérêt général ;

- les ratifications implicites d'ordonnances seraient désormais impossibles ;

- des lois de programmation définissant des orientations pluriannuelles pour les finances publiques pourraient être adoptées ;

- les projets de loi seraient élaborés dans les conditions prévues par une loi organique, sorte de LOLF pour les lois non budgétaires, précisant que si le Gouvernement n'est pas défavorable à un tel dispositif, il estime qu'il doit pouvoir encore être amélioré.

M. Jean-Jacques Hiest, président et rapporteur, s'est demandé :

- si la procédure d'avis prévue par le nouvel article 13 de la Constitution était susceptible de concerner les magistrats ;

- si les propositions de loi soumises à référendum en vertu du nouvel article 11 de la Constitution pouvaient faire l'objet d'un contrôle de constitutionnalité a priori ;

- si le dispositif adopté par l'Assemblée nationale tendant à limiter les lois rétroactives ne risquait pas de remettre en cause le principe de non-rétroactivité de la loi pénale, posé à l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789 ;

- s'il ne serait pas opportun de prévoir à l'article 61-1 de la Constitution que des juridictions -comme le Tribunal des conflits ou la Cour de justice de la République- qui ne relèvent ni de l'ordre administratif, ni de l'ordre judiciaire, puissent saisir directement le Conseil constitutionnel dans le cadre du renvoi préjudiciel destiné à assurer un contrôle de constitutionnalité a posteriori ;

- si la saisine du défenseur des droits des citoyens serait soumise à une condition de nationalité, comme sa dénomination pourrait le laisser supposer.

Il a également rappelé la volonté de la commission des lois de ne pas faire disparaître le Contrôleur général des lieux de privation de liberté au profit du défenseur des droits du citoyen, au moins jusqu'au terme du premier mandat de six ans du Contrôleur.

Il s'est enfin interrogé sur l'intérêt de trois amendements adoptés par les députés :

- celui tendant à remplacer, par un débat thématique, le mécanisme des résolutions proposé par le projet de loi, en particulier pour éviter le vote de lois mémorielles ;

- celui visant à faciliter la création par le législateur de « blocs de contentieux », relayant l'inquiétude de nombreux magistrats de l'ordre administratif sur ce point ;

- celui tendant à préciser, à l'article 34 de la Constitution, que « la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités professionnelles et sociales », alors que le principe selon lequel la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives avait été inscrit à l'article 3 de la Constitution en 1999.

En réponse, Mme Rachida Dati a indiqué que :

- le Conseil supérieur de la magistrature continuerait à donner un avis sur la nomination des magistrats et serait désormais consulté sur la nomination des procureurs généraux, procédure a priori exclusive de la nouvelle procédure d'avis prévue à l'article 13 de la Constitution ;

- le contrôle du Conseil constitutionnel exercé a priori dans le cadre du projet de référendum d'initiative populaire pourrait porter sur la conformité du contenu du projet à la Constitution ;

- le dispositif tendant à limiter les lois rétroactives est parfaitement compatible avec l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;

- le Tribunal des conflits, ne statuant pas au fond, n'était pas concerné par la procédure d'exception d'inconstitutionnalité et la Cour de justice de la République pourrait poser une question préjudicielle à la Cour de cassation ;

- la question d'une fusion du Contrôleur général des lieux de privation de liberté au sein du Défenseur des droits du citoyen ne se poserait effectivement qu'à l'expiration du premier mandat du Contrôleur ;

- le principe d'égal accès aux responsabilités professionnelles et sociales avait plus sa place dans le préambule de la Constitution que dans la Constitution elle-même ;

- la saisine du Défenseur des droits du citoyen ne devrait pas être réservée aux seuls citoyens français ;

- l'amendement sur les blocs de contentieux était né de la volonté des députés de clarifier la répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction ; le Gouvernement préférerait attendre les conclusions de la commission de réflexion sur la répartition des contentieux, dite « Commission Guinchard ».

Abordant la question des résolutions, M. Roger Karoutchi a fait part des craintes exprimées par les députés que le mécanisme proposé par le projet de loi ne ressuscite la pratique de la IV^e République, facteur d'instabilité ministérielle.

M. Jean-Pierre Sueur a douté de la volonté du Gouvernement d'admettre l'alternance politique au Sénat, observant que le Gouvernement multipliait les signes de refus de rééquilibrage du corps électoral, en premier lieu, parce que le projet de loi précisait que le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales « en tenant compte de la population », alors que le comité Balladur avait proposé l'expression : « en fonction de la population », en second lieu, parce que M. Roger Karoutchi avait indiqué, dans son intervention, que les sénateurs devaient être élus « essentiellement par des élus ». Par ailleurs, constatant que Mme Rachida Dati avait exprimé le souhait qu'un étranger puisse saisir le défenseur des droits du citoyen, il a appelé de ses vœux l'inscription dans la Constitution du droit de vote des étrangers, sous certaines conditions, relevant que ce droit, promis par le Président de la République lors de la campagne électorale, était reconnu dans la majorité des pays européens.

M. Jean-René Lecerf a mis en avant l'insuffisante visibilité de nombreuses dispositions du texte, compte tenu des fréquents renvois à des lois organiques ou aux règlements des assemblées, citant les exemples du Défenseur des droits du citoyen, dont le périmètre précis d'intervention n'est pas encore arrêté, et de l'examen en séance plénière sur le texte adopté en commission, qui pourrait avoir pour conséquence non souhaitable la présence du gouvernement aux séances de commission, en particulier celles d'examen des amendements extérieurs.

Mme Alima Boumediene-Thiery a regretté l'adoption par les députés de l'amendement tendant à rendre obligatoire la consultation des Français par référendum sur tout projet d'adhésion à l'Union européenne d'un pays qui représente plus de cinq pour cent de la population de l'Union, notant que cette disposition visait implicitement la Turquie. Elle s'est, par ailleurs, interrogée sur l'intérêt de créer un défenseur des droits du citoyen eu égard au nombre des instances actuellement chargées de la protection des droits et des libertés fondamentales. Elle a enfin exprimé la crainte que l'amendement sur la répartition des contentieux entre les deux ordres de juridiction, adopté par les députés alors que les commissions Mazeaud et Guinchard n'ont pas encore rendu leurs conclusions, n'ait pour effet de créer une juridiction d'exception pour le contentieux des étrangers.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat a pointé la contradiction entre l'ambition du projet de loi – moderniser et rééquilibrer nos institutions - et le refus de le soumettre à référendum. Après s'être déclarée sceptique quant à la volonté du Gouvernement de mieux respecter à l'avenir le travail parlementaire, elle a jugé peu satisfaisantes les modifications du texte en matière de fixation de l'ordre du jour. Elle a regretté que, telle qu'elle a été prévue par les députés, la déclaration thématique du Gouvernement donne lieu à un débat et à un vote, mais sans conduire à une possibilité de mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement. Elle s'est interrogée sur les compétences qui seraient dévolues à la commission pour les affaires européennes et sur l'articulation de ses travaux avec ceux des commissions permanentes. Elle a estimé peu pertinent de fixer un seuil démographique de 5 % dans la Constitution, a demandé plus de précisions sur les contours exacts de la mission du défenseur des droits du citoyen, indiquant au passage partager le souhait de M. Jean-Pierre Sueur d'instaurer le droit de vote des étrangers en France.

Après avoir noté que le Gouvernement n'envisageait pas initialement de modifier l'article 34 de la Constitution, M. François Zocchetto s'est étonné que les députés aient souhaité y inscrire le principe de non-rétroactivité de la loi, au risque de créer des difficultés d'articulation avec l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Relevant que le projet de loi constitutionnelle prévoyait que le garde des sceaux pourrait, sauf en matière disciplinaire, assister aux séances du Conseil supérieur de la magistrature, il s'est demandé quel serait son rôle. Il s'est enfin interrogé sur l'apport de l'amendement, adopté par les députés, substituant à l'expression « comité chargé des affaires européennes » celle de « commission chargée des affaires européennes », alors que le terme « commission » est aujourd'hui réservé aux six commissions permanentes.

Regrettant certaines modifications apportées au texte par les députés, M. Patrice Gélard s'est déclaré gêné que les ministres les endossent dans leur discours, donnant le sentiment d'une faible marge de manœuvre pour le Sénat. Il a annoncé son intention de déposer quelques amendements, parmi lesquels la suppression de la disposition qui fait des anciens présidents de la République des membres de droit du Conseil constitutionnel et l'encadrement du référendum d'initiative populaire par un quorum de participation de 50 %. Il s'est par ailleurs inquiété de ce que le texte oblige désormais les parlementaires à ratifier explicitement les ordonnances, évolution qui, compte tenu de la perte de maîtrise de l'ordre du jour par le gouvernement, pourrait conduire à une forte insécurité juridique.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a regretté que les ministres donnent l'impression, dans leur propos, que le projet de révision constitutionnelle est d'ores et déjà adopté par le Congrès.

Observant que le texte vise à rééquilibrer les institutions et à rétablir la séparation des pouvoirs, M. Pierre Fauchon s'est demandé s'il n'eût pas été préférable d'aller au bout de cette logique et de créer un véritable régime présidentiel en supprimant la possibilité pour l'Assemblée nationale de mettre en cause la responsabilité du gouvernement.

M. Nicolas Alfonsi a noté que l'encadrement du recours au troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution était présenté comme un progrès, alors qu'en raison de l'avènement du fait majoritaire depuis 1962, renforcé par le quinquennat et l'inversion du calendrier électoral en 2002, il était en pratique faiblement utilisé.

Mme Rachida Dati a déclaré que :

- l'amendement sur la création de « blocs de contentieux » n'aurait pas pour effet de créer une juridiction d'exception spécialisée en droit des étrangers ;

- la révision constitutionnelle pouvait parfaitement être adoptée par les représentants du peuple réunis en Congrès, en vertu de l'article 89 de la Constitution ;

- la présence du garde des sceaux aux séances du CSM se justifiait par le fait que cette instance devrait se réunir pour répondre aux demandes d'avis formulées par le Président de la République au titre de l'article 64 de la Constitution, mais qu'en tout état de cause le garde des sceaux n'aurait pas de voix délibérative, comme c'est le cas aujourd'hui ;

- le chiffre de 5 % ne visait pas spécifiquement la Turquie, mais tout pays dont l'adhésion, compte tenu de son poids démographique, risquait de déséquilibrer les institutions européennes ;

- l'amendement sur la non-rétroactivité de la loi était plus strict que la jurisprudence actuelle du Conseil constitutionnel ; il ne concerne pas les lois pénales, pour lesquelles les règles actuelles fondées sur l'article VIII de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 restent valables ;

- l'encadrement du recours au référendum d'initiative populaire était nécessaire, mais sans le vider de sa substance ;

- la question du droit de vote des étrangers ne faisait pas consensus ;

- le défenseur des droits du citoyen avait vocation à regrouper toutes les autorités chargées de recueillir les plaintes de personnes s'estimant lésées par le fonctionnement d'un service public.

En réponse à MM. Bernard Frimat et Robert Badinter, qui s'étonnaient qu'on puisse proposer au pouvoir constituant de créer une institution aussi fondamentale sans en préciser clairement les contours, Mme Rachida Dati a insisté sur le fait qu'il appartiendrait au législateur organique de préciser son périmètre d'action selon une approche pragmatique et progressive. Elle a souligné qu'outre celles de l'actuel Médiateur de la République pourraient notamment être reprises les attributions de la commission nationale de déontologie de la sécurité.

M. Roger Karoutchi a, quant à lui, indiqué que :

- la réforme consistant principalement à renforcer les pouvoirs du Parlement, il était légitime de la soumettre au Congrès ;

- l'allongement des délais d'examen des textes par le Parlement permettrait de mettre un terme à certaines pratiques actuelles ;

- la suppression, par les députés, de l'article du projet de loi ouvrant la possibilité d'adopter des résolutions politiques ne remettait pas en cause les mécanismes existants d'engagement de la responsabilité du gouvernement ;

- le changement terminologique comité-commission opéré par les députés ne signifiait pas que l'instance chargée des affaires européennes serait dotée de pouvoirs comparables à ceux de commissions permanentes ;

- l'expression « élus essentiellement par des élus » utilisée à propos de l'élection des sénateurs était directement tirée de la décision du Conseil constitutionnel du 6 juillet 2000 ;

- il était nécessaire de prévoir des réunions de commission à huis clos ;

- l'insécurité juridique résultant de l'obligation de ratification explicite des ordonnances était relative, une ordonnance ne pouvant plus être contestée devant le Conseil d'Etat à l'expiration d'un délai de deux mois ;

- ni le comité Balladur, ni le Gouvernement n'avaient jugé opportun d'instaurer un régime présidentiel en France ;

- l'encadrement de la procédure du troisième alinéa de l'article 49 traduisait la volonté de renforcer le rôle du Parlement, tout en maintenant cet outil utile, en cas de majorités étroites.

Enfin, en réponse à M. Jacques Gautier qui s'inquiétait des risques de limitation du nombre des membres du Conseil économique et social à 233 au regard de ses attributions nouvelles en matière d'environnement, M. Roger Karoutchi a fait valoir que cette extension de compétence, souhaitée par le Conseil économique et social, ne déséquilibrait pas l'institution.

