

N° 392

SÉNAT

TROISIEME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1994-1995

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 24 juillet 1995
Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 juillet 1995

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi constitutionnelle, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, portant extension du champ d'application du référendum, instituant une session parlementaire ordinaire unique, modifiant le régime de l'inviolabilité parlementaire et abrogeant les dispositions relatives à la Communauté et les dispositions transitoires.

TOME I

EXPOSE GENERAL
EXAMEN DES ARTICLES
TABLEAU COMPARATIF

Par M. Jacques LARCHÉ,
Sénateur

(1) *La commission des Lois est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Charles de Cuttoli, François Giacobbi, Germain Authié, Pierre Fauchon, vice-présidents ; Charles Lederman, René-Georges Laurin, Raymond Bouvier, secrétaires ; Guy Allouche, Alphonse Arzel, Jacques Bérard, François Blaizot, André Bohl, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Guy Cabanel, Jean Chamant, Marcel Charmant, Raymond Courrière, Luc Dejoie, Jean-Paul Delevoye, Michel Dreyfus-Schmidt, Yann Gaillard, Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Charles Jolibois, Pierre Lagourgue, Lucien Lanier, Paul Masson, Daniel Millaud, Georges Othily, Robert Pagès, Bernard Pellarin, Charles Pelletier, Claude Pradille, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Michel Rufin, Jean-Pierre Schosteck, Mme Françoise Seligmann, MM. Jean-Pierre Tizon, Alex Türk, Maurice Ulrich, André Vallet.*

Voir les numéros :
Assemblée nationale (10ème législ.) : 2120, 2138 et T.A. 377.
Sénat: 374 (1994-1995).

Constitution.

SOMMAIRE

Pages

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	9
I. L'EXTENSION DU CHAMP DU RÉFÉRENDUM LÉGISLATIF	17
A. LE RÉFÉRENDUM DANS L'HISTOIRE DES INSTITUTIONS FRANÇAISES : VINGT CONSULTATIONS DEPUIS 1793	17
1. <i>Contrairement au référendum constituant, le référendum législatif s'insère mal dans la tradition constitutionnelle française</i>	17
2. <i>La pratique du référendum avant 1958</i>	18
3. <i>Le regain du référendum sous la Vème République : du référendum constituant au référendum institutionnel</i>	21
B. LE RÉFÉRENDUM LÉGISLATIF N'EST PAS DE PRATIQUE COURANTE DANS LES AUTRES DÉMOCRATIES EUROPÉENNES	23
C. LES TENTATIVES DE MODIFICATION DU RÉGIME DU RÉFÉRENDUM	24
1. <i>Les tentatives avant 1984</i>	24
2. <i>La tentative de révision constitutionnelle de 1984</i>	25
3. <i>Les propositions récentes en vue de modifier le régime du référendum</i>	26
D. LA RÉFORME PROPOSÉE PAR LE PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE : UN NET ÉLARGISSEMENT DU CHAMP DU RÉFÉRENDUM LÉGISLATIF	28
II. LE PASSAGE À LA SESSION UNIQUE DE NEUF MOIS	30
A. L'ÉVOLUTION DU RÉGIME DES SESSIONS DANS L'HISTOIRE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE	31
1. <i>Le régime des sessions sous les IIIème et IVème Républiques</i>	31
2. <i>Le régime des sessions sous la Vème République : deux sessions conçues pour former un ensemble équilibré</i>	33
B. LES PARLEMENTS ÉTRANGERS CONNAISSENT EN GÉNÉRAL DES SESSIONS PLUS LONGUES QU'EN FRANCE MAIS DES SÉANCES MOINS NOMBREUSES ET MIEUX RÉPARTIES DANS LA SESSION	35
C. LES PROPOSITIONS DE RÉFORME	36
D. LA RÉFORME PROPOSÉE PAR LE PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE : UNE SESSION ORDINAIRE UNIQUE DE NEUF MOIS ET UN MÉCANISME DE « CRÉDIT DE JOURS » DE SÉANCES	39

III. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION DES LOIS DU SÉNAT	41
A. PRÉVOIR UN DÉBAT PRÉALABLE DU PARLEMENT ET PRÉCISER LE CHAMP DU RÉFÉRENDUM PAR LA SUPPRESSION DE LA RÉFÉRENCE À LA NOTION IMPRÉCISE DE SERVICES PUBLICS	42
1. <i>Une délimitation plus précise du champ référendaire</i>	42
a) Des « orientations générales » aux « réformes relatives à la politique économique et sociale de la Nation ».....	42
b) Les règles fondamentales relatives à l'organisation et au fonctionnement des services publics : un concept aux frontières beaucoup trop extensives.....	44
2. <i>Un débat préalable permettrait au Parlement de faire connaître sa position et d'éclairer le choix des Français</i>	47
B. CONSACRER L'AUTONOMIE RÉGLEMENTAIRE DE CHAQUE ASSEMBLÉE EN VUE D'UNE MEILLEURE GESTION DU TEMPS PARLEMENTAIRE	49
1. <i>le Parlement connaît depuis plusieurs années un certain déclin largement imputable à l'inadaptation de ses méthodes de travail</i>	49
2. <i>les risques d'un simple passage à la session unique : un appel d'air pour l'inflation législative</i>	51
3. <i>Les tentatives pour remédier aux dysfonctionnements du Parlement se sont jusqu'à présent heurtées à des difficultés d'ordre constitutionnel</i>	54
4. <i>Les solutions envisageables pour parvenir à une meilleure gestion du temps parlementaire</i>	57
a) Parvenir à une meilleure programmation du travail parlementaire.....	57
b) Recentrer sur trois jours la semaine de travail parlementaire.....	59
c) Moderniser la technique du débat parlementaire par le rééquilibrage entre la séance publique et le travail en commission : la motion globale d'adoption ou de rejet du texte, dont une loi organique préciserait les modalités de mise en oeuvre.....	59
C. AMENAGER SANS LE REMETTRE EN CAUSE LE RÉGIME DE L'INVOLABILITÉ PARLEMENTAIRE, PARTIE INTÉGRANTE DE LA TRADITION RÉPUBLICAINE	61
1. <i>Sur le plan des principes, la simple modification de la durée de la session ne justifie pas de remettre en cause un élément important du statut des parlementaires</i>	63
2. <i>La suppression de l'autorisation des poursuites pendant la session unique exposerait les parlementaires à un risque non négligeable : le harcèlement judiciaire</i>	65
3. <i>L'autorisation préalable de l'assemblée ou du Bureau pour le placement sous contrôle judiciaire</i>	66
4. <i>Le problème de la durée de la suspension des poursuites</i>	70
EXAMEN DES ARTICLES	73
CHAPITRE PREMIER - DU CHAMP D'APPLICATION DU RÉFÉRENDUM	73
• <i>Article premier (article 11 de la Constitution) L'extension du champ du référendum législatif</i>	73
CHAPITRE II - DE LA SESSION PARLEMENTAIRE ORDINAIRE UNIQUE	76
• <i>Article 2 (article 28 de la Constitution) Le passage à une session ordinaire unique de neuf mois et le régime des séances</i>	77
• <i>Article 3 (article 12 de la Constitution) La réunion de plein droit de l'Assemblée nationale après l'élection consécutive à une dissolution</i>	86

• <i>Article 3 bis</i> (article 48 de la Constitution) Temps consacré aux questions et à l'examen des propositions de loi	86
• <i>Article additionnel après l'article 3 bis</i> La motion globale d'adoption ou de rejet	89
• <i>Article 4</i> (article 49 de la Constitution) Le nombre des motions de censure susceptibles d'être proposées par les mêmes signataires au cours de la même session	93
• <i>Article 5</i> (article 51 de la Constitution) Le report de droit de la date normale de la clôture des sessions pour permettre la mise en oeuvre des procédures de la responsabilité gouvernementale devant le Parlement.....	94
CHAPITRE III - DU RÉGIME DE L'INVOLABILITÉ PARLEMENTAIRE.....	95
• <i>Article 6</i> (article 28 de la Constitution) Le nouveau régime de l'invocabilité parlementaire.....	95
CHAPITRE IV - ABROGATION DES DISPOSITIONS DE LA CONSTITUTION RELATIVES À LA COMMUNAUTÉ ET DES DISPOSITIONS TRANSITOIRES.....	97
• <i>Article 7</i> La suppression de l'article premier de la Constitution instituant une Communauté et la renumérotation des articles 2 et 3.....	98
• <i>Article 8 à 10</i> Dispositions de conséquence ou de coordination	99
• <i>Article 11</i> L'abrogation de l'article 76 relatif aux territoires d'outre-mer.....	99
• <i>Article 12</i> Disposition de conséquence.....	101
• <i>Article 13</i> L'abrogation des Titres XIII et XVII de la Constitution.....	101
TABLEAU COMPARATIF.....	103

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le jeudi 20 juillet 1995, la commission des Lois a examiné -sur le rapport de M. Jacques Larché- le projet de loi constitutionnelle n° 374 (1994-1995), adopté par l'Assemblée nationale, portant extension du champ d'application du référendum, instituant une session parlementaire ordinaire unique, modifiant le régime de l'inviolabilité parlementaire, et abrogeant les dispositions relatives à la Communauté et les dispositions transitoires.

la commission a adopté sept amendements.

- Article premier (*article 11 de la Constitution*)

Le Rapporteur a considéré que le recours au référendum comportait un risque qu'il convenait d'atténuer en associant le Parlement à la procédure. C'est pourquoi, après avoir rejeté l'idée de l'intervention d'un contrôle du Conseil constitutionnel, la commission a décidé que le référendum donnerait lieu à un débat préalable devant le Parlement. Ce débat serait sans vote.

Elle a également précisé le champ du référendum. Le texte adopté par l'Assemblée nationale en prévoyait l'extension aux « réformes relatives à la politique économique et sociale de la Nation » ainsi qu'aux « règles fondamentales de l'organisation et du fonctionnement des services publics ». La commission des lois a décidé de supprimer la référence à la notion de services publics et a retenu « les réformes relatives à la politique économique, sociale ou éducative de la Nation ».

L'amendement est ainsi rédigé :

« Art. 11. - Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions, ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au Journal officiel, peut soumettre au référendum, après un débat devant chaque assemblée, tout projet ou proposition de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur les réformes relatives à la politique économique, sociale ou éducative de la Nation ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.

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

- Article 2 (*article 28 de la Constitution*)

Le Rapporteur a estimé que pour la session unique de neuf mois, le projet comportait une insuffisance qu'il était nécessaire de combler en améliorant l'organisation des travaux parlementaires.

La commission a voulu éviter aux assemblées le risque de faire plus mal pendant neuf mois ce qu'elles ne font pas bien pendant six.

- La session unique de neuf mois commencerait le premier mardi d'octobre et se clôturerait le dernier jeudi de juin.

- Le plafond des jours de séance a été ramené à 120 (au lieu des 130 jours votés par l'Assemblée nationale).

Ce « crédit de jours » permet d'assurer le recentrage sur trois jours de la semaine de travail parlementaire, sauf pendant la discussion budgétaire.

Si le plafond est dépassé, des jours de séance supplémentaires pourront être décidés soit par chaque assemblée soit par le Premier ministre après consultation du Président de l'assemblée concernée.

- Les semaines de séance seront arrêtées d'un commun accord par les deux assemblées afin de faciliter la programmation des travaux. Les jours et les horaires seront déterminés par le règlement de chaque assemblée dans le souci d'assurer la maîtrise par chacune d'entre elles de la gestion du temps parlementaire, en vue notamment du recentrage de la semaine parlementaire sur trois jours (mardi, mercredi et jeudi).

Cet amendement est ainsi rédigé :

« Art. 28. - Le Parlement se réunit de plein droit chaque année en une session ordinaire ouverte le premier mardi d'octobre et close le dernier jeudi de juin.

« Le nombre de jours de séance ne peut excéder cent vingt. Chaque assemblée ou le Premier ministre, après consultation du Président de l'assemblée concernée, peut décider la tenue de jours supplémentaires de séance. Les semaines de séance sont arrêtées d'un commun accord par les deux assemblées. Les jours et les horaires sont déterminés par le règlement de chaque assemblée. »

- Article 3 bis (article 48 de la Constitution)

Le texte de l'Assemblée nationale prévoit que trois séances par semaine seraient ouvertes par des questions au Gouvernement et qu'une fois par mois, une séance serait réservée à l'examen des propositions de loi dont le Gouvernement aurait accepté la discussion.

La commission a souhaité conserver le principe d'une séance par semaine réservée aux questions tel qu'il est fixé par la Constitution (article 48, dernier alinéa); concernant la séance consacrée à l'initiative parlementaire, elle a préféré retenir la formule d'une séance par mois réservée à un ordre du jour fixé par l'assemblée elle-même. Cet ordre du jour pourrait comporter des propositions de loi comme des propositions de résolution communautaires, sans qu'il soit nécessaire que le Gouvernement en accepte la discussion.

L'article 3 bis serait ainsi rédigé :

I. Au début du premier alinéa de l'article 48 de la Constitution, sont ajoutés les mots :

« Sans préjudice de l'application de l'article 28, alinéa 2, ».

II. Le même article est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Une séance par mois est réservée par priorité à l'ordre du jour fixé par l'assemblée. »

Article additionnel après l'article 3 bis (article 44 de la Constitution)

Cet amendement institue la possibilité d'adopter une motion globale d'adoption du texte complété par les amendements proposés par la commission ou retenus par elle.

Si la motion est rejetée, l'assemblée passe à la discussion des articles.

Cette innovation est destinée à moderniser et à simplifier le débat en séance publique surchargé par de trop nombreux amendements répétitifs ou de caractère purement technique.

Afin de préserver le droit d'amendement, une loi organique serait nécessaire pour déterminer les modalités de recours à cette procédure, les conditions d'exercice du droit d'amendement au sein de la commission, les règles concernant l'accès du Gouvernement, des membres de l'assemblée et des commissions saisies pour avis aux réunions de la commission ainsi que la publicité de ses travaux. Cet amendement complète l'article 44 par un alinéa ainsi rédigé :

« L'assemblée se prononce sur une motion de la commission tendant à l'adoption du texte en discussion modifié par ses amendements proposés ou acceptés par la commission, ou à son rejet. Si cette motion est repoussée, l'assemblée passe à la discussion des articles. Une loi organique détermine les modalités de recours à cette procédure, les conditions d'exercice du droit d'amendement au sein de la commission, les règles concernant l'accès du Gouvernement, des membres de l'assemblée et des commissions saisies pour avis aux réunions de la commission ainsi que la publicité de ses travaux ».

- Article 5 (art. 51 de la Constitution) :

L'article 49 prévoit la faculté pour le Premier ministre de demander au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale. Dans ce cas, la clôture de la session doit être retardée comme pour la discussion des motions de censure.

La commission a adopté un amendement d'ordre technique.

L'amendement propose de rédiger comme suit l'article 51 :

« Art. 51.- La clôture de la session ordinaire ou des sessions extraordinaires est de droit retardée pour permettre, le cas échéant, l'application de l'article 49. A cette même fin, des séances supplémentaires sont de droit. »

- Art. 6 (art. 26 de la Constitution) :

Le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale limite l'immunité parlementaire au contrôle judiciaire et à l'arrestation si bien que l'engagement des poursuites pendant la session ne serait plus subordonnée à l'assemblée.

La commission a estimé que le passage à la session unique de neuf mois ne justifiait pas à lui seul la remise en cause de l'immunité qui, conformément à la tradition constitutionnelle, constitue une protection du mandat parlementaire.

