

N° 186

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 décembre 1978.

PROPOSITION
DE
LOI CONSTITUTIONNELLE

tendant à modifier les articles 28 et 48 de la Constitution,

PRÉSENTÉE

Par M. Gaston PAMS
et les membres du groupe de la Gauche démocratique (1),
et rattachés administrativement (2) (3),

Sénateurs.

(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.)

(1) Ce groupe est composé de : MM. Charles Beaupetit, Georges Berchet, Edouard Bonnefous, Jacques Bordeneuve, Henri Callavet, Gabriel Calmels, Jean-Pierre Cantegrit, Charles de Cuttoli, Etienne Dailly, Maurice Fontaine, Paul Girod, Gustave Héon, Pierre Jeambrun, Bernard Legrand, Max Lejeune, Pierre Marzin, Henri Moreau, André Morice, Gaston Pama, Guy Pascaud, Joseph Raybaud, Victor Robin, Eugène Romaine, René Touzet.

(2) Rattachés administrativement : MM. Georges Constant, Charles-Edmond Lenglet.

(3) Formation des sénateurs radicaux de gauche, rattachés administrativement au groupe de la gauche démocratique : MM. Jean Béranger, René Billères, Auguste Billémar, Louis Brives, Emile Didier, Jean Filippi, François Giacobbi, André Jouany, France Lechnault, Jean Mercier, Joëy Molinet, Hubert Peyou, Pierre Tajan, Jacques Vernueil.

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Une fois de plus, le Parlement a été contraint de délibérer dans des conditions qui, non seulement rendent vains tous les efforts, d'organisation engagés par les bureaux et conférences des présidents des deux Assemblées, mais encore excèdent physiquement les forces humaines de chacun de ses membres.

Tout avait, cependant, été mis en œuvre pour que cette session, à la différence de certaines de celles qui l'ont précédée, ne soit pas déséquilibrée par un travail insuffisant les premiers jours puis par une véritable avalanche de textes au cours des derniers.

Dès le 5 octobre, le Sénat tenait sa première séance de nuit. Il n'a pas désemparé depuis lors et, pour s'en convaincre, il suffit de constater qu'avant la discussion budgétaire, la Haute Assemblée n'a pas siégé moins de 153 heures, contre 75 au cours de la période correspondante de l'année passée.

Il n'en reste pas moins pratiquement acquis que nombre de projets et de propositions de loi, ainsi que de questions orales avec ou sans débat, n'ont pu venir à l'ordre du jour avant la clôture de la session, le 20 décembre à minuit.

Un tel constat est d'autant plus navrant que, pour une bonne part, l'allongement des débats devant le Sénat résulte d'un heureux esprit de concertation entre le Gouvernement et la Haute Assemblée, que de nombreux projets sont déposés en première lecture devant elle et que le Gouvernement, loin d'écourter les débats, donne les réponses détaillées que la Haute Assemblée attend et ne se laisse plus aller à utiliser devant elle les moyens de procédure qui lui permettraient d'abrégé les discussions, à l'exception, toutefois, de la déclaration d'urgence, dont, au cours de la première session ordinaire de 1978-1979, pas moins de dix-huit textes ont fait l'objet (parmi lesquels, pour n'en citer qu'un, le projet de loi relatif aux conseils de prud'hommes, pourtant en préparation depuis plusieurs années).

La preuve est donc faite — si certains pouvaient encore en douter — que les limites posées par l'article 28 de la Constitution

à la durée des sessions parlementaires sont dramatiquement inadaptées à la situation présente et doivent, de toute urgence, être modifiées.

Tel est l'objet de l'article premier de la présente proposition de loi constitutionnelle qui tend à instituer une troisième session, d'une durée de trente jours, commençant le 2 février, ce qui laisse, en janvier, un délai suffisant aux conseils généraux et aux conseils régionaux pour mener à bien leurs travaux.

L'extrême encombrement de l'ordre du jour du Parlement a, d'autre part, une conséquence catastrophique sur l'initiative parlementaire en matière législative, pourtant essentielle à l'équilibre des pouvoirs, et à cet effet prévue à l'article 39 de la Constitution qui dispose : « L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement. »

En effet, aux termes de l'article 48 de la Constitution, « 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 ».

Il en résulte, à l'évidence, que, dès lors que l'ordre du jour prioritaire absorbe tout le temps disponible, les propositions d'initiative parlementaire, quelle qu'en soit la nécessité ou l'urgence, n'ont plus de chance d'être examinées, en particulier celles déposées par des députés ou des sénateurs de l'opposition, au détriment des droits essentiels de celle-ci dont M. le Président de la République, lui-même, est par ailleurs si légitimement soucieux.

Là encore, il suffit, pour s'en convaincre, de constater qu'en 1975-1976, sur quarante et une propositions de loi déposées au Sénat, sept, soit 17 %, ont pu y être délibérées. Il en a été pratiquement de même en 1976-1977 puisque, sur les soixante-deux propositions de loi déposées au Sénat, onze ont pu y être délibérées. Mais, en 1977-1978, sur les cent vingt-six propositions de loi déposées au Sénat, six seulement ont pu y être délibérées ce qui fait tomber le pourcentage à moins de 5 %.

La situation paraît d'ailleurs bien pire encore à l'Assemblée Nationale où, pour chacune des années ci-dessus considérées, le nombre des propositions de loi déposées s'élevait respectivement à cent cinquante-six, à cent cinquante-cinq et à quatre cent quarante-cinq, tandis que le nombre de celles qui ont pu y être délibérées n'a été que de trente-trois, de vingt et de dix-huit, soit 21 %, 12 % et 4 %.

Les pourcentages de l'année 1978-1979 se révéleront d'ailleurs plus faibles encore, que ce soit à l'Assemblée Nationale ou au Sénat.

Cet état de choses sera d'autant plus regrettable qu'en 1975-1976, les sept propositions de loi issues du Sénat sont devenues sept lois, qu'en 1976-1977 sur les onze propositions de loi issues du Sénat, dix sont devenues des lois et, qu'en 1977-1978, sur les six propositions de loi issues du Sénat, quatre sont devenues des lois, tandis qu'à l'Assemblée Nationale onze pour trente-trois en 1975-1976, onze pour vingt en 1976-1977 et treize pour dix-huit en 1977-1978 le sont devenues aussi, ce qui prouve, s'il en était besoin, l'utile contribution que le Parlement sait apporter à notre appareil législatif, lorsqu'on veut bien le mettre à même de pouvoir en prendre l'initiative.

Aussi proposons-nous, dans l'article 2 de la présente proposition de loi, de compléter l'article 48 de la Constitution de telle sorte qu'au cours de la nouvelle session, que nous vous proposons d'instituer par l'article premier, une séance par semaine soit réservée par priorité à l'examen des propositions de loi des membres du Parlement, en sus de celle qui est déjà prévue par le même article pour les questions orales.

Déjà, le 30 octobre 1975, sur l'initiative de nos collègues, MM. Bonnefous et Fosset, le Sénat avait adopté une proposition de loi constitutionnelle tendant, d'une part, à faire commencer la seconde session ordinaire le 2 mars au lieu du 2 avril et, d'autre part, à ne permettre l'inscription à l'ordre du jour prioritaire que pour les textes déposés avant certaines dates limites, à moins que l'urgence n'ait été déclarée par le Gouvernement après consultation des présidents des Assemblées.

La présente proposition n'a pas pour objet de conduire le Sénat à renoncer, même implicitement, à ce qu'il a déjà voté, mais, au contraire, d'attirer à nouveau l'attention du Gouvernement et de l'Assemblée Nationale sur des difficultés qui n'ont depuis lors cessé de s'aggraver et d'y apporter de nouvelles solutions qui, par leur simplicité même, devraient, cette fois, être prises en considération.

Telles sont les raisons qui nous conduisent à vous demander d'adopter la présente proposition de loi constitutionnelle, qui est ainsi rédigée :

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

Article premier.

L'article 28 de la Constitution est remplacé par les dispositions suivantes :

« 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 seconde session s'ouvre le 2 février ; sa durée est de trente jours.

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

« Si le 2 octobre, le 2 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 48 de la Constitution est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Pendant la seconde session ordinaire, une séance par semaine est, en outre, réservée par priorité à l'examen des propositions de loi des membres du Parlement. »