

N° 435

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 27 juin 1990.

## 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 AVEC MODIFICATIONS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN DEUXIÈME LECTURE, portant révision des articles 53, 54, 57, 61, 62 et 63 de la Constitution, et tendant à renforcer les garanties attachées aux droits fondamentaux,*

Par M. Jacques LARCHÉ,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, *président* ; Louis Virapoullé, François Giacobbi, Charles de Cuttoli, Michel Darras, *vice-présidents* ; Charles Lederman, Germain Authié, René-Georges Laurin, Marcel Rudloff, *secrétaires* ; MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Pierre Biarnes, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Jean Chamant, Raymond Courrière, Etienne Dailly, André Daugnac, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hœffel, Charles Jolibois, Lucien Lanier, Bernard Laurent, Marc Lauriol, Paul Masson, Daniel Millaud, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pagès, Claude Pradille, Albert Ramassamy, Roger Romani, Michel Rufin, Jacques Sourdille, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon, Georges Treille.

Voir les numéros :

Assemblée nationale ( 9<sup>e</sup> législ. ) : Première lecture : 1203 , 1288 et T.A. 274.  
Deuxième lecture : 1462 , 1474 et T.A. 331

Sénat : Première lecture : 267 , 351 et T.A. 121 (1989-1990).

Deuxième lecture : 416 ( 1989-1990 )

---

Conseil constitutionnel.

## SOMMAIRE

---

	<u>Pages</u>
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	5
<b>I. LES TRAVAUX DU SÉNAT EN PREMIÈRE LECTURE</b> .....	9
<b>II. LES TRAVAUX DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN DEUXIÈME LECTURE</b> .....	13
<b>A. ORIENTATIONS GÉNÉRALES DES TRAVAUX DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN DEUXIÈME LECTURE</b> .....	13
<b>B. DÉTAIL DES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b> .....	14
<b>III. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION DES LOIS DU SÉNAT EN DEUXIÈME LECTURE</b> .....	19
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	21
<i>. Article premier A A - Amélioration des garanties relatives au régime des ordonnances (Article 13 de la Constitution)</i> .....	21
<i>. Article premier B A - Election du Président du Conseil constitutionnel et rétablissement de sa voie prépondérante en cas de partage (Article 56 de la Constitution)</i> .....	23
<i>. Article premier B bis - Incompatibilités des membres du Conseil constitutionnel (Article 57 de la Constitution)</i> .....	24
<i>. Article premier B ter - Caractère organique des lois concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques</i> .....	25
<i>. Article premier B quater - Vote conforme des deux assemblées sur les lois organiques (Article 46 de la Constitution)</i> .....	25
<i>. Article premier B quinquies (nouveau) - Abaissement à quinze du nombre de parlementaires requis pour la saisine a priori du Conseil constitutionnel (Article 61 de la Constitution)</i> .....	26
<i>. Article premier - Institution d'un contrôle de constitutionnalité de la loi par voie d'exception</i> .....	27
<i>. Article 2- Effets d'une inconstitutionnalité de la loi déclarée par voie d'exception</i> .....	29

	<u>Pages</u>
<b>. Article 2 bis - Vote conforme des deux assemblées sur les lois relatives aux dispositions renvoyées devant le Parlement à la suite d'une exception d'inconstitutionnalité (Article 45 de la Constitution) .....</b>	30
<b>. Article 4 - Procédure d'autorisation législative de ratification des traités ayant une incidence sur les droits fondamentaux (Article 53 de la Constitution) .....</b>	30
<b>. Article 5 - Extension aux parlementaires du droit de saisir le Conseil constitutionnel sur les engagements internationaux non encore ratifiés (Article 54 de la Constitution) .....</b>	31
<b>.Article 6 - Dispositions transitoires .....</b>	31
<b>.Intitulé du projet de loi constitutionnelle .....</b>	32
<b>TABLEAU COMPARATIF .....</b>	35

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est appelé aujourd'hui à examiner en deuxième lecture le projet de loi constitutionnelle (Assemblée nationale, 1989-1990, n° 416) portant révision des articles 53, 54, 57, 61, 62 et 63 de la Constitution, et tendant à renforcer les garanties attachées aux droits fondamentaux, que l'Assemblée nationale a adopté avec modifications, au cours de sa séance du 21 juin 1990.

Le rapport de votre commission des Lois, en première lecture, ainsi que les débats en séance publique ont amplement montré les ambiguïtés et les insuffisances du projet originel de révision. Ce constat a conduit le Sénat à amender le texte qui lui était présenté, à la fois pour en améliorer le dispositif, pour en combler certaines lacunes, et pour renforcer les garanties attachées aux droits fondamentaux.

L'examen en seconde lecture par l'Assemblée nationale du texte auquel était parvenu le Sénat en modifie à nouveau substantiellement l'économie générale (ces modifications sont retracées en détail ci-après). N'ayant introduit au cours de cette lecture qu'une seule disposition entièrement nouvelle - l'abaissement de 60 à 15 du nombre de parlementaires requis pour déclencher le contrôle préalable de constitutionnalité des lois votées - l'Assemblée nationale a en revanche retranché beaucoup dans les dispositions adoptées par la Haute Assemblée.

Ont notamment été supprimés quatre articles additionnels que le Sénat avait considérés comme des instruments essentiels du renforcement de l'État de droit, au même titre que la procédure de l'exception d'inconstitutionnalité proprement dite : régime de signature et de contrôle de constitutionnalité des ordonnances de l'article 38 de la Constitution,

garanties relatives à l'exercice des libertés publiques, rétablissement d'un bicaméralisme plus effectif dans le domaine de protection des droits fondamentaux.

**Le Sénat ne peut que déplorer ces suppressions, d'autant que votre assemblée s'était gardée d'introduire dans le texte soumis à son examen des dispositions –au demeurant souhaitables– qui ne fussent pas immédiatement rattachables à l'objectif du projet de révision, tel qu'il était explicitement défini dans son exposé des motifs.**

**Des modifications d'une telle ampleur dénaturent dans une large mesure le texte adopté en première lecture par le Sénat.**

La Constitution de la Ve République, dans son article 89, confère en matière de révision constitutionnelle des compétences identiques aux deux chambres du Parlement, ce qui suppose que chacune d'entre elles ait pu soigneusement prendre en compte les modifications introduites par l'une ou l'autre au cours de la navette.

**Cette démarche de sagesse et de réflexion procède de la logique même du bicaméralisme, et constitue à elle seule la meilleure et la plus démocratique garantie des droits fondamentaux, dont la protection incombe au tout premier chef au Parlement, représentant élu de la Nation souveraine.**

Déjà difficile en temps normal, la conciliation entre les deux assemblées devient pratiquement impossible –en matière constitutionnelle, notamment– lorsque le Parlement est contraint de légiférer dans la précipitation en raison de l'inscription à l'ordre du jour prioritaire de textes qui nécessitent une réflexion approfondie.

**Votre rapporteur, en première lecture, s'était déjà interrogé sur l'urgence réelle de cette révision constitutionnelle, d'autant que le Premier ministre venait lui-même d'annoncer devant l'Assemblée nationale qu'il s'apprêtait à inscrire à l'ordre du jour de la prochaine session parlementaire un débat sur les institutions, de façon à dresser l'inventaire de ce qu'il est possible et souhaitable d'améliorer dans notre Constitution. Le Premier ministre avait par ailleurs évoqué la possibilité d'obtenir l'inscription à l'ordre du jour de propositions de loi qui pourraient porter sur la Constitution.**

Le débat en séance publique a montré la pertinence de cette interrogation liminaire. De l'avis même de M. Pierre Arpaillange, Garde des Sceaux, ministre de la justice chargé de défendre le projet de loi constitutionnelle, la réforme qui nous est

proposée « n'est peut-être pas, de toutes celles qui ont été suggérées ces dernières années, la plus importante pour nos institutions » (J.O. Sénat, 13 juin 1990, p. 1569).

Les libertés et les droits fondamentaux seraient-ils aujourd'hui menacés à ce point par les lois adoptées par le Parlement, qu'il soit nécessaire d'instituer de toute urgence un mécanisme de protection supplémentaire contre les actes des représentants élus de la Nation ?

La réponse de la Haute Assemblée à ces questions de fond avait été inspirée par un souci de prudence et de mesure. Renonçant à toute motion de procédure et non content d'examiner de façon circonstanciée le texte qui lui était soumis, le Sénat l'avait considérablement enrichi, comme en témoigne du reste le nombre finalement élevé des amendements dont l'Assemblée nationale a retenu le principe en seconde lecture.

**Cete attitude constructive ne doit cependant pas masquer une réalité préoccupante : le texte dont nous sommes saisis comporte nombre d'inconvénients et d'ambiguïtés, que le dernier vote de l'Assemblée nationale n'a fait qu'accroître.**

Une révision constitutionnelle est un acte solennel, et requiert d'autant plus de circonspection qu'elle vise en l'espèce le domaine des droits fondamentaux, particulièrement digne d'attention.

**En décidant de façon inopinée d'inscrire à l'ordre du jour prioritaire du Sénat un texte profondément remanié, dans les tout derniers jours d'une session par ailleurs fort chargée, le Gouvernement, semble-t-il, fait preuve d'une hâte –voire d'une précipitation– très regrettable.**

La commission des Lois du Sénat déplore cette attitude peu respectueuse des droits du Parlement, d'autant que la décision du Gouvernement est intervenue après la fixation de l'ordre du jour, tel qu'il résultait des dernières conclusions de la Conclusion des Présidents du 21 mai 1990.

Les Français, dit-on, se sont déclarés favorables à cette réforme constitutionnelle dont le Parlement est saisi de façon si contestable : **encore convient-il de rappeler qu'une présentation inexacte leur en a été donnée, puisqu'elle concerne aujourd'hui les «justiciables», et non les «Français», contrairement aux déclarations télévisées du Président de la République, le 14 juillet 1989.**

D'autre part, la procédure même de l'exception, soulevée au cours d'un procès et assortie de filtres juridictionnels encore mal

définis, paraît bien éloignée du mécanisme généreux de protection des droits fondamentaux dont chaque citoyen aurait pu se prévaloir, tel que l'ont perçu la très grande majorité de nos compatriotes.

On ne peut hélas exclure que le dispositif proposé soit surtout utilisé par quelques plaideurs astucieux –au pénal notamment– à des fins purement dilatoires où les intérêts particuliers l'emporteront bien évidemment sur l'intérêt général, exprimé par la loi.

Dans un tel contexte, il appartient au Parlement d'oeuvrer avec prudence et mesure : **les mandataires de la Nation ne sauraient être contraints à la précipitation, avec tous les risques patents qu'elle recèle.**

L'inconstitutionnalité potentielle de certaines lois n'est-elle pas souvent liée à des conditions inacceptables d'examen de projets déposés tardivement, discutés sous la pression d'un ordre du jour surchargé, alors même que les décrets d'application ne seront généralement publiés que des mois –voire des années– plus tard ?

**Le Sénat ne saurait dans le cas présent s'associer à une démarche expéditive, que les Français admettraient d'autant moins qu'elle concerne leurs droits fondamentaux.** Etant parvenu à un texte équilibré en première lecture, faisant la part raisonnable entre l'intérêt général et les intérêts particuliers, il lui paraît que les modifications introduites en seconde lecture par l'Assemblée nationale ne peuvent que compromettre la réalisation des objectifs annoncés dans l'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle.

Après avoir récapitulé, dans le présent rapport, les modifications successives apportées à ce projet de révision, **votre commission a donc jugé expédient de vous proposer de revenir au texte adopté par le Sénat en première lecture.** Cette attitude prudente mais réaliste paraît, en l'état, de nature à améliorer le texte de la révision constitutionnelle qui nous est proposée, et à renforcer la protection des droits fondamentaux auxquels la Haute Assemblée est profondément attachée.

## **I. LES TRAVAUX DU SÉNAT EN PREMIÈRE LECTURE**

Ainsi qu'il a été rappelé, le Sénat, lorsqu'il a examiné le projet de loi constitutionnelle en première lecture, a jugé indispensable d'en améliorer le dispositif, en le complétant sur certains points (sur l'effet pratique d'une déclaration d'inconstitutionnalité, par exemple) et surtout en l'assortissant d'articles additionnels ou d'amendements tendant dans différents domaines à renforcer l'Etat de droit.

Sur le principe, la Haute Assemblée ne pouvait que souscrire à une progression de l'Etat de droit. C'est du reste cet état d'esprit qui l'a animée lorsqu'elle a adopté le mécanisme de l'exception d'inconstitutionnalité, lequel peut effectivement améliorer, dans quelques cas sans doute limités, les rapports des citoyens et du droit, et garantir que dans ces rapports, les justiciables pourront faire prévaloir leurs droits fondamentaux sur des dispositions anciennes, dont l'adoption n'avait peut être pas été entourée des mêmes précautions constitutionnelles qu'à l'heure actuelle.

Réforme intéressante, peut-être, mais réforme non dénuée d'ambiguïtés, voire d'inconvénients graves, dont en l'espèce le Sénat ne pouvait se satisfaire. Deux préoccupations essentielles l'ont donc conduit à amender en première lecture le texte qui lui était présenté, d'une part pour associer plus étroitement le Parlement aux différents modes de contrôle de constitutionnalité, d'autre part pour renforcer les garanties constitutionnelles des droits fondamentaux et des libertés publiques.

A cette fin, la Haute Assemblée fut conduite en première lecture à adopter six catégories de dispositions :

### **1. Suppression d'une ambiguïté du texte constitutionnel préjudiciable au bon fonctionnement de l'Etat de droit.**

En adoptant un article premier AA (nouveau) relatif au régime de signature obligatoire et de contrôle préalable de constitutionnalité des ordonnances, le Sénat a entendu renforcer les garanties attachées à la procédure constitutionnelle de législation

déléguée, tout en permettant un meilleur respect des décisions du Parlement, exprimées en l'espèce dans les lois d'habilitation.

## **2. Renforcement des garanties d'indépendance et de bon fonctionnement du Conseil constitutionnel**

Les amendements que votre assemblée a adoptés ont procédé d'un souci pragmatique : il convenait de tirer les conséquences juridiques d'un accroissement des missions du Conseil constitutionnel, en révisant sur certains points – au demeurant limités – son statut et ses modalités de fonctionnement.

A cette fin, le Sénat a prévu que le Conseil constitutionnel élirait son Président après chaque renouvellement triennal, a rétabli la voix prépondérante de celui-ci (supprimée en première lecture par l'Assemblée nationale) et a étendu le régime des incompatibilités frappant les membres du Conseil constitutionnel (articles premier BA nouveau, premier B et premier B bis).

La Haute Assemblée s'est par ailleurs ralliée à l'initiative de l'Assemblée nationale supprimant les membres de droit du Conseil constitutionnel (les anciens Présidents de la République), en adoptant conforme l'article premier A du projet de loi constitutionnelle.

## **3. Meilleure efficacité du bicaméralisme, de façon à donner au Parlement les moyens d'assurer pleinement sa mission de gardien des droits fondamentaux.**

Le Sénat a considéré que la sauvegarde des droits fondamentaux incombe au premier chef au Parlement bicaméral, auquel les Français, à plusieurs reprises, ont témoigné leur indéfectible attachement.

Dans cette perspective, la Haute Assemblée a adopté deux articles additionnels :

- l'article premier B ter, tendant à inclure désormais dans le domaine des lois organiques les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ;

- l'article premier B quater, instituant le vote conforme des deux assemblées sur l'ensemble des lois organiques, conformément à la logique de l'article 89 de la Constitution dont elles constituent l'indispensable accessoire en matière de sources du contrôle de constitutionnalité et de préservation des droits fondamentaux.

Relève également de cette rubrique l'article 2 bis introduit par le Sénat durant sa première lecture du projet de loi constitutionnelle. Cet article additionnel tendait à instituer également le vote conforme sur les «lois de purge» destinées à combler le vide législatif consécutif à l'abrogation de fait d'une ou plusieurs dispositions déclarées inconstitutionnelles par voie d'exception.

#### **4. Amélioration du dispositif de l'exception d'inconstitutionnalité**

La Haute Assemblée a jugé indispensable d'améliorer un dispositif dont elle entendait adopter le principe, mais qu'elle jugeait tout à fait insuffisant dans la rédaction qu'en avait donnée l'Assemblée nationale en première lecture.

Elle a par ailleurs décidé de cantonner dans le temps l'applicabilité de la procédure d'exception d'inconstitutionnalité, de façon à préserver dans toute la mesure du possible le caractère intangible de la loi votée par le Parlement, représentant élu de la Nation souveraine.

Le Sénat a donc accepté que l'exception d'inconstitutionnalité puisse être soulevée à l'encontre de textes anciens, adoptés avant que le contrôle de constitutionnalité existât (textes antérieures à 1958) ou qu'il prit réellement sa pleine extension (textes adoptés entre 1958 et 1974). Il a en revanche estimé que le contrôle, à partir de la révision de 1974, avait pu s'opérer dans des conditions satisfaisantes et qu'il n'était donc pas souhaitable d'étendre la procédure d'exception aux lois postérieures au 31 octobre 1974.

Conformément à ces principes, la Haute Assemblée :

- a remanié au fond l'article premier du projet de loi constitutionnelle, en délimitant mieux les sources et l'étendue du contrôle par voie d'exception, et en en restreignant sa recevabilité par cantonnement dans le temps dans les conditions rappelées ci-avant ;

- a complété l'article 2, en instituant une procédure spécifique d'élaboration parlementaire des «lois de purge».

Le mécanisme retenu par le Sénat, sans être réellement novateur, comportait néanmoins une caractéristique fort originale dans la mesure le Président de chaque Assemblée recevait compétence pour inscrire l'affaire à l'ordre du jour prioritaire.

### **5. Renforcement du contrôle de constitutionnalité des engagements internationaux avant leur ratification**

Bien qu'il y fût invité par plusieurs amendements, le Sénat n'a pas jugé possible d'instituer un dispositif de contrôle de constitutionnalité des engagements internationaux régulièrement ratifiés ou approuvés (non plus que sur les dispositions communautaires directement applicables en France).

En revanche, la Haute Assemblée a estimé indispensable de renforcer à titre préventif la garantie des droits fondamentaux susceptibles d'être atteints par un engagement international non encore inclus dans l'ordre juridique international (c'est-à-dire avant sa ratification).

A cette fin, elle a introduit dans le projet de loi constitutionnelle deux articles additionnels, ayant respectivement pour objet :

- de subordonner à autorisation législative préalable de ratifier les traités et accords ayant une incidence sur les droits fondamentaux (article 4 nouveau), non visés en tant que tels dans l'énumération de l'article 53 de la Constitution ;

- d'étendre à 60 parlementaires de chacune des deux assemblées la possibilité de saisir le Conseil constitutionnel d'un traité non encore ratifié (article 5 nouveau), dans les conditions prévues à l'article 54 de la Constitution.

### **6. Dispositions accessoires**

Le Sénat, en première lecture, a enfin adopté deux dispositions d'ordre.

La première (article 6 nouveau) a suspendu l'entrée en vigueur des dispositions du projet de loi constitutionnelle afférentes à l'exception d'inconstitutionnalité proprement dite à la publication au Journal officiel de la loi organique d'application prévue à l'article 3.

La seconde a modifié l'intitulé du projet de loi constitutionnelle, de façon à prendre en compte les adjonctions introduites par la Haute Assemblée au cours de cette première lecture.

## **II. LES TRAVAUX DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN DEUXIÈME LECTURE**

### **A. ORIENTATIONS GÉNÉRALES DES TRAVAUX DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN DEUXIÈME LECTURE**

Avant d'examiner en détail les modifications en deuxième lecture adoptées par l'Assemblée nationale, il paraît utile d'en présenter de façon synthétique les orientations générales. C'est ainsi que :

- L'Assemblée nationale s'est félicitée de l'adoption par le Sénat du mécanisme de l'exception d'inconstitutionnalité proposé par le Gouvernement.

- Elle a entériné (avec le cas échéant des modifications) plusieurs adjonctions apportées par le Sénat au régime du contrôle de constitutionnalité (contrôle préalable des engagements internationaux, incompatibilités des membres du Conseil constitutionnel, etc).

- Elle a retenu le principe des «lois de purge» destinées à combler le vide législatif consécutif à une déclaration d'inconstitutionnalité par voie d'exception, mais en a renvoyé la procédure à une loi organique subséquente.

- Elle a rejeté le principe du cantonnement dans le temps des textes passibles d'exception, que le Sénat avait adopté afin d'éviter la coexistence de deux modes de contrôle de constitutionnalité sur les mêmes lois.

- Elle a repoussé toutes les dispositions censées modifier les équilibres institutionnels de base établis par la Constitution de la Ve République (signature obligatoire des ordonnances, régime de la loi organique, etc.).

- Elle a enfin étendu le régime du contrôle a priori, en ramenant de 60 à 15 (effectif minimum d'un Groupe politique au Sénat) le nombre des parlementaires requis pour la saisine du Conseil constitutionnel.

## **B. DÉTAIL DES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

### **1. Signature obligatoire des ordonnances et saisine par le Président de la République sur le texte des ordonnances soumis à sa signature (article premier AA nouveau)**

L'Assemblée nationale a rejeté cet article au motif qu'il rompt avec l'équilibre institutionnel originel de la Ve République.

### **2. Présidence du Conseil constitutionnel (article premier BA nouveau)**

L'Assemblée nationale a supprimé l'élection du Président du Conseil constitutionnel par ses pairs, pour plusieurs motifs, dont notamment :

- la nomination par le Président de la République est un de ses pouvoirs propres auxquels il ne faut pas apporter de modifications ;

- l'élection du Président du Conseil constitutionnel risque de politiser cet organe ;

- le Conseil constitutionnel devient une juridiction, et aucune juridiction française n'élit son président.

**3. Rétablissement de la voix prépondérante du Président du Conseil constitutionnel en cas de partage (confirmation de la suppression par le Sénat de l'article premier B)**

L'Assemblée s'est ralliée sur ce point à la position du Sénat et a confirmé le rétablissement de la voix prépondérante du Président du Conseil constitutionnel.

**4. Régime des incompatibilités des membres du Conseil constitutionnel (article premier B bis nouveau)**

L'Assemblée nationale a admis la nécessité de renforcer ce régime. Elle a néanmoins jugé expédient de renvoyer à la loi organique le soin de définir les incompatibilités avec l'exercice des fonctions professionnelles, et n'a maintenu dans l'article premier B bis que la seule référence aux *mandats électifs*.

**5. Régime organique des lois relatives aux libertés publiques (article premier B ter nouveau)**

L'Assemblée nationale a supprimé cette disposition qu'elle a reliée au «*vote conforme sur toutes les lois organiques*» proposé par le Sénat, et jugé contraire aux principes de base régissant les rapports entre les deux chambres du Parlement de la Vème République.

**6. Vote conforme sur toutes les lois organiques (article premier B quater nouveau)**

L'Assemblée nationale a également rejeté cette disposition au motif qu'elle romprait l'équilibre constitutionnel de base entre les deux assemblées.

## **7. Abaissement du nombre de parlementaires pour la saisine a priori (article premier B quinquies nouveau)**

L'Assemblée nationale a ramené de 60 à 15 (effectif minimum d'un Groupe politique au Sénat) le nombre des signatures requises pour la saisine du Conseil constitutionnel.

Parmi les différents arguments avancés en faveur de cette disposition, on note :

- le souci de limiter dans toute la mesure du possible à l'avenir les saisines par voie d'exception, en facilitant beaucoup le contrôle préventif ;
- la nécessité de réduire la disproportion entre les droits du justiciable et ceux du Parlement (il serait anormal que la mise en oeuvre du contrôle de constitutionnalité requiert encore l'intervention de 60 parlementaires, alors qu'un seul justiciable agissant à titre individuel disposera d'une compétence analogue) ;
- l'intérêt d'associer plus étroitement le Parlement au contrôle de constitutionnalité en l'ouvrant même à des formations politiques numériquement réduites.

## **8. Institution du contrôle de constitutionnalité par voie d'exception (article premier)**

Sans préjudice de modifications purement rédactionnelles, l'Assemblée nationale a :

- adopté l'adjonction du Sénat relative à la détermination des textes susceptibles d'être contrôlés par voie d'exception («*textes à caractère législatif*»);
- adopté la modification du Sénat sur l'appréciation du lien entre le texte contrôlable et le droit fondamental invoqué (substitution des termes «*ayant une incidence sur*» au terme «*concernant*» les droits fondamentaux) ;
- adopté la délimitation constitutionnelle des droits fondamentaux proposée par le Sénat (*référence à la Déclaration de 1789 et aux préambules de 1946 et 1958*).

**En revanche, l'Assemblée nationale a rejeté le principe du cantonnement dans le temps des textes passibles du contrôle par voie d'exception, et a donc supprimé la référence à la date limite du 1er novembre 1974.**

Le motif de cette suppression repose sur le fait qu'un grand nombre de textes entre 1974 et 1990 n'ont pas été déférés au Conseil constitutionnel (plus de 1 000 lois sont concernées), et resteraient ainsi hors de tout contrôle, au détriment éventuel des droits fondamentaux des justiciables.

### **9. Effet juridique de l'abrogation de fait consécutive à la déclaration d'inconstitutionnalité par voie d'exception (article 2)**

L'Assemblée nationale a adopté la rédaction proposée par le Sénat, entérinant ainsi :

- la prise en compte le cas échéant des *«dispositions déclarées inséparables»* ;
- la suppression de la distinction jugée redondante par le Sénat entre *«cesse d'être applicable»* et *«et ne peut plus être appliquée»* ;
- la suppression de la mention jugée superfétatoire par le Sénat de l'inapplicabilité aux procédures en cours y compris devant le juge de cassation.

### **10. Mécanisme de la «loi de purge» (articles 2 et 2 bis nouveau)**

**L'Assemblée nationale a reconnu l'intérêt du dispositif voté par le Sénat, mais en a modifié l'économie de façon à rapprocher l'élaboration de la loi de purge des conditions ordinaires de la procédure législative.**

A cette fin, l'Assemblée nationale :

- a entériné le renvoi devant le Parlement des dispositions abrogées par voie d'exception, en supprimant toutefois le

délai de huit jours que le Sénat laissait au Conseil constitutionnel pour opérer le renvoi ;

- a confirmé la compétence de l'Assemblée nationale pour délibérer la première sur les lois de purge ;

- a adopté le mécanisme d'inscription de l'affaire à l'ordre du jour prioritaire par le Président de chaque assemblée.

**En revanche, l'Assemblée nationale a supprimé l'obligation de vote conforme des deux chambres sur les lois de purge, et décidé que celles-ci seraient élaborées dans les conditions ordinaires de la procédure législative (article 45 de la Constitution). Le motif de cette suppression réside dans la volonté de préserver les équilibres originels entre les deux chambres du Parlement.**

L'Assemblée nationale a enfin supprimé les dispositions techniques adoptées par le Sénat en matière de délais de lecture dans chaque chambre et de navette des lois de purge, et renvoyé sur ce point à une loi organique d'application.

**11. Autorisation législative de ratifier les traités ayant une incidence sur les droits fondamentaux (article 4 nouveau)**

Sous réserve d'un amendement de coordination, l'Assemblée nationale a adopté cette disposition introduite par le Sénat en première lecture.

**12. Saisine du Conseil constitutionnel à fin de contrôle préalable sur les traités à l'initiative des parlementaires (article 5 nouveau)**

L'Assemblée nationale a également adopté le principe de cette disposition introduite par le Sénat en première lecture.

Elle a néanmoins modifié le dispositif de l'article 5 du projet de loi constitutionnelle, de façon à ouvrir ce droit de saisine à 15 parlementaires (et non plus soixante), par symétrie avec l'abaissement du nombre de signatures adopté en matière de contrôle préalable des lois votées.

### **13. Dispositions transitoires (article 6)**

L'Assemblée nationale a adopté l'article additionnel relatif à l'entrée en vigueur de l'exception d'inconstitutionnalité seulement après l'adoption de la loi organique d'application prévue à l'article 3 du projet de loi constitutionnelle (article voté conforme qui n'était plus en discussion).

Elle a par ailleurs adopté un amendement reportant l'entrée en vigueur des dispositions afférentes aux incompatibilités des membres du Conseil constitutionnel à compter de son prochain renouvellement triennal.

### **14. Intitulé du projet de loi constitutionnelle**

L'Assemblée nationale a modifié l'intitulé du projet de loi constitutionnelle de façon à le rendre conforme aux dispositions qu'elle a adoptées au terme de cette seconde lecture.

## **III. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION DES LOIS DU SÉNAT EN DEUXIÈME LECTURE**

Ainsi qu'il a été dit dans l'introduction du présent rapport, l'ensemble des modifications apportées par l'Assemblée nationale au texte adopté par le Sénat en première lecture altère profondément l'équilibre de ce projet de révision constitutionnelle.

Pour cette raison, et compte tenu de l'inscription particulièrement inopportune de ce texte à l'ordre du jour tout à fait à la fin de la session de printemps, votre commission vous proposera de rétablir quasiment à l'identique dans leur rédaction initiale les articles modifiés par l'Assemblée nationale.

Par rapport au texte adopté par le Sénat en première lecture, une seule modification vous est proposée sur l'article

premier A A (régime des ordonnances) : votre commission a en effet jugé opportun de faire figurer de façon explicite dans la liste des pouvoirs sans contreseing du Président de la République la faculté de déférer au Conseil constitutionnel les ordonnances soumises à sa signature.

Dans la même logique, votre commission vous proposera de supprimer l'article additionnel premier B quinquies nouveau, introduit par l'Assemblée nationale lors de sa seconde lecture.

Ces propositions permettraient de reprendre en compte, au terme de notre seconde lecture, les travaux approfondis auxquels le Sénat s'était livré en première lecture tant en commission qu'en séance publique, et dont du reste l'Assemblée nationale a déjà retenu plusieurs dispositions essentielles.

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article premier A A*

#### **Amélioration des garanties relatives au régime des ordonnances**

(Article 13 de la Constitution)

Le premier alinéa de l'article 13 de la Constitution dispose que «*le Président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en Conseil des ministres*».

L'amélioration générale du contrôle de constitutionnalité à laquelle tend le présent projet de loi constitutionnelle, en vue d'un renforcement de l'Etat de droit, avait tout naturellement conduit la Haute Assemblée à s'interroger en première lecture sur le régime juridique des ordonnances prévues à l'article 38 de la Constitution.

Il apparaît en effet que les dispositions combinées de l'article 38 et de l'article 13 laissent subsister dans notre législation constitutionnelle une zone d'ombre qui pourrait s'avérer préjudiciable aux droits fondamentaux, dans la mesure où le mécanisme de contrôle de constitutionnalité des ordonnances reste tout à fait insuffisant.

Le Sénat a entendu remédier à cette situation, en adoptant un dispositif dont l'objet était double :

- **instaurer un mécanisme de contrôle de constitutionnalité a priori et par voie d'action sur le texte des ordonnances.**
- **clarifier la nature juridique de la compétence présidentielle en matière de signature des ordonnances.** Votre assemblée a considéré qu'il s'agit d'une compétence liée, strictement parallèle à celle

qu'exerce le Président de la République lorsqu'il promulgue les lois votées par le Parlement.

L'Assemblée nationale ne s'est pas ralliée à cette analyse. Ainsi qu'il est rappelé dans l'exposé général du présent rapport, elle a estimé que l'article premier AA modifierait substantiellement les équilibres institutionnels de la Vème République et a repoussé la disposition adoptée par le Sénat en première lecture.

Les arguments justifiant cette suppression n'emportent pas la conviction. Il apparaît en particulier qu'en refusant d'introduire explicitement dans le texte de la Constitution l'obligation de signer les ordonnances (c'est-à-dire de maintenir un statu quo peu satisfaisant), on tente de consacrer en faveur du Président de la République un pouvoir propre de veto qui n'est nullement prévu à l'article 19 de la Constitution.

Ce pouvoir d'empêcher est d'autant plus inacceptable qu'il s'exerce à l'encontre d'un acte juridique certes adopté par le Gouvernement, mais en vertu d'une délégation expresse du Parlement, conformément aux dispositions parfaitement claires de l'article 38 de la Constitution.

L'insertion naturelle du dispositif adopté par le Sénat en première lecture dans le projet de loi constitutionnelle ne fait par ailleurs aucun doute, puisqu'il autorise parallèlement le contrôle de constitutionnalité préventif sur le texte des ordonnances soumises à la signature du Président de la République.

Il paraît en effet très préférable que l'ordonnance, acte de nature réglementaire jusqu'à sa ratification par le Parlement, puisse faire l'objet d'un contrôle a priori, de façon à éviter, le cas échéant, qu'elle soit déférée en Conseil d'Etat après publication.

La solution retenue par le Sénat prévient les risques de contentieux ultérieurs (et les délais qu'ils impliquent nécessairement) tout en conférant au Président de la République un instrument juridique incontestable pour lui permettre d'exercer sa mission constitutionnelle de veiller au respect de la Constitution, conformément à l'article 5 de celle-ci.

Votre commission vous présente donc un amendement tendant à rétablir quasiment dans sa rédaction initiale l'article premier AA du projet de loi constitutionnelle, assortie toutefois d'une précision complémentaire qui n'apparaissait pas dans le texte adopté en première lecture. Il lui a paru en effet indispensable d'inclure de façon explicite le nouveau droit de saisine dans la liste des pouvoirs

propres du Président de la République, de façon à lever toute difficulté d'interprétation du texte proposé.

**Tel est l'objet du présent amendement, dont votre commission des Lois vous propose l'adoption.**

*Article premier B A*

**Election du Président du Conseil constitutionnel  
et rétablissement de sa voie prépondérante en cas de partage**

(Article 56 de la Constitution)

L'Assemblée nationale a supprimé en deuxième lecture l'article premier BA, par lequel le Sénat avait institué l'élection du Président du Conseil constitutionnel par ses pairs et rétabli sa voix prépondérante en cas de partage. En confirmant la suppression de l'article premier B, elle s'est néanmoins ralliée à la décision du Sénat à l'égard de la voix prépondérante qui n'est donc plus en discussion.

Demeure en revanche en suspens la question de l'élection du Président du Conseil constitutionnel, où l'Assemblée nationale a discerné un risque de politisation.

Sans méconnaître ce risque, votre commission estime néanmoins que la désignation du Président du Conseil constitutionnel par le Président de la République constitue également un élément virtuel de politisation, et fait intervenir le Chef de l'Etat dans un organe désormais investi de missions de caractère quasi-juridictionnel.

En conséquence votre commission des lois vous propose de rétablir la rédaction originelle de cet article, et vous demande d'adopter l'amendement qu'elle vous présente à cette fin.

*Article premier B bis*

**Incompatibilités des membres du Conseil constitutionnel**

(Article 57 de la Constitution)

Le Sénat a jugé opportun, en première lecture, d'étendre sensiblement le régime des incompatibilités frappant les membres du Conseil constitutionnel, de façon à garantir à la fois leur entière disponibilité et leur totale indépendance.

La crédibilité même du mécanisme d'exception d'inconstitutionnalité suppose en effet l'absolue neutralité de l'organe appelé à statuer, et la mise en place d'un régime renforcé d'incompatibilités qui frappera ses membres.

L'Assemblée nationale a partagé la préoccupation du Sénat en préférant toutefois renvoyer à la loi organique le soin de fixer les incompatibilités professionnelles ou syndicales que la Haute Assemblée avait introduites dans le texte même de la Constitution. Elle n'a donc maintenu dans l'article premier B bis que la référence aux *mandats électifs*, en indiquant toutefois lors des débats que les autres cas d'incompatibilité votés par le Sénat figureraient dans la loi organique, en l'espèce l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958, modifiée, portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale n'est guère satisfaisant, dans la mesure où il incombe à la Constitution de fixer les incompatibilités de base frappant les membres du Conseil constitutionnel. La loi organique visée à l'article 57 de la Constitution n'interdira d'ailleurs pas de prévoir d'autres incompatibilités accessoires, qui ne trouveraient pas leur place naturelle dans le corps même de la Constitution.

Votre commission vous propose donc d'adopter sur cet article un amendement qui en rétablirait la rédaction originelle.

*Article premier B ter*

**Caractère organique des lois concernant  
les garanties fondamentales accordées aux citoyens  
pour l'exercice des libertés publiques**

L'article 34 alinéa 3 de la Constitution inclut dans le domaine de la loi les règles concernant «*les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques*».

Le Sénat a estimé, en première lecture, qu'il convenait de renforcer les garanties procédurales d'élaboration des lois relatives aux libertés publiques, et a décidé de les inclure désormais dans le domaine des lois organiques.

Cette disposition aurait le double mérite :

- d'entourer l'adoption des lois concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques des garanties de procédure prévues à l'article 46 de la Constitution (délai minimum de 15 jours entre le dépôt du texte et son adoption par la première assemblée saisie) ;

- de faire systématiquement contrôler à titre préventif la constitutionnalité de ces lois, en application de l'article 61 alinéa premier de la Constitution.

Votre commission des lois déplore que l'Assemblée nationale ait jugé nécessaire de renoncer à ces garanties protectrices des libertés publiques. Conformément au vote en première lecture du Sénat, elle vous propose aujourd'hui de rétablir cet article dans sa rédaction originelle, et vous demande donc d'adopter l'amendement qu'elle vous présente à cette fin.

*Article premier B quater*

**Vote conforme des deux assemblées sur les lois organiques**

(Article 46 de la Constitution)

S'inscrivant dans le droit fil du précédent article, l'article premier B quater introduit par le Sénat en première lecture tendait à prévenir le risque de laisser à la seule majorité éventuellement

circonstancielle de l'Assemblée nationale la possibilité de modifier unilatéralement les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, désormais régies par des lois auxquelles la Constitution reconnaîtra le caractère organique.

Votre assemblée a estimé d'autre part que, dans un domaine aussi essentiel, le rétablissement des mécanismes du bicaméralisme égalitaire répond à une exigence de logique constitutionnelle, liée à l'évolution, imprévisible en 1958, du contrôle de constitutionnalité et de la jurisprudence de la Haute juridiction.

En conférant en effet aux deux assemblées les mêmes pouvoirs en matière constitutionnelle (article 89 de la Constitution), le Constituant avait entendu que les chambres du Parlement disposent d'un pouvoir de contrôle mutuel de leurs décisions, soit en y souscrivant, soit en y faisant obstacle de telle façon qu'aucune des deux ne puisse imposer seule sa volonté à la Nation.

Ce schéma initial a néanmoins subi une altération incontestable, du fait de l'extension progressive du bloc de constitutionnalité, et donc des règles à valeur constitutionnelle opposables à l'activité normative ordinaire du Parlement.

En vue d'en maintenir l'équilibre originel –au moins dans le domaine organique– votre commission des lois vous propose de rétablir cet article premier B quater, supprimé par l'Assemblée nationale en seconde lecture.

Elle vous demande donc d'adopter sur cet article un amendement répondant à cet objet.

*Article premier B quinquies (nouveau)*

**Abaissement à quinze du nombre de parlementaires requis pour la saisine a priori du Conseil constitutionnel**

(Article 61 de la Constitution)

L'Assemblée nationale, sur amendement n° 14 rectifié présenté par MM. Mazeaud et Pandraud, a adopté avec l'avis favorable du Gouvernement un article additionnel tendant à ramener de soixante à quinze le nombre minimum de parlementaires de l'une ou l'autre des deux assemblées requis pour la saisine préventive du Conseil constitutionnel (art. 61 de la Constitution).

Ainsi qu'il a été dit dans l'exposé général, plusieurs arguments ont inspiré cet amendement. Le plus pertinent d'entre eux réside dans le souci de limiter à l'avenir le nombre des saisines par voie d'exception, en ouvrant aussi largement que possible la faculté de saisine préventive.

Votre commission estime néanmoins que la réduction proposée par l'Assemblée nationale introduirait un élément supplémentaire de précarité de la loi votée par les assemblées, et pourrait donner lieu à un usage excessif du droit de saisine du Conseil constitutionnel.

En 1974, la fixation du nombre de signatures à 60 dans l'une ou l'autre des deux assemblées a donné lieu à de longues discussions. Il est apparu qu'il convenait de réserver cette faculté à un nombre suffisamment élevé de parlementaires, pour en préserver le caractère sinon exceptionnel, tout au moins assez solennel.

Le maintien du rapport entre le nombre de parlementaires susceptibles d'exercer ce droit de saisine et l'effectif total de leur assemblée respective inciterait du reste à majorer ce chiffre de 60, plutôt qu'à le diminuer, puisque le nombre total des sièges a augmenté depuis 1974, aussi bien à l'Assemblée nationale qu'au Sénat,

En conséquence, votre commission des Lois vous propose-t-elle d'adopter un amendement de suppression de cet article additionnel.

#### *Article premier*

#### **Institution d'un contrôle de constitutionnalité de la loi par voie d'exception**

Elément central du dispositif de la révision, puisqu'il institue le contrôle de constitutionnalité par voie d'exception, l'article premier du projet de loi constitutionnelle n'avait fait l'objet que d'un amendement rédactionnel (n° 11 sous-amendé) lors de son adoption en première lecture par l'Assemblée nationale.

Sur cet article, l'apport du Sénat en première lecture a été tout à fait consensuel et a abouti à une rédaction très précise comportant plusieurs adjonctions essentielles :

- **La détermination constitutionnelle des textes passibles d'exception**, par la référence non seulement aux lois proprement dites, mais également à tous les «*textes à caractère législatif*», dont le rapport en première lecture a rappelé la diversité.

- **Le lien juridique entre la disposition contestée et le droit fondamental censément atteint**

Le projet de loi constitutionnelle initial visait les dispositions de loi «*concernant*» les droits fondamentaux et pouvait donner lieu à une interprétation restrictive du rapport juridique entre la disposition contestée par le justiciable et le droit fondamental qu'elle serait censée méconnaître.

Afin de prévenir ce risque, le Sénat a modifié cette rédaction, en substituant au terme «*concernant*» l'expression «*ayant une incidence sur*» les droits fondamentaux, recouvrant un domaine juridique beaucoup plus large et d'interprétation plus souple.

- **La définition constitutionnelle des droits fondamentaux**

Le Sénat, en première lecture, a tenu à introduire dans le texte même de la Constitution la définition des droits fondamentaux susceptibles d'être revendiqués par voie d'exception, en visant les textes qui les instituent (Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, préambules des Constitutions de 1946 et de 1958).

Ces trois premières adjonctions ont rallié l'adhésion de l'Assemblée nationale, qui s'est bornée à remanier la rédaction adoptée par le Sénat, en en conservant toutefois le dispositif de fond.

- **Le cantonnement dans le temps des lois passibles de la procédure d'exception**

L'Assemblée nationale, en revanche, a supprimé en seconde lecture la quatrième adjonction de la Haute Assemblée, relative au cantonnement dans le temps des lois et textes à caractère législatif passibles de la procédure d'exception.

En adoptant ce dispositif essentiel, le Sénat avait considéré que l'élargissement du droit de saisine, opéré par la loi constitutionnelle n° 74-904 du 29 octobre 1974 (publiée au Journal officiel le 30 octobre 1974) a banalisé depuis 16 ans la saisine avant promulgation du Conseil constitutionnel, dont la jurisprudence s'est d'ailleurs considérablement enrichie à partir de cette date.

Le rapport en première lecture de votre rapporteur a par ailleurs amplement démontré les risques de discrédit du Chef de l'Etat, du Premier ministre, des Présidents des deux assemblées et des parlementaires eux-mêmes auxquels exposerait l'absence de cantonnement, dans la mesure où elle établirait une sorte de présomption de manquement dans l'exercice de leur droit de saisine depuis 1974.

Votre commission estime qu'il convient de maintenir cette disposition de l'article premier, la seule d'ailleurs qui n'ait pas emporté l'assentiment de l'Assemblée nationale.

**A cette fin, elle vous propose d'adopter un amendement tendant à rétablir cet article dans la rédaction retenue par le Sénat au cours de sa première lecture.**

## *Article 2*

### **Effets d'une inconstitutionnalité de la loi déclarée par voie d'exception**

Ainsi qu'il a été dit dans l'exposé général, l'Assemblée nationale a entériné l'adjonction essentielle du Sénat à cet article, en adoptant pratiquement sans modification la disposition fixant le mécanisme de renvoi devant le Parlement de dispositions déclarées inconstitutionnelles par voie d'exception, et d'inscription de l'affaire à l'ordre du jour prioritaire par le Président de chacune des deux assemblées.

L'Assemblée nationale a néanmoins renvoyé à une loi organique le soin de fixer la procédure d'élaboration des lois ainsi examinées par le Parlement.

Soucieuse de maintenir la cohérence du dispositif adopté par le Sénat en première lecture, votre commission des lois vous

propose néanmoins de rétablir cet article dans la rédaction qu'elle vous avait initialement présentée.

**L'amendement qu'elle vous demande d'adopter sur cet article répond à cet objet.**

*Article 2 bis*

**Vote conforme des deux assemblées sur les lois relatives aux dispositions renvoyées devant le Parlement à la suite d'une exception d'inconstitutionnalité**

(Article 45 de la Constitution)

L'Assemblée nationale a supprimé l'article 2 bis du projet de loi constitutionnelle, introduit par le Sénat en première lecture.

Cet article avait pour objet d'instituer le vote conforme par les deux assemblées des «lois de purge». Le Sénat avait considéré que la procédure de l'article 45 alinéa 4 de la Constitution était sans objet à l'égard de textes dont, par définition, la discussion ne résultait ni d'une initiative gouvernementale, ni d'une initiative parlementaire à laquelle le Gouvernement se serait montré favorable en l'inscrivant à l'ordre du jour prioritaire des assemblées.

Pour les mêmes motifs, votre commission des lois vous propose d'adopter un amendement tendant à rétablir cet article dans sa rédaction originelle.

*Article 4*

**Procédure d'autorisation législative de ratification des traités ayant une incidence sur les droits fondamentaux**

(Article 53 de la Constitution)

L'Assemblée nationale a adopté cette disposition, introduite en première lecture par la Haute Assemblée ; elle y a néanmoins inséré un visa de coordination (référence au troisième alinéa de l'article 61 de la Constitution) qui deviendrait sans objet dès lors le texte de l'article premier du projet de loi constitutionnelle

serait rétabli dans la rédaction qu'en propose votre commission des Lois.

Celle-ci vous propose donc de revenir au visa qui découlerait logiquement de cette nouvelle rédaction (référence au cinquième alinéa de l'article 61 de la Constitution), et vous **demande donc d'adopter à cette fin un amendement de pure coordination, restituant la rédaction originelle de cet article.**

#### *Article 5*

### **Extension aux parlementaires du droit de saisir le Conseil constitutionnel sur les engagements internationaux non encore ratifiés**

(Article 54 de la Constitution)

Cette disposition, d'initiative sénatoriale, a rallié l'adhésion de l'Assemblée nationale, avec une modification majeure néanmoins puisque celle-ci a fixé à quinze -et non plus soixante- comme l'avait proposé le Sénat- le nombre de parlementaires susceptibles d'exercer collectivement cette nouvelle compétence.

Par symétrie avec les arguments développés lors de l'examen de l'article premier bis quinquies, dont elle vous a proposé la suppression, votre commission des lois vous propose de fixer à nouveau à soixante le seuil considéré.

**A cette fin, elle vous demande d'adopter un amendement qui rétablirait cet article dans sa rédaction initiale.**

#### *Article 6*

### **Dispositions transitoires**

Sur amendement du Gouvernement modifié par la commission des Lois, le Sénat, en première lecture, a adopté un article additionnel reportant l'entrée en vigueur des dispositions du projet de loi constitutionnelle afférentes au contrôle par voie d'exception à la

date de publication au Journal officiel de la loi organique qui devra en préciser les modalités concrètes d'application.

A son tour, l'Assemblée nationale, en seconde lecture, a complété le texte de cet article nouveau, en suspendant l'entrée en vigueur des dispositions relatives aux incompatibilités des membres du Conseil constitutionnel jusqu'à son prochain renouvellement triennal. Votre rapporteur observe toutefois que le dispositif adopté par l'Assemblée nationale demeure insuffisant, puisqu'elle n'a prévu aucune disposition suspensive prenant en compte l'adoption de la loi organique à laquelle elle a renvoyé le soin de définir la procédure d'élaboration des «lois de purge» (article 2).

En tout état de cause, les modifications que votre commission des lois vous propose d'adopter sur l'article premier B bis du présent projet de loi constitutionnelle incitent à préserver la cohérence du texte adopté par le Sénat en première lecture, et à supprimer le second alinéa du présent article.

**Tel est l'objet de l'amendement de suppression partielle que votre commission vous demande d'adopter sur l'article 6.**

#### *Intitulé du projet de loi constitutionnelle*

L'Assemblée nationale a modifié l'intitulé du projet soumis à notre examen, de façon à prendre en compte les amendements introduits dans le texte adopté par le Sénat en première lecture.

Sur le fond, cette démarche n'appelle aucune observation particulière.

Sur la forme, en revanche, il convient de constater que l'Assemblée nationale a supprimé la référence à l'article 56 de la Constitution, introduite par le Sénat pour tenir compte, d'une part, de la suppression à l'initiative de l'Assemblée des membres de droit du Conseil constitutionnel, d'autre part, de l'élection de son président par ses pairs.

Ce faisant, le Sénat avait réparé une omission de l'Assemblée nationale en première lecture.

En seconde lecture, à nouveau, l'Assemblée nationale a commis la même erreur d'intitulé en supprimant le visa de l'article 56, puisque nonobstant le rétablissement de la désignation du

Président du Conseil constitutionnel par le Président de la République, cet article de la Constitution resterait modifié par la seule suppression des membres de droit.

Il convient aujourd'hui de rétablir l'intitulé du projet de loi tel qu'il avait été adopté en première lecture par votre Haute Assemblée.

**A cette fin, votre commission des lois vous présente un amendement qu'elle vous demande d'adopter.**

\*

\* \*

**Sous réserve de ces amendements, votre commission des Lois vous propose d'adopter l'ensemble du projet de loi constitutionnelle ainsi modifié.**

## TABLEAU COMPARATIF

Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture	Propositions de la Commission
<p>Article premier A A (<i>nouveau</i>)</p> <p>Le premier alinéa de l'article 13 de la Constitution est remplacé par trois alinéas ainsi rédigés :</p> <p>«Le Président de la République signe les ordonnances dans les quinze jours qui suivent leur adoption en Conseil des ministres. Il peut, avant l'expiration de ce délai, déférer les ordonnances au Conseil constitutionnel qui se prononce dans un délai de huit jours sur leur conformité à la Constitution. La saisine du Conseil constitutionnel suspend le délai de signature.</p> <p>«Les dispositions déclarées inconstitutionnelles ne peuvent être publiées.</p> <p>«Le Président de la République signe les décrets délibérés en Conseil des Ministres.»</p>	<p>Article premier A A</p> <p>Supprimé</p>	<p>Article premier A A</p> <p>I. Le premier alinéa de l'article 13 de la Constitution est remplacé par trois alinéas ainsi rédigés :</p> <p>«Le Président de la République signe les ordonnances dans les quinze jours qui suivent leur adoption en Conseil des Ministres.</p> <p>«Il peut, avant l'expiration de ce délai, déférer les ordonnances au Conseil constitutionnel qui se prononce dans un délai de huit jours sur leur conformité à la Constitution. La saisine du Conseil constitutionnel suspend le délai de signature. Les dispositions déclarées inconstitutionnelles ne peuvent être publiées.</p> <p>«Le Président de la République signe les décrets délibérés en Conseil des Ministres.»</p> <p>II. Dans l'énumération des articles figurant à l'article 19 de la Constitution, entre la référence à l'article «12» et la référence à l'article «16», est insérée la référence à l'article «13 (alinéa 2)».</p>
<p>Article premier B A (<i>nouveau</i>)</p> <p>Le dernier alinéa de l'article 56 de la Constitution est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :</p>	<p>Article premier B A</p> <p>Supprimé</p>	<p>Article premier B A</p> <p>Rétablissement du <sup>Texte</sup> texte adopté par le Sénat en première lecture</p>

**Texte adopté par  
le Sénat en première lecture**

«Après chaque renouvellement le Conseil constitutionnel élit en son sein son Président. Il en est de même en cas de vacance de la présidence.»

«Le Président a voix prépondérante en cas de partage.»

.....  
**Article premier B bis (nouveau)**

Après la première phrase de l'article 57 de la Constitution, il est inséré une phrase ainsi rédigée :

«Elles sont également incompatibles avec l'exercice de toute fonction publique élective, de toute fonction de représentation professionnelle, ainsi qu'avec l'exercice de tout emploi public ou de toute activité professionnelle.»

**Article premier B ter (nouveau)**

Les deuxième et troisième alinéas de l'article 34 de la Constitution sont remplacés par les trois alinéas ainsi rédigés :

«Des lois organiques fixent les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques.»

«La loi fixe les règles concernant :

« - les droits civiques ; les sujétions imposées par la Défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ; ».

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale en  
deuxième lecture**

**Article premier B**

.....Suppression conforme.....

**Article premier B bis**

Dans la première phrase de l'article 57 de la Constitution, les mots : «ou de membre du Parlement» sont remplacés par les mots : «et avec l'exercice de tout mandat électif.»

Alinéa supprimé.

**Article premier B ter**

Supprimé

**Proposition de  
Commission**

**Article premier B bis**

*Reprise du texte adopté par le Sénat en première lecture*

**Article premier B ter**

*Rétablissement du texte adopté par le Sénat en première lecture*

**Texte adopté par  
le Sénat en première lecture**

**Article premier B quater  
(nouveau)**

I.- Dans le quatrième alinéa de l'article 46 de la Constitution, les mots : «relatives au Sénat» sont supprimés.

II.- En conséquence, le troisième alinéa de l'article 46 de la Constitution est ainsi rédigé :

«La procédure de l'article 45 est applicable, à l'exception des dispositions prévues à son quatrième alinéa.»

**Article premier**

L'article 61 de la Constitution est complété, in fine, par un alinéa ainsi rédigé :

«A l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, les dispositions d'une loi ou d'un texte à caractère législatif antérieures au premier novembre 1974 non modifiées après cette date, lorsqu'elles ont une incidence sur les droits fondamentaux reconnus par la Constitution ou la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946, peuvent être soumises au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à ces textes »

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale en  
deuxième lecture**

**Article premier B quater**

Supprimé

**Article premier B quinquies (nouveau)**

Dans le deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, le mot : "quinze" est par deux fois substitué au mot : "soixante".

**Article premier**

Les deux derniers alinéas de l'article 61 de la Constitution sont remplacés par les dispositions suivantes :

«A l'occasion ..

... caractère législatif peuvent être également soumises au Conseil constitutionnel, lorsqu'elles ont une incidence sur les droits fondamentaux reconnus par la Constitution ou par la Déclaration...

...1946.

**Propositions de la  
Commission**

**Article premier B quater**

*Rétablissement du texte adopté par le Sénat en première lecture*

**Article premier B quinquies**

*Supprimé*

**Article premier**

*Reprise du texte adopté par le Sénat en première lecture*

**Texte adopté par  
le Sénat en première lecture**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale en  
deuxième lecture**

**Propositions de la  
Commission**

- Dans les cas prévus aux deux premiers alinéas ci-dessus, 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 cas, la saisine du Conseil constitutionnel suspend le délai de promulgation.

- Dans le cas prévu au troisième alinéa ci-dessus, le Conseil constitutionnel doit statuer dans les conditions de délai prévues par la loi organique mentionnée à l'article 63.

**Art. 2.**

Le premier alinéa de l'article 62 de la Constitution est remplacé par trois alinéas ainsi rédigés :

- Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement du premier ou du deuxième alinéa de l'article 61 ne peut être promulguée ni mise en application.

- Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement du cinquième alinéa de l'article 61, et, le cas échéant, l'ensemble des dispositions qui en sont déclarées inséparables par le Conseil constitutionnel, cesse d'être applicable, y compris aux procédures en cours.

**Art. 2.**

Le...  
quatre alinéas ainsi rédigés :  
...par

Alinéa sans modification.

- Une...  
...du troisième alinéa de  
l'article 61 ...

...cours.

*Reprise du texte adopté par le Sénat  
en première lecture*

**Art. 2.**

**Texte adopté par  
le Sénat en première lecture**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale en  
deuxième lecture**

**Propositions de la  
Commission**

« Dans le cas visé au précédent alinéa, la disposition déclarée inconstitutionnelle, et, le cas échéant, l'ensemble des dispositions qui en sont déclarées inséparables, est, dans les huit jours, renvoyée par le Président du Conseil constitutionnel devant le Parlement. L'Assemblée nationale délibère la première. Les assemblées disposent à chaque lecture d'un délai de vingt jours pour statuer, ce délai étant suspendu en dehors des sessions ordinaires. Si l'une ou l'autre des assemblées ne s'est pas prononcée dans ce délai, le texte en discussion modifié le cas échéant par les amendements qu'elle a votés est transmis à l'autre assemblée. Le Président de chaque assemblée inscrit de droit l'affaire à l'ordre du jour prioritaire. »

« Dans... »

... est renvoyée ...

...Parlement.

Par dérogation au premier alinéa de l'article 48, la discussion de la disposition renvoyée est inscrite par priorité à l'ordre du jour de chaque assemblée, par décision de son Président. L'Assemblée nationale délibère la première. La procédure de l'article 45 est applicable.

« Une loi organique détermine les modalités d'application de l'alinéa précédent. »

**Art. 2 bis (nouveau)**

**Art. 2 bis**

**Art. 2 bis**

L'article 45 de la Constitution est complété, in fine, par un alinéa ainsi rédigé :

Supprimé

*Rétablissement du texte adopté par le Sénat en première lecture*

« Les dispositions du précédent alinéa ne sont pas applicables à l'examen des lois visées au troisième alinéa de l'article 62. »

**Art. 4 (nouveau)**

**Art. 4**

**Art. 4**

Dans ...

au troisième alinéa de l'article 61. »

*Reprise du texte adopté par le Sénat en première lecture*

<b>Texte adopté par le Sénat en première lecture</b>	<b>Texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture</b>	<b>Propositions de Commission</b>
<p>Art. 5 (nouveau)</p> <p>Dans l'article 54 de la Constitution. Les mots : « ou par le Président de l'une ou l'autre Assemblée » sont remplacés par les mots : «, par le Président de l'une ou l'autre Assemblée ou par soixante députés ou soixante sénateurs.»</p>	<p>Art. 5</p> <p>Dans...</p> <p>...par quinze députés ou quinze sénateurs.»</p>	<p>Art. 5</p> <p><i>Reprise du texte adopté par le Sénat en première lecture</i></p>
<p>Art. 6 (nouveau)</p> <p>Les dispositions de la présente loi constitutionnelle qui instituent un contrôle de constitutionnalité des lois par voie d'exception entreront en vigueur à compter de la publication au Journal officiel de la République française de la loi organique mentionnée à l'article 3</p>	<p>Art 6</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>Les dispositions de l'article premier B bis de la présente loi constitutionnelle entreront en vigueur à compter du prochain renouvellement triennal du Conseil constitutionnel</p>	<p>Art 6</p> <p><i>Reprise du texte adopté par le Sénat en première lecture</i></p>
<p>Intitulé</p> <p>Projet de loi constitutionnelle portant révision des articles 13, 34, 45, 46, 53, 54, 56, 57, 61, 62 et 63 de la Constitution, et tendant à renforcer les garanties attachées aux droits fondamentaux.</p>	<p>Intitulé</p> <p>Projet de loi constitutionnelle portant révision des articles 53, 54, 57, 61, 62 et 63 de la Constitution, et tendant fondamentaux.</p>	<p>Intitule</p> <p><i>Reprise du texte adopté par le Sénat en première lecture</i></p>