Elle a décidé de s'en tenir au droit actuel sous réserve d'un amendement assimilant toute mesure de contrôle judiciaire à une arrestation. La rédaction proposée pour l'article 6 est la suivante :

Les deuxième et troisième alinéas de l'article 26 de la Constitution sont ainsi rédigés :

« Pendant la durée des sessions, aucun membre du Parlement ne peut, en matière criminelle ou correctionnelle, être poursuivi ou faire l'objet, d'une arrestation ou de toute autre mesure privative ou restrictive de liberté qu'avec l'autorisation de l'assemblée dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit.

« Aucun membre du Parlement ne peut, hors session, faire l'objet d'une arrestation ou de toute autre mesure privative ou restrictive de liberté qu'avec l'autorisation du bureau de l'assemblée dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit ou de condamnation définitive. ».

- Article 13 :

La commission propose enfin, pour des raisons d'ordre pratique, de ne pas renuméroter les articles 88 à 89 de la Constitution. En conséquence, l'amendement est le suivant :

Supprimer les paragraphes III et IV de cet article.

Article 3, alinéa premier de la Constitution :

« La Souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum ».

Mesdames, Messieurs,

Par nature, une révision constitutionnelle s'inscrit dans le cadre du texte fondateur de la Vème République. Elle doit donc respecter l'équilibre fondamental entre les pouvoirs publics constitutionnels, tel qu'il a été approuvé par les Français en 1958.

La Constitution de la Vème République est, sans doute, susceptible de plusieurs lectures. Mais l'équilibre constitutionnel repose toujours sur les trois dispositions essentielles que sont les articles 5, 20 et 34 de la Constitution. Ces trois articles délimitent les domaines d'intervention respectifs du Chef de l'État, du Gouvernement et du Parlement.

Aux termes de l'article 5 *« Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure par son arbitrage le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État. »*.

De cette disposition générale, découlent les différentes attributions du Président de la République notamment la nomination du Premier Ministre et des membres du Gouvernement, le droit de dissolution de l'Assemblée nationale et le droit de recourir au référendum.

Comme l'indiquait en effet l'exposé des motifs de l'avant-projet de Constitution du 29 juillet 1958, le droit de soumettre certains projets de lois

au référendum était directement lié au devoir imparti au Chef de l'État d'assurer le fonctionnement régulier des institutions, raison pour laquelle le champ du référendum a été circonscrit à des textes de nature purement institutionnelle.

En vertu de l'article 20, le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation sous le contrôle du Parlement dont les sessions ordinaires sont toutefois limitées dans le temps (90 jours pour la session de printemps, 80 jours pour la session budgétaire). Dans l'esprit du Constituant, cette limitation était destinée non seulement à éviter la paralysie, voire l'instabilité gouvernementale, mais également à préserver la qualité de la législation qui se trouvait cantonnée dans des matières limitativement énumérées par l'article 34 de la Constitution.

Dans les limites de son domaine, le Parlement vote la loi, sous réserve des lois d'habilitation adoptées en application de l'article 38.

Par l'extension du référendum législatif, le présent projet de loi touche à l'équilibre institutionnel de la Vème République tel qu'il était entendu depuis 1958.

En d'autres termes, la lecture de la Constitution pourrait être moins parlementaire et plus présidentielle même si, dans les faits, la réforme proposée n'aboutira probablement pas à une augmentation significative du nombre des référendums.

Pour le Gouvernement, la « réactivation » du référendum s'inscrirait dans la logique de l'article 3, lequel dispose que « *la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum* ».

Force est de relever au contraire que la Constitution de 1958 a mis en place un dispositif équilibré :

- le Parlement vote la loi et le Président de la République ne peut décider le référendum que dans les matières qui sont en rapport avec sa mission fondamentale d'arbitrage institutionnel ;
- l'article 89 sur la révision constitutionnelle réalise une synthèse idéale des deux modalités d'expression de la souveraineté nationale : le vote en termes identiques d'un texte, puis le référendum ou, à défaut, le Congrès.

Le projet de révision modifie cet équilibre en privilégiant le référendum comme mode d'expression de la souveraineté nationale pour une part importante des textes législatifs.

De fait, le projet de loi conduit à un élargissement considérable du champ du référendum. Dans la Constitution de 1958, le recours au référendum revêt un caractère exceptionnel dans la mesure où le référendum ne peut concerner qu'un « *projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics (...) ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions* » ; le référendum n'est donc possible, à l'heure actuelle, que pour des textes à caractère institutionnel voire « infra-constitutionnel ».

Le projet de révision va bien au-delà car il propose d'étendre le référendum à des matières non institutionnelles qui ressortissent à la compétence naturelle du Parlement, voire du Gouvernement, dans la mesure où le peuple pourrait être interrogé sur les réformes relatives à la politique économique et sociale de la Nation ou sur les règles fondamentales de l'organisation et du fonctionnement des services publics.

Ce nouveau champ du référendum paraît indéterminé ou du moins difficilement déterminable.

Par la généralité des termes employés, le projet de révision pourrait conduire à une banalisation de la procédure référendaire, sans parler de la tentation de recourir à des référendums personnalisés, voire plébiscitaires, qui serait plus forte si aucun débat parlementaire préalable ne pouvait la contenir.

Les juristes de droit public le savent, la notion de service public ne se prête pas à une définition rigoureuse. Est un service public ce que la loi ou la jurisprudence qualifient comme tel.

Ainsi le projet de loi ne se limite pas à certains problèmes ou à certains sujets de société, comme cela a été évoqué lors de l'élection présidentielle : même si telle n'est pas l'intention du Gouvernement actuel, le peuple pourrait un jour être consulté sur l'ensemble des services publics nationaux ou locaux comme par exemple la police, la justice, l'éducation, la santé, la transfusion sanguine, la poste, l'armée...

La même indétermination caractérise la notion de réformes relatives à la politique économique et sociale. Là encore, de tels référendums peuvent intervenir dans le domaine de compétence naturelle du Parlement et du Gouvernement. Pour prendre un seul exemple, rien dans le texte n'interdit que les grandes orientations du budget soient soumises au peuple.

Il est vrai que le problème de la délimitation du champ référendaire apparaît largement théorique, comme l'a démontré la controverse sur l'application de l'article 11 en matière de révision constitutionnelle. En fait, le thème du référendum sera choisi par le Président de la République et aucune

instance ne pourra contrôler en droit l'interprétation qu'il pourrait ainsi faire de l'article 11.

Par ailleurs, quelle que soit l'importance théorique des questions soulevées par l'extension du champ référendaire, on peut s'interroger sur la capacité réelle de recourir fréquemment à des référendums:

A l'extrême limite, on peut penser que le résultat obtenu lors de la prochaine consultation déterminera la pérennité ou la désuétude du nouveau référendum.

Cependant, sous couvert de développer la démocratie directe, le projet^p de révision est susceptible, en cas d'abus, d'accentuer la présidentialisation du régime parce qu'en l'état du texte, le Parlement n'est à aucun moment associé à la procédure.

Il accroît les prérogatives du Président de la République à une époque où il est de bon ton de critiquer la dérive monarchique des institutions.

C'est en effet le Président de la République qui choisira le sujet et le moment de la consultation populaire, certes sur proposition du Premier ministre ou des deux assemblées parlementaires mais qui peut douter, sauf en cas de cohabitation, du caractère formel de la proposition émise par le Premier ministre ?

La rédaction proposée^b pour l'article 11 débouche-t-elle sur une dépossession du Parlement dont la fonction essentielle est de voter la loi comme le spécifie le premier alinéa de l'article 34 ?

La « réactivation » du référendum trouve certes son fondement dans l'article 3. Le Parlement, pas plus que le Président de la République, ne saurait revendiquer un quelconque monopole d'expression de la souveraineté nationale.

Mais selon le même article 3, le Parlement concourt à l'expression de la souveraineté nationale, raison pour laquelle il doit conserver sa compétence pour connaître, conformément à sa vocation, du projet de loi soumis à référendum et éclairer la décision du peuple.

Prévoir la possibilité d'un débat parlementaire préalable présenterait l'avantage de lever la contradiction ou le paradoxe, relevé par d'aucuns, entre la mise hors jeu du Parlement en cas de procédure référendaire et l'accroissement des droits du Parlement à travers la session unique de neuf mois.

A cet égard, si les problèmes théoriques posés par l'extension du référendum sont de portée inégale, on peut penser en définitive que la session unique de neuf mois est une réforme beaucoup plus importante pour le Parlement dont la vie quotidienne s'en trouvera directement affectée.

La session de neuf mois répond, sans nul doute, au souci du Président de l'Assemblée nationale, M. Philippe Seguin, de revaloriser le rôle du Parlement dont il est vrai qu'il traverse depuis plusieurs années déjà une crise d'identité.

Plusieurs arguments ont été développés à l'appui de cette solution :

- la permanence du contrôle de l'action gouvernementale et de l'élaboration des normes communautaires ;

- un meilleur étalement, une meilleure répartition de la charge de travail du Parlement qui mettraient enfin un terme salutaire aux embouteillages législatifs des fins de sessions et à l'abus des sessions extraordinaires destinées à épuiser l'ordre du jour trop chargé des sessions ordinaires.

Dans le même esprit, la session de neuf mois permettrait de rendre plus raisonnable la durée d'examen de beaucoup de textes si du moins le Gouvernement acceptait de renoncer dans la plupart des cas à la déclaration d'urgence et de déposer ses projets de loi en temps utile.

Force est de relever à l'inverse que cette mesure remet en cause l'une des caractéristiques fondamentales de la Vème République.

La limitation de la durée des sessions découlait à l'origine du cantonnement du domaine de la loi. Le Parlement devait moins légiférer donc siéger moins longtemps. Cette prévision a été déjouée par le fait majoritaire car depuis 1962 le Gouvernement a eu la chance de pouvoir trouver une majorité qui accepte de voter l'ensemble des textes préparés par les ministères.

Avec la suppression de l'intersession d'hiver, c'est un véritable boulevard qui s'ouvre à la frénésie textuelle des cabinets ministériels au risque bien entendu de relancer l'inflation législative que contenait tant bien que mal la limitation de la durée des sessions.

Au vu de l'ensemble de ces arguments, la session de neuf mois est-elle nécessaire ? Sans doute. Elle est en tout cas insuffisante pour enrayer le déclin du Parlement dont le signe le plus manifeste est le développement de l'absentéisme en séance publique.

Ce phénomène reflète sans nul doute un désintérêt croissant pour la fonction parlementaire.

Les multiples causes en sont connues : désorganisation de l'ordre du jour prioritaire, absence de programmation des travaux parlementaires, profusion de lois surchargées de dispositions réglementaires ou dénuées de toute portée normative, prolifération des « législations à crédit » pour reprendre l'expression utilisée par le Président du Sénat, M. René Monory, augmentation déraisonnable de la durée des discussions législatives, multiplication des séances de nuit, inflation du nombre des amendements.

La séance publique s'embourbe ainsi dans l'examen d'amendements d'inégale portée qui, par la force des choses, n'intéressent qu'une poignée de spécialistes.

Comment s'étonner, dans ces conditions, que les parlementaires désertent l'hémicycle !

A cet égard, la session unique de neuf mois risque d'aggraver, d'amplifier, de démultiplier sur neuf mois les dérives que les parlementaires subissent depuis des années.

Le Parlement ne doit pas faire plus mal pendant neuf mois ce qu'il ne fait pas bien pendant six.

Le remède, si l'on ne prend garde à ses effets secondaires ou pervers, risque d'être pire que le mal que l'on prétend traiter.

Pour cette raison, la réforme proposée n'atteindra le but poursuivi que si le Parlement parvient à saisir cette occasion pour moderniser ses méthodes de travail.

Cette ambition concerne tout à la fois le Gouvernement et le Parlement, tant il est vrai que le travail parlementaire est largement tributaire du travail gouvernemental.

En dépit des prérogatives qu'il tient de l'article 48, le Gouvernement doit accepter de modifier sa pratique de l'ordre du jour prioritaire afin de permettre le recentrage sur trois jours de la semaine parlementaire et une véritable programmation des travaux parlementaires.

Une telle programmation est possible. On garde à ce propos le souvenir de certains Premiers ministres comme Georges Pompidou, qui savaient organiser le travail du Gouvernement et partant, celui du Parlement.

La Conférence des Présidents de chaque assemblée doit également jouer un rôle de premier plan dans l'aménagement rationnel du temps parlementaire.

Tout cela pour permettre à chaque parlementaire de concilier sa fonction au sein du Parlement avec des mandats locaux et, le cas échéant, une activité professionnelle, faute de quoi le Parlement risquerait demain de n'être plus composé que de fonctionnaires, d'hommes d'appareil ou de retraités.

La revalorisation du Parlement passe aussi par un rééquilibrage entre la séance publique et les commissions ou les délégations.

Pour redevenir attractive, la séance plénière doit privilégier les débats de société ou de politique générale ou les textes de principe.

Si l'hémicycle est le lieu solennel du débat parlementaire, une bonne part du travail législatif et de contrôle doit être réalisée en amont au sein des commissions ou des délégations.

La session unique de neuf mois ne peut être la panacée ni la solution miracle.

A lui seul le passage de deux sessions de cent soixante dix jours à neuf mois de session ne résoudra pas l'ensemble des problèmes auxquels le Parlement est actuellement confronté.

Pour rénover le Parlement, il faut à la vérité moins changer les règles que les pratiques mais il est plus commode de changer les textes que les mauvaises habitudes.

Le débat qui s'ouvre aujourd'hui ne saurait être réduit à une querelle sans doute vaine sur un nombre de jours de session ou de séance.

L'enjeu est d'une tout autre importance car, comme le projet de révision nous y conduit, il s'agit aujourd'hui de moderniser le Parlement, de le rénover afin de lui redonner la place centrale qui lui revient dans l'équilibre des institutions de la République.

I. L'EXTENSION DU CHAMP DU RÉFÉRENDUM LÉGISLATIF

A. *LE RÉFÉRENDUM DANS L'HISTOIRE DES INSTITUTIONS FRANÇAISES : VINGT CONSULTATIONS DEPUIS 1793*

En France, la pratique du référendum remonte aux origines mêmes de la République et s'est maintenue avec une certaine constance puisqu'entre 1793 et 1992, le peuple a été consulté à vingt reprises soit par référendum, soit par « plébiscite » ainsi qu'on désignait cette procédure sous les deux Empires.

Mais, dans la plupart des cas, il s'agissait de référendums constituants.

En revanche, le référendum législatif proprement dit est assez étranger à la tradition constitutionnelle française.

Sous la Vème République, le référendum a cependant connu un certain regain de faveur.

1. Contrairement au référendum constituant, le référendum législatif s'insère mal dans la tradition constitutionnelle française

Sur le plan des principes, le référendum législatif se concilie difficilement avec les mécanismes de la démocratie représentative où la compétence naturelle pour voter la loi revient au Parlement.

Techniquement, cette procédure se prête mal à des sujets complexes, pour lesquels une réponse uniquement par OUI ou par NON risque d'être réductrice du débat.

Dans le même ordre d'idées, se pose le problème de la clarté et de la précision de la question soumise aux électeurs, une question mal formulée risquant de fausser le sens de la consultation.

D'autre part, le souvenir de la pratique des deux Empires entretient la crainte d'une « dérive plébiscitaire » du référendum, qui n'est effectivement jamais à écarter.

Il est vrai qu'en dépit de ces réticences, aussi anciennes que le référendum lui-même, la consultation directe du peuple a toujours compté certains partisans, notamment à partir des dernières années de la III^{ème} République, sous l'influence de Carré de Malberg.

Il est même advenu à cette époque que certains députés proposent eux-mêmes -mais sans succès, bien sûr- qu'un texte dont ils étaient saisis fût soumis au référendum pour que la loi votée par le Parlement soit au préalable ratifiée par la Nation.

Le 26 novembre 1894, par exemple, la Chambre des députés a été saisie d'un amendement qui proposait d'insérer à la fin du texte en discussion un article additionnel ainsi rédigé : « *La présente loi n'aura d'effet qu'après avoir été ratifiée par la Nation, consultée par voie de référendum* » (J.O. débats, p. 2038 et suivantes).

