

N° 135

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1974-1975

Annexe au procès-verbal de la séance du 11 décembre 1974.

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

portant révision des articles 28, 47 et 48 de la Constitution,

PRÉSENTÉE

Par M. Edouard BONNEFOUS,

Sénateur.

(Renvoyée à la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La discussion budgétaire qui vient de s'achever ne peut manquer de laisser une impression de malaise. Malgré des efforts parfois démesurés, le Parlement semble ne pas pouvoir délibérer de façon ordonnée et avec toutes les informations nécessaires sur le budget de la Nation. Le malaise est aggravé du fait que devant l'opinion publique le Parlement semble porter la responsabilité d'une telle situation alors qu'elle est imputable à la Constitution et à la pratique que le Gouvernement en fait.

Il importe que l'on sache que le Parlement s'est souvent préoccupé de cette défectueuse organisation des travaux parlementaires. M. le Président du Sénat, dans ses allocutions de fin de session, a fréquemment soulevé cette question et nous-mêmes, au nom de la Commission des Finances, sommes intervenus auprès du Premier Ministre, alors M. Pierre Messmer, à la fin de la session budgétaire l'année dernière.

Le Sénat a vraiment fait tout ce qui dépendait de lui pour que la discussion budgétaire se déroule au mieux dans le cadre étroit qui la limite :

- aménagement des horaires tendant à réduire le nombre des séances de nuit si incompréhensibles à l'opinion publique ;
- distribution des rapports en temps utile pour donner aux Ministres et aux Sénateurs la possibilité d'en prendre connaissance ;
- restriction des temps de parole des rapporteurs et des orateurs ;
- discipline dans l'organisation des débats.

Grâce à ces efforts, une amélioration dans le contenu et le déroulement du débat a été obtenue cette année, mais la situation demeure néanmoins déplorable et tous nos collègues ont bien le sentiment que nous nous trouvons dans une impasse.

C'est pourquoi nous vous proposons trois séries de mesures.

Tout d'abord, la création d'une troisième session ordinaire nous paraît s'imposer. L'expérience tentée depuis seize ans prouve que les deux sessions actuelles ne suffisent absolument plus à permettre le travail législatif sans cesse plus important du Parlement.

Les deux sessions actuelles sont d'ailleurs bien souvent amputées par la survenance d'événements imprévus. Tel a été le cas depuis peu à la suite d'un référendum, du décès du Président de la République, de la tenue d'un Congrès du Parlement.

Même les renouvellements électoraux réguliers survenant en mars ou en septembre gênent périodiquement la reprise des travaux de l'Assemblée Nationale ou du Sénat.

Par ailleurs, il est absolument anormal que le Parlement français ne puisse siéger et que les parlementaires ne puissent interroger le Gouvernement par la voie des questions orales pendant trois mois et demi de l'année, entre le 20 décembre et le 2 avril. Or il s'agit là d'une période où l'activité nationale et internationale est à son maximum.

Sans entrer dans l'étude comparée de l'étendue des sessions dans les différents Parlements, on peut affirmer que celles du Parlement français sont de beaucoup les plus brèves. Les Parlements des Etats démocratiques comparables à la France en Europe, Allemagne fédérale, Royaume-Uni, Italie, et par ailleurs les Etats-Unis, la Suède et bien d'autres pays, ont une session annuelle simplement interrompue par des congés d'été.

La brève durée des sessions françaises contribue à surcharger de textes législatifs les débats budgétaires et financiers de l'automne et à rendre la fin de cette session intolérable. On observera que durant l'année 1974, du fait d'événements qui peuvent se reproduire, le Parlement n'a pu siéger que cent quarante-cinq jours sur trois cent soixante-cinq.

Une telle situation n'est pas admissible. C'est pourquoi il est proposé la création d'une session en quelque sorte complémentaire qui, au cours de l'hiver, permettrait au Parlement d'étudier et de voter dans le calme les textes législatifs qui ne pourraient être reportés à la session de printemps.

En conséquence, l'article 28 de la Constitution pourrait être rédigé suivant le dispositif présenté.

Les délais dans lesquels la Constitution enferme les Assemblées pour la discussion de la loi de finances sont trop courts et imposent aux Assemblées un rythme de travail intolérable et pour tout dire indécent.

Au surplus, pour ne parler que du Sénat, la durée du débat budgétaire — dont la croissance est fort légitimement justifiée par la croissance même du budget — en arrive à un plafond qu'il n'est plus possible de dépasser.

En 1973, la discussion de la loi de finances a exigé environ cent cinquante heures de débats. Une telle durée effective de débats en vingt jours ne peut être obtenue qu'au prix de séances de nuit répétées et au prix d'une mutilation des travaux pourtant nécessaires des groupes et des commissions.

L'échange d'informations et de réponses qui doit être le propre du débat parlementaire et la publicité convenable qui doit lui être donnée ne peuvent être réellement obtenus.

On ne voit pas pourquoi dans une session de quatre-vingts jours qui devrait être strictement budgétaire, la durée globale dont dispose le Parlement pour l'examen du projet de budget est limitée à soixante-dix jours.

Il est proposé de modifier l'article 47 de la Constitution pour faire disparaître cette anomalie. Les dix jours ainsi récupérés seront partagés à parts égales entre l'Assemblée Nationale et le Sénat pour augmenter les durées de leur première lecture qui deviendraient respectivement quarante-cinq et vingt-cinq jours.

La phase dite de commission mixte et « navettes » peut sans inconvénient demeurer fixée à dix jours. Tel est l'objet de la rédaction nouvelle de l'article 47 de la Constitution, qui vous est proposée ci-dessous.

*
* * *

L'un des défauts les plus graves — et dont le Parlement n'est pas responsable — dans l'organisation des travaux parlementaires est la surcharge de la session budgétaire et l'interférence avec l'examen de la loi de finances des textes législatifs de nature extrêmement diverse que le Gouvernement dépose quand il lui plaît au cours de cette session.

Il peut arriver de la sorte que le délai d'examen dont dispose le Parlement pour de tels projets soit exagérément réduit et même pratiquement annulé parce que tous les parlementaires se trouvent requis par les travaux en cours, eux-mêmes déjà trop lourds pour les délais imposés.

Il serait absolument normal que, lorsque s'ouvre la session budgétaire, les projets dont le Gouvernement demandera la discussion au cours de cette session soient connus et distribués, au plus tard, le jour même de l'ouverture.

A titre d'exemple, on relèvera que, pendant la présente session, des projets aussi importants que l'interruption de grossesse, la saisine du Conseil constitutionnel, la protection contre les licenciements collectifs n'ont été déposés qu'au cours du mois de novembre, ce qui est beaucoup trop tardif.

Bien évidemment, il n'est pas question d'interdire au cours d'une période de trois mois le dépôt et le vote rapides d'un projet si les circonstances l'exigent impérieusement. A titre d'exemple, après le 2 octobre de cette année, il a été nécessaire de déposer un projet sur les économies d'énergie de chauffage et un projet atténuant les conséquences de la grève des P. T. T.

Mais la soupape de sécurité devrait être sérieusement contrôlée et nous vous proposons, à cet effet, une formule qui s'inspire de la procédure des décrets d'avances qui peuvent être ouverts « en cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national ». C'est à cette fin que tend le texte de l'article 48 tel qu'il est proposé dans le dispositif de la présente proposition.

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

Article premier.

L'article 28 de la Constitution est rédigé de la façon suivante :

« Art. 28. — Le Parlement se réunit de plein droit en trois sessions ordinaires par an.

« La première session s'ouvre le 2 octobre, sa durée est de quatre-vingts jours.

« La deuxième session s'ouvre le 1^{er} février, sa durée ne peut excéder vingt-cinq jours. Par accord entre le Gouvernement et les Présidents des Assemblées, la date d'ouverture de cette session peut être reportée jusqu'au 15 février au plus tard.

« La troisième session s'ouvre le 2 avril, sa durée ne peut excéder quatre-vingt-dix jours.

« Si le 2 octobre, le 1^{er} février ou le 2 avril est un jour férié, l'ouverture de la session a lieu le premier jour ouvrable qui suit. »

Art. 2.

L'article 47 de la Constitution est rédigé de la façon suivante :

« Art. 47. — Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique.

« Si l'Assemblée Nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de quarante-cinq jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de vingt-cinq jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.

« Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de quatre-vingts jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance. »

(Les trois autres alinéas sans changement.)

Art. 3.

L'article 48 de la Constitution est complété par les dispositions suivantes :

« Au cours de la première session ordinaire, le Gouvernement ne peut inscrire par priorité à l'ordre du jour des Assemblées que les projets de loi qui concernent les ressources ou les charges publiques et qui ont été déposés et distribués au plus tard le jour de l'ouverture de la session.

« Tout autre projet de loi ne peut être inscrit à l'ordre du jour prioritaire de cette session qu'en cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national constatées par le Président de la République après consultation des Présidents des Assemblées.

« Dans ce cas, la procédure d'urgence est applicable de droit. »