ANNEXE 4
LES ORGANISMES DONT LES DIRIGEANTS
SERAIENT NOMMÉS APRÈS AVIS DU PARLEMENT

(d'après les recommandations du « Comité Balladur »)

- Au titre de la protection des droits et libertés :

l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles, l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires, l'Autorité des marchés financiers, l'Autorité de sûreté nucléaire, le Comité consultatif d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé, la Commission consultative du secret de la défense nationale, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, la Commission nationale des interceptions de sécurité, la Commission nationale du débat public, la Commission des participations et des transferts, la Commission nationale d'équipement commercial, la Commission de régulation de l'énergie, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, la Commission des sondages, le Conseil de la concurrence, le Conseil supérieur de l'audiovisuel, le Défenseur des enfants, la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, la Haute autorité de santé et le Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

- Au titre de la vie économique :

la Banque de France, la Caisse des dépôts et consignations, le Centre national de la recherche scientifique, Charbonnages de France, le Commissariat à l'énergie atomique, Electricité de France, la Compagnie nationale du Rhône, l'Institut national de l'audiovisuel, la Société nationale des chemins de fer français, la Société financière de radiodiffusion-télédiffusion de France, Voies navigables de France.

ANNEXE 5

ORGANISATION DE L'ORDRE DU JOUR DANS LES PARLEMENTS ÉTRANGERS

(Source : commission des lois)

| Pays | Décisionnaire de l'ordre du jour | Facultés de contestation | Réserve à l'opposition | Échéancier |
|--------------------|---|--|--|---|
| Royaume-Uni | <ul style="list-style-type: none"> - Chambre des Communes : méthode de planification systématique des projets de loi par le Gouvernement, après concertation de la majorité et de l'opposition. - Chambre des Lords : calendrier moins formalisé : consensus obtenu grâce à des discussions informelles entre les principaux groupes. | <p>Lorsqu'un député n'est pas satisfait de la réponse apportée à une question orale, il peut demander que le sujet soit inscrit à la fin de l'ordre du jour avant l'ajournement de la séance en cours.</p> | <p>- Chambre des Communes : 20 jours sur 155, dont 17 pour le 1^{er} parti de l'opposition : uniquement pour des motions (pas de proposition de loi). C'est le Gouvernement qui fixe ces jours.</p> | <p>- Chambres des Communes : Deux semaines (mais calendrier annuel publié par the <i>Leader of the House</i>¹)</p> |
| Allemagne | <ul style="list-style-type: none"> - Bundestag et Bundesrat : le Comité des doyens² fixe l'ordre du jour par consensus. | <p>Le président fédéral, le chancelier ou un tiers des membres du Bundestag peut demander à inscrire à l'ordre du jour de la prochaine séance les projets de loi considérés comme urgents</p> | <p>Pas de séance réservée ni de pouvoirs d'initiative particuliers.</p> | <p>D'une semaine sur l'autre (en siégeant deux semaines par mois)</p> |
| Italie | <ul style="list-style-type: none"> - Chambre des députés et Sénat : La Conférence des Présidents de groupe, où est représenté le Gouvernement, fixe l'ordre du jour. | <p>Il n'existe pas d'ordre du jour prioritaire décidé par le Gouvernement.</p> <p>Le calendrier doit être approuvé par les présidents de groupes représentant les trois quarts des effectifs de l'assemblée.</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Le Président de la Chambre des députés doit en tout état de cause réserver 1/5 des sujets à traiter et du temps global disponible aux groupes d'opinion contraire et le répartir en proportion de leur importance numérique. - Au Sénat, la Conférence des Présidents réserve une fois tous les 2 mois quatre séances à l'examen de propositions de loi ou de questions présentées par le groupe parlementaire de l'opposition. | <ul style="list-style-type: none"> - Chambre des députés : calendrier sur 3 semaines - Sénat : calendrier mensuel |

¹ Membre du Gouvernement chargé des fonctions de ministre des relations avec le Parlement.

² Le Comité est composé du président du Bundestag, des vice-présidents et de 23 représentants désignés par les groupes parlementaires.

| Pays | Décisionnaire de l'ordre du jour | Facultés de contestation | Réserve à l'opposition | Échéancier |
|-------------------|--|---|--|---|
| Pologne | - Diète et Sénat : le Bureau a la maîtrise de l'ordre du jour. L'ordre du jour est fixé par le Président, après avis du Conseil des doyens ¹ . | | Pas de séance réservée ni de pouvoirs d'initiative particuliers. | - Diète : 3 semaines - Sénat : en fonction de la Diète |
| Espagne | - Congrès des députés : ordre du jour fixé par le Président, en accord avec la Conférence des Présidents (vote à la majorité). - Sénat : le Bureau fixe l'ordre du jour (largement contraint par délais). | Le Gouvernement, par le biais du secrétaire d'Etat chargé des relations avec les Cortès, peut faire inscrire une « affaire à caractère prioritaire » à l'ordre du jour. | Pas de séance réservée ni de pouvoirs d'initiative particuliers. | - Congrès des députés : d'une semaine sur l'autre (en siégeant trois semaines par mois) |
| Finlande | - Conférence des Présidents, présidée par le président de chambre, sans participation du Gouvernement. | | Pas de séance réservée ni de pouvoirs d'initiative particuliers. | Plusieurs mois |
| Luxembourg | - Conférence des Présidents, présidée par le président de chambre. | L'ordre du jour ne peut être modifié que par un vote émis à l'initiative, soit du Président de la Chambre, soit du Gouvernement ou d'un membre de la Chambre dont la proposition doit être appuyée par cinq membres au moins. | Pas de séance réservée ni de pouvoirs d'initiative particuliers. | D'une semaine sur l'autre |

¹ Le Conseil des doyens est une instance consultative composée du Président de la chambre, des vice-présidents et des représentants des groupes parlementaires.

| Pays | Décisionnaire de l'ordre du jour | Facultés de contestation | Réserve à l'opposition | Échéancier |
|-----------------|--|--|---|----------------------------------|
| Belgique | <p>- Chambre des représentants : la Conférence des Présidents, où est représenté le Gouvernement.</p> <p>- Sénat : le Bureau (sans représentant du Gouvernement).</p> | <p>- à la Chambre : Une proposition de modification de l'ordre du jour peut être déposée par huit députés au moins. Elle fait alors l'objet d'une discussion et d'un vote, après lequel l'ordre du jour ne peut plus être remis en cause que par une motion émanant du tiers des membres de la Chambre.</p> <p>- au Sénat : toute contestation de l'ordre du jour arrêté entraîne une discussion et un vote.</p> | <p>Priorité est donnée à l'examen des budgets et des projets de loi. Les propositions de loi qui y sont liées sont jointes à la discussion, les autres n'étant inscrites que sur demande de leur auteur (une réunion par mois est consacrée en priorité à leur examen).</p> | <p>D'une semaine sur l'autre</p> |
| Portugal | <p>L'ordre du jour de l'Assemblée est fixé par son Président, après concertation avec la Conférence des représentants des groupes parlementaires. Le Gouvernement peut s'y faire représenter.</p> <p>Le Gouvernement peut demander l'inscription prioritaire d'un de ses textes présentant « un intérêt national devant être traité d'urgence ». Le Président de l'Assemblée décide alors d'accorder ou non cette priorité, après avoir consulté la Conférence des groupes parlementaires.</p> | <p>Une fois fixé, l'ordre du jour ne peut être ni modifié, ni interrompu, à moins que le règlement ne le prévoit expressément ou que l'assemblée ne le décide par une délibération.</p> | <p>Tous les groupes parlementaires ont la possibilité de contribuer à la programmation de l'ordre du jour des séances publiques, en fonction de leur importance numérique. Un groupe ne comptant que dix députés peut fixer l'ordre du jour d'une séance par session ; il peut le faire pour deux séances s'il rassemble au moins un dixième des 230 députés et pour deux séances supplémentaires par dixième de l'effectif au-delà de ce seuil. Tout parlementaire n'appartenant à aucun groupe peut obtenir l'inscription à l'ordre du jour d'une proposition de loi ou de résolution par session, dès lors que la commission compétente en a proposé l'examen.</p> | <p>Deux semaines</p> |

| Pays | Décisionnaire de l'ordre du jour | Facultés de contestation | Réserve à l'opposition | Échéancier |
|---------------------------|---|---|---|-----------------------------------|
| Grèce | La Conférence des Présidents examine l'ordre du jour, dont la maîtrise appartient essentiellement au président de la Chambre. Le Gouvernement n'y est pas représenté, mais collabore étroitement avec le président de la Chambre. | Sur requête du ministre compétent ou d'un trentième du nombre total des membres de la Chambre, possibilité de modifier l'ordre de discussion des textes inscrits à l'ordre du jour. | La Vouli réserve une séance par mois aux propositions de loi en suspens, la quasi-totalité provenant des groupes de l'opposition. | D'une semaine sur l'autre |
| République tchèque | Au Sénat comme à la Chambre des députés, l'ordre du jour est fixé par l'assemblée plénière sur la proposition du président. Le Gouvernement n'a pas de pouvoir pour fixer tout ou partie de l'ordre du jour. | Deux groupes politiques ou 50 députés peuvent s'opposer à une modification de l'ordre du jour. | Pas de séance réservée ni de pouvoirs d'initiative particuliers. | Pas de programmation à long terme |
| Autriche | Au Bundestag comme au Bundesrat, l'ordre du jour est fixé par les Présidents des assemblées, qui ont toutefois l'obligation de consulter la Conférence des Présidents ¹ . | | Pas de séance réservée ni de pouvoirs d'initiative particuliers. | Un an |
| Slovaquie | Le Président du Conseil national, en accord avec les groupes politiques, détermine l'ordre du jour. Seul le Parlement a la maîtrise de l'ordre du jour. | Au moins un cinquième des députés peut demander l'inscription à l'ordre du jour d'un texte de loi répondant à une préoccupation nouvelle qui ne figurait pas dans le programme. | Pas de séance réservée ni de pouvoirs d'initiative particuliers. | Six mois |

¹ La Conférence des Présidents (Präsidialkonferenz) est composée des présidents des groupes politiques et des vice-présidents.

ANNEXE 6
EXEMPLES ÉTRANGERS DE CONTRÔLE DE CONSTITUTIONNALITÉ

(Source : commission des lois)

| Pays | Contrôle a priori | Contrôle a posteriori | | Recours spécifique |
|------------------|--|--|---|--|
| | | Voie d'action (contrôle abstrait) | Voie d'exception (contrôle concret) | |
| Allemagne | Non sauf pour les lois autorisant la ratification des accords internationaux | <p><u>Saisine du Tribunal constitutionnel par :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - le gouvernement fédéral - le gouvernement d'un Land, - un tiers des députés du Bundestag - toute personne privée titulaire d'un droit fondamental pour violation de ce droit <p><u>Normes :</u> traité, loi, acte administratif, jugement</p> <p><u>Délai :</u> un an à compter de la publication pour les particuliers, aucun délai pour les autorités politiques</p> | <p><u>Tribunal constitutionnel saisi :</u></p> <p>soit par les juridictions (question préjudicielle)</p> <p>soit par une partie au procès en contestation du jugement qui a tranché cette question</p> | |
| Autriche | Non, sauf conflits de compétences entre Etat fédéral et Länder | <p><u>Saisine de la Cour constitutionnelle par :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - le gouvernement fédéral au regard de lois et règlements des Länder - le gouvernement d'un Land au regard des lois ou actes des autorités fédérales - tout individu qui prétend être atteint directement dans ses droits par une loi ou un règlement, quand la norme a pris effet, sans qu'une décision judiciaire soit prise ou sans qu'un acte administratif soit décrété ("recours individuel") <p><u>En outre pour les lois :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - un tiers des membres du Conseil national ou du Conseil fédéral au regard des lois fédérales <p><u>En outre pour les règlements</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - l'organe de médiation ou des institutions semblables des Länder - les communes au regard des règlements des autorités de tutelle <p><u>Délai :</u> aucun</p> | <p>Obligation de saisir la Cour constitutionnelle si la juridiction a des doutes sur la constitutionnalité d'une loi ou d'un règlement</p> <p><u>En matière de lois, saisine par :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - la Cour administrative - la Cour suprême - chaque tribunal appelé à décider en deuxième instance - les chambres juridictionnelles administratives indépendantes - la Chambre fédérale indépendante pour le droit d'asile - la Cour constitutionnelle d'office en raison d'une affaire juridique concrète pendante chez elle <p><u>En matière de règlements :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - tous les tribunaux - la Cour constitutionnelle par saisine d'office - les Chambres juridictionnelles administratives indépendantes - la Chambre fédérale indépendante pour le droit d'asile | <p>Possibilité de plainte devant la Cour constitutionnelle par le particulier en cas de violation de ses droits fondamentaux par un acte administratif individuel en dernier recours</p> |

| | | | | |
|-------------------|---|--|--|---|
| Espagne | Recours supprimé en 1985 sauf pour le contrôle des traités avant ratification, le Tribunal constitutionnel pouvant être saisi par le Gouvernement ou l'une des chambres | <u>Saisine du Tribunal constitutionnel par :</u> - le Président du Gouvernement - le Défenseur du peuple - 50 sénateurs ou 50 députés - le gouvernement des Communautés autonomes, les assemblées législatives des Communautés autonomes, les communes et provinces (sous certaines conditions), pour les actes affectant le domaine de l'autonomie <u>Normes :</u> lois, dispositions normatives ayant force de loi, émanant de l'État et des Communautés autonomes <u>Délai :</u> 3 mois à compter de la publication | Le Tribunal constitutionnel est saisi des questions d'inconstitutionnalité soulevées par n'importe quel juge soit d'office soit à la demande des parties s'il existe un doute sur la constitutionnalité d'une norme ayant force de loi qui affecte la solution du procès | <u>Amparo</u> : recours par un particulier devant le Tribunal constitutionnel contre des actes administratifs, des décisions judiciaires ou des actes n'ayant pas force de loi, lorsque sont en cause des droits fondamentaux. Ce recours peut déboucher sur l'examen de constitutionnalité de la norme par le Tribunal constitutionnel |
| Etats-Unis | | - Le pouvoir exécutif n'hésite pas à saisir la Cour suprême en interprétation d'une loi pour en limiter le contentieux à venir - Possibilité de recours en jugement déclaratoire, le particulier interrogeant le juge sur la constitutionnalité de la norme avant que cette dernière soit appliquée par l'administration - Procédure d'injonction tendant à empêcher une future application d'une loi considérée comme inconstitutionnelle | Compétence des juridictions ordinaires | |
| Grèce | Non | non | Compétence des tribunaux ordinaires La Cour de cassation ou le Conseil d'État sont saisis par le jeu normal des recours La Cour supérieure spéciale connaît des divergences entre ces deux institutions sur ce sujet | |