Cet article additionnel ayant été repoussé par la voie d'une question préalable, le débat s'est tenu, pour l'essentiel, à des questions de procédure. Un des défenseurs de l'amendement, M. Cuneo d'Ornano, eut cependant l'occasion d'explicitier au fond cette démarche :

« ... car de ce que les lois ordinaires sont faites par la Chambre et le Sénat, en vertu de l'article premier de la Constitution actuelle, il ne s'ensuit pas qu'il soit interdit à la Chambre et au Sénat de consulter directement la Nation, par une sorte d'enquête directe sur l'une quelconque de nos lois ordinaires ».

Moins anciennement, le Président Vincent Auriol estimait quant à lui que le référendum offrait de nombreux avantages : « *le référendum maintient un lien entre la Nation et ses mandataires. Il fortifie l'éducation politique des citoyens, les habitue à voter sur des idées et des textes. Il les élève à la compréhension des problèmes dont dépendent la prospérité de leur pays et leur intérêt. Il donne aux lois toute leur place. Il aide à briser les résistances et les obstacles* ».

Il faudra cependant attendre la V^{ème} République pour que le référendum législatif soit effectivement pratiqué.

2. La pratique du référendum avant 1958

Durant la période révolutionnaire, les modalités techniques d'organisation des référendums étaient encore assez rudimentaires et ne garantissaient pas toujours la sincérité du suffrage.

La consultation pouvait s'étaler sur plusieurs semaines, l'électeur étant invité à inscrire son suffrage (OUI ou NON) sur un registre nominatif ouvert à cet effet et déposé auprès de certaines autorités publiques. Le dénombrement des suffrages et leur centralisation laissaient à désirer.

Le nombre des NON était toujours marginal. Le taux d'abstention, non connu précisément, fut dans tous les cas extrêmement élevé (en l'absence de liste électorale fiable, on estime que le nombre des électeurs potentiels s'élevait à environ sept millions).

- **Juillet 1793**, approbation de la Constitution de l'An I (1793), par 1 853 847 OUI contre 12 766 NON.

- **Septembre 1795**, approbation de la Constitution de l'An III (Directoire), par 914 853 voix contre 41 892.

- **Décembre 1799**, approbation de la Constitution de l'An VIII (Consulat), par 3 011 007 OUI contre 1 562 NON.

- **Mai 1802**, approbation de la Constitution de l'An X, nommant Napoléon Bonaparte Premier Consul à vie par 3 568 185 voix contre 9 074.

- **Mai 1804**, approbation de la Constitution de l'An XII (Premier Empire), établissant la dignité impériale et héréditaire, par 3 069 911 OUI contre 2 568 NON.

- **Mai 1815**, approbation de l'Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire, présenté aux Français par Napoléon Ier à son retour de l'Île d'Elbe. Ce dernier référendum de la période révolutionnaire et post-révolutionnaire fut approuvé par 1 305 206 OUI contre 4 206 NON, et environ 5 millions d'abstentions.

Aucune consultation directe n'a été organisée sous la Restauration ni dans les trois premières années de la IIème République (1848-1850).

Le Second Empire remit en pratique le référendum à trois reprises.

A partir de cette époque, les conditions d'organisation des référendums furent mieux aptes à garantir la sincérité du suffrage et des résultats, la participation atteignant ou dépassant communément 80 % du corps électoral.

- **21 décembre 1851**, approbation du « coup d'État » du 2 décembre, par 7 439 216 voix contre 640 737, confiant le pouvoir exécutif pour dix ans au Président de la République, Louis Napoléon Bonaparte et le

chargeant de présenter une nouvelle Constitution (Constitution du 14 janvier 1852).

- **21 novembre 1852**, approbation du sénatus-consulte rétablissant la dignité impériale et héréditaire (Second Empire), avec 7 824 189 OUI contre 253 145 NON.

- **8 mai 1870**, approbation de l'action personnelle de Napoléon III depuis 1860 et des modifications de la Constitution de 1852 décidées par le Sénatus-consulte du 20 avril 1870, par 7 358 786 voix contre 1 571 939.

Aucune consultation directe du peuple n'a été organisée sous la IIIème République.

La mise en place des institutions de la IVème République a quant à elle donné lieu à trois référendums successifs.

- **Le 20 octobre 1945**, où deux questions distinctes furent posées simultanément aux Français:

- la première offre le choix entre la reconduction de la IIIème République ou sur l'élaboration d'une nouvelle Constitution, cette seconde solution ayant été approuvée à 96,4 % des suffrages exprimés (17 957 868 voix) ;

- la seconde question concerne l'organisation des pouvoirs publics durant la période d'élaboration de la nouvelle Constitution, en cas de réponse positive à la première question. Seulement 66,3 % des suffrages exprimés (12 317 882 voix) répondent OUI à cette seconde question, le taux des réponses valablement exprimées n'étant d'ailleurs pas le même pour les deux questions.

- **Le 5 mai 1946**, le premier projet de Constitution de la IVème République est rejeté par 53 % des suffrages exprimés (10 584 359 voix contre 9 454), le taux d'abstention s'élevant à 19,3 %. Ce référendum est le premier de l'Histoire constitutionnelle française où les NON l'emportent.

- **Le 13 octobre 1946**, la nouvelle Constitution (Constitution du 27 octobre 1946) est finalement approuvée par 53,6 % des suffrages exprimés (9 297 470 voix), mais avec un taux d'abstention s'élevant à 31,2 %.

3. Le regain du référendum sous la Vème République : du référendum constituant au référendum institutionnel

La Vème République est, de tous les régimes depuis la Révolution, celui qui a le plus largement recouru au référendum, tant constitutionnel que législatif, avec à ce jour huit consultations.

- **Le 28 septembre 1958**, approbation de la Constitution de la Vème République, par 79,3 % des voix (17 668 790 OUI contre 4 264 511 NON), le taux d'abstention s'élevant à 15,1 %.

- **Le 8 janvier 1961**, approbation de l'autodétermination de l'Algérie par 75,3 % des suffrages exprimés, avec 23,5 % d'abstentions et 2,2 % de bulletins blancs ou nuls.

- **Le 8 avril 1962**, ratification des accords d'Evian par 90,7 % des suffrages exprimés, mais un taux d'abstention de 24,4 % et 4,1 % de bulletins blancs ou nuls.

- **Le 28 octobre 1962**, révision de la Constitution en vue de l'élection du Président de la République au suffrage universel direct. Les OUI l'emportent avec 61,8 % des suffrages exprimés, les abstentions s'élevant à 22,8 % et les bulletins blancs ou nuls à 2 %.

- **Le 27 avril 1969**, rejet par 53,2 % des suffrages exprimés du projet de révision constitutionnelle sur la modification du rôle du Sénat et sur la régionalisation. Ce référendum est le second de l'Histoire constitutionnelle française à enregistrer la victoire des NON, après celui du 20 octobre 1945, selon des résultats assez similaires (53,2 % de NON et 19,4 % d'abstentions en 1969, 53 % de NON et 19 % d'abstentions en 1945).

- **Le 23 avril 1972**, approbation du premier traité d'élargissement des Communautés européennes, par 67,7 % des suffrages exprimés. L'abstention s'élève néanmoins à 39,5 % et les bulletins blancs ou nuls à 7,1 %.

- **Le 6 novembre 1988**, approbation du nouveau statut de la Nouvelle-Calédonie préparatoire à son autodétermination en 1998, par 79,9 % des suffrages exprimés. Mais le taux d'abstention s'élève à 62,9 % et les bulletins blancs ou nuls à 11,9 %.

- **Le 20 septembre 1992**, approbation du Traité sur l'Union européenne, par 51,04 % des suffrages exprimés, le taux d'abstention s'élevant à 30,3 %.

Le Général de Gaulle s'était en fait déclaré très tôt favorable au référendum, tant constitutionnel que législatif.

Lors de la mise en place des institutions de la Vème République, la création de l'article 11 lui est largement redevable, ainsi qu'il le rapporte dans ses Mémoires d'espoir :

« S'il y a un article 11, c'est parce que, étant légalement et expressément mandaté pour élaborer et proposer au pays la Constitution, j'ai voulu qu'elle comporte fort justement cet article, à sa place, avec son sens, dans sa portée ... J'avais insisté sur ce point qu'il fallait laisser au pays dans tous les domaines ... tout le pouvoir que le référendum lui permettait d'exercer ».

Pour autant, l'élaboration de l'article 11 a donné lieu à des discussions délicates qui, au fil des versions successives, en ont très sensiblement cantonné la portée.

Dans un des avant-projets, le domaine du référendum aurait en effet concerné les projets de loi sur lesquels le Parlement se serait déjà prononcé : une question n'aurait donc pu être soumise au suffrage du peuple sans que le Parlement en ait été préalablement saisi.

L'idée apparaît qu'un débat parlementaire doit avoir mis en évidence toutes les données du problème, à charge pour le peuple de statuer définitivement.

Ce dispositif n'a cependant pas abouti et, parallèlement, le champ d'abord très général du référendum législatif s'est considérablement réduit, ne portant plus, dans la version définitive de l'article 11, que sur des textes -lois ou traités- d'ordre institutionnel, en rapport uniquement avec l'organisation des pouvoirs publics.

L'article 11 de la Constitution permet ainsi au Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions, ou sur proposition conjointe des deux assemblées, de soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.

Ces textes entretiennent un lien étroit avec la matière constitutionnelle.

L'intervention du Président de la République y est justifiée par ses missions d'arbitrage du fonctionnement des Institutions et de gardien de la Constitution.

A cet égard, l'article 11 s'inscrit dans le droit fil de l'article 5 sur la fonction d'arbitrage du Chef de l'Etat.

Aussi, la Constitution de la Vème République demeure-t-elle fidèle à la tradition constitutionnelle française, attachée au référendum constituant mais réticente à dessaisir le Parlement de sa compétence naturelle pour voter la loi.

B. LE RÉFÉRENDUM LÉGISLATIF N'EST PAS DE PRATIQUE COURANTE DANS LES AUTRES DÉMOCRATIES EUROPÉENNES

Un des arguments avancés en faveur de l'extension du champ du référendum serait que cette procédure est largement répandue dans les autres démocraties européennes.

En matière constitutionnelle, il est prudent de relativiser la portée des comparaisons internationales, car chaque régime a ses traditions et son génie propres, difficilement transposables d'un État à l'autre.

Mais surtout, la réalité enseigne qu'à deux exceptions près, la situation en Europe n'est guère différente de celle de la France. En fait, **le référendum législatif n'est pas une pratique commune chez nos partenaires européens.**

Deux États seulement admettent le référendum législatif sur des sujets comparables à ceux que le présent projet de révision constitutionnelle propose d'inclure dans le champ de l'article 11 : les « *questions sociales importantes* » pour la Grèce et les « *importantes questions d'intérêt national* » pour le Portugal. Encore convient-il de souligner qu'en Grèce, la décision de recourir au référendum appartient uniquement à la Chambre des députés, l'initiative en incombant au Portugal au Parlement ou au Gouvernement.

En revanche, au Danemark, en Irlande et en Suisse, le référendum législatif sert uniquement à empêcher l'entrée en vigueur des lois récemment votées par le Parlement et, en Italie, à abroger des textes en vigueur.

Avec ce système, le Parlement a déjà débattu et le référendum n'est au fond qu'une sorte de « *droit d'appel* », d'ailleurs exclu à l'encontre de certains textes.

Pour le reste, le référendum législatif est généralement réservé à des textes en rapport avec les institutions ou les relations internationales lorsqu'elles touchent à l'exercice de la souveraineté.

Ainsi au Danemark, les projets de loi autorisant la délégation de pouvoirs à des autorités supranationales sont obligatoirement soumis à référendum s'ils n'obtiennent pas la majorité des 5/6èmes au Folketing. Le référendum est également obligatoire pour fixer l'âge de la majorité électorale. Le référendum législatif est également obligatoire en Allemagne, pour la réorganisation du territoire fédéral, en Espagne pour l'approbation et la modification des statuts des communautés autonomes et en Italie pour la fusion ou la création de régions.

Il s'agit donc chaque fois de sujets d'ordre institutionnel qui, *mutatis mutandis*, sont très similaires à ceux de l'actuel article 11 de la Constitution française.

C. LES TENTATIVES DE MODIFICATION DU RÉGIME DU RÉFÉRENDUM

L'idée d'inclure dans le champ du référendum d'autres sujets que l'organisation des pouvoirs publics est ancienne. Elle n'a toutefois jusqu'à présent jamais été mise en oeuvre.

1. Les tentatives avant 1984

Déjà évoquée lors de l'élaboration de la Constitution de 1958, cette idée, par la suite, a fait l'objet de plusieurs propositions de loi constitutionnelle, présentées par des parlementaires de différents groupes politiques, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat.

En règle générale, l'extension proposée porte sur les « sujets de société » ou sur les « libertés fondamentales ».

Pour ne citer que quelques exemples sur les quinze dernières années, il a ainsi été proposé d'étendre le champ du référendum :

- « aux orientations fondamentales de la société » (proposition n° 324 du 16 septembre 1981, présentée par vingt-six députés dont MM. Adrien Zeller, Pascal Clément, Jean-Claude Gaudin, Maurice Ligot, Jean-Pierre Soisson, Bernard Stasi, ... ; proposition n° 1317 du 16 décembre 1982, présentée par plusieurs des auteurs de la proposition précédente, auxquels se sont joints, notamment, MM. Xavier Deniau, François Léotard, ...)

- « à une liberté publique » (proposition n° 1835 du 25 novembre 1983, présentée par l'ancien Garde des sceaux, M. Jean Foyer) ;

- « à une liberté fondamentale » (proposition n° 503 du 15 septembre 1983, présentée au Sénat par MM. Francis Palmero, Jean Arthuis, Roger Boileau, Jean Colin, Jean Faure, Jean Francou et Henri Le Breton).

La proposition n° 422 présentée au Sénat le 22 juin 1983 par M. Charles Pasqua et les membres du groupe du RPR a préconisé l'institution d'un **référendum d'initiative populaire**, qui aurait pu être organisé à la requête de 500 000 électeurs et de 500 élus locaux.

Du point de vue du champ du référendum, cette proposition de loi constitutionnelle allait au-delà des précédentes, puisqu'elle proposait d'y inclure toutes les matières entrant dans le domaine de la loi tel qu'il est déterminé par l'article 34 de la Constitution, à l'exception des lois de finances, des lois organiques et des lois électorales.

2. La tentative de révision constitutionnelle de 1984

Le débat a pris un tour nouveau en 1984, dans le prolongement de la discussion — finalement interrompue — du « projet de loi Savary » sur l'École.

D'importantes manifestations publiques avaient été organisées contre ce texte, notamment celle du 24 juin 1984 à Paris.

Le 5 juillet 1984, le Sénat, très hostile au « projet Savary », a adopté une motion tendant à le soumettre au référendum. Juridiquement, le Sénat considérait que les rapports entre l'État, les collectivités locales et les établissements d'enseignement privé touchaient à l'organisation des pouvoirs publics et, comme tels, entraient bien dans le champ de l'article 11.

D'un point de vue plus tactique, le rapport du Président Étienne Dailly ne cache pas cependant que cette motion n'avait « *d'autre but que d'éviter que ce texte soit adopté en dernier ressort par l'Assemblée nationale* ».

Contrairement au Sénat, le Président de la République a estimé que l'enseignement n'entrait pas dans le champ de l'article 11. Il précisa toutefois :

« Je ne considère pas qu'il soit illégitime ou choquant qu'ici ou là on ait songé à soumettre au référendum les nouvelles dispositions sur l'école ... Ces dispositions traitent, en effet, d'un problème suffisamment important pour

que la souveraineté nationale puisse s'exprimer de cette façon, à ce sujet. Encore faut-il que les institutions l'autorisent ».

Dans son allocution télévisée du 12 juillet 1984, M. François Mitterrand annonça le dépôt d'un projet de loi constitutionnelle sur le référendum :

« Je dois dire que bien avant 1981, j' me suis personnellement prononcé ... en faveur de l'élargissement du domaine du référendum, limité trop strictement par l'article 11 de la Constitution ... Dans la plupart des familles politiques de la majorité ou de l'opposition, d'autres que moi ont pris des positions identiques, voire analogues. Je pense donc que le moment est venu d'engager la révision constitutionnelle qui permettra au Président de la République ... de consulter les Français sur les grandes questions qui concernent ... les libertés publiques, et c'est le peuple qui tranchera ».

Ce projet de loi constitutionnelle fut déposé au Sénat le 20 juillet 1984. Il tendait à ajouter au champ actuel du référendum « *tout projet de loi concernant les garanties fondamentales des libertés publiques* ».

Dans l'intervalle, le « projet Savary » fut retiré.

Dans ces conditions, le rapporteur, qui voyait dans la proposition du Chef de l'État avant tout une « *manoeuvre* » de « *diversion* », se borna à constater que « *le Sénat a atteint son objectif* » et jugea « *ce projet de révision constitutionnelle inutile* » en l'état actuel des circonstances.

Aussi, sans réellement se prononcer sur le fond, le Sénat a-t-il opposé à deux reprises, les 8 août et 3 septembre 1984, la question préalable au projet de loi constitutionnelle, ce qui a mis un terme à cette tentative de révision.

3. Les propositions récentes en vue de modifier le régime du référendum

Depuis cet épisode en 1984 et jusqu'à aujourd'hui, nombre de propositions ont à nouveau été formulées en vue de modifier le régime du référendum législatif.

S'agissant de l'extension du champ du référendum, ces propositions portent le plus souvent sur les thèmes déjà évoqués avant 1984 : problèmes de société, libertés publiques ou libertés fondamentales, etc...

On peut mentionner, parmi d'autres, les propositions formulées le 15 février 1993 par le « Comité consultatif pour la révision de la Constitution » mis en place en 1992 à l'initiative de M. François Mitterrand et

présidé par le Doyen Georges Vedel. Le « Comité Vedel » préconise ainsi d'inclure dans le champ du référendum « *les garanties fondamentales des libertés publiques* ».

Plusieurs propositions tendent également :

- soit à instituer un référendum d'initiative populaire,
- soit à assurer un contrôle de constitutionnalité sur le texte avant qu'il soit soumis au référendum.

S'agissant de l'initiative du référendum, pratiquement tous les grands partis nationaux se sont prononcés à un moment ou à un autre en faveur d'une formule de référendum d'initiative populaire. Il en va de même, à titre personnel, de nombreux responsables politiques.

Beaucoup reconnaissent cependant que l'institution de cette procédure peut soulever de réelles difficultés pratiques, en particulier quant au choix du nombre minimum des signataires, etc... Comme l'avait estimé en 1984 M. François Mitterrand, «... *la difficulté est purement pratique. Pour moi, ce n'est pas une question de principe. C'est difficile à organiser dans un pays de 55 millions d'habitants. Je serais heureux de trouver une solution* ».

Le « Comité Vedel » a suggéré quant à lui une formule assez différente, dite « **référendum d'initiative minoritaire** ». Selon ce comité, « *Pour ne pas déposséder la représentation nationale de son rôle légitime dans le vote de la loi, les parlementaires seraient impliqués dans une telle procédure dès son origine : l'initiative minoritaire combinerait celle des élus de la nation et celle des citoyens eux-mêmes. Par ailleurs le Parlement resterait libre d'adopter le projet avant qu'il soit soumis au référendum* ».

En pratique, l'initiative devrait être prise par un cinquième des membres du Parlement et soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. Saisi de la proposition des parlementaires, il incomberait au Conseil constitutionnel d'organiser la collecte des pétitions des électeurs et de les transmettre au Parlement. Si la proposition n'était pas adoptée par le Parlement dans les quatre mois, le Conseil constitutionnel déciderait de l'organisation d'un référendum.

En ce qui concerne le contrôle de la constitutionnalité du texte devant être soumis aux électeurs, plusieurs propositions de loi constitutionnelles ont été déposées, en particulier au Sénat.

Ainsi, dans sa proposition n° 365 du 12 juin 1985, le Président Pierre-Christian Taittinger proposait-il qu' « *aucun projet ou proposition de loi ne peut être soumis à référendum s'il n'a été préalablement déclaré non*

contraire à la Constitution par le Conseil constitutionnel saisi à cet effet par le Président de la République ».

Le « Comité Vedel » a également préconisé que les projets référendaires fassent l'objet d'un contrôle préalable par le Conseil constitutionnel, tant en ce qui concerne les référendums décidés par le Président de la République qu'en ce qui concerne les référendums d'initiative minoritaire dont il propose la création.

D. LA RÉFORME PROPOSÉE PAR LE PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE : UN NET ÉLARGISSEMENT DU CHAMP DU RÉFÉRENDUM LÉGISLATIF

Lors de la campagne présidentielle, le Chef de l'Etat a évoqué à plusieurs reprises son souhait d'étendre le champ du référendum pour permettre au peuple de trancher sur les grands problèmes de société comme l'éducation, l'emploi ou la lutte contre l'exclusion, car seul le peuple souverain peut dénouer « *les contradictions de notre société* ».

Cette réactivation du référendum trouve son fondement dans l'article 3 de la Constitution.

Mais admettre le principe de l'extension du référendum amène de soi-même à s'interroger sur l'étendue exacte de cet élargissement.

Dans le texte initial du projet de révision dont le Parlement a été saisi, il était proposé que le référendum concerne aussi désormais « *les orientations générales de la politique économique et sociale de la Nation* » et « *les règles fondamentales de l'organisation et du fonctionnement des services publics* ».

En première lecture, l'Assemblée nationale a remplacé la notion d'orientation générale par celle de « *réformes relatives à la politique économique et sociale* ». Elle a maintenu en revanche les règles de base du service public.

Il s'agit, sans doute, d'une formulation plus précise mais qui mérite d'être encore affirmée car ainsi défini, le champ du référendum législatif demeure très vaste et recouvre la quasi-totalité du domaine de l'article 34.

L'une comme l'autre, ces deux formulations représentent en fait un net élargissement du champ du référendum législatif.

En effet, l'énumération des nouvelles matières entrant dans le « domaine référendable », pour limitative qu'elle puisse paraître, peut s'appliquer à des pans entiers de la législation, en raison même de l'absence de définition précise de ce qu'est une « orientation générale » ou une « réforme », de ce qu'inclut exactement « la politique économique et sociale de la Nation » ou de ce qu'on désigne par « services publics ».

*

* *

Sous la V^e République, la démocratie référendaire et la démocratie parlementaire ne sont ni antagonistes, ni exclusives l'une de l'autre, mais plutôt complémentaires.

Comme l'observait déjà Carré de Malberg dans ses *considérations théoriques sur la question de la combinaison du référendum avec le parlementarisme* (R.D.P. 1931), « Non seulement le référendum et le parlementarisme ne sont pas inconciliables l'un avec l'autre, mais il y a une relation immédiate et inéluctable entre des concepts qui ont servi la puissance parlementaire et les institutions démocratiques ».

Telle est bien la philosophie de l'article 3 de la Constitution :

« La souveraineté nationale appartient au peuple, qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum ».

La procédure de l'article 89 relative à la révision constitutionnelle en fournit la meilleure illustration. Elle combine en effet deux phases : une délibération parlementaire, c'est-à-dire un débat préalable par les représentants du peuple puis, le cas échéant, un référendum de ratification.

• Dans ce cadre, et comme l'a très justement souligné le Président Jean Chamant lors des travaux de votre commission des Lois, l'extension du champ du référendum soulève néanmoins trois questions fondamentales :

- la question de l'initiative du référendum ;
- la question du champ du référendum ;
- la question du contrôle du référendum.

• **Les propositions ou les projets antérieurs en vue de réformer le régime du référendum n'ont pas échappé à cette problématique et ont tenté d'y répondre, selon des modalités assez variables.**

• **Le projet de loi constitutionnelle dont le Parlement est aujourd'hui saisi soulève les mêmes questions.**

- **L'initiative du référendum** : elle revient au Président de la République, ce qui pourrait correspondre à un accroissement des pouvoirs du Chef de l'État. Si le Parlement devait être tenu à l'écart de la procédure référendaire, cette réforme irait dans le sens de la présidentialisation du régime, peu compatible avec l'objectif de revalorisation du rôle du Parlement, annoncé par le Président de la République dans son message du 19 mai 1995.

- **Le champ du référendum** : en dépit de l'apport de l'Assemblée nationale, il est encore formulé en termes très généraux, donnant au Président de la République la faculté d'intervenir sur nombre de matières qui, pour l'instant, relèvent exclusivement de la compétence du Parlement.

- **Le contrôle du référendum** : aucun contrôle n'est prévu, qu'il s'agisse d'un contrôle parlementaire ou d'un contrôle par le Conseil constitutionnel. L'absence de contrôle de constitutionnalité demeure dans la logique du référendum de l'article 11. En revanche, l'absence totale d'intervention du Parlement peut paraître anormale dans des domaines qui, jusqu'à présent, relèvent de sa compétence exclusive.

D'où la crainte exprimée par certains d'une dérive plébiscitaire qui, même si elle n'était pas fondée, risquerait un jour de discréditer par avance un référendum jugé nécessaire pour solenniser une loi et lui assurer une certaine pérennité.

II. LE PASSAGE À LA SESSION UNIQUE DE NEUF MOIS

Le « temps parlementaire » se mesure en trois unités : la plus longue est la **durée du mandat**, la plus brève est la **séance** et, entre les deux, la **session**, qui représente la période durant laquelle chaque assemblée peut délibérer en séance plénière et exercer la plénitude de ses pouvoirs.

La durée du mandat et le régime des séances diffèrent dans chaque assemblée. **Les sessions, au contraire, sont communes aux deux assemblées.**

Hors session, les assemblées ne peuvent délibérer en séance plénière. L'article 4 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 précisait d'ailleurs bien que « *Toute Assemblée de l'une des deux Chambres qui se serait tenue hors du temps de la session commune est illicite et nulle de plein droit ...* ».

En dehors des sessions, les assemblées ne peuvent donc pas adopter de loi ni mettre en oeuvre certaines procédures de contrôle du Gouvernement, comme les questions orales. De même, hors session, l'Assemblée nationale ne peut pas mettre en cause la responsabilité politique du Gouvernement.

A. L'ÉVOLUTION DU RÉGIME DES SESSIONS DANS L'HISTOIRE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE

La France a d'abord opté pour des assemblées siégeant en permanence (Constitution de 1791, de l'An I, ...).

Mais depuis la charte constitutionnelle de 1814, l'instauration du régime parlementaire est allée de pair avec un mécanisme de sessions, maintenu depuis lors sous différentes formes, sauf la brève parenthèse de l'assemblée permanente de la Constitution de 1848.

1. Le régime des sessions sous les IIIème et IVème Républiques

Sous la IIIème République, l'article premier de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 disposait : « *le Sénat et la Chambre des députés se réunissent chaque année le second mardi de janvier... Les deux chambres doivent être réunies en session cinq mois au moins chaque année...* ».

Le Président de la République avait par ailleurs la faculté de convoquer les assemblées en session extraordinaire et, durant les sessions, de les ajourner pour une durée maximum d'un mois.

En pratique, toutefois, la IIIème République a connu un régime de double session annuelle, avec une session supplémentaire de trois mois en automne. En effet, l'examen du budget par la Chambre des députés ne commençait qu'assez tard dans la session ordinaire ouverte en janvier. Il se prolongeait ainsi jusque dans les dernières semaines de cette session -soit, en pratique, aux alentours du mois de juin- ce qui rendait toujours nécessaire la convocation d'une session extraordinaire en automne, pour permettre l'examen du budget par le Sénat puis les navettes correspondantes.

La Constitution du 27 octobre 1946, dans sa rédaction originelle, en était revenu à une quasi-permanence, avec une session annuelle débutant de plein droit le second mardi de janvier.

L'Assemblée nationale pouvait néanmoins s'ajourner. La Constitution précisait que « *sont considérés comme interruptions les ajournements de séance supérieurs à dix jours* », la durée totale des interruptions en question ne pouvant excéder quatre mois.

La révision constitutionnelle du 7 décembre 1954 a modifié ce régime pour instaurer une session unique de sept mois au moins. Dans sa nouvelle rédaction, l'article 9 de la Constitution de 1946 a ainsi prévu que les assemblées se réunissent de plein droit le premier mardi d'octobre, le président du Conseil pouvant prononcer la clôture de la session par décret en conseil des ministres lorsque celle-ci a duré sept mois au moins.

Il était précisé que cette durée de sept mois ne comprenait pas les interruptions de session, définies comme tout ajournement de séance supérieur à huit jours francs (au lieu de dix dans la rédaction antérieure).

L'article 12, également révisé en 1954, disposait par ailleurs que « *Quand l'Assemblée nationale ne siège pas, son bureau peut convoquer le Parlement en session extraordinaire ; le président de l'Assemblée nationale doit le faire à la demande du président du Conseil des ministres ou à celle de la majorité des membres composant l'Assemblée nationale* ».

2. Le régime des sessions sous la Vème République : deux sessions conçues pour former un ensemble équilibré

La « rationalisation » de l'activité parlementaire souhaitée par les auteurs de la Constitution de la Vème République les a conduits à définir « *un strict régime des sessions* », selon l'expression de M. Michel Debré devant l'assemblée générale du Conseil d'État, le 27 août 1958 :

« Les assemblées, en régime parlementaire, ne sont pas des organes permanents de la vie politique. Elles sont soumises à des sessions bien déterminées et assez longues pour que le travail législatif, le vote du budget et le contrôle politique soient assurés dans de bonnes conditions, mais aménagées de telle sorte que le Gouvernement ait son temps de réflexion et d'action. »

« Le texte qui vous est soumis prévoit deux sessions ordinaires, l'une à l'automne, de deux mois et demi, et destinée avant tout au budget, l'autre au printemps, de trois mois au plus, et destinée avant tout au travail législatif. Des sessions extraordinaires peuvent être décidées à la volonté du Gouvernement ou de la majorité du Parlement : leur objet et leur durée sont limités. Les unes et les autres sont prolongées d'une manière automatique si le Gouvernement n'a pas déposé le budget en temps voulu ou si l'opposition, par une motion de censure, entend imposer un débat de politique générale. De nouvelles élections, un message extraordinaire du Président de la République peuvent amener également de courtes sessions extraordinaires. »

« Cette réglementation, stricte mais libérale, doit satisfaire aussi bien les exigences du Gouvernement que celles de l'opposition ».

Ce cantonnement du temps parlementaire était certes en partie lié à plusieurs innovations juridiques de nature à abrégé les débats, notamment la restriction du domaine de la loi, la faculté de légiférer par la voie d'ordonnances, les délais très stricts d'adoption du budget, etc...

Mais on voit que le Constituant de 1958 a surtout souhaité laisser au Gouvernement, chaque année, des périodes suffisantes à l'abri de la pression immédiate du Parlement.

Très tôt, il fut entendu qu'en compensation, de la diminution de la durée des sessions, les activités des commissions seraient développées,

comme l'indiqua le Général de Gaulle dès le 6 juin 1958 dans une conversation résumée par M. François Luchaire :

« Le Général a exposé les idées suivantes : ... Les sessions du Parlement seraient raccourcies, les travaux des commissions prendraient plus d'importance ... ».

Le système mis en place en 1958, qui n'a d'ailleurs pas fait l'objet de longues discussions devant le Comité consultatif constitutionnel, prévoyait ainsi deux sessions ordinaires ayant chacune, dans l'esprit de M. Michel Debré, une finalité propre :

- *« l'une à l'automne, de deux mois et demi, et destinée avant tout au budget »* ; dans la version définitive de l'article 29, cette première session s'ouvrait le premier mardi d'octobre pour s'achever le troisième vendredi de décembre ;

- *« l'autre au printemps, de trois mois au plus, et destinée avant tout au travail législatif »* ; cette seconde session s'ouvrait le dernier mardi d'avril et ne pouvait excéder trois mois.

Les deux sessions ont donc été conçues comme un ensemble équilibré, la première session étant avant tout consacrée à l'examen du budget, la seconde étant à vocation essentiellement législative.

Ce régime a néanmoins rapidement révélé plusieurs inconvénients pratiques, liés aux dates d'ouverture des sessions : la variabilité de ces dates d'une année sur l'autre, du fait de la référence à un certain jour de la semaine et non à un quantième du mois ; l'ouverture fort tardive de la session de printemps, qui pouvait ainsi se prolonger jusqu'à fin juillet pour peu qu'en avril, le dernier mardi tombât dans les tout derniers jours du mois. La session d'avril risquait également de débiter durant les vacances de Pâques, c'est-à-dire à une période où l'activité parlementaire était traditionnellement plus réduite.

Aussi l'article 29 de la Constitution a-t-il été modifié lors de la révision constitutionnelle du 30 décembre 1963, après une navette de plus de trois ans comportant trois lectures dans chaque assemblée.

Il convient de souligner que cette révision n'était pas seulement destinée à améliorer le calendrier des travaux parlementaires. En effet, comme l'indiqua le Premier ministre, M. Georges Pompidou, il s'agissait aussi d'un *« acte de meilleur aménagement du travail gouvernemental »*, compte tenu, notamment, des contraintes du calendrier d'élaboration et de présentation des documents budgétaires :

« ... il importe que le travail gouvernemental soit facilité par un meilleur aménagement des sessions parlementaires. Le texte proposé, s'il donne satisfaction à la commission des Lois, tend également à un meilleur aménagement du travail gouvernemental. S'il marque un progrès quant à l'examen du budget, il facilite également l'élaboration ».

Le nouveau régime, inchangé depuis lors, prévoit :

- une première session s'ouvrant désormais le 2 octobre, d'une durée de quatre-vingts jours ;

- une seconde session s'ouvrant le 2 avril pour une durée ne pouvant excéder quatre-vingt-dix jours.

Si le 2 octobre ou le 2 avril sont des jours fériés, l'ouverture de la session a lieu le premier jour ouvrable qui suit.

En vertu de l'article 29, le Président de la République dispose par ailleurs du pouvoir de convoquer le Parlement en session extraordinaire à la demande du Premier ministre ou de la majorité des membres composant l'Assemblée nationale, sur un ordre du jour déterminé.

A cet égard, toute modification de la durée des sessions ordinaires aurait une incidence sur les pouvoirs du Président de la République.

Avec une session ordinaire unique de neuf mois d'octobre à juin, le droit du Chef de l'État de convoquer des sessions extraordinaires disparaîtrait en janvier, février et mars.

B. LES PARLEMENTS ÉTRANGERS CONNAISSENT EN GÉNÉRAL DES SESSIONS PLUS LONGUES QU'EN FRANCE MAIS DES SÉANCES MOINS NOMBREUSES ET MIEUX RÉPARTIES DANS LA SESSION

Le régime des sessions varie assez sensiblement selon les États.

Il est exact que la plupart des Parlements des démocraties comparables à la France fonctionnent sous un régime de permanence ou de session unique, ce qui constitue un des arguments avancés en faveur de la session de neuf mois.

Pour autant, comme cela a déjà été noté à propos du référendum, les comparaisons internationales doivent toujours être interprétées avec prudence.

D'autre part, il convient de revenir sur l'idée reçue que le **Parlement français siégerait moins que ses homologues européens**. Sur ce point, les statistiques démontrent que les assemblées françaises supportent la comparaison avec les assemblées des autres démocraties comparables.

On constate en particulier que si la plupart des Parlements étrangers siègent plus longtemps dans l'année que le Parlement français, le nombre de leurs séances est en revanche plus réduit.

Ainsi, par exemple, selon les statistiques présentées dans le récent rapport de M. Laurent Dominati au nom de la mission d'information commune de l'Assemblée nationale sur les moyens d'information des Parlements étrangers en matière économique et sociale, on relève que l'Assemblée a siégé l'année dernière 997 heures réparties sur 133 jours de séance, avec 134 lois votées. Sur la période 1991/1992, le Bundestag, où n'existe pas de session parlementaire, a siégé en moyenne 450 heures par an, pour une moyenne de 116 lois.

Dans les pays à session unique, seul le Canada et le Royaume-Uni ont siégé plus longtemps qu'en France.

Mais :

- la Belgique (avec 185 heures et 56 séances),
- le Danemark (97 séances),
- l'Italie (612 heures),
- le Luxembourg (300 heures réparties en 80 séances),
- le Portugal (327 heures),
- la Suède (605 heures réparties sur 108 jours),

restent nettement en-deçà de la moyenne française, alors que ces États ont un régime de session unique dont la durée totale dépasse celles de nos deux sessions ordinaires.

Il faut cependant constater que si la plupart des démocraties européennes peuvent fonctionner selon un régime de session unique sans subir tous les inconvénients qui affectent le Parlement français, c'est qu'aucune n'est soumise à la fixation de l'ordre du jour prioritaire par le Gouvernement.

C. LES PROPOSITIONS DE RÉFORME

Le projet dont le Parlement est aujourd'hui saisi n'est pas le premier à envisager la modification du régime des sessions.

En effet, en dépit de la révision constitutionnelle de 1963, le système actuel suscite depuis longtemps plusieurs critiques liées à l'encombrement de certaines sessions ordinaires, à la multiplication de brèves sessions extraordinaires uniquement destinées à épuiser l'ordre du jour de la précédente session ordinaire, etc...

Aussi de nombreuses propositions ont-elles été formulées pour modifier le régime des sessions, soit en vue de créer des sessions supplémentaires, soit, plus souvent, en vue d'accroître la durée totale des sessions ordinaires, transformées le cas échéant en session unique.

C'est ainsi que le Sénat a examiné le 30 juin 1975, sur le rapport de M. Étienne Dailly, deux propositions de loi constitutionnelle présentées, l'une par M. Édouard Bonnefous, l'autre par M. André Fosset et les membres du groupe de l'Union centriste (UCDP). Le texte finalement adopté par le Sénat prévoyait deux sessions : la première s'ouvrant le 2 octobre et durant quarante jours, la seconde s'ouvrant le 2 mars et durant cent vingt jours. Cette proposition de loi constitutionnelle n'a toutefois jamais été examinée par l'Assemblée nationale.

Depuis 1981, deux anciens Premiers ministres, M. Pierre Mauroy et M. Laurent Fabius, se sont prononcés en faveur de l'allongement de la durée des sessions.

Dans son rapport du 15 février 1993, le Comité consultatif pour la révision de la Constitution, mis en place par M. François Mitterrand, Président de la République, et présidé par le Doyen Georges Vedel, a proposé une session unique s'étendant du premier mardi d'octobre au dernier vendredi de juin, pour une durée qui n'aurait pu excéder cent cinquante jours. Toutefois, des séances supplémentaires auraient été de droit à la demande du Gouvernement.

La suggestion du « Comité Vedel » a été reprise telle quelle à l'article 13 du projet de loi constitutionnelle n° 232 déposé au Sénat le 11 mars 1993 mais qui n'a pas été inscrit à l'ordre du jour.

On peut noter qu'interrogé à ce sujet, le Président François Mitterrand a déclaré, le 17 décembre 1993 :

« ... les parlementaires ont six mois pour se tenir en session et six mois pour s'occuper de leur circonscription. En vérité, cette règle a été tournée par l'usage. C'est ainsi qu'il m'a été demandé ... l'allongement de ces sessions jusqu'à neuf mois, et je l'ai prévu moi-même ... mais, même si c'était neuf mois, ne vous faites pas de souci, les parlementaires n'auraient pas le temps d'achever le travail qu'ils se donnent, ce qui est d'ailleurs un bon point pour la qualité de leur travail ».

Plus récemment, des députés ou des sénateurs appartenant à différents groupes politiques de la majorité ou de l'opposition ont déposé un certain nombre de propositions de loi constitutionnelle en vue d'accroître la durée globale des sessions, selon des formules assez variables.

Pour certains, il serait souhaitable de créer de nouvelles sessions parlementaires sans, pour autant, modifier celles qui existent déjà. Compte tenu du faible nombre de lois d'origine parlementaire, les auteurs de ces propositions préconisent en général de réserver les nouvelles sessions à l'examen de propositions de loi.

Une proposition dans ce sens avait déjà été formulée par le Parti Radical en 1987.

Dans l'article 14 de sa proposition de loi constitutionnelle n° 223 du 15 février 1995, le Président Étienne Dailly recommandait pareillement l'institution d'une session supplémentaire s'ouvrant le 2 février et d'une durée de vingt-huit jours, dont l'ordre du jour aurait été fixé par les assemblées elles-mêmes et n'aurait pu comporter que des propositions de loi ou des questions orales. Dans l'hypothèse où le Président de la République aurait convoqué une session extraordinaire à cette période, la session supplémentaire aurait été interrompue mais aurait repris à l'issue pour sa durée restant à courir.

Pour d'autres, plus nombreux, il conviendrait d'accroître la durée des sessions ordinaires ou de supprimer l'intersession d'hiver pour instaurer une session unique et, le cas échéant, de mieux préciser l'emploi du temps parlementaire à l'intérieur des sessions.

Ainsi, en novembre 1994, lors du Congrès de Liévin du Parti socialiste, le principe a été retenu de « *séances plénières inscrites dans des sessions plus longues ou plus nombreuses, impliquant un nombre de jours hebdomadaires de présence moindre pour laisser les parlementaires travailler dans leurs circonscriptions* ».

Dans le même sens, on peut citer plusieurs propositions de loi constitutionnelle comme, par exemple :

- la proposition n° 462 présentée le 10 juillet 1993 par le député Georges Colombier (UDF), tendant à instituer une session ordinaire annuelle s'ouvrant le 2 septembre et durant 45 semaines (c'est-à-dire jusqu'environ mi-juillet), les jours de séance étant fixés aux mardi, mercredi et jeudi de chaque semaine ;

- la proposition n° 11 présentée le 6 octobre 1993 par M. Claude Estier et les membres du groupe socialiste, qui préconise -comme le « Comité

Vedel »- une session unique courant du premier mardi d'octobre au dernier vendredi de juin, pour une durée qui n'excède pas cent cinquante jours de séance ; cette proposition de révision n'a pas repris la formule des séances supplémentaires à la demande du Gouvernement ;

- la proposition n° 601 présentée à l'Assemblée nationale le 22 novembre 1993 par Mme Elisabeth Hubert (RPR) et quatre-vingt-six députés RPR et UDF préconise également une session unique d'une durée à un jour près identique à celle de la « proposition Estier » : du premier mardi d'octobre au dernier jeudi de juin ;

- la proposition n° 327 présentée au Sénat le 8 avril 1994 par M. Jean-Paul Delevoye et plusieurs sénateurs du RPR maintient quant à elle le principe des deux sessions mais abrège considérablement l'intersession d'hiver ; elle propose en effet que la première session s'étende du deuxième mardi de septembre au troisième jeudi de décembre et que la deuxième session s'étende du deuxième mardi de janvier au dernier jeudi de juin, à raison, pour cette session, de quatre jours de séance par semaine.

D. LA RÉFORME PROPOSÉE PAR LE PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE : UNE SESSION ORDINAIRE UNIQUE DE NEUF MOIS ET UN MÉCANISME DE « CRÉDIT DE JOURS » DE SÉANCES

• **Dans sa rédaction initiale**, le projet de loi constitutionnelle proposait un mécanisme pratiquement identique à celui préconisé en 1993 par le « Comité Vedel ».

Les deux actuelles sessions ordinaires seraient remplacées par **une session unique s'étendant du premier jour ouvrable d'octobre au dernier jour ouvrable de juin**, soit neuf mois.

A l'intérieur de cette session unique, le nombre des jours de séance ne pourrait excéder 159 jours : cette disposition revient ainsi à fixer un « crédit de jours », dont la répartition dans la session n'est pas précisée.

Ce plafond, déjà élevé par rapport aux moyennes actuelles, ne serait guère opérant car le Gouvernement aurait la faculté d'imposer des jours de séances supplémentaires avec simplement l'avis du Président de l'assemblée, sans compter d'éventuelles sessions extraordinaires.

Un rapide calcul montre que neuf mois de session permettraient au Parlement de siéger environ 33 semaines, si l'on déduit les périodes traditionnelles d'interruption en fin d'année, en février et à Pâques.

Avec un « crédit de jours » s'élevant globalement à 150, les assemblées pourraient donc être appelées à siéger en moyenne 4 ou 5 jours par semaine pendant 9 mois si elles devaient occuper pleinement le temps autorisé par la Constitution.

Ce dispositif ne permettrait pas de recentrer sur trois jours la semaine de travail parlementaire (mardi, mercredi et jeudi), réforme attendue par les parlementaires. Sur ce point, il n'apporterait aucune amélioration par rapport au système actuel des deux sessions ordinaires d'une durée totale maximum de 170 jours.

• **En première lecture**, la commission des Lois de l'Assemblée nationale a proposé de ramener le plafond à 120 jours. Toutefois, sur la proposition du Gouvernement, **les députés se sont finalement rangés à un plafond de 130 jours.**

Il faut cependant n'accorder qu'une valeur relative au plafond de jours de séances, compte tenu du caractère hétérogène de la notion de « jour de séance ».

Certains jours, les assemblées peuvent ne siéger que quelques minutes alors que d'autres jours, elles siégeront près de dix heures, en cas de reprise en séance de nuit.

De même, il convient de distinguer entre les séances comportant un ordre du jour prioritaire et un ordre du jour complémentaire, et entre celles consacrées aux travaux législatifs, aux activités de contrôle du Gouvernement et aux différentes questions internes dont connaît la séance publique (création d'une commission d'enquête, par exemple, modification du Règlement de l'assemblée, etc...).

En revanche, à l'initiative de M. Jean-Jacques Hyest, **l'Assemblée nationale a subordonné la tenue de séances supplémentaires à une procédure beaucoup plus stricte que celle du projet de révision initial.**

Le Parlement ne pourrait être réuni pour des séances supplémentaires que par décret du Président de la République pris à la demande du Premier ministre ou de la majorité des membres de l'Assemblée nationale, sur un ordre du jour déterminé. Il serait mis un terme aux séances supplémentaires dès que le Parlement aurait épuisé cet ordre du jour et au plus tard 12 jours après sa première séance supplémentaire.

En d'autres termes, **la tenue de séances supplémentaires serait régie par des dispositions analogues à celles concernant les sessions extraordinaires.**

Votre commission des Lois a estimé que ce mécanisme, s'il rend opérant le plafond de jours de séances, n'en demeurerait pas moins d'une mise en oeuvre beaucoup trop lourde.

Elle a également constaté qu'il ferait disparaître l'autonomie dont le Sénat jouit en cette matière. Contrairement à l'Assemblée nationale, où la tenue de séances supplémentaires est de droit lorsqu'elles sont demandées par le Gouvernement, les séances supplémentaires relèvent au Sénat d'une décision de l'assemblée plénière.

Enfin, ce mécanisme confie au Premier ministre ou à la majorité des membres de l'Assemblée nationale une compétence qui pourrait fort bien n'intéresser que les seuls sénateurs, pour peu que la tenue de quelques séances supplémentaires ne soit nécessaire qu'au Sénat. A ce seul titre, le texte élaboré par l'Assemblée nationale ne pourrait être adopté en l'état.

III. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION DES LOIS DU SÉNAT

Compte tenu des inconvénients que pourrait présenter le dispositif du projet de révision, tel qu'il a été adopté par l'Assemblée nationale, et afin de dépasser l'apparente contradiction entre l'extension du champ du référendum législatif et la revalorisation du rôle du Parlement à travers la session unique, la commission des Lois formule un certain nombre de propositions axées sur deux objectifs :

- **concernant le référendum**, préciser le champ du référendum et faire en sorte que le Parlement ne soit pas tenu à l'écart de la procédure référendaire, de façon à pouvoir faire connaître sa position sur le texte présenté aux Français. Un débat public préalable -qui ne serait suivi d'aucun vote- permettrait aux assemblées d'éclairer le choix des électeurs et d'apporter une contribution institutionnelle dans le large processus de concertation qui précède les référendums.

- **concernant la session unique**, ne pas remettre en cause les règles de l'ordre du jour prioritaire mais assurer l'autonomie réglementaire des assemblées en vue de parvenir à une meilleure gestion du temps parlementaire.

A. PRÉVOIR UN DÉBAT PRÉALABLE DU PARLEMENT ET PRÉCISER LE CHAMP DU RÉFÉRENDUM PAR LA SUPPRESSION DE LA RÉFÉRENCE À LA NOTION IMPRÉCISE DE SERVICES PUBLICS

1. Une délimitation plus précise du champ référendaire

a) *Des « orientations générales » aux « réformes relatives à la politique économique et sociale de la Nation »*

En matière de politique économique et sociale, la notion d'orientations générales n'est pas clairement encadrée par le droit positif. Sur ce point, la notion de réformes, telle qu'elle a été adoptée par l'Assemblée nationale, paraît plus normative -donc plus satisfaisante- car elle implique que le texte soumis au référendum ne se contente pas de définir des objectifs généraux mais aussi les moyens d'y parvenir.

S'en tenir à la formulation initiale du projet de loi conduirait à s'interroger sur le lien entre ces « *orientations générales* » et le domaine de la loi, l'article 34 de la Constitution disposant que la loi, selon le cas, « *fixe les règles* » ou « *détermine les principes fondamentaux* ».

D'autre part, les « *orientations générales* » paraissent recouper dans une certaine mesure le contenu des « *déclarations de politique générale* » visées à l'article 49 de la Constitution.

Dans ces conditions, n'y aurait-il pas un risque d'empiétement de ces « *orientations générales* » sur les prérogatives du Parlement ou, plus largement, sur celles du Gouvernement ?

D'un point de vue juridique, l'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution prévoit l'existence de « *lois de programme* », qui déterminent « *les objectifs de l'action économique et sociale de l'État* » après avis du Conseil économique et social (article 70 de la Constitution).

Les lois de plan déterminent quant à elles « *les choix stratégiques et les objectifs à moyen terme du développement économique, social et culturel de la Nation, ainsi que les moyens nécessaires pour les atteindre* » (article premier de la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification).

Les « *orientations générales de la politique économique et sociale de la Nation* » visées par le projet de révision paraissent donc entretenir une certaine affinité avec l'objet des lois de programme ou des lois de plan. Pour autant, ces notions ne se recoupent pas, sauf à admettre que l'extension du champ du référendum ne concernerait que ces types de loi.

La pratique a par ailleurs vu se développer dans les débuts de la Vème République un grand nombre de « *lois d'orientation* » et de « *lois de programmation* » dans les domaines les plus divers, qu'il s'agisse de l'équipement sanitaire et social (loi du 31 juillet 1959), de l'agriculture (loi du 5 août 1960), de l'éducation (loi du 12 novembre 1968), des transports (loi du 30 décembre 1982), du commerce et de l'artisanat (loi du 27 décembre 1973), des musées (loi du 11 juillet 1978), de la recherche et du développement technologique (loi du 15 juillet 1982), du développement des départements et de certaines collectivités d'outre-mer (loi du 3 janvier 1987), de la sécurité (loi du 21 janvier 1995), etc...

Là encore, beaucoup de ces lois contiennent des dispositions qui paraissent correspondre à des « *orientations générales de la politique économique ou sociale* ».

Mais précisément, leur contenu et leur objet sont si variables qu'en fait, cette notion ne se prête à aucune définition rigoureuse.

En l'absence de critère juridique contraignant, le Président de la République conserverait ainsi une grande latitude pour apprécier si le texte relève bien de la procédure référendaire.

Dans ces conditions, il pourrait se révéler dangereux que le peuple soit consulté sur de simples « *orientations générales* » sans se prononcer aussi sur les moyens pour y parvenir.

La consultation sur des perspectives générales -comme la réduction des déficits publics, le maintien d'un niveau suffisant de protection sociale, etc...- ne pourrait qu'emporter l'adhésion générale dès lors que le peuple ne serait pas à interrogé sur les mesures concrètes permettant d'atteindre ces objectifs.

Cette démarche accentuerait le risque de dérive démagogique ou plébiscitaire du référendum.

Sensible à ces inconvénients, l'Assemblée nationale a cerné de façon plus précise le champ du référendum, en substituant aux « *orientations générales* » du projet de loi initial la notion de « *réformes relatives à la politique économique et sociale de la Nation* ». Cet amendement

terminologique représente une modification de fond car des textes proposant des réformes sont nécessairement plus précis que de simples orientations.

Votre commission des Lois a approuvé cette meilleure délimitation du champ du référendum. Elle a toutefois jugé souhaitable de compléter l'énumération du projet de loi en y incluant expressément la « *politique éducative* » de la Nation qui, comme son action économique ou sociale, entrerait dans le champ référendaire.

b) *Les règles fondamentales relatives à l'organisation et au fonctionnement des services publics : un concept aux frontières beaucoup trop extensives*

S'agissant des services publics, le professeur Jacques Chevallier souligne à juste titre dans son ouvrage sur *Le service public* (PUF, 1987) que « *L'extraordinaire foisonnement des services publics, la complexité de leurs ramifications, la diversité de leurs missions rendent illusoire toute entreprise de délimitation précise du champ qu'ils couvrent dans la société : situés dans toutes les branches d'activité, ils occupent désormais une place, non plus subsidiaire et supplétive, mais stratégique et majeure au coeur de la vie sociale* ».

Cette conception va très au-delà de celle de l'« École du service public » apparue à la fin du XIX^{ème} siècle, à une époque où le service public se définissait par trois éléments : une mission d'intérêt général, une institution assurant l'exécution de cette mission et un régime juridique spécifique de droit administratif.

Le droit constitutionnel lui-même a fait évoluer cette conception, avec le neuvième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 disposant que : « *Tout bien, toute entreprise dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait, doit devenir la propriété de la collectivité* ».

Le Conseil constitutionnel vise également des services publics nationaux dont certains relèvent d'exigences constitutionnelles, sans toutefois en fournir une liste exhaustive. Ainsi, de sa décision des 25 et 26 juin 1986, il mentionne « ... *la nécessité de certains services publics nationaux découle de principes ou de règles de valeur constitutionnelle* ». A l'inverse, « *La détermination des autres activités qui doivent être érigées en service public national est laissée à l'appréciation du législateur ou de l'autorité réglementaire selon les cas* ».

Par ailleurs, la prolifération des services publics et des missions de service public depuis près d'un demi-siècle a ouvert le champ du service

public à un nombre considérable d'activités, au point qu'il est presque impossible d'en donner une définition limitative.

Ainsi, comme l'observe André de Laubadère dans son *Traité élémentaire de droit administratif* (LGDJ, 3^e ed.) :

« L'État, seul juge des exigences de l'intérêt général, apprécie librement si, à tel moment, la satisfaction de tel besoin d'intérêt général doit donner lieu à la création d'un service public. C'est à la puissance publique seule qu'il appartient de décider qu'une activité est érigée en service public ».

Le caractère subjectif de la notion est encore accru par l'incertitude qui affecte la notion d'intérêt général, *« évolutive, totalement tributaire de circonstances de temps, de lieu, de la conception qui l'on se fait du rôle de l'État et des personnes publiques »* (M. Jean-François Lachaume, *Droit Public, sous la direction de M. Jean-Marie Auby, Economica 1995*).

Par ailleurs, avant même que ne s'engage la révision, le Gouvernement a reconnu que face aux exigences de l'Union européenne en matière de politique du service public, il convenait de clarifier le contenu même de cette notion qui, en l'état, demeure imprécis.

Lors de son audition par votre commission des Lois, M. Jacques Toubon, Garde des Sceaux, ministre de la Justice, a fait part du point de vue du Gouvernement sur ce qu'il entendait par *« services publics »* susceptibles de faire l'objet d'une loi référendaire.

A cette fin, le ministre a cité quelques exemples :

« Dans le domaine économique

- les privatisations
- le plan et les lois d'orientation pluriannuelle

« En matière sociale »

- les orientations générales en droit du travail : loi quinquennale sur l'emploi
- les orientations générales en matière de sécurité sociale et de politique de la santé (ex : réforme de l'assurance maladie)
- la lutte contre l'exclusion
- la réforme de l'aide sociale

« Les services publics

- service public de l'enseignement et ses rapports avec l'enseignement privé
- service public des transports (SNCF, Air France, RATP)
- service public de la communication audiovisuelle : problème du monopole

- *service public de la poste et des télécommunications*
- *service public de l'emploi (ANPE)*
- *charte des usagers du service public »*

En revanche, seraient à ses yeux exclus :

- « - *le droit pénal (peine de mort, l'avortement, ...)*
- *l'entrée et le séjour des étrangers en France*
- *les libertés publiques (dès lors qu'elles ne constituent pas une orientation de politique économique et sociale ou une règle fondamentale du service public)*
- *les prérogatives de police*
- *la politique étrangère*
- *la politique de défense*
- *le fonctionnement de la justice*
- *le droit civil*
- *le bloc de constitutionnalité »*

Mais ces indications n'engageraient pas les Gouvernements ultérieurs, car force est de reconnaître que d'un point de vue juridique, la notion extensive de service public permet d'introduire dans le domaine du référendum des matières extrêmement variées de l'article 34 de la Constitution :

- Des services publics traditionnels qui correspondent aux activités régaliennes comme la diplomatie, la défense, la police, la justice, la monnaie, les impôts, la construction et l'entretien des routes, l'acheminement du courrier et la transmission des dépêches, la protection civile, les signaux radio électriques, ...

- Des services publics économiques comme le développement économique, les transports, la distribution de l'eau, du gaz, de l'électricité, les piscines municipales, ...

- Des services publics sociaux dans les secteurs de la santé publique, du travail et de la protection sociale, du logement, ...

- Des services socioculturels dans les domaines de l'éducation, de la recherche, de l'information, de la jeunesse et sports, de la protection du patrimoine culturel, du mécénat, des activités artistiques et culturelles, du tourisme, des loisirs, de l'environnement, ...

- Des services publics locaux traditionnels, comme les pompes funèbres, ...

Il est enfin difficile d'admettre que le référendum ne pourrait jamais être appliqué aux libertés publiques et au bloc de constitutionnalité, même si l'actuel Gouvernement a pour sa part formellement exclu cette perspective.

Pour ne citer que quelques exemples, les règles relatives à l'organisation du service public de l'enseignement peuvent fort bien toucher à la liberté de choix des établissements d'enseignement.

De même, la question de la peine de mort n'est pas totalement étrangère au service public de la justice.

Pareillement, le droit de grève, qui conformément au Préambule de la Constitution de 1946 s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent, est une donnée susceptible d'affecter la continuité du service public et, comme tel, pourrait être considéré comme relevant bien des règles de base de son organisation et de son fonctionnement.

Aussi votre commission des Lois a-t-elle jugé préférable de supprimer dans l'article 11 la référence aux « *règles fondamentales de l'organisation des services publics* ». Cette proposition rétablirait un partage plus clair entre la loi référendaire et le domaine naturel de compétence du Parlement, tel qu'il est défini à l'article 34.

Rien n'interdirait toutefois que, selon le cas, tel ou tel service public soit concerné par un texte référendaire, pour peu qu'il concoure à une réforme de la politique économique, sociale ou éducative de la Nation. Mais, là encore, il s'agirait de se prononcer sur des dispositions normatives précises et non sur de simples objectifs formulés en termes généraux.

2. Un débat préalable permettrait au Parlement de faire connaître sa position et d'éclairer le choix des Français

Ainsi qu'il a été dit, le référendum législatif concernerait désormais un grand nombre de matières sur lesquelles, jusqu'à présent, le Parlement était seul à pouvoir décider, conformément à l'article 34 de la Constitution.

Que le peuple soit appelé à se prononcer directement dans ces matières n'est pas juridiquement contraire à l'article 3 de la Constitution, même si cette réforme modifie quelque peu la lecture qui en avait été faite jusqu'à présent.

Pour autant, faut-il que cette réforme prive le Parlement de toute faculté d'expression sur les textes soumis au référendum ?

Pour ne prendre qu'un exemple, il serait pour le moins singulier, au moment où il est question d'ouvrir dans le pays une large consultation sur l'éducation -un des thèmes susceptibles de faire l'objet d'un référendum, si la présente révision constitutionnelle était adoptée- que les assemblées du

Parlement soient les seules à ne pas pouvoir y participer sauf à travers un débat de censure qui en tout état de cause ne serait possible qu'à l'Assemblée nationale. La même difficulté se représenterait à chaque référendum.

Pour résoudre ce problème et ne pas tenir le Parlement à l'écart d'une procédure qui, de fait, traite de sujets relevant ordinairement de sa compétence, votre commission des Lois estime que les assemblées doivent pouvoir débattre du texte soumis au référendum.

Votre commission s'est interrogée sur l'aboutissement de ce débat.

Elle a finalement estimé que les assemblées devraient pouvoir débattre mais sans voter, dans la mesure où il convient de préserver l'équilibre initial de l'article 11.

La formule d'un débat parlementaire préalable est d'ailleurs celle préconisée par un amendement déposé par trois Présidents de groupe du Sénat, MM. Marcel Lucotte, Maurice Blin et Guy Cabanel.

Ce débat public pourrait utilement éclairer le choix des Français et limiterait nettement le risque de la dérive plébiscitaire.

Il resterait en revanche sans incidence sur les pouvoirs conférés au Président de la République par l'article 11 et ne toucherait donc pas à l'équilibre originel de cet article.

Aussi, votre commission des Lois a-t-elle jugé possible d'uniformiser cette procédure de débat parlementaire préalable, qui concernerait aussi bien les référendums traditionnels de l'« ancien article 11 » que les référendums portant sur les nouvelles matières incluses dans le champ de cet article.

Par ailleurs, si le Gouvernement ou les deux assemblées sont tenus de formuler leur proposition de soumettre un texte au référendum pendant la durée des sessions, le Président de la République, en revanche, conserve le choix du moment et peut donc organiser le référendum aussi bien pendant une session qu'en intersession.

B. CONSACRER L'AUTONOMIE RÉGLEMENTAIRE DE CHAQUE ASSEMBLÉE EN VUE D'UNE MEILLEURE GESTION DU TEMPS PARLEMENTAIRE

Assurer plus de permanence dans la fonction de contrôle correspond à la première préoccupation exprimée par les initiateurs de cette révision constitutionnelle.

Le Président de l'Assemblée nationale, M. Philippe Séguin, déclarait, le 3 mai dernier :

« Je continue à croire que nous avons besoin de la session unique parce que nous ne pouvons plus vivre dans une démocratie à mi-temps où le Parlement contrôle le Gouvernement six mois par an ».

Cependant, l'essentiel n'est pas de siéger plus longtemps mais de mieux siéger.

En effet, le Parlement connaît une crise dont les principaux facteurs sont bien connus et dénoncés de longue date : inflation législative, absence de programmation des travaux des assemblées, prolifération des déclarations d'urgence, multiplication des sessions extraordinaires, des séances de nuit, etc...

Or, sans mesures d'accompagnement destinées à remédier à ces dysfonctionnements, la session unique risquerait de démultiplier sur neuf mois les difficultés que connaissent les assemblées durant les six mois des deux actuelles sessions.

Il ne faut pas que le Parlement fasse plus mal pendant neuf mois ce qu'il ne fait pas bien pendant six.

À lui seul, le passage à la session unique serait un remède pouvant se révéler pire que le mal à traiter

- 1. le Parlement connaît depuis plusieurs années un certain déclin largement imputable à l'inadaptation de ses méthodes de travail.**

La dérive du travail parlementaire est particulièrement perceptible depuis une dizaine d'années, en dépit des efforts que les assemblées ont déjà déployés, chacune en ce qui la concerne, pour tenter d'y remédier.

En premier lieu, le rythme des travaux parlementaires manque de cohérence, du fait d'une programmation insuffisante, trop tardive ou même inexistante des textes inscrits à l'ordre du jour.

Le Gouvernement ne joue pas son rôle en la matière : ainsi beaucoup de textes votés en urgence attendent plusieurs mois leurs textes d'application, qui s'enlisent dans la « navette » interministérielle.

On constate aussi que des projets annoncés de longue date sont déposés très tard dans la session, imposant des délais trop rapprochés entre l'examen en commission et le passage en séance publique.

Les débats sont également affectés par la précipitation en fin de session -notamment durant la session budgétaire- et par la multiplication des séances de nuit.

Par contrecoup, le rythme normal des sessions, conçu en 1958 pour former un ensemble équilibré, s'est lui-même trouvé perturbé par un recours de plus en plus systématique à des sessions qui, loin d'être « extraordinaires », sont en fait uniquement destinées à épuiser l'ordre du jour mal contrôlé de la précédente session ordinaire.

Tous ces facteurs cumulent leurs effets pervers, compromettent l'efficacité du travail parlementaire et favorisent l'absentéisme, mal compris de l'opinion publique.

En second lieu, le débat en séance publique n'est pas assez centré sur l'essentiel et y perd de son véritable intérêt.

Sur les textes techniques, la délibération est quasi-monopolisée par l'examen des amendements et reproduit souvent des débats qui ont déjà eu lieu devant la commission.

Ces discussions très longues n'intéressent directement que quelques spécialistes mais ne laissent plus assez de temps à l'assemblée plénière pour se consacrer aux textes de principe et aux débats de société ou de politique générale.

Il faut avoir la lucidité de reconnaître le caractère périmé du débat en séance publique pour les textes techniques. A qui fera-t-on croire que l'on peut réunir 577 députés et 321 sénateurs pour examiner des projets de loi comme par exemple celui relatif aux logiciels ?

De même, la séance publique n'est pas la mieux adaptée à la fonction de contrôle.

À l'exception des déclarations de politique générale, assorties ou non d'un vote, les séances de questions d'actualité sont de moins en moins fréquentées, en dépit de leur retransmission télévisée, et les séances de questions orales sans débat ne réunissent souvent, sur des sujets très ponctuels, que les auteurs des questions et le ministre compétent, voire le ministre de permanence.

2. les risques d'un simple passage à la session unique : un appel d'air pour l'inflation législative

Tel quel, un allongement purement quantitatif de la durée des sessions comporterait beaucoup plus d'inconvénients que d'avantages.

Une réforme qui se bornerait à augmenter le nombre des jours de séance aurait une première conséquence quasi mécanique : la recrudescence de l'inflation législative, à peine contenue aujourd'hui par la durée limitée des sessions ordinaires.

Un jour ou l'autre, il faudra endiguer cette fâcheuse tendance de trop de ministres à vouloir attacher leur nom à une loi de la République.

La session unique risque également d'accentuer les dérives liées à une interprétation du domaine de la loi contraire à l'esprit de l'article 34 de la Constitution : textes encombrés de dispositions réglementaires relevant du décret -parfois même de la circulaire-, articles dépourvus de portée normative, énonciation de principes dont la place serait dans l'exposé des motifs, etc...

Il en va de même de la « législation à crédit », pour reprendre l'expression utilisée par le Président René Monory : les lois-cadre, les lois d'orientation, les lois de programme « *sont d'abord un recueil de bonnes intentions et de déclarations très consensuelles dépourvues de toute valeur juridique immédiate* ».

LA LÉGISLATION A CRÉDIT : TROP DE LOIS TUE LA LOI

Dans son article au Monde du 1er juin 1994, le Président du Sénat, M. René Monory, rappelait que l'inflation des lois d'orientation et des dispositions non normatives faisait perdre à la loi son autorité : *« elle n'est plus cette règle obligatoire et générale qui peut être exigée parce qu'elle est réputée une norme d'intérêt général équitable et solennelle. De surcroît, la cascade de lois qui s'ensuit dévalorise l'acte législatif, complique la compréhension de la loi, empêche que se développe un véritable contrôle parlementaire et autorise la multiplication des effets d'annonce »*.

Au-delà de l'adoption de lois de programme qui –aux termes de l'article 34 de la Constitution– déterminent les objectifs de l'action économique et sociale de l'Etat (35 lois promulguées depuis 1958) et de lois d'orientation qui résultent de la seule pratique institutionnelle (20 lois promulguées depuis 1958), le dispositif des lois s'est surchargé de divers articles non normatifs : déclarations d'intention dénuées de toute force obligatoire, demande de rapports, de bilans, de lois complémentaires qui ne seront pas toutes adoptées, création de structures variées qui, dans la pratique, ne fonctionneront pas toujours,...

A titre d'exemple, la loi sur l'aménagement du territoire du 4 février 1995 comporte trois articles d'intention, prévoit l'adoption de quatre lois complémentaires, le dépôt de cinq rapports et crée, enfin, trois conseils et organismes nouveaux.

En conclusion, le Président René Monory indiquait qu'à ses yeux, *« il faut redonner à la loi de la République sa force et sa solennité, ou bien choisir, une fois pour toutes, de légiférer à crédit »*.

UNE ACTIVITÉ LÉGISLATIVE CROISSANTE

Le simple dénombrement des lois adoptées annuellement depuis 1958 n'est pas un critère opérant pour mesurer l'inflation législative si souvent dénoncée. En effet, ce décompte est faussé par différents paramètres comme les lois portant autorisation de ratifier ou d'approuver des accords internationaux, etc...

Plus révélatrice serait l'analyse des lois elles-mêmes, plus longues, encombrées de dispositions d'ordre réglementaire ou non réellement normatives, etc... Le volume du « Recueil des lois » publié chaque année reflète bien cette tendance à l'expansion législative.

Quelques statistiques permettent également d'illustrer l'accroissement continu de l'activité législative.

1) Nombre et durée des séances du Sénat

1959	: 77 jours de séance	= 392 heures
1969	: 51 jours de séance	= 244 heures
1979	: 103 jours de séance	= 674 heures
1989	: 113 jours de séance	= 700 heures
1994	: 123 jours de séance	= 813 heures

NB. : Sur ces totaux, la part du contrôle parlementaire (questions orales avec ou sans débat, questions au Gouvernement) s'établit environ comme suit : 1969 : plus de 22 heures ; 1979 : 112 heures ; 1989 : 51 heures ; 1994 : 33 heures.

La longueur inutile de certains textes explique pour partie l'inflation galopante des amendements.

2) Nombre des amendements examinés par le Sénat

1969	: 576 amendements déposés	211 amendements adoptés
1979	: 3 083 amendements déposés	1 109 amendements adoptés
1989	: 4 025 amendements déposés	1 987 amendements adoptés
1994	: 5 598 amendements déposés	2 301 amendements adoptés

D'autre part, la session unique pourrait perturber les rapports entre le Parlement et le Gouvernement, car s'ils doivent être soumis au contrôle des parlementaires, les ministres ne doivent pas pour autant être accaparés en permanence par les assemblées. Eux-mêmes doivent pouvoir se consacrer à la direction et à un contrôle attentif des administrations dont ils ont la responsabilité.

Surtout, l'allongement de la durée des sessions ne doit pas aboutir à une conception réductrice du parlementaire, qui n'a pas pour unique fonction de siéger dans l'hémicycle.

Être parlementaire ne consiste pas seulement à voter des textes ou à participer aux travaux de contrôle pendant les sessions. Les députés et les sénateurs doivent aussi disposer du temps nécessaire pour être présents dans leur circonscription, exercer leurs mandats locaux, et, le cas échéant, leur activité professionnelle.

Astreindre les parlementaires à une présence constante en séance publique pendant neuf mois risquerait à terme de transformer le Parlement en une assemblée de permanents, de retraités, ou peuplée de fonctionnaires assurés de retrouver leur poste en cas de non-réélection.

C'est pourquoi le passage à la session unique n'est pas suffisant.

Sans mesure d'accompagnement, la session unique, loin de revaloriser le rôle du Parlement, ne fera que contribuer à sa dévalorisation.

3. Les tentatives pour remédier aux dysfonctionnements du Parlement se sont jusqu'à présent heurtées à des difficultés d'ordre constitutionnel

Les assemblées se sont déjà efforcées de remédier à certaines difficultés qu'elles traversent.

L'expérience a cependant démontré que plusieurs règles constitutionnelles -notamment le droit d'amendement, le régime des sessions et la maîtrise de l'ordre du jour prioritaire- condamnent pratiquement d'avance tous les aménagements auxquels on pourrait songer par voie organique ou réglementaire.

Ainsi, en 1990, le Sénat a adopté une proposition de résolution tendant à modifier un certain nombre d'articles du Règlement du Sénat,

déposée par MM. Henri de Raincourt, Guy Allouche et Gérard Larcher, à l'époque tous trois secrétaires du Sénat.

Cette proposition de résolution était l'aboutissement d'une mission de réflexion qui leur avait été confiée le 20 décembre 1989 par le Bureau, en vue de proposer des réformes de fonctionnement du Sénat à partir de différentes propositions et suggestions formulées par les Présidents des groupes politiques et les Présidents des commissions permanentes.

Leur rapport, présenté au Bureau au cours du premier trimestre 1990, comportait dix-huit propositions et recommandations destinées à améliorer le travail du Sénat et à *« donner un nouvel élan à l'institution sénatoriale »*.

Parmi ces propositions, la plus novatrice s'attachait à « renforcer le rôle législatif des commissions » en vue d'alléger les débats en séance publique.

A cette fin, il était proposé une procédure nouvelle, dite de *« vote sans débat »*, consistant à organiser en commission *« une discussion spécifique pour les projets et propositions de loi dont la Conférence des présidents, en raison de leur nature particulièrement technique, aura décidé qu'ils ne justifient pas un débat en séance publique selon la procédure classique en s'attachant à ne pas porter atteinte au débat démocratique et au droit d'amendement »*.

Ainsi que le soulignaient les auteurs de la proposition de résolution, **la procédure de vote sans débat n'avait pas pour objet de supprimer le débat mais de le transférer de la séance publique à la commission.** Le Sénat aurait simplement été appelé à se prononcer par un seul vote sur les travaux de la commission.

Le Sénat a adopté cette procédure le 4 octobre 1990 et a introduit dans son Règlement un article 47 quinquies ainsi rédigé :

« 1. Lorsqu'il y a lieu à voter sans débat en séance publique, le Président met aux voix l'ensemble du texte pour lequel il a été demandé, y compris les amendements adoptés par la commission.

« 2. Le rapport de la commission doit reproduire, en annexe, le texte des amendements non retenus par elle ainsi que leur motivation ».

Cette tentative s'est toutefois heurtée au veto du Conseil constitutionnel qui, par une certaine intransigeance, a cru devoir estimer que chaque amendement, même repoussé par la commission, devait pouvoir être défendu de nouveau en séance publique.

Pour prendre en compte cette jurisprudence, une seconde formule de vote sans débat a été mise en place l'année suivante. Mais du fait de cette possibilité de défendre en séance publique tous les amendements, elle n'est guère susceptible d'alléger les débats et n'offre donc qu'un intérêt très limité. Aussi n'a-t-elle encore jamais été mise en oeuvre.

De même, la recherche d'une meilleure planification du travail des assemblées est compromise par la maîtrise de leur ordre du jour par le Gouvernement qui, tenu lui aussi par le rythme des deux sessions, n'a d'autre solution que d'organiser le temps parlementaire en fonction de son propre emploi du temps.

Là encore, quelques tentatives de rationalisation ont été menées en concertation avec les Gouvernements. Mais comme l'observait en 1990 le « rapport des rénovateurs » au sujet de la gestion du temps des sessions, *« vouloir formuler des exigences trop précises ou vouloir codifier la nature des engagements demandés au Gouvernement supposerait une modification des textes réglementaires qui, à n'en pas douter, serait difficile à concilier avec les prérogatives que le Gouvernement tient de la Constitution et en particulier à l'article 48 relatif à l'ordre du jour prioritaire »*.

En définitive, les voies d'une réelle amélioration des méthodes du travail parlementaire paraissent fermées en l'état actuel de la Constitution et passent nécessairement par une modification du texte constitutionnel.

Cette orientation figure dans le relevé des conclusions du Congrès de Liévin du parti socialiste, pour lequel :

« l'axe principal autour duquel tourne le renouveau du pouvoir législatif est la commission... l'action conjuguée de parlementaires spécialistes travaillant en liaison avec des correspondants dans chaque ministère... serait plus appropriée à la technicité des sujets abordés par le Parlement. C'est dans ce cadre que se ferait l'essentiel de l'examen du texte... Les séances plénières inscrites dans des sessions plus longues ou plus nombreuses, impliquant un nombre de jours moindre pour laisser les parlementaires travailler dans leurs circonscriptions, seraient réservées aux grands débats politiques, à la discussion des textes les plus importants, des lois-cadres et de programme, et à la ratification des textes adoptés en commission ».

Le Président François Mitterrand, pour sa part, avait invité le « comité Vedel » à réfléchir sur différentes dispositions permettant « que le Parlement exerce la plénitude de ses pouvoirs », jugeant nécessaire d'« accélérer la procédure législative en autorisant les commissions des assemblées à voter définitivement des textes législatifs, sauf si le Gouvernement ou un certain nombre de membres de la commission (un cinquième par exemple) demandent que le texte soit soumis à l'assemblée plénière ». Le « comité Vedel » n'a pas cru devoir retenir cette proposition.

4. Les solutions envisageables pour parvenir à une meilleure gestion du temps parlementaire

a) Parvenir à une meilleure programmation du travail parlementaire

S'agissant du rythme des travaux des assemblées, la première voie pour mieux gérer le temps parlementaire passe par **une programmation suffisamment à l'avance du calendrier parlementaire sur la durée totale de la session unique.**

Cette planification serait utile non seulement au Parlement, mais aussi au Gouvernement pour permettre d'organiser aussi rationnellement que possible l'emploi du temps des parlementaires et des ministres.

Le Parlement de la République Fédérale d'Allemagne offre, à cet égard, un modèle intéressant. Avant l'ouverture de la session annuelle, le Congrès des Doyens –l'équivalent de notre Conférence des Présidents– fixe pour les dix mois suivants les semaines durant lesquelles les commissions et la séance publique auront à se réunir et celles où, en principe, les parlementaires seront disponibles pour exercer les autres fonctions de leur mandat dans leurs circonscriptions. Ce calendrier prévisionnel est distribué en début d'année parlementaire et n'est que très rarement remis en cause par la suite.

Récapitulation des semaines de séance du Bundestag pour 1995

Zeitplan des Deutschen Bundestages 1995 (neu)

Stand: 1. Februar 1995

Januar	Februar	März	April	Mai	Juni	Juli	August	September	Oktober	November	Dezember
1 So	1 M	1 M	1 So	1 Mo	1 Di	1 Cr	1 Di	1 Fr	1 So	1 Mo	1 Di
2 M	2 Di	2 Di	2 So	2 Di	2 Fr	2 So	2 M	2 Sa	2 M	2 Di	2 Di
3 Di	3 Cr	3 Cr	3 M	3 M	3 Sa	3 M	3 Di	3 Di	3 Di	3 M	3 M
4 M	4 Di	4 Di	4 So	4 Di	4 Fr	4 So	4 M	4 Sa	4 M	4 Di	4 Di
5 Di	5 Cr	5 Cr	5 M	5 M	5 Sa	5 M	5 Di	5 Di	5 Di	5 M	5 M
6 M	6 Di	6 Di	6 So	6 Di	6 Fr	6 So	6 M	6 Di	6 Di	6 M	6 Di
7 Di	7 Cr	7 Cr	7 M	7 M	7 Sa	7 M	7 Di	7 Di	7 Di	7 M	7 M
8 M	8 Di	8 Di	8 So	8 Di	8 Fr	8 So	8 M	8 Di	8 Di	8 M	8 Di
9 Di	9 Cr	9 Cr	9 M	9 M	9 Sa	9 M	9 Di	9 Di	9 Di	9 M	9 M
10 M	10 Di	10 Di	10 So	10 Di	10 Fr	10 So	10 M	10 Di	10 Di	10 M	10 Di
11 Di	11 Cr	11 Cr	11 M	11 M	11 Sa	11 M	11 Di	11 Di	11 Di	11 M	11 M
12 M	12 Di	12 Di	12 So	12 Di	12 Fr	12 So	12 M	12 Di	12 Di	12 M	12 Di
13 Di	13 Cr	13 Cr	13 M	13 M	13 Sa	13 M	13 Di	13 Di	13 Di	13 M	13 M
14 M	14 Di	14 Di	14 So	14 Di	14 Fr	14 So	14 M	14 Di	14 Di	14 M	14 Di
15 Di	15 Cr	15 Cr	15 M	15 M	15 Sa	15 M	15 Di	15 Di	15 Di	15 M	15 M
16 M	16 Di	16 Di	16 So	16 Di	16 Fr	16 So	16 M	16 Di	16 Di	16 M	16 Di
17 Di	17 Cr	17 Cr	17 M	17 M	17 Sa	17 M	17 Di	17 Di	17 Di	17 M	17 M
18 M	18 Di	18 Di	18 So	18 Di	18 Fr	18 So	18 M	18 Di	18 Di	18 M	18 Di
19 Di	19 Cr	19 Cr	19 M	19 M	19 Sa	19 M	19 Di	19 Di	19 Di	19 M	19 M
20 M	20 Di	20 Di	20 So	20 Di	20 Fr	20 So	20 M	20 Di	20 Di	20 M	20 Di
21 Di	21 Cr	21 Cr	21 M	21 M	21 Sa	21 M	21 Di	21 Di	21 Di	21 M	21 M
22 M	22 Di	22 Di	22 So	22 Di	22 Fr	22 So	22 M	22 Di	22 Di	22 M	22 Di
23 Di	23 Cr	23 Cr	23 M	23 M	23 Sa	23 M	23 Di	23 Di	23 Di	23 M	23 M
24 M	24 Di	24 Di	24 So	24 Di	24 Fr	24 So	24 M	24 Di	24 Di	24 M	24 Di
25 Di	25 Cr	25 Cr	25 M	25 M	25 Sa	25 M	25 Di	25 Di	25 Di	25 M	25 M
26 M	26 Di	26 Di	26 So	26 Di	26 Fr	26 So	26 M	26 Di	26 Di	26 M	26 Di
27 Di	27 Cr	27 Cr	27 M	27 M	27 Sa	27 M	27 Di	27 Di	27 Di	27 M	27 M
28 M	28 Di	28 Di	28 So	28 Di	28 Fr	28 So	28 M	28 Di	28 Di	28 M	28 Di
29 Di	29 Cr	29 Cr	29 M	29 M	29 Sa	29 M	29 Di	29 Di	29 Di	29 M	29 M
30 M	30 Di	30 Di	30 So	30 Di	30 Fr	30 So	30 M	30 Di	30 Di	30 M	30 Di
31 Di	31 Cr	31 Cr	31 M	31 M	31 Sa	31 M	31 Di	31 Di	31 Di	31 M	31 M

■ semaines de séance du Bundestag

■ séances plénières du Bundestag

Il en va de même au Folketing danois où dès le mois de mars ou d'avril, un projet de calendrier est établi en fonction du programme législatif officiellement annoncé. En concertation avec le Gouvernement, ce programme est approuvé par le Président et le Presidium, ainsi que par la Commission du Règlement. Une fois arrêté, il est adressé à l'ensemble des parlementaires et n'est que rarement remis en cause en cours d'année. Les modifications consistent d'ailleurs plus souvent à supprimer des jours de séance qu'à en rajouter.

Un descriptif plus précis des méthodes de programmation des travaux parlementaires en République fédérale d'Allemagne et au Danemark figure dans le Tome II du présent rapport.

Sans aller jusqu'à une organisation aussi planifiée, il serait souhaitable que la Conférence des Présidents soit saisie au début de chaque trimestre du programme prévisionnel des textes et des débats dont le Gouvernement envisage l'inscription à l'ordre du jour, ce programme ne devant pas être remis en cause sauf événement exceptionnel.

D'autre part, il ne servirait à rien d'augmenter la durée de la session si celle-ci devait comme aujourd'hui faire alterner d'importants temps morts -en début de session, notamment- et des périodes d'encombrement excessif.

Un meilleur étalement des travaux sur la durée totale de la session unique contribuerait à éviter la précipitation en fin de session et les trop fréquents chevauchements entre la séance publique et les réunions de commission.

Il permettrait également aux parlementaires d'exercer plus facilement leurs mandats locaux, le cumul des mandats n'étant en rien une cause d'absentéisme parlementaire, comme le démontrent aisément les statistiques des présences en commission.

L'exercice simultané du mandat parlementaire et de mandats locaux est en effet une composante spécifique du régime français et représente en quelque sorte une tradition constitutionnelle depuis la III^e République.

Faut-il rappeler, à cet égard, le précédent illustre du Président Edouard Herriot, sénateur puis député, conseiller général du Rhône et maire de Lyon ou celui de M. Michel Debré, député de la Réunion, conseiller général du Loir-et-Cher et maire d'Amboise ?

En fait, la suppression du cumul des mandats risquerait de remettre en cause la représentativité du Parlement.

b) *Recentrer sur trois jours la semaine de travail parlementaire*

Parallèlement à cette planification sur l'année, **il convient de mieux organiser les semaines de travail parlementaire en les recentrant sur trois jours**, de façon à laisser aux députés et aux sénateurs le temps nécessaire à leurs autres activités.

Les jours de séance seraient ainsi fixés aux mardi, mercredi et jeudi de chaque semaine de séance.

Il est également souhaitable d'éviter la multiplication des séances de nuit.

Les séances de nuit intriguent l'opinion publique et sont ressenties à juste titre comme un grave facteur de désorganisation de l'ordre du jour.

Légiférer la nuit n'est pas une fatalité.

Sauf lorsque cela est inévitable -lors de l'examen du budget, par exemple- il faut éviter que le Parlement siège la nuit et parfois jusqu'au lendemain matin pour épuiser l'ordre du jour trop chargé de la journée, d'autant qu'une séance nocturne trop longue ne fait à son tour que retarder l'ouverture de la séance du lendemain. Mais cela suppose une autre conception du débat en séance publique.

c) *Moderniser la technique du débat parlementaire par le rééquilibrage entre la séance publique et le travail en commission : la motion globale d'adoption ou de rejet du texte, dont une loi organique préciserait les modalités de mise en oeuvre*

L'allongement de la durée des séances est en large part dû au fait que le débat de l'assemblée plénière reproduit souvent les travaux déjà effectués en commission, notamment la discussion un à un de tous les amendements, dont beaucoup sont répétitifs, ce qui revient à faire en séance publique un travail de commission.

La meilleure voie pour remédier à cette situation serait d'éviter de répéter en séance publique le débat de la commission.

Une formule radicale consisterait à instaurer pour certains textes le mécanisme de « législation en commission ».

Cette formule apparaît en définitive comme peu compatible avec la tradition constitutionnelle française : « la loi est votée par le Parlement »,

c'est-à-dire par les assemblées en formation plénière plutôt que par les commissions permanentes ou spéciales.

Il paraît en outre nécessaire de préserver le passage en séance publique pour que la loi conserve une légitimité incontestable et représente pleinement l'expression d'une délibération de l'assemblée plénière.

La législation en commission poserait d'ailleurs le problème, sans doute insoluble, de la distinction entre les textes susceptibles d'être votés en commission et ceux qui exigeraient un passage en séance publique.

Aussi, s'il paraît souhaitable que l'essentiel du travail préparatoire s'accomplisse en commission, le vote sur l'ensemble du texte doit être réservé à la séance plénière.

A cette fin, on pourrait songer à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale et du Sénat pour leur permettre de se prononcer de façon globale, par un seul vote, sur le texte en discussion, modifié par des amendements présentés par la commission ou par elle retenus.

Mais une telle formule serait susceptible d'encourir la censure du Conseil constitutionnel.

Votre commission des Lois vous propose donc de reconnaître dans le texte de la Constitution la possibilité de présenter une motion globale d'adoption ou de rejet qui s'apparenterait à une sorte de prise en considération du texte de la commission.

En cas de vote de la motion, le texte serait adopté ou rejeté, selon le sens de la motion.

En cas de rejet de la motion, l'assemblée passerait de droit à la discussion des articles et des amendements selon la procédure habituelle.

Un mécanisme de ce type existe déjà dans la Constitution : l'examen des conclusions de la commission mixte paritaire. Le texte issu des travaux de la CMP est en effet soumis globalement au vote, assorti le cas échéant des amendements ayant reçu l'accord du Gouvernement.

S'inspirant du précédent de la CMP, la motion globale permettrait à l'assemblée saisie de se prononcer, clairement en séance plénière sur un ensemble cohérent.

Une loi organique déterminerait les modalités de recours à cette procédure, les conditions d'exercice du droit d'amendement au sein de la commission, les règles concernant l'accès du Gouvernement, des membres de l'assemblée et des commissions saisies pour avis aux réunions de la commission, ainsi que la publication de ses travaux.

Comme le prévoit expressément la formulation retenue pour le renvoi à la loi organique, la procédure serait aménagée de manière à préserver dans sa plénitude le droit d'amendement consacré par l'article 44 de la Constitution, à la différence que ce droit serait exercé en commission mais dans les mêmes conditions qu'en séance publique.

Bien entendu, cette loi organique vaudrait aussi bien pour l'Assemblée nationale que pour le Sénat, étant de ce fait « *relative au Sénat* » au sens de l'article 46, alinéa 4 de la Constitution.

C. AMENAGER SANS LE REMETTRE EN CAUSE LE RÉGIME DE L'INVIOLABILITÉ PARLEMENTAIRE, PARTIE INTÉGRANTE DE LA TRADITION RÉPUBLICAINE

Actuellement, le régime de l'inviolabilité parlementaire diffère selon que le Parlement est en session ou non.

En effet, conformément à l'article 26, alinéa 2, de la Constitution, « *Aucun membre du Parlement ne peut, pendant la durée des sessions, être poursuivi ou arrêté en matière criminelle ou correctionnelle qu'avec l'autorisation de l'assemblée dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit* ».

L'article 26, alinéa 3 dispose quant à lui qu' « *Aucun membre du Parlement ne peut, hors session, être arrêté qu'avec l'autorisation du Bureau de l'assemblée dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit, de poursuites autorisées ou de condamnations définitives* ».

La concision du texte constitutionnel, l'apparition du contrôle judiciaire -qui n'existait pas en 1958- et la diversité des cas dont les assemblées ont eu à connaître les ont amenées à préciser la portée de ces dispositions.

Mais globalement, on constate que pendant la session, l'inviolabilité concerne à la fois l'engagement des poursuites et l'arrestation, l'immunité parlementaire ne pouvant être levée que par l'assemblée plénière. On peut donc considérer qu'il s'agit d'une inviolabilité absolue.

Hors session, au contraire, l'inviolabilité est restreinte à la seule arrestation -sauf poursuites antérieurement autorisées ou condamnation définitive-, l'éventuelle levée de l'immunité parlementaire étant du ressort du Bureau. Il s'agit donc d'une inviolabilité plus restreinte.

Dans cette optique, la modification du régime de l'inviolabilité a pu être présentée par certains comme une conséquence du passage à la session unique.

En effet, on peut soutenir que porter de six à neuf mois la période pendant laquelle s'applique le régime d'inviolabilité large risquerait d'affecter le cours normal de la justice pénale.

Mais la modification proposée a été conçue dans une tout autre optique, comme l'indique clairement l'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle : *« il convient de limiter cette inviolabilité aux seules garanties strictement nécessaires pour permettre l'exercice du mandat parlementaire »* dans le souci *« de parvenir à un meilleur équilibre entre la nécessaire protection dont doivent bénéficier les membres du Parlement et le respect des règles de procédure pénale »*.

A cette fin, il est proposé de supprimer l'immunité en matière d'engagement des poursuites, telle qu'elle est actuellement prévue durant les sessions.

L'autorisation de l'assemblée plénière ne serait plus nécessaire que pour l'arrestation ou *« toute autre mesure restreignant la liberté d'aller et venir »* du parlementaire.

En d'autres termes, les parlementaires seraient ramenés toute l'année à un régime d'inviolabilité restreinte, la levée de leur immunité étant confiée en session à l'assemblée plénière, et au Bureau hors session.

Le projet de révision propose aussi de limiter désormais à la seule durée des sessions la suspension des poursuites ordonnée par une assemblée en application du dernier alinéa de l'article 28, alors que dans le silence de la Constitution, la jurisprudence des commission *ad hoc* du Sénat puis de l'Assemblée nationale ont estimé que cette suspension des poursuites peut valoir pour la durée du mandat de l'intéressé, et non pas jusqu'à la clôture de la session.

1. Sur le plan des principes, la simple modification de la durée de la session ne justifie pas de remettre en cause un élément important du statut des parlementaires

Les immunités parlementaires représentent un élément important du statut des parlementaires, qui s'inscrit dans la tradition républicaine.

Elles ne constituent pas un privilège mais une protection de la fonction parlementaire contre les entraves qui pourraient être portées à l'exercice du mandat.

Eugène Pierre le rappelle avec force dans son *Traité de droit politique, électoral et parlementaire* :

« Ce n'est pas un privilège créé au profit d'une catégorie d'individus ; c'est une mesure d'ordre public pour mettre le pouvoir législatif au-dessus des atteintes du pouvoir exécutif ».

Voilà pourquoi les immunités doivent être soulevées d'office par les juges et qu'un parlementaire ne pourrait renoncer de lui-même à la protection qui s'attache à la fonction parlementaire.

Les immunités se composent traditionnellement de deux éléments, l'irresponsabilité et l'inviolabilité.

Comme l'observe Eugène Pierre elles puisent en France leur source aux origines mêmes du régime parlementaire, avec l'inviolabilité décrétée le 23 juin 1789 par l'Assemblée nationale entrée en conflit avec le Roi.

• **L'irresponsabilité** couvre le parlementaire pour les opinions et les votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.

Son origine remonte au décret du 23 juin 1789 susvisé, par lequel l'Assemblée nationale décidait que « tout particulier ... cour ou commission qui oseraient, pendant ou après la présente session, poursuivre, rechercher, arrêter ou faire arrêter, détenir ou faire détenir un député pