

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1989-1990

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 avril 1990.

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

tendant à améliorer la procédure législative.

PRÉSENTÉE

Par M. Marcel RUDLOFF
et les membres du groupe de l'Union centriste (1).

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. Jean Arthuis, Alphonse Arzel, René Ballayer, Bernard Barraux, Daniel Bernardet, François Blazot, Jean-Pierre Blanc, Maurice Blin, André Bohl, Roger Boileau, Raymond Bouvier, Paul Caron, Louis de Catuelin, Auguste Chupin, Jean Cluzel, André Dagnac, André Diligent, Jean Faure, André Fosset, Jacques Genton, Henri Gertschy, Jacques Golliet, Bernard Guyonard, Marcel Henry, Rémi Herment, Daniel Hoffel, Jean Huchon, Claude Huriet, Louis Jung, Pierre Lacour, Bernard Laurent, Henri Le Breton, Jean Lecanuet, Edouard Le Jeune, Marcel Lesbros, Roger Lisa, Jacques Machet, Jean Madelain, Kléber Malécot, François Mathieu, Louis Mercier, Daniel Millaud, Louis Moinard, René Monory, Claude Mont, Jacques Mossion, Alain Poher, Roger Poudonson, Jean Pourchet, Guy Robert, Olivier Roux, Marcel Rudloff, Pierre Schiélé, Paul Séramy, Michel Souplet, Pierre Vallon, Albert Vecten, Xavier de Villepin, Louis Virapoullé.

(2) *Rattachés administrativement :* MM. Paul Alduy, Claude Belot, Jean-Pierre Cantegrit, Francisque Collomb, Marcel Daunay, André Egu, Jacques Moutet, Bernard Pellarin, Georges Treille.

Parlement. — *Commissions mixtes paritaires — Commissions d'enquête — Commissions de contrôle — Conseil constitutionnel.*

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Après plus de trente années d'existence de la Constitution du 4 octobre 1958, un double constat paraît s'imposer :

D'une part :

Les règles constitutionnelles ont pu s'appliquer, sans crise majeure, en des périodes très contrastées sur le plan politique, comportant tous les cas de figure possibles :

— période de concordance entre la sensibilité politique ou la majorité des deux Assemblées et de celle du Président de la République (1969-1981) ;

— période d'opposition entre la majorité des deux Assemblées et du Président de la République (1986-1988) ;

— périodes d'opposition entre la majorité du Sénat, d'un côté, et le Président de la République appuyé par la majorité de l'Assemblée nationale, de l'autre côté (1962-1969, 1981-1986 et depuis 1988).

D'autre part :

La pratique institutionnelle issue de la Constitution a abouti volontairement ou involontairement, à un incontestable renforcement du rôle du pouvoir exécutif.

Tirant la double leçon de ces trente-deux années d'expérience, il paraît nécessaire de tenter d'améliorer très concrètement la procédure parlementaire, sans bouleverser l'équilibre des institutions plusieurs fois plebiscitées par le peuple français.

Le texte qui vous est soumis comprend deux dispositions principales et trois mesures accessoires.

Il vous est tout d'abord proposé de prévoir que les commissions mixtes paritaires ne sont plus obligées d'élaborer un texte de compromis complet par rapport au projet qui leur est soumis, mais qu'elles peuvent conclure des accords partiels.

Cette mesure doit s'accompagner de la capacité donnée aux présidents des deux Assemblées de convoquer eux-mêmes cette commission mixte paritaire

Ainsi dans le déroulement concret de la procédure parlementaire seraient rééquilibrées les prérogatives des différents acteurs au profit du Parlement, de manière à favoriser en tout premier lieu la recherche d'un accord en commission mixte paritaire et son vote par les deux Chambres du Parlement, ceci n'empiéterait pas outre mesure sur les prérogatives du Gouvernement qui garde concurremment avec les parlementaires l'initiative de déposer les projets de loi et par ailleurs l'ensemble des moyens de procédure qui sont à sa disposition pour tenter d'imposer son texte.

La deuxième mesure importante concerne la constitutionalisation de la fonction de contrôle du Parlement sur le pouvoir exécutif.

Cette constitutionalisation n'est qu'un premier pas vers une réforme des règles de constitution et de fonctionnement des commissions d'enquêtes et de contrôle dont la procédure est insuffisamment utilisée dans notre pays et trop souvent limitée dans l'exercice de ses tâches, alors que l'une des fonctions essentielles du Parlement est d'assurer un contrôle démocratique du pouvoir exécutif.

Cette disposition devrait s'accompagner d'une réforme de la loi organique du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires pour accroître les prérogatives des commissions d'enquêtes et de contrôle.

Trois mesures accessoires vous sont proposées qui devraient contribuer utilement à un meilleur fonctionnement du Parlement et à une plus grande efficacité de son travail.

Il est tout d'abord demandé que la présence du Gouvernement lors de l'examen de propositions de lois d'origine parlementaire soit rendue obligatoire.

D'autre part, les auteurs de la présente proposition de loi afin de multiplier les occasions de dialogue entre le Parlement et le Gouvernement estiment que le Gouvernement devrait pouvoir faire une déclaration de politique étrangère devant le Sénat indépendamment de la confiance qu'il peut lui réclamer pour l'application de son programme de politique intérieure.

Ainsi, la conduite des affaires diplomatiques de la France pourrait-elle être extraite des enjeux de politique intérieure et traitée avec davantage de hauteur de vues dans le cadre de débats parlementaires réguliers.

Enfin, pour améliorer la pratique du recours au Conseil constitutionnel déposé par soixante députés ou soixante sénateurs, il vous est suggéré de modifier l'article 61 de la Constitution afin de prévoir que le Conseil constitutionnel puisse statuer sur une disposition de la loi incriminée et non plus seulement l'ensemble. Ainsi dans l'hypothèse où les citoyens obtiendraient la possibilité de saisir le Conseil constitutionnel lors d'une instance devant les tribunaux de l'ordre judiciaire ou administratif, le Parlement ne s'en trouverait pas pour autant lésé dans ses droits, dans la mesure où le Conseil ne serait appelé à statuer que sur les seules dispositions incriminées.

Cette mesure de bon sens contribuerait par ailleurs à faciliter le travail du Conseil constitutionnel, devant lequel les recours se sont accrus depuis ces dernières années, et qui ne dispose pas toujours des conditions les plus favorables pour examiner en détail l'ensemble d'une loi qui, après l'examen d'une des dispositions par lui, est réputée conforme dans son ensemble à la Constitution.

L'esprit qui anime les auteurs de la présente proposition de loi est un pragmatisme qui se veut très concret quant aux mesures à prévoir pour faciliter les deux fonctions principales du Parlement que sont ses missions de législateur et de contrôle du pouvoir exécutif.

Telles sont les raisons pour lesquelles nous vous demandons de bien vouloir adopter la présente proposition de loi.

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

Article premier.

L'article 45 de la Constitution est ainsi rédigé :

« Art. 45. — Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux Assemblées en vue de l'adoption d'un texte identique.

« 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 mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion.

« Le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat disposent conjointement de la même faculté.

« La commission mixte paritaire établit un texte portant sur tout ou partie des dispositions restant en discussion.

« Le texte ainsi élaboré peut être soumis pour approbation aux deux Assemblées. Aucun amendement n'est recevable ni de la part du Gouvernement, ni de la part de membres des Assemblées, à l'encontre du texte élaboré par la commission mixte.

« Si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun, total ou partiel sur les dispositions restant en discussion, 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. »

Art. 2.

L'article 48 de la Constitution est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Le Gouvernement est présent lors des discussions en séance publique de toutes les propositions de loi, même de celles pour lesquelles il n'a pas donné son accord. »

Art. 3.

Le dernier alinéa de l'article 49 de la Constitution est ainsi rédigé :

« Le Premier ministre a la faculté de demander au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale ou de politique extérieure. »

Art. 4.

Après l'article 50 de la Constitution, il est inséré un article additionnel ainsi rédigé :

« Art... — L'Assemblée nationale et le Sénat disposent des pouvoirs de contrôle et d'enquête nécessaires à leur information sur l'action gouvernementale et le fonctionnement des services publics.

« Le Gouvernement est tenu de faciliter les mesures de contrôle et d'enquête ordonnées par l'Assemblée nationale ou le Sénat. Chacune

des Assemblées peut charger une commission spécialement désignée en son sein à l'effet de procéder à une enquête dont elle détermine l'objet, l'étendue et les modalités. »

Art. 5.

L'article 61 de la Constitution est ainsi rédigé :

« *Art. 61.* – 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.

« Aux mêmes fins, le Président de la République, le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat ou soixante députés, ou soixante sénateurs peuvent déférer au Conseil constitutionnel tout ou partie des dispositions d'une loi avant sa promulgation.

« 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.

« Dans ces mêmes conditions, la saisine du Conseil constitutionnel suspend le délai de promulgation.

« Les dispositions déclarées conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel, à la suite d'une telle saisine, ne peuvent plus faire l'objet d'un recours ultérieur. »