| | | | | |
|-----------------|--|--|--|--|
| Italie | Non | <p><u>Saisine de la Cour constitutionnelle par :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - le président du Conseil des ministres après délibération dudit conseil - le président de la région après délibération de la " Giunta " régionale, contre les lois de l'État pour des motifs de non respect du partage des compétences <p><u>Normes :</u> lois et actes ayant force de lois, de l'État, des régions, et les révisions constitutionnelles</p> <p><u>Délai :</u> 60 jours (sauf exception) à compter de la publication</p> | En cas de doute sur la constitutionnalité de la norme, le juge ordinaire doit renvoyer l'examen de cette question à la Cour constitutionnelle | Pas de recours direct des particuliers |
| Portugal | <p><u>Tribunal constitutionnel saisi par :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - le Président de la République - les Ministres pour les régions autonomes, pour les lois organiques - le Premier ministre ou 1/5è des députés pour les normes qui affectent les régions autonomes <p><u>Normes :</u> les conventions internationales avant adhésion, et les lois, décrets-lois, actes régionaux avant promulgation</p> | <p><u>Saisine du Tribunal constitutionnel par :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - le Président de la République - le Premier ministre - le Président de l'Assemblée de la République - 1/10è des députés - le Médiateur - le Procureur général de la République - les Ministres de la République, les assemblées législatives régionales, les présidents des assemblées législatives régionales ou un 1/10e des députés des assemblées législatives régionales, quand la demande de déclaration d'inconstitutionnalité se fonde sur la violation des droits des régions autonomes ou quand la demande de déclaration d'illégalité se fonde sur la violation du statut de la région ou de la loi générale de la République <p><u>Normes :</u> toutes normes</p> <p><u>Délai :</u> aucun</p> | <p>Compétence des tribunaux ordinaires</p> <p>Si un juge déclare une norme inconstitutionnelle, le ministère public doit immédiatement interjeter appel devant le Tribunal constitutionnel</p> <p>Après trois cas concrets de jugements d'inconstitutionnalité, possibilité de passage vers un contrôle abstrait de la norme</p> | <p>Il existe un contrôle d'inconstitutionnalité par omission</p> <p><u>Tribunal constitutionnel saisi par :</u> le Président de la République, le Médiateur, les présidents des assemblées régionales pour les omissions législatives concernant les régions autonomes.</p> <p><u>Effet :</u> Déclaration d'omission</p> |

ANNEXE 7
LA COMPOSITION DES CONSEILS DE JUSTICE
EN EUROPE

| Pays | Institution | Nombre de membres | Magistrats | Non-magistrats |
|-------------------|--|--------------------------|-------------------|-----------------------|
| Belgique | Conseil supérieur de la justice | 44 | 22 | 22 |
| Bulgarie | Conseil judiciaire supérieur | 25 | 14 | 11 |
| Danemark | Commission des cours et tribunaux | 12 | 7 | 5 |
| Espagne | Conseil général du pouvoir judiciaire | 21 | 13 | 8 |
| Hongrie | Conseil national judiciaire | 15 | 10 | 5 |
| Irlande | Courts Service | 17 | 9 | 8 |
| Italie | Conseil supérieur de la magistrature | 27 | 18 | 9 |
| Pays-Bas | Conseil de la magistrature | 5 | 3 | 2 |
| Pologne | Conseil national de la justice | 25 | 17 | 8 |
| Portugal | Conseil supérieur de la magistrature (siège) | 17 | 9 | 8 |
| | Conseil supérieur du ministère public | 16 | 9 | 7 |
| Roumanie | Conseil supérieur de la magistrature | 19 | 16 | 3 |
| Slovaquie* | Conseil judiciaire | 18 | 9 | 9 |

Source : Rapport d'activité du Conseil supérieur de la magistrature 2004-2005 ; Réseau européen des conseils de justice.

** Le président du Conseil judiciaire est un haut magistrat disposant d'une voix prépondérante.*

TABLEAU COMPARATIF

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi constitutionnelle | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la commission |
|---|--|---|---|
| <p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Constitution du 4 octobre 1958</p> <p><i>Art. 1^{er}.</i> — La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée.</p> <p><i>Art. 2.</i> — La langue de la République est le français</p> <p>L'emblème national est le drapeau tricolore, bleu, blanc, rouge.</p> <p>L'hymne national est la Marseillaise.</p> <p>La devise de la République est Liberté, Égalité, Fraternité.</p> <p>Son principe est : gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple.</p> | <p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Ve République</p> | <p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Ve République</p> <p>Article 1^{er} A (<i>nouveau</i>)</p> <p>L'article 1^{er} de la Constitution est <i>complété par une phrase</i> ainsi rédigée :</p> <p style="text-align: center;">« Les langues régionales appartiennent à son patrimoine. »</p> | <p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Ve République</p> <p>Article 1^{er} A</p> <p><i>I.</i> — L'article 1^{er}... ...est ainsi <i>modifié</i> :</p> <p style="text-align: center;"><i>1° Il est ajouté une phrase ainsi rédigée :</i></p> <p style="text-align: center;"><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p style="text-align: center;"><i>2° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :</i></p> <p style="text-align: center;"><i>« La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales. »</i></p> |

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi constitutionnelle | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la commission |
|--|--|---|--|
| <p>—</p> <p><i>Art. 3.</i> — La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum.</p> <p>Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice.</p> <p>Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret.</p> <p>Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques.</p> <p>La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives.</p> | <p>—</p> <p>Article 1^{er}</p> | <p>—</p> <p>Article 1^{er}</p> | <p>—</p> <p><i>II. — En conséquence, le dernier alinéa de l'article 3 de la Constitution est supprimé.</i></p> <p>Article 1^{er}</p> |
| <p><i>Art. 4.</i> — Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie.</p> <p>Ils contribuent à la mise en œuvre du principe énoncé au dernier alinéa de l'article 3 dans les conditions déterminées par la loi.</p> | <p>L'article 4 de la Constitution est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« Des droits particuliers peuvent être reconnus par la loi aux partis et groupements politiques qui n'ont pas déclaré soutenir le Gouvernement. »</p> | <p>L'article 4 de la Constitution est <i>complété par un alinéa ainsi rédigé</i> :</p> <p>« La loi garantit la participation des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation. »</p> | <p>L'article 4... ...est ainsi <i>modifié</i> :</p> <p><i>1° Dans le second alinéa, les mots : « au dernier alinéa de l'article 3 » sont remplacés par les mots : « au second alinéa de l'article premier » ;</i></p> <p><i>2° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :</i></p> <p>« La loi... ...Nation, dans le respect du pluralisme. »</p> |

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi constitutionnelle | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la commission |
|---|---|---|---|
| <p style="text-align: center;">—</p> <p><i>Art. 6.</i> — Le Président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel direct.</p> <p>Les modalités d'application du présent article sont fixées par une loi organique.</p> <p>.....</p> <p><i>Art. 8.</i> — Le Président de la République nomme le Premier ministre. Il met fin à ses fonctions sur la présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement.</p> <p>Sur la proposition du Premier ministre, il nomme les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions.</p> <p>.....</p> <p><i>Art. 11.</i> — Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au Journal Officiel, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique ou sociale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la</p> | <p style="text-align: center;">—</p> <p>Article 2</p> <p>Après le premier alinéa de l'article 6 de la Constitution, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« Nul ne peut accomplir plus de deux mandats consécutifs. »</p> <p>Article 3</p> <p>L'article 8 de la Constitution est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« Une loi organique fixe le nombre maximum des ministres et celui des autres membres du Gouvernement. »</p> | <p style="text-align: center;">—</p> <p>Article 2</p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p>« Nul ne peut être élu plus de deux fois consécutivement. »</p> <p>Article 3</p> <p>Supprimé.</p> | <p style="text-align: center;">—</p> <p>Article 2</p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p>« Nul ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs. »</p> <p>Article 3</p> <p>Maintien de la suppression.</p> |
| <p>.....</p> <p><i>Art. 11.</i> — Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au Journal Officiel, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique ou sociale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la</p> | <p>.....</p> <p>« Une loi organique fixe le nombre maximum des ministres et celui des autres membres du Gouvernement. »</p> | <p>Article 3 bis (nouveau)</p> <p><i>Après le deuxième alinéa de l'article 11 de la Constitution, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</i></p> | <p>Article 3 bis</p> <p>L'article 11 de la Constitution est ainsi modifié :</p> <p>1° Au premier alinéa, les mots : « ou sociale » sont remplacés par les mots : « , sociale ou environnementale » ;</p> |

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi constitutionnelle | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la commission |
|---|--|---|--|
| <p>Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.</p> | | | |
| <p>Lorsque le référendum est organisé sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat.</p> | | | <p>2° Après le deuxième alinéa, sont ajoutés trois alinéas ainsi rédigés :</p> |
| | | <p>« Un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. <i>La régularité de l'initiative, qui prend la forme d'une proposition de loi et qui ne peut avoir pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an, est contrôlée par le Conseil constitutionnel dans des conditions fixées par une loi organique. Si la proposition n'a pas été examinée par les deux assemblées parlementaires dans un délai fixé par la loi organique, le Président de la République soumet la proposition au référendum.</i> »</p> | <p>« Un... ...électorales. Cette initiative prend la forme d'une proposition de loi et ne peut...</p> |
| | | | <p>...an.</p> |
| | | | <p>« Les conditions de sa présentation et celles dans lesquelles le Conseil constitutionnel contrôle le respect des dispositions de l'alinéa précédent sont déterminées par une loi organique.</p> |
| | | | <p>« Si la proposition de loi n'a pas été examinée par les deux assemblées dans un délai fixé par la loi organique, le Président de la République la soumet au référendum. »</p> |
| <p>Lorsque le référendum a conclu à l'adoption du projet de loi, le Président de la République promulgue la loi dans les quinze jours qui suivent la proclamation des ré-</p> | | | <p>3° Au dernier alinéa, après le mot : « projet », sont insérés les mots : « ou de la proposition ».</p> |

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi constitutionnelle | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la commission |
|--|---|---|---|
| <p>—</p> <p>sultats de la consultation.</p> | <p>—</p> | <p>—</p> <p>Article 3 <i>ter</i> (nouveau)</p> <p><i>Dans le premier alinéa de l'article 11 de la Constitution, les mots : « ou sociale » sont remplacés par les mots : « , sociale ou environnementale ».</i></p> <p>Article 3 <i>quater</i> (nouveau)</p> <p><i>Dans le dernier alinéa de l'article 11 de la Constitution, après le mot : « projet », sont insérés les mots : « ou de la proposition ».</i></p> | <p>—</p> <p>Article 3 <i>ter</i></p> <p>Supprimé.</p> <p>Article 3 <i>quater</i></p> <p>Supprimé.</p> |
| <p>.....</p> <p><i>Art. 13.</i> — Le Président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en Conseil des ministres.</p> <p>Il nomme aux emplois civils et militaires de l'État.</p> <p>Les conseillers d'État, le grand chancelier de la Légion d'honneur, les ambassadeurs et envoyés extraordinaires, les conseillers maîtres à la Cour des comptes, les préfets, les représentants de l'État dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, les officiers généraux, les recteurs des académies, les directeurs des administrations centrales sont nommés en Conseil des ministres.</p> <p>Une loi organique détermine les autres emplois auxquels il est pourvu en Conseil des ministres, ainsi que les conditions dans les-</p> | <p>Article 4</p> <p>L'article 13 de la Constitution est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p> | <p>Article 4</p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> | <p>Article 4</p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> |

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi constitutionnelle | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la commission |
|---|--|--|--|
| <p>quelles le pouvoir de nomination du Président de la République peut être par lui délégué pour être exercé en son nom.</p> | <p>« Une loi organique détermine les emplois, autres que ceux mentionnés au troisième alinéa, pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis d'une commission constituée de membres des deux assemblées du Parlement. Elle détermine la composition de cette commission ainsi que les modalités selon lesquelles son avis est rendu. »</p> | <p>« Une loi organique détermine les emplois ou fonctions, autres que ceux mentionnés au troisième alinéa, pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la réunion des deux commissions permanentes compétentes de chaque assemblée. Le Président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque la réunion des commissions permanentes compétentes a émis un avis négatif à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. La loi détermine les commissions permanentes compétentes selon les emplois ou fonctions concernés ainsi que les modalités selon lesquelles les avis sont rendus. »</p> | <p>« Une... ...public des commissions compétentes de chaque... ...lorsque les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat ont chacune émis... ...exprimés.</p> |
| <p>..... <i>Art. 16.</i> — Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier ministre, des Présidents des assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel.</p> | <p>Article 5 L'article 16 de la Constitution est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p> | <p>Article 5 (Sans modification).</p> | <p>Article 5 (Sans modification).</p> |

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi constitutionnelle | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la commission |
|---|---|---|--|
| <p>Il en informe la Nation par un message.</p> <p>Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission. Le Conseil constitutionnel est consulté à leur sujet.</p> <p>Le Parlement se réunit de plein droit.</p> <p>L'Assemblée nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels.</p> | <p>« Après trente jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels, le Conseil constitutionnel peut être saisi par le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat, soixante députés ou soixante sénateurs, aux fins d'examiner si les conditions énoncées au premier alinéa demeurent réunies. Il se prononce dans les délais les plus brefs par un avis public. Il procède de plein droit à cet examen et se prononce dans les mêmes conditions au terme de soixante jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels et à tout moment au-delà de cette durée. »</p> | <p>Article 6</p> <p>L'article 17 de la Constitution est ainsi rédigé :</p> <p>(Alinéa sans modification).</p> | <p>Article 6</p> <p>(Sans modification).</p> |
| <p>Art. 17. — Le Président de la République a le droit de faire grâce.</p> | <p>Article 6</p> <p>L'article 17 de la Constitution est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>« Art. 17. — Le Président de la République a le droit de faire grâce à titre individuel. Il exerce ce droit après avis d'une commission dont la composition est fixée par la loi. »</p> | <p>Article 6</p> <p>L'article 17 de la Constitution est ainsi rédigé :</p> <p>(Alinéa sans modification).</p> | <p>Article 6</p> <p>(Sans modification).</p> |

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi constitutionnelle | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la commission |
|--|--|--|--|
| <p><i>Art. 18.</i> — Le Président de la République communique avec les deux assemblées du Parlement par des messages qu'il fait lire et qui ne donnent lieu à aucun débat.</p> | <p>Article 7</p> <p>Il est inséré, après le premier alinéa de l'article 18 de la Constitution, un alinéa ainsi rédigé :</p> | <p>Article 7</p> <p>L'article 18 de la Constitution est ainsi modifié :</p> <p>1° Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p> | <p>Article 7</p> <p><i>(Sans modification).</i></p> |
| <p>Hors session, le Parlement est réuni spécialement à cet effet.</p> | <p>« Il peut prendre la parole devant le Parlement réuni à cet effet en Congrès ou devant l'une ou l'autre de ses assemblées. Sa déclaration peut donner lieu, hors sa présence, à un débat qui n'est suivi d'aucun vote. » ;</p> | <p>« Il peut prendre la parole devant le Parlement réuni à cet effet en Congrès. Sa déclaration peut donner lieu, hors sa présence, à un débat qui ne fait l'objet d'aucun vote. »</p> <p>2° Dans le dernier alinéa, les mots : « le Parlement est réuni » sont remplacés par les mots : « les assemblées parlementaires sont réunies ».</p> | |
| <p><i>Art. 21.</i> — Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement. Il est responsable de la Défense nationale. Il assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires.</p> | <p>Article 8</p> <p>L'article 21 de la Constitution est modifié ainsi qu'il suit :</p> | <p>Article 8</p> <p>Supprimé.</p> | <p>Article 8</p> <p>Maintien de la suppression.</p> |
| <p>Il peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres.</p> | <p>1° La deuxième phrase du premier alinéa est supprimée ;</p> <p>2° Il est ajouté à la fin du premier alinéa la phrase suivante :</p> <p>« Il met en œuvre les décisions prises au titre de l'article 15 en matière de défense nationale. »</p> | | |

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi constitutionnelle | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la commission |
|--|--|---|--|
| <p>Il supplée, le cas échéant, le Président de la République dans la présidence des conseils et comités prévus à l'article 15.</p> <p>Il peut, à titre exceptionnel, le suppléer pour la présidence d'un Conseil des ministres en vertu d'une délégation expresse et pour un ordre du jour déterminé.</p> <p><i>Art. 15. — Cf. annexe.</i></p> | <p>Article 9</p> <p>L'article 24 de la Constitution est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>« Art. 24. — Le Parlement vote la loi et contrôle l'action du Gouvernement.</p> <p>« Il comprend l'Assemblée nationale et le Sénat.</p> <p>« Les députés à l'Assemblée nationale sont élus au suffrage direct.</p> <p>« Le Sénat est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République en tenant compte de leur population.</p> <p>« Les Français établis hors de France sont représentés à l'Assemblée nationale et au Sénat. »</p> | <p>Article 9</p> <p>L'article 24 de la Constitution est ainsi rédigé :</p> <p>« Art. 24. — Le Parlement vote la loi et contrôle l'action du Gouvernement. <i>Il concourt à l'évaluation des politiques publiques.</i></p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p>« Les députés à l'Assemblée nationale, dont le nombre ne peut excéder cinq cent soixante-dix-sept, sont élus au suffrage direct.</p> <p>« Le Sénat est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République en tenant compte de leur population.</p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> | <p>Article 9</p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p>« Art. 24. — Le... ...loi. <i>Il en mesure les effets. Il contrôle l'action du Gouvernement et évalue les politiques publiques.</i></p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p>« Le Sénat, dont le nombre de membres ne peut excéder trois cent quarante-huit, est élu au suffrage indirect par un corps électoral essentiellement composé de membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales. Il assure... ...population.</p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> |

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi constitutionnelle | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la commission |
|--|---|--|---|
| <p style="text-align: center;">—</p> <p><i>Art. 25.</i> — Une loi organique fixe la durée des pouvoirs de chaque assemblée, le nombre de ses membres, leur indemnité, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités.</p> <p>Elle fixe également les conditions dans lesquelles sont élues les personnes appelées à assurer, en cas de vacance du siège, le remplacement des députés ou des sénateurs jusqu'au renouvellement général ou partiel de l'assemblée à laquelle ils appartenaient.</p> <p>.....</p> <p><i>Art. 33.</i> — Les séances des deux assemblées sont publiques. Le compte rendu intégral des débats est publié au <i>Journal officiel</i>.</p> <p>Chaque assemblée peut siéger en comité secret à la demande du Premier ministre ou d'un dixième de ses membres.</p> | <p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 10</p> <p>L'article 25 de la Constitution est modifié ainsi qu'il suit :</p> <p>1° Son deuxième alinéa est complété par les mots : « ou leur remplacement temporaire en cas d'acceptation par eux de fonctions gouvernementales » ;</p> <p>2° Est ajouté un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« Une commission indépendante, dont la loi fixe les règles d'organisation et de fonctionnement, se prononce par un avis public sur les projets et propositions tendant à délimiter les circonscriptions pour l'élection des députés ou des sénateurs ou à répartir les sièges entre elles. »</p> | <p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 10</p> <p>L'article 25 de la Constitution est ainsi modifié :</p> <p>1° Le deuxième alinéa est complété par les mots : « ou leur remplacement temporaire en cas d'acceptation par eux de fonctions gouvernementales » ;</p> <p>2° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« Une commission indépendante, dont la loi fixe la composition et les règles d'organisation et de fonctionnement, se prononce par un avis public sur les projets de texte et propositions de loi délimitant les circonscriptions pour l'élection des députés ou des sénateurs ou répartissant les sièges entre elles. »</p> <p style="text-align: center;">Article 10 bis (nouveau)</p> <p style="text-align: center;"><i>L'article 33 de la Constitution est complété par un alinéa ainsi rédigé :</i></p> <p style="text-align: center;">« Les auditions auxquelles procèdent les commissions instituées au sein de chaque assemblée sont publi-</p> | <p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 10</p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p>1° <i>(Sans modification).</i></p> <p>2° <i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p>« Une... ...députés ou modifiant la répartition des sièges de députés ou de sénateurs. »</p> <p style="text-align: center;">Article 10 bis</p> <p style="text-align: center;">Supprimé.</p> |

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi constitutionnelle | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la commission |
|--|--|--|---|
| <p>—</p> <p><i>Art. 34.</i> — La loi est votée par le Parlement.</p> | <p>Article 11</p> | <p><i>ques, sauf si celles-ci en décident autrement. »</i></p> <p>Article 11</p> <p>L'article 34 de la Constitution est ainsi modifié :</p> <p>1° Le premier alinéa est supprimé ;</p> <p>2° <i>Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</i></p> <p><i>« Sauf motif déterminant d'intérêt général, la loi ne dispose que pour l'avenir. » ;</i></p> <p>3° <i>Dans le cinquième alinéa, après les mots : « l'amnistie ; », sont insérés les mots : « la répartition des contentieux entre les ordres juridictionnels, sous réserve de l'article 66 ; » ;</i></p> | <p>Article 11</p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p>1° <i>(Sans modification).</i></p> <p>2° Supprimé.</p> <p>3° Supprimé.</p> |
| <p>La loi fixe les règles concernant :</p> <p>— les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; les sujétions imposées par la Défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ;</p> <p>— la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et libéralités ;</p> <p>— la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ; la procédure pénale ; l'amnistie ; la création de nouveaux ordres de juridiction et le statut des magistrats ;</p> <p>— l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; le régime d'émission de la monnaie.</p> | | | |
| <p>La loi fixe également les règles concernant :</p> | | | |

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi constitutionnelle | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la commission |
|---|--|--|-------------------------------|
| <p>— le régime électoral des assemblées parlementaires et des assemblées locales ;</p> <p>— la création de catégories d'établissements publics ;</p> <p>— les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État ;</p> <p>— les nationalisations d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé.</p> <p>La loi détermine les principes fondamentaux :</p> <p>— de l'organisation générale de la Défense nationale ;</p> <p>— de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ;</p> <p>— de l'enseignement ;</p> <p>— de la préservation de l'environnement ;</p> <p>— du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ;</p> <p>— du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale.</p> <p>Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.</p> | | <p>4° <i>Après le onzième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</i></p> <p><i>« La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités professionnelles et sociales. » ;</i></p> | <p>4° Supprimé.</p> |

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi constitutionnelle | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la commission |
|--|--|--|--|
| <p>Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.</p> | <p>L'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution est remplacé par les dispositions suivantes :</p> | <p>5° L'avant-dernier alinéa est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :</p> | <p>5° (<i>Alinéa sans modification</i>).</p> |
| <p>Des lois de programme déterminent les objectifs de l'action économique et sociale de l'État.</p> | <p>« Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État. »</p> | <p>(<i>Alinéa sans modification</i>).</p> | <p>(<i>Alinéa sans modification</i>).</p> |
| <p>Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique.</p> | | <p>« Des lois de programmation définissent les orientations pluriannuelles des finances publiques. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques. »</p> | <p>« Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation qui s'inscrivent... ...publiques. »</p> |
| | <p>Article 12</p> <p>Est inséré, après l'article 34 de la Constitution, un article ainsi rédigé :</p> | <p>Article 12</p> <p>Supprimé.</p> | <p>Article 12</p> <p>Après l'article 34 de la Constitution, il est inséré un article 34-1 ainsi rédigé :</p> |
| | <p>« Art. 34-1. — Les assemblées peuvent voter des résolutions dans les conditions fixées par leur règlement. »</p> | | <p>« Art. 34-1. — Les assemblées peuvent voter des résolutions dans les conditions fixées par une loi organique. Sont irrecevables les propositions de résolution mettant en cause, directement ou indirectement, la responsabilité du Gouvernement. »</p> |
| <p>Art. 35. — La déclaration de guerre est autorisée par le Parlement.</p> | <p>Article 13</p> <p>L'article 35 de la Constitution est complété par trois alinéas ainsi rédigés :</p> | <p>Article 13</p> <p>(<i>Alinéa sans modification</i>).</p> | <p>Article 13</p> <p>(<i>Alinéa sans modification</i>).</p> |
| | <p>« Le Gouvernement informe le Parlement des interventions des forces armées à l'étranger dans les délais les plus brefs. Cette information</p> | <p>« Le Gouvernement informe le Parlement des interventions des forces armées à l'étranger dans les trois jours. Il précise les objectifs</p> | <p>« Le... ...Parlement de sa décision de faire intervenir les forces armées à l'étranger, au plus tard trois jours après le</p> |

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi constitutionnelle | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la commission |
|---|--|--|--|
| <p>—</p> <p><i>Art. 38.</i> — Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.</p> <p>Les ordonnances sont prises en Conseil des Ministres après avis du Conseil d'Etat. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation.</p> <p>A l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif.</p> | <p>peut donner lieu à un débat qui n'est suivi d'aucun vote.</p> <p>« Lorsque la durée de l'intervention excède six mois, le Gouvernement soumet sa prolongation à l'autorisation du Parlement. En cas de refus du Sénat, le Gouvernement peut demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement sur la prolongation de l'intervention.</p> <p>« Si le Parlement n'est pas en session à l'expiration du délai de six mois, il se prononce à l'ouverture de la session suivante. »</p> | <p>poursuivis. Cette information peut donner lieu à un débat qui n'est suivi d'aucun vote.</p> <p>« Lorsque la durée de l'intervention excède quatre mois, le Gouvernement soumet sa prolongation à l'autorisation du Parlement. En cas de refus du Sénat, le Gouvernement peut demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement sur la prolongation de l'intervention.</p> <p>« Si le Parlement n'est pas en session à l'expiration du délai de quatre mois, il se prononce à l'ouverture de la session suivante. »</p> <p>Article 13 bis (<i>nouveau</i>)</p> <p>Le deuxième alinéa de l'article 38 de la Constitution est complété par une phrase ainsi rédigée :</p> <p>« Elles ne peuvent être ratifiées que de manière expresse. »</p> | <p><i>début de l'intervention.</i> Il précise...</p> <p>...vote.</p> <p>« La prolongation de l'intervention <i>au-delà de quatre mois est autorisée en vertu d'une loi. Aucun amendement n'est recevable.</i></p> <p>(<i>Alinéa sans modification</i>).</p> <p>Article 13 bis</p> <p>(<i>Sans modification</i>).</p> |

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi constitutionnelle | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la commission |
|---|---|---|--|
| <p style="text-align: center;">—</p> <p><i>Art. 39. —</i> L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement.</p> <p>Les projets de loi sont délibérés en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées. Les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale. Sans préjudice du premier alinéa de l'article 44, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales et les projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France sont soumis en premier lieu au Sénat.</p> | <p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 14</p> <p>L'article 39 de la Constitution est complété par un troisième alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« Dans les conditions prévues par la loi, le président d'une assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'État, en vue de son examen en commission, une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette assemblée. »</p> | <p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 14</p> <p>L'article 39 de la Constitution est ainsi modifié :</p> <p>1° Dans la dernière phrase du dernier alinéa, les mots : « et les projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France » sont supprimés ;</p> <p>2° Il est ajouté trois alinéas ainsi rédigés :</p> <p>« Les projets de loi sont élaborés dans des conditions fixées par une loi organique.</p> <p>« Ils ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour tant que les Conférences des Présidents constatent conjointement que les règles fixées par la loi organique sont méconnues.</p> <p>« Dans les conditions prévues par la loi, le président d'une assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'État, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette assemblée. »</p> | <p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 14</p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p>1° <i>(Sans modification).</i></p> <p>2° <i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p>« La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions... ...organique.</p> <p>« Les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des Présidents de la première assemblée saisie constate que les... ...méconnues.</p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> |

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi constitutionnelle | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la commission |
|---|---|--|---|
| <p style="text-align: center;">—</p> <p><i>Art. 41.</i> — S'il apparaît au cours de la procédure législative qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38, le Gouvernement peut opposer l'irrecevabilité.</p> <p>En cas de désaccord entre le Gouvernement et le Président de l'assemblée intéressée, le Conseil constitutionnel, à la demande de l'un ou de l'autre, statue dans un délai de huit jours.</p> | <p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 15</p> <p>Au premier alinéa de l'article 41 de la Constitution, les mots : « ou le président de l'assemblée saisie » sont insérés après les mots : « le Gouvernement ».</p> | <p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 15</p> <p><i>Dans le premier alinéa de l'article 41 de la Constitution, après les mots : « le Gouvernement », sont insérés les mots : « ou le président de l'assemblée saisie ».</i></p> | <p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 15</p> <p style="text-align: center;">Supprimé.</p> |
| <p><i>Art. 42.</i> — La discussion des projets de loi porte, devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement.</p> <p>Une assemblée saisie d'un texte voté par l'autre assemblée délibère sur le texte qui lui est transmis.</p> | <p style="text-align: center;">Article 16</p> <p>L'article 42 de la Constitution est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>« <i>Art. 42.</i> — La discussion des projets et des propositions de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission saisie en application de l'article 43 ou, à défaut, sur le texte dont l'assemblée a été saisie.</p> <p>« Toutefois, la discussion en séance des projets de révision constitutionnelle, des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale porte, en première lecture devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement et, pour les autres lectures, sur le texte transmis par l'autre assemblée.</p> | <p style="text-align: center;">Article 16</p> <p>L'article 42 de la Constitution est ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. 42.</i> — <i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> | <p style="text-align: center;">Article 16</p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p>« <i>Art. 42.</i> — <i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> |
| <p><i>Art. 43.</i> — Cf. <i>infra art. 17 du projet de loi constitutionnelle.</i></p> | <p>« La discussion en séance, en première lecture, d'un projet ou d'une proposition de loi ne peut intervenir, devant la première assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai d'un mois après son dé-</p> | <p>« La discussion en séance, en première lecture, d'un projet ou d'une proposition de loi ne peut intervenir, devant la première assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de <i>six semaines</i> après</p> | <p>« La...</p> <p>...délai de <i>deux mois</i> après...</p> |

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi constitutionnelle | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la commission |
|---|---|--|---|
| <p><i>Art. 45. — Cf. infra art. 19 du projet de loi constitutionnelle.</i></p> | <p>pôt. Elle ne peut intervenir, devant la seconde assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de quinze jours à compter de sa transmission.</p> <p>« Les dispositions de l'alinéa précédent ne s'appliquent pas si l'urgence a été déclarée dans les conditions prévues à l'article 45. Elles ne s'appliquent pas non plus aux lois de finances, aux lois de financement de la sécurité sociale et aux lois relatives aux états de crise. »</p> | <p>son dépôt. Elle ne peut intervenir, devant la seconde assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de <i>trois</i> semaines à compter de sa transmission.</p> <p>« Les dispositions de l'alinéa précédent ne s'appliquent pas <i>si la procédure accélérée a été déclarée dans les conditions prévues à l'article 45.</i> Elles ne s'appliquent pas non plus aux projets de loi de finances, aux projets de loi de financement de la sécurité sociale et aux projets relatifs aux états de crise. »</p> | <p>...de cinq semaines... ...transmission.</p> <p>« Les... ...pas aux projets de loi de finances... ...crise ainsi qu'aux projets et propositions de loi pour lesquels le Gouvernement estime, après consultation de la Conférence des présidents de l'assemblée concernée, qu'ils répondent à une situation urgente. »</p> |
| <p><i>Art. 43. — Les projets et propositions de loi sont, à la demande du Gouvernement ou de l'assemblée qui en est saisie, envoyés pour examen à des commissions spécialement désignées à cet effet.</i></p> | <p>Article 17</p> <p>Au second alinéa de l'article 43 de la Constitution, le mot : « six » est remplacé par le mot : « huit ».</p> | <p>Article 17</p> <p>Dans le second alinéa de l'article 43 de la Constitution, le mot : « six » est remplacé par le mot : « huit ».</p> | <p>Article 17</p> <p><i>L'article 43 de la Constitution est ainsi rédigé :</i></p> <p>« Art. 43. — Les projets et propositions de loi sont envoyés pour examen à l'une des commissions permanentes dont le nombre est limité à huit dans chaque assemblée.</p> <p>« A la demande du Gouvernement ou de l'assemblée qui en est saisie, les projets ou propositions de loi sont envoyés pour examen à des commissions spécialement désignées à cet effet. »</p> |
| <p>Les projets et propositions pour lesquels une telle demande n'a pas été faite sont envoyés à l'une des commissions permanentes dont le nombre est limité à six dans chaque assemblée.</p> | <p>Article 18</p> <p>Le premier alinéa de l'article 44 de la Constitution est complété par les dispositions suivantes :</p> | <p>Article 18</p> <p>Le premier alinéa de l'article 44 de la Constitution est complété par une phrase ainsi rédigée :</p> | <p>Article 18</p> <p>(Alinéa sans modification).</p> |

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi constitutionnelle | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la commission |
|---|---|--|--|
| <p><i>Art. 44.</i> — Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement.</p> <p>Après l'ouverture du débat, le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission.</p> <p>Si le Gouvernement le demande, l'assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement.</p> | <p>« Ce droit s'exerce en séance ou en commission selon les conditions et limites fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique. »</p> | <p>« Ce droit s'exerce en séance ou en commission selon les conditions et limites fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique. »</p> | <p>« Ce... ...commission. <i>Le règlement de chaque assemblée fixe les conditions dans lesquelles s'exerce le droit d'amendement de ses membres.</i> »</p> |
| <p><i>Art. 40.</i> — Cf. annexe.</p> <p><i>Art. 41.</i> — Cf. supra art. 15 du projet de loi constitutionnelle.</p> <p><i>Art. 45.</i> — Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique.</p> | <p>Article 19</p> | <p>Article 19</p> <p>L'article 45 de la Constitution est ainsi modifié :</p> <p>1° <i>Le premier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :</i></p> <p>« Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis. » ;</p> <p>2° Le deuxième alinéa est ainsi modifié :</p> | <p>Article 19</p> <p>(Alinéa sans modification).</p> <p>1° Supprimé.</p> |
| <p>Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque assemblée ou, si le Gouvernement a déclaré l'urgence, après une seule lecture par chacune d'entre elles, le Premier ministre a la faculté de provoquer la réunion d'une commission</p> | <p>Au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution, les mots : « ou, si le Gouvernement a déclaré l'urgence » sont remplacés par les mots : « ou, si le Gouvernement a déclaré l'urgence sans que les conférences des présidents des deux assemblées s'y soient conjointement oppo-</p> | <p>a) Après les mots : « ou, si le Gouvernement a déclaré l'urgence », sont insérés les mots : « sans que les Conférences des Présidents des deux assemblées s'y soient conjointement opposées » ;</p> | <p>2° (Alinéa sans modification).</p> <p>a) Après... ...a <i>décidé la procédure accélérée</i>, sont... ...opposées » ;</p> |

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi constitutionnelle | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la commission |
|---|---|---|---|
| <p>—</p> <p>mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion.</p> <p>Le texte élaboré par la commission mixte peut être soumis par le Gouvernement pour approbation aux deux assemblées. Aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement.</p> <p>Si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si ce texte n'est pas adopté dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. En ce cas, l'Assemblée nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat.</p> | <p>sées ».</p> <p>Article 20</p> | <p>b) Après le mot : « ministre », sont insérés les mots : « ou, pour une proposition de loi, le <i>Président de l'assemblée dont elle émane</i>, ».</p> <p>Article 20</p> | <p>b) Après...</p> <p>...de loi, <i>les présidents des deux assemblées agissant conjointement, ont</i> ».</p> <p>Article 20</p> |
| <p>Art. 46. — Les lois auxquelles la Constitution confère le caractère de lois organiques sont votées et modifiées dans les conditions suivantes.</p> <p>Le projet ou la proposition n'est soumis à la délibération et au vote de la première assemblée saisie qu'à l'expiration d'un délai de quinze jours après son dépôt.</p> | <p>Le deuxième alinéa de l'article 46 de la Constitution est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>« Le projet ou la proposition ne peut, en première lecture, être soumis à la délibération et au vote des assemblées qu'à l'expiration des délais fixés au troisième alinéa de l'article 42. Toutefois, si l'urgence a été déclarée dans les conditions pré-</p> | <p>Le deuxième alinéa de l'article 46 de la Constitution est ainsi rédigé :</p> <p>« Le projet ou la proposition ne peut, en première lecture, être soumis à la délibération et au vote des assemblées qu'à l'expiration des délais fixés au troisième alinéa de l'article 42. Toutefois, si la procédure accélérée a été <i>déclarée</i> dans les condi-</p> | <p>(Alinéa sans modification).</p> <p>« Le...</p> <p>...a été <i>décidée</i> dans...</p> |

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi constitutionnelle | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la commission |
|--|---|--|------------------------------------|
| <p>La procédure de l'article 45 est applicable. Toutefois, faute d'accord entre les deux assemblées, le texte ne peut être adopté par l'Assemblée nationale en dernière lecture qu'à la majorité absolue de ses membres.</p> | <p>vues à l'article 45, le projet ou la proposition peut être soumis à la délibération de la première assemblée saisie à l'expiration d'un délai de quinze jours après son dépôt. »</p> | <p>tions prévues à l'article 45, le projet ou la proposition peut être soumis à la délibération de la première assemblée saisie à l'expiration d'un délai de quinze jours après son dépôt. »</p> | <p>...dépôt. »</p> |
| <p>Les lois organiques relatives au Sénat doivent être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées.</p> | | | |
| <p>Les lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après déclaration par le Conseil constitutionnel de leur conformité à la Constitution.</p> | | | |
| <p><i>Art. 42. — Cf. supra art. 16 du projet de loi constitutionnelle.</i></p> | | | |
| <p><i>Art. 45. — Cf. supra art. 19 du projet de loi constitutionnelle.</i></p> | | | |
| | Article 21 | Article 21 | Article 21 |
| <p><i>Art. 47. —</i> <i>.</i></p> | <p>I. — Est abrogé le dernier alinéa des articles 47 et 47-1 de la Constitution.</p> | <p>I. — Le dernier alinéa des articles 47 et 47-1 de la Constitution est supprimé.</p> | <p><i>(Sans modification).</i></p> |
| <p>La Cour des Comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances.</p> | | | |
| <p><i>Art. 47-1. —</i> <i>.</i></p> | | | |
| <p>La Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale.</p> | | | |

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi constitutionnelle | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la commission |
|--|--|---|---|
| <p>—</p> <p><i>Art. 48.</i> — Sans préjudice de l'application des trois derniers alinéas de l'article 28, l'ordre du jour des assemblées comporte, par priorité et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, la discussion des projets de loi déposés par le Gouvernement et des propositions de loi acceptées par lui.</p> | <p>II. — Est inséré, après l'article 47-1 de la Constitution, un article ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. 47-2.</i> — La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale. Elle contribue à l'évaluation des politiques publiques. »</p> <p>Article 22</p> <p>L'article 48 de la Constitution est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>« <i>Art. 48.</i> — Sans préjudice de l'application des trois derniers alinéas de l'article 28, l'ordre du jour est fixé, dans chaque assemblée, par la conférence des présidents.</p> <p>« Deux semaines de séance sur quatre sont réservées par priorité, et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, à l'examen des textes dont il demande l'inscription à l'ordre du jour.</p> | <p>II. — Après l'article 47-1 de la Constitution, il est inséré un article 47-2 ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. 47-2.</i> — La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens. »</p> <p>Article 22</p> <p>L'article 48 de la Constitution est ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. 48.</i> — Sans préjudice de l'application des trois derniers alinéas de l'article 28, l'ordre du jour est fixé, dans chaque assemblée, par sa Conférence des Présidents.</p> <p>« Deux semaines de séance sur quatre sont réservées par priorité, et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, à l'examen des textes et aux débats dont il demande l'inscription à l'ordre du jour.</p> <p>« Une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité, et dans l'ordre que la Conférence des Présidents a fixé, au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques, sous réserve</p> | <p>—</p> <p>Article 22</p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p>« <i>Art. 48.</i> — Sans préjudice des... ...fixé par chaque assemblée.</p> <p>Alinéa supprimé.</p> <p>Alinéa supprimé.</p> |

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi constitutionnelle | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la commission |
|---|--|--|--|
| <p>—</p> <p>Une séance par semaine au moins est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement.</p> <p>Une séance par mois est réservée par priorité à l'ordre du jour fixé par chaque assemblée.</p> | <p>—</p> <p>« En outre, l'examen des lois de finances, des lois de financement de la sécurité sociale, des textes transmis par l'autre assemblée depuis un mois ou plus, des lois relatives aux états de crise et des demandes d'autorisation visées à l'article 35 sont, à la demande du Gouvernement, inscrits à l'ordre du jour par priorité.</p> <p>« Un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par la conférence des présidents à l'initiative des groupes parlementaires qui ne déclarent pas soutenir le Gouvernement.</p> <p>« Une séance par semaine au moins, y compris pendant les sessions extraordinaires prévues à l'article 29, est réservée aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement. »</p> | <p>—</p> <p><i>de l'examen des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale.</i></p> <p><i>« En outre, l'examen des projets de loi de finances, des projets de loi de financement de la sécurité sociale, des textes transmis par l'autre assemblée depuis six semaines au moins, des projets relatifs aux états de crise et des demandes d'autorisation visées à l'article 35 est, à la demande du Gouvernement, inscrit à l'ordre du jour par priorité.</i></p> <p>« Un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par la Conférence des Présidents à l'initiative des groupes parlementaires qui ne disposent pas de la majorité au sein de cette dernière.</p> <p>« Une séance par semaine au moins, y compris pendant les sessions extraordinaires prévues à l'article 29, est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement. »</p> | <p>—</p> <p>Alinéa supprimé.</p> <p>« Un jour... ...réservé par chaque assemblée aux initiatives des groupes parlementaires qui n'ont pas déclaré participer de la majorité de l'assemblée intéressée.</p> <p><i>« Au cours de la session ordinaire, deux semaines sur trois, selon un programme établi par le Gouvernement après consultation de chaque assemblée, sont réservées par priorité, et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, à l'examen des textes et aux débats dont il demande l'inscription à l'ordre du jour.</i></p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> |

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi constitutionnelle | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la commission |
|---|---|---|---|
| <p>—</p> <p><i>Art. 28 et 29. — Cf. annexe.</i></p> | <p>—</p> <p>Article 23</p> | <p>—</p> <p>Article 23</p> | <p>—</p> <p>Article 23</p> |
| <p><i>Art. 35. — Cf. supra art. 13 du projet de loi constitutionnelle.</i></p> | <p>Le troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution est modifié ainsi qu'il suit :</p> | <p><i>Le troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution est ainsi modifié :</i></p> | <p><i>La première phrase du troisième... ...est ainsi rédigée :</i></p> |
| <p><i>Art. 49. —</i> Le Premier ministre, après délibération du Conseil des ministres, engage devant l'Assemblée nationale la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale.</p> | <p>L'Assemblée nationale met en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure. Une telle motion n'est recevable que si elle est signée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée nationale. Le vote ne peut avoir lieu que quarante-huit heures après son dépôt. Seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure qui ne peut être adoptée qu'à la majorité des membres composant l'Assemblée. Sauf dans le cas prévu à l'alinéa ci-dessous, un député ne peut être signataire de plus de trois motions de censure au cours d'une même session ordinaire et de plus d'une au cours d'une même session extraordinaire.</p> | <p>Le Premier ministre peut, après délibération du Conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un texte. Dans ce cas, ce texte est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent.</p> | <p><i>« Le Premier ministre peut, après délibération du Conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale ou, après consultation de la Conférence des présidents de l'Assemblée</i></p> |
| | <p>1° À la première phrase, le mot : « texte » est remplacé par les mots : « projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale » ;</p> | <p><i>1° Dans la première phrase, le mot : « texte » est remplacé par les mots : « projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale » ;</i></p> | |

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi constitutionnelle | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la commission |
|---|---|--|--|
| <p>Le Premier ministre a la faculté de demander au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale.</p> | <p>2° Est ajoutée une phrase ainsi rédigée :</p> <p>« Le Premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre texte par session. »</p> | <p>1° bis (nouveau) Dans la deuxième phrase, le mot : « texte » est remplacé par le mot : « projet » ;</p> | <p><i>nationale, sur tout autre projet ou proposition de loi de son choix.</i></p> |
| | | <p>2° Il est ajouté une phrase ainsi rédigée :</p> | <p>1° bis Supprimé.</p> |
| | | <p>« Le Premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session. »</p> | <p>2° Supprimé.</p> |
| | | <p>Article 23 bis (nouveau)</p> | <p>Article 23 bis</p> |
| | | <p>Après l'article 50 de la Constitution, il est inséré un article 50-1 ainsi rédigé :</p> | <p>Supprimé.</p> |
| | | <p>« Art. 50-1. — Devant l'une ou l'autre des assemblées, le Gouvernement peut, de sa propre initiative ou à la demande d'un groupe parlementaire au sens de l'article 51-1, faire une déclaration à caractère thématique qui donne lieu à débat et peut faire l'objet d'un vote sans engager sa responsabilité. »</p> | |
| | <p>Article 24</p> | <p>Article 24</p> | <p>Article 24</p> |
| | <p>Après l'article 51 de la Constitution, il est ajouté un article 51-1 ainsi rédigé :</p> | <p>Après l'article 51 de la Constitution, il est inséré un article 51-1 ainsi rédigé :</p> | <p>(Alinéa sans modification).</p> |
| | <p>« Art. 51-1. — Le règlement de chaque assemblée détermine les droits respectifs des groupes parlementaires selon qu'ils ont ou non déclaré soutenir le Gouvernement. »</p> | <p>« Art. 51-1. — Le règlement de chaque assemblée détermine les droits des groupes parlementaires constitués en son sein. Il reconnaît à ceux d'entre eux qui n'ont pas déclaré participer de la majorité de l'assemblée</p> | <p>« Art. 51-1. — Le...</p> |
| | | | <p>...de l'assemblée</p> |

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi constitutionnelle | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la commission |
|--|---|--|---|
| <p><i>Art. 56.</i> — Le Conseil constitutionnel comprend neuf membres, dont le mandat dure neuf ans et n'est pas renouvelable. Le Conseil constitutionnel se renouvelle par tiers tous les trois ans. Trois des membres sont nommés par le Président de la République, trois par le Président de l'Assemblée nationale, trois par le Président du Sénat.</p> | <p>Article 25</p> <p>Le premier alinéa de l'article 56 est complété par une phrase ainsi rédigée :</p> <p>« La procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 est applicable à ces nominations. »</p> | <p><i>concernée</i>, des droits spécifiques. »</p> <p>Article 25</p> <p>Le premier alinéa de l'article 56 de la Constitution est complété par deux phrases ainsi rédigées :</p> <p>« La procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 est applicable à nominations. Les nominations effectuées par le président de chaque assemblée sont soumises au seul avis de la commission permanente compétente de l'assemblée concernée. »</p> | <p><i>intéressée</i>, des droits spécifiques. »</p> <p>Article 25</p> <p>(<i>Sans modification</i>).</p> |
| <p>En sus des neuf membres prévus ci-dessus, font de droit partie à vie du Conseil constitutionnel les anciens Présidents de la République.</p> | | | |
| <p>Le président est nommé par le Président de la République. Il a voix prépondérante en cas de partage.</p> | | | |
| <p><i>Art. 13.</i> — Cf. <i>supra</i> art. 4 du projet de loi constitutionnelle.</p> <p>.....</p> | | | |
| <p><i>Art. 61.</i> — Les lois organiques, avant leur promulgation, et les règlements des assemblées parlementaires, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil Constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution.</p> | | | <p><i>Article additionnel</i></p> |
| <p>Aux mêmes fins, les lois peuvent être déférées au</p> | | | <p><i>Dans le premier alinéa de l'article 61 de la Constitution, après le mot : « promulgation, », sont insérés les mots : « les propositions de loi mentionnées à l'article 11 avant qu'elles ne soient soumises au référendum, ».</i></p> |

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi constitutionnelle | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la commission |
|--|---|---|--|
| <p>Conseil Constitutionnel, avant leur promulgation, par le Président de la République, le Premier Ministre, le Président de l'Assemblée Nationale, le Président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs.</p> <p>Dans les cas prévus aux deux alinéas précédents, le Conseil Constitutionnel doit statuer dans le délai d'un mois. Toutefois, à la demande du Gouvernement, s'il y a urgence, ce délai est ramené à huit jours.</p> <p>Dans ces mêmes cas, la saisine du Conseil Constitutionnel suspend le délai de promulgation.</p> <p><i>Art. 11. — Cf. supra en face art. 3 bis du texte adopté par l'Assemblée nationale.</i></p> | <p>Article 26</p> <p>Après l'article 61 de la Constitution, il est ajouté un article 61-1 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. 61-1. — Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative promulguée postérieurement à l'entrée en vigueur de la présente Constitution porte atteinte aux droits et libertés que celle-ci garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation, dans les conditions et sous les réserves fixées par une loi organique. »</p> | <p>Article 26</p> <p>Après l'article 61 de la Constitution, il est inséré un article 61-1 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. 61-1. — Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé.</p> <p>« Une loi organique détermine les conditions <i>et réserves</i> d'application du présent article. »</p> | <p>Article 26</p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p>« Art. 61-1. — <i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p>« Une... ...conditions d'application du présent article. »</p> |

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi constitutionnelle | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la commission |
|---|---|---|---|
| <p>—</p> <p><i>Art. 62.</i> — Une disposition déclarée inconstitutionnelle ne peut être promulguée ni mise en application.</p> | <p>Article 27</p> <p>Le premier alinéa de l'article 62 de la Constitution est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>« Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61 ne peut être promulguée ni mise en application.</p> <p>« Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause. »</p> | <p>Article 27</p> <p>Le premier alinéa de l'article 62 de la Constitution est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :</p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> | <p>Article 27</p> <p><i>(Sans modification).</i></p> |
| <p>Les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles.</p> <p><i>Art. 61.</i> — Cf. <i>supra</i> article additionnel après l'art. 25 du projet de loi constitutionnelle.</p> <p><i>Art. 61-1.</i> — Cf. <i>supra</i> art. 26 du projet de loi constitutionnelle.</p> | <p>Article 28</p> <p>L'article 65 de la Constitution est remplacé par les dispositions suivantes :</p> | <p>Article 28</p> <p>L'article 65 de la Constitution est ainsi rédigé :</p> | <p>Article 28</p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> |
| <p><i>Art. 65.</i> — Le Conseil supérieur de la magistrature est présidé par le Président de la République. Le ministre de la justice en est le vice-président de droit. Il peut</p> | | | |

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi constitutionnelle | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la commission |
|--|--|---|--|
| <p>suppléer le Président de la République.</p> <p>Le Conseil supérieur de la magistrature comprend deux formations, l'une compétente à l'égard des magistrats du siège, l'autre à l'égard des magistrats du parquet.</p> <p>La formation compétente à l'égard des magistrats du siège comprend, outre le Président de la République et le garde des sceaux, cinq magistrats du siège et un magistrat du parquet, un conseiller d'État, désigné par le Conseil d'État, et trois personnalités n'appartenant ni au Parlement ni à l'ordre judiciaire, désignées respectivement par le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat.</p> <p>La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet comprend, outre le Président de la République et le garde des sceaux, cinq magistrats du parquet et un magistrat du siège, le conseiller d'État et les trois personnalités mentionnés à l'alinéa précédent.</p> | <p>« Art. 65. — Le Conseil supérieur de la magistrature comprend deux formations, l'une compétente à l'égard des magistrats du siège, l'autre à l'égard des magistrats du parquet.</p> <p>« La formation compétente à l'égard des magistrats du siège est présidée par le premier président de la Cour de cassation. Elle comprend, en outre, cinq magistrats du siège et un magistrat du parquet, un conseiller d'État désigné par le Conseil d'État, un avocat ainsi que six personnalités n'appartenant ni au Parlement ni à l'ordre judiciaire désignées après application de la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13. Deux de ces personnalités sont nommées par le Président de la République, deux par le Président de l'Assemblée nationale, deux par le Président du Sénat.</p> <p>« La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet est présidée par le procureur général près la Cour de cassation. Elle comprend, en outre, cinq magistrats du parquet et un magistrat du siège ainsi que le conseiller d'État, l'avocat et les six personnalités men-</p> | <p>« Art. 65. — Le Conseil supérieur de la magistrature comprend une formation compétente à l'égard des magistrats du siège, une formation compétente à l'égard des magistrats du parquet <i>et une formation plénière.</i></p> <p>« La formation compétente à l'égard des magistrats du siège est présidée par le premier président de la Cour de cassation. Elle comprend, en outre, cinq magistrats du siège et un magistrat du parquet, un conseiller d'État, un avocat, <i>un professeur des universités</i> ainsi que <i>cinq</i> personnalités qualifiées qui <i>ne sont ni membres du Parlement ni magistrats de l'ordre judiciaire, désignées respectivement</i> par le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat, <i>le Défenseur des droits des citoyens et le président du Conseil économique et social.</i> La procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 est applicable aux nominations des personnalités qualifiées. Les nominations effectuées par le président de chaque assemblée du Parlement sont soumises au seul avis de la commission permanente compétente de l'assemblée concernée.</p> <p>« La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet est présidée par le procureur général près la Cour de cassation. Elle comprend, en outre, cinq magistrats du parquet et un magistrat du siège ainsi que le conseiller d'État, l'avocat, <i>le professeur des universités</i> et les <i>cinq</i> personnalités men-</p> | <p>« Art. 65. — Le Conseil...</p> <p>...siège <i>et</i> une formation...</p> <p>...parquet.</p> <p>« La...</p> <p>...avocat ainsi que <i>six</i> personnalités qualifiées qui <i>n'appartiennent</i> ni au Parlement, ni à l'ordre judiciaire <i>ni à l'ordre administratif.</i> Le Président de la République...</p> <p>...nationale et le Président du Sénat <i>désignent chacun deux personnalités.</i> La procédure...</p> <p>...de l'assemblée intéressée.</p> <p>« La...</p> <p>...l'avocat et les <i>six</i> personnalités...</p> |

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi constitutionnelle | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la commission |
|--|---|--|---|
| — | tionnés à l'alinéa précédent. | tionnés à l'alinéa précédent. | ...précédent. |
| <p>La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège fait des propositions pour les nominations des magistrats du siège à la Cour de cassation, pour celles de premier président de cour d'appel et pour celles de président de tribunal de grande instance. Les autres magistrats du siège sont nommés sur son avis conforme.</p> <p>Elle statue comme conseil de discipline des magistrats du siège. Elle est alors présidée par le premier président de la Cour de cassation.</p> | <p>« La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège fait des propositions pour les nominations des magistrats du siège à la Cour de cassation, pour celles de premier président de cour d'appel et pour celles de président de tribunal de grande instance. Les autres magistrats du siège sont nommés sur son avis conforme. Elle statue comme conseil de discipline des magistrats du siège.</p> | <p>« La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège fait des propositions pour les nominations des magistrats du siège à la Cour de cassation, pour celles de premier président de cour d'appel et pour celles de président de tribunal de grande instance. Les autres magistrats du siège sont nommés sur son avis conforme. <i>Elle statue comme conseil de discipline des magistrats du siège.</i></p> | <p>« La...</p> <p>...conforme.</p> |
| <p>La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet donne son avis pour les nominations concernant les magistrats du parquet, à l'exception des emplois auxquels il est pourvu en Conseil des ministres.</p> | <p>« La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet donne son avis sur les nominations et les sanctions disciplinaires qui concernent les magistrats du parquet.</p> | <p>« La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet donne son avis sur les nominations <i>et les sanctions disciplinaires</i> qui concernent les magistrats du parquet.</p> | <p>« La...</p> <p>...nominations qui concernent les magistrats du parquet.</p> |
| <p>Elle donne son avis sur les sanctions disciplinaires concernant les magistrats du parquet. Elle est alors présidée par le procureur général près la Cour de cassation.</p> | | <p>« Le Conseil supérieur de la magistrature <i>se réunit en formation plénière pour répondre aux demandes d'avis formulées par le Président de la République au titre de l'article 64. Il se prononce, dans la même formation, sur les questions intéressant la déontologie des magistrats ainsi que sur toute question relative au fonctionnement de la justice dont le saisit le garde des sceaux. La formation plénière comprend trois des cinq magistrats du siège mentionnés au deuxième alinéa, trois des cinq magistrats du parquet mentionnés au troisième ali-</i></p> | <p>« <i>La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège statue comme conseil de discipline des magistrats du siège. Elle comprend alors, outre les membres visés au deuxième alinéa, le magistrat du siège appartenant à la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet.</i></p> |

Texte en vigueur

**Texte du projet de loi
constitutionnelle**

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

**Propositions
de la commission**

« Sauf en matière disciplinaire, le ministre de la justice peut assister aux séances des formations du Conseil supérieur de la magistrature.

néa ainsi que le conseiller d'État, l'avocat, le professeur des universités et les cinq personnalités qualifiées mentionnés au deuxième alinéa. Elle est présidée par le premier président de la Cour de cassation. Le procureur général près ladite cour supplée le premier président de la Cour de cassation.

« Sauf en matière disciplinaire, le ministre de la justice peut assister aux séances des formations du Conseil supérieur de la magistrature.

« La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet statue comme conseil de discipline des magistrats du parquet. Elle comprend alors, outre les membres visés au troisième alinéa, le magistrat du parquet appartenant à la formation compétente à l'égard des magistrats du siège.

« Le Conseil supérieur de la magistrature se réunit en formation plénière pour répondre aux demandes d'avis formulées par le Président de la République au titre de l'article 64. Il se prononce, dans la même formation, sur les questions relatives à la déontologie des magistrats ainsi que sur toute question relative au fonctionnement de la justice dont le saisit le ministre de la justice. La formation plénière comprend trois des cinq magistrats du siège mentionnés au deuxième alinéa, trois des cinq magistrats du parquet mentionnés au troisième alinéa, ainsi que le conseiller d'Etat, l'avocat et les six personnalités qualifiées mentionnées au deuxième alinéa. Elle est présidée par le premier président de la Cour de cassation, que peut suppléer le procureur général près cette cour.

« Le ministre de la justice peut être entendu, à sa demande, par la formation plénière du Conseil supérieur

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi constitutionnelle | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la commission |
|--|--|--|---|
| <p>Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article.</p> | <p>« Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article. »</p> | <p>« Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article. Elle définit également les conditions dans lesquelles le Conseil supérieur de la magistrature peut être saisi par un justiciable. »</p> | <p><i>de la magistrature.</i></p> <p>« Le Conseil supérieur de la magistrature peut être saisi par un justiciable dans les conditions fixées par une loi organique.</p> |
| <p><i>Art. 13. — Cf. supra art. 4 du projet de loi constitutionnelle.</i></p> | | | |
| <p>Titre XI Le Conseil économique et social</p> | | <p>Article 28 bis (<i>nouveau</i>)</p> <p>L'intitulé du titre XI de la Constitution est ainsi rédigé : « Le Conseil économique, social et environnemental ».</p> | <p>Article 28 bis (<i>Sans modification</i>).</p> |
| | <p>Article 29</p> <p>L'article 69 de la Constitution est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p> | <p>Article 29</p> <p>L'article 69 de la Constitution est ainsi modifié :</p> <p>1° Dans les premier et deuxième alinéas, les mots : « Conseil économique et social » sont remplacés par les mots : « Conseil économique, social et environnemental » ;</p> | <p>Article 29 (<i>Sans modification</i>).</p> |
| <p><i>Art. 69. — Le Conseil économique et social, saisi par le Gouvernement, donne son avis sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret ainsi que sur les propositions de loi qui lui sont soumis.</i></p> | | | |
| <p>Un membre du Conseil économique et social peut être désigné par celui-ci pour exposer devant les assemblées parlementaires l'avis du conseil sur les projets ou propositions qui lui ont été soumis.</p> | | | |

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi constitutionnelle | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la commission |
|--|--|--|--|
| <p><i>Art. 70.</i> — Le Conseil économique et social peut être également consulté par le Gouvernement sur tout problème de caractère économique ou social. Tout plan ou tout projet de loi de programmation à caractère économique ou social lui est soumis pour avis.</p> | <p>« Le Conseil économique et social peut être saisi par voie de pétition dans les conditions fixées par une loi organique. Après examen de la pétition, il fait connaître au Gouvernement et au Parlement les suites qu'il propose d'y donner. »</p> <p>Article 30</p> <p>L'article 70 de la Constitution est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>« <i>Art. 70.</i> — Le Conseil économique et social peut être également consulté par le Gouvernement sur tout problème de caractère économique ou social ou sur toute question relative à l'environnement. Tout plan ou tout projet de loi de programmation à caractère économique ou social lui est soumis pour avis. »</p> | <p>2° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« Le Conseil économique, social et environnemental peut être saisi par voie de pétition dans les conditions fixées par une loi organique. Après examen de la pétition, il fait connaître au Gouvernement et au Parlement les suites qu'il propose d'y donner. »</p> <p>Article 30</p> <p>L'article 70 de la Constitution est ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. 70.</i> — Le Conseil économique, social et environnemental peut être consulté par le Gouvernement sur tout problème de caractère économique <i>ou</i> social ou <i>relatif à l'environnement</i> Tout plan ou tout projet de loi de programmation à caractère économique <i>ou</i> social lui est soumis pour avis. »</p> | <p>Article 30</p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p>« <i>Art. 70.</i> — Le...</p> <p>...Gouvernement <i>et le Parlement</i> sur...</p> <p>...économique, social <i>ou environnemental</i>. <i>Le Gouvernement peut également le consulter sur les projets de loi de programmation définissant les orientations pluri-annuelles des finances publiques.</i> Tout...</p> <p>...économique, social <i>ou environnemental</i> lui est soumis pour avis. »</p> |
| <p><i>Art. 71.</i> — La composition du Conseil économique et social et ses règles de fonctionnement sont fixées par une loi organique.</p> | | <p>Article 30 <i>bis</i> (nouveau)</p> <p>Dans l'article 71 de la Constitution, les mots : « Conseil économique et social » sont remplacés par les mots : « Conseil économique, social et environnemental ».</p> | <p>Article 30 <i>bis</i></p> <p><i>(Sans modification).</i></p> |
| | | <p>Article 30 <i>ter</i> (nouveau)</p> <p>Dans l'article 71 de la Constitution, après le mot : « social », sont insérés les mots : « , dont le nombre de membres ne peut excéder</p> | <p>Article 30 <i>ter</i></p> <p><i>(Sans modification).</i></p> |

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi constitutionnelle | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la commission |
|--|--|--|--|
| <p><i>Art. 72-3.</i> — La République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité.</p> | <p>Article 31</p> <p>Il est inséré après le titre XI de la Constitution un titre XI bis intitulé : « Le Défenseur des droits des citoyens » et comprenant un article 71-1 ainsi rédigé :</p> | <p>deux cent trente-trois, ».</p> <p>Article 30 <i>quater</i> (nouveau)</p> <p>Dans le deuxième alinéa de l'article 72-3 de la Constitution, après le mot : « Mayotte, », sont insérés les mots : « Saint-Barthélemy, Saint-Martin, ».</p> | <p>Article 30 <i>quater</i></p> <p>(Sans modification).</p> |
| <p>La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna et la Polynésie française sont régies par l'article 73 pour les départements et les régions d'outre-mer et pour les collectivités territoriales créées en application du dernier alinéa de l'article 73, et par l'article 74 pour les autres collectivités.</p> | <p>« Art. 71-1. — Toute personne s'estimant lésée par le fonctionnement d'un ser-</p> | <p>« Art. 71-1. — Toute personne s'estimant lésée par le fonctionnement d'un ser-</p> | <p>« Art. 71-1. — Le Défenseur des droits veille au respect des droits et libertés</p> |
| <p>Le statut de la Nouvelle-Calédonie est régi par le titre XIII.</p> | | | |
| <p>La loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises.</p> | | | |

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi constitutionnelle | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la commission |
|--|--|--|---|
| <p style="text-align: center;">—</p> <p><i>Art. 13. — Cf. supra art. 4 du projet de loi constitutionnelle.</i></p> <p><i>Art. 88-4. — Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au</i></p> | <p style="text-align: center;">—</p> <p>vice public peut, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique, adresser une réclamation au Défenseur des droits des citoyens.</p> <p>« Une loi organique définit les modalités d'intervention du Défenseur des droits des citoyens, ainsi que les autres attributions dont il est investi. Elle détermine les conditions dans lesquelles il peut être assisté pour l'exercice de certaines de ses attributions.</p> <p>« Le Défenseur des droits des citoyens est nommé par le Président de la République pour un mandat de six ans non renouvelable après application de la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13. Ses fonctions sont incompatibles avec celles de membre du Gouvernement et de membre du Parlement. Les autres incompatibilités sont fixées par la loi organique. »</p> <p style="text-align: center;">Article 32</p> <p>L'article 88-4 de la Constitution est ainsi rédigé :</p> <p>« Art. 88-4. — Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au</p> | <p style="text-align: center;">—</p> <p><i>vice public peut, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique, adresser une réclamation au Défenseur des droits des citoyens.</i></p> <p>« Une loi organique définit les modalités d'intervention du Défenseur des droits <i>des citoyens, ainsi que les autres attributions dont il est investi.</i> Elle détermine les conditions dans lesquelles il peut être assisté pour l'exercice de certaines de ses attributions.</p> <p>« Le Défenseur des droits <i>des citoyens</i> est nommé par le Président de la République pour un mandat de six ans non renouvelable, après application de la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13. Ses fonctions sont incompatibles avec celles de membre du Gouvernement et de membre du Parlement. Les autres incompatibilités sont fixées par la loi organique. »</p> <p style="text-align: center;">Article 32</p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p>« Art. 88-4. — <i>(Alinéa sans modification).</i></p> | <p style="text-align: center;">—</p> <p><i>par les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics, ainsi que par tout organisme investi d'une mission de service public, ou à l'égard duquel la loi organique lui attribue des compétences.</i></p> <p><i>« Il peut être saisi, dans les conditions prévues par la loi organique, par toute personne s'estimant lésée par le fonctionnement d'un service public ou d'un organisme visé à l'alinéa précédent. Il peut se saisir d'office.</i></p> <p>« La loi organique définit <i>les attributions</i> et les modalités... ...droits. Elle... ...assisté <i>par un collège pour...</i> ...attributions.</p> <p>« Le Défenseur des droits est... ...organique. »</p> <p><i>« Le Défenseur des droits rend compte de son activité au Président de la République et au Parlement. »</i></p> <p style="text-align: center;">Article 32</p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p>« Art. 88-4. — <i>(Alinéa sans modification).</i></p> |

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi constitutionnelle | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la commission |
|--|---|---|---|
| <p>Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne comportant des dispositions de nature législative. Il peut également leur soumettre les autres projets ou propositions d'actes ainsi que tout document émanant d'une institution de l'Union européenne.</p> | <p>Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne.</p> | | |
| <p>Selon des modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions peuvent être votées, le cas échéant en dehors des sessions, sur les projets, propositions ou documents mentionnés à l'alinéa précédent.</p> | <p>« Selon des modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions peuvent être votées, le cas échéant en dehors des sessions, sur les projets ou propositions mentionnés à l'alinéa précédent, ainsi que sur tout document émanant d'une institution de l'Union européenne.</p> | <p>« Selon des modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, sur les projets ou propositions mentionnés à l'alinéa précédent, ainsi que sur tout document émanant d'une institution de l'Union européenne.</p> | <p>« Selon... ...résolutions européennes peuvent... ...européenne.</p> |
| | <p>« Au sein de chaque assemblée parlementaire est institué un comité chargé des affaires européennes. »</p> | <p>« Au sein de chaque assemblée parlementaire est instituée une commission chargée des affaires européennes. »</p> | <p>« Au... ...est institué un comité chargé des affaires européennes. »</p> |
| | <p>Article 33</p> | <p>Article 33</p> | <p>Article 33</p> |
| | <p>L'article 88-5 de la Constitution est remplacé par les dispositions suivantes :</p> | <p>Alinéa supprimé.</p> | <p><i>L'article 88-5 de la Constitution est remplacé par les dispositions suivantes :</i></p> |
| <p><i>Art. 88-5. — Tout projet de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un État à l'Union européenne et aux Communautés européennes est soumis au référendum par le Président de la République.</i></p> <p>.....</p> | <p>« <i>Art. 88-5. — Tout projet de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un État à l'Union européenne et aux Communautés européennes est adopté selon la procédure prévue aux deuxième et troisième alinéas de l'article 89. »</i></p> | <p><i>Dans l'article 88-5 de la Constitution, après les mots : « Communautés européennes », sont insérés les mots : « , lorsque la population de cet État représente plus de cinq pour cent de la population de l'Union, ».</i></p> | <p>« <i>Art. 88-5. — Tout projet de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un État à l'Union européenne et aux Communautés européennes est adopté selon la procédure prévue aux deuxième et troisième alinéas de l'article 89. »</i></p> |
| <p><i>Art. 89. — L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République sur proposition du Premier Ministre et aux membres du Parlement.</i></p> | | | |

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi constitutionnelle | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la commission |
|--|---|---|---|
| <p>Le projet ou la proposition de révision doit être voté par les deux assemblées en termes identiques. La révision est définitive après avoir été approuvée par référendum.</p> <p>Toutefois, le projet de révision n'est pas présenté au référendum lorsque le Président de la République décide de le soumettre au Parlement convoqué en Congrès ; dans ce cas, le projet de révision n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Le bureau du Congrès est celui de l'Assemblée Nationale.</p> <p>Aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire.</p> <p>La forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision.</p> <p><i>Art. 42. — Cf. supra art. 16 du projet de loi constitutionnelle.</i></p> | <p>Article 34</p> <p>I. — Les dispositions des articles 8, 13, 17, du dernier alinéa de l'article 25, des articles 39, 44, 61-1, 65, 69 et 71-1 de la Constitution, dans leur rédaction résultant de la présente loi constitutionnelle, entrent en vigueur dans les conditions fixées par les lois et lois organiques nécessaires à leur application.</p> | <p>Article 34</p> <p>I. — Les articles 13, 17, le dernier alinéa de l'article 25, les articles 39, 44, 56, 61-1, , 65, 69 et 71-1 de la Constitution, dans leur rédaction résultant de la présente loi constitutionnelle, entrent en vigueur dans les conditions fixées par les lois et lois organiques nécessaires à leur application.</p> | <p><i>Article additionnel</i></p> <p><i>Après la première phrase du second alinéa de l'article 89, il est inséré une phrase ainsi rédigée : « Les délais prévus au troisième alinéa de l'article 42 sont applicables. »</i></p> <p>Article 34</p> <p>I. — Les... ...39, 56... ...application.</p> |

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi constitutionnelle | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la commission |
|------------------|---|---|---|
| | <p>II. — Les dispositions des articles 34-1, 41, 42, 43, 45, 46, 48 et 49 de la Constitution, dans leur rédaction résultant de la présente loi constitutionnelle, entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2009.</p> <p>Toutefois, les dispositions des articles 42, 45 et 46 de la Constitution, dans leur rédaction antérieure à la présente loi constitutionnelle, demeurent applicables à la discussion et à l'adoption des projets et propositions de loi dont l'examen en commission, en première lecture devant la première assemblée saisie, a commencé avant le 1^{er} janvier 2009.</p> <p>III. — Les dispositions de l'article 24 de la Constitution relatives à l'élection des sénateurs, dans leur rédaction résultant de la présente loi constitutionnelle, s'appliquent à compter du deuxième renouvellement partiel du Sénat suivant la publication de cette loi constitutionnelle.</p> <p>IV. — Les dispositions de l'article 25 de la Constitution relatives au caractère temporaire du remplacement des députés et sénateurs acceptant des fonctions gouvernementales, dans leur rédaction résultant de la présente loi constitutionnelle, s'appliquent aux députés et sénateurs ayant accepté de telles fonctions antérieurement à la date d'entrée en vigueur de la loi organique prévue à cet article si, à cette même date, ils exercent encore ces fonctions et que le mandat parlementaire pour lequel ils avaient été élus n'est pas encore expiré.</p> | <p>II. — Les articles 41, 42, 43, 45, 46, 48, 49 et 50-1 de la Constitution, dans leur rédaction résultant de la présente loi constitutionnelle, entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2009.</p> <p><i>Toutefois, les articles 42, 45 et 46 de la Constitution, dans leur rédaction antérieure à la présente loi constitutionnelle, demeurent applicables à la discussion et à l'adoption des projets et propositions de loi dont l'examen en commission, en première lecture devant la première assemblée saisie, a commencé avant le 1^{er} janvier 2009.</i></p> <p>III. — <i>Les dispositions de l'article 24 de la Constitution relatives à l'élection des sénateurs, dans leur rédaction résultant de la présente loi constitutionnelle, s'appliquent à compter du deuxième renouvellement partiel du Sénat suivant sa publication.</i></p> <p>IV. — <i>(Sans modification).</i></p> | <p>II. — Les articles 34-1, 42... ..48 et 49 de la... ...1^{er} mars 2009.</p> <p>Alinéa supprimé.</p> <p>III. — Supprimé.</p> <p>IV. — <i>(Sans modification).</i></p> |

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi constitutionnelle | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la commission |
|--|--|--|--|
| <p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 35</p> <p>I. — À compter de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé le 13 décembre 2007, le titre XV de la Constitution est ainsi modifié :</p> <p style="padding-left: 2em;">1° À l'article 88-4, les mots : « les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne » sont remplacés par les mots : « les projets d'actes législatifs européens, les autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne » ;</p> <p style="padding-left: 2em;">2° À l'article 88-5, les mots : « et aux Communautés européennes » sont supprimés.</p> <p style="text-align: center;"><i>Art. 88-6. —</i></p> <p>L'Assemblée nationale ou le Sénat peuvent émettre un avis motivé sur la conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe de subsidiarité. L'avis est adressé par le président de l'assemblée concernée aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne. Le Gouvernement en est informé.</p> <p>Chaque assemblée peut former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne contre un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité. Ce recours est transmis à la Cour de justice de l'Union européenne par le Gouvernement.</p> <p>À ces fins, des résolutions peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des</p> | <p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 35</p> <p>I. — (Alinéa sans modification).</p> <p style="padding-left: 2em;">1° Dans le premier alinéa de l'article 88-4, les mots : « les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne » sont remplacés par les mots : « les projets d'actes législatifs européens et les autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne » ;</p> <p style="padding-left: 2em;">2° Dans l'article 88-5, les mots : « et aux Communautés européennes » sont supprimés ;</p> <p style="padding-left: 2em;">3° (nouveau) Les deux derniers alinéas de l'article 88-6 sont ainsi rédigés :</p> <p style="padding-left: 4em;">« À cette fin, des résolutions peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, selon des modalités d'initiative et de discussion fixées par le règlement de chaque assemblée.</p> <p style="padding-left: 4em;">« À la demande de soixante députés ou de soixante sénateurs, l'Assem-</p> | <p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 35</p> <p>I. — (Alinéa sans modification).</p> <p style="padding-left: 2em;">1° (Sans modification).</p> <p style="padding-left: 2em;">2° (Sans modification).</p> <p style="padding-left: 2em;">3° Supprimé.</p> | <p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 35</p> <p>I. — (Alinéa sans modification).</p> <p style="padding-left: 2em;">1° (Sans modification).</p> <p style="padding-left: 2em;">2° (Sans modification).</p> <p style="padding-left: 2em;">3° Supprimé.</p> |

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi constitutionnelle | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la commission |
|---|--|--|--|
| <p>sessions, selon des modalités d'initiative et de discussion fixées par le règlement de chaque assemblée.</p> <p>Loi constitutionnelle n° 2005-204 du 1^{er} mars 2005 modifiant le titre XV de la Constitution</p> <p><i>Art. 4.</i> — L'article 88-5 de la Constitution n'est pas applicable aux adhésions faisant suite à une conférence intergouvernementale dont la convocation a été décidée par le Conseil européen avant le 1^{er} juillet 2004.</p> <p>Loi constitutionnelle n° 2008-103 du 4 février 2008 modifiant le titre XV de la Constitution</p> <p><i>Art. 2.</i> — À compter de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé le 13 décembre 2007, le titre XV de la Constitution est ainsi modifié :</p> <p>.....</p> <p>3° Dans la première phrase du premier alinéa de l'article 88-4, les mots : « les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne comportant des dispositions de nature législative » sont remplacés par les mots : « les projets d'actes législatifs européens ainsi que les autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne comportant des dispositions qui sont du domaine</p> | <p>II. — Sont abrogés l'article 4 de la loi constitutionnelle n° 2005-204 du 1^{er} mars 2005 modifiant le titre XV de la Constitution ainsi que les 3° et 4° de l'article 2 de la loi constitutionnelle n° 2008-103 du 4 février 2008 modifiant le titre XV de la Constitution.</p> | <p><i>blée nationale ou le Sénat peuvent former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne contre un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité. Ce recours est transmis à la Cour de justice de l'Union européenne par le Gouvernement. »</i></p> <p>II. — <i>(Sans modification).</i></p> | <p>II. — <i>(Sans modification).</i></p> |

| Texte en vigueur | Texte du projet de loi constitutionnelle | Texte adopté par l'Assemblée nationale | Propositions de la commission |
|---|--|--|--|
| <p>de la loi » ;</p> <p>4° Dans l'article 88-5, les mots : « et aux Communautés européennes » sont supprimés ;</p> <p>.....</p> | <p>III. — <i>Les dispositions de l'article 88-5 de la Constitution, dans leur rédaction résultant tant de l'article 33 de la présente loi que du 2° du I du présent article, ne sont pas applicables aux adhésions faisant suite à une conférence intergouvernementale dont la convocation a été décidée par le Conseil européen avant le 1^{er} juillet 2004.</i></p> | <p>III. — Supprimé</p> | <p>III. — <i>Les dispositions de l'article 88-5 de la Constitution, dans leur rédaction résultant tant de l'article 33 de la présente loi que du 2° du I du présent article, ne sont pas applicables aux adhésions faisant suite à une conférence intergouvernementale dont la convocation a été décidée par le Conseil européen avant le 1^{er} juillet 2004.</i></p> |

ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF

Constitution du 4 octobre 1958

Art. 5. - Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat.

Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités.

Art. 15. - Le Président de la République est le chef des armées. Il préside les conseils et les comités supérieurs de la Défense Nationale.

Art. 28. - Le Parlement se réunit de plein droit en une session ordinaire qui commence le premier jour ouvrable d'octobre et prend fin le dernier jour ouvrable de juin.

Le nombre de jours de séance que chaque assemblée peut tenir au cours de la session ordinaire ne peut excéder cent vingt. Les semaines de séance sont fixées par chaque assemblée.

Le Premier ministre, après consultation du président de l'assemblée concernée, ou la majorité des membres de chaque assemblée peut décider la tenue de jours supplémentaires de séance.

Les jours et les horaires des séances sont déterminés par le règlement de chaque assemblée.

Art. 29. - Le Parlement est réuni en session extraordinaire à la demande du Premier Ministre ou de la majorité des membres composant l'Assemblée Nationale, sur un ordre du jour déterminé.

Lorsque la session extraordinaire est tenue à la demande des membres de l'Assemblée Nationale, le décret de clôture intervient dès que le Parlement a épuisé l'ordre du jour pour lequel il a été convoqué et au plus tard douze jours à compter de sa réunion.

Le Premier Ministre peut seul demander une nouvelle session avant l'expiration du mois qui suit le décret de clôture.

Art. 40. - Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour

conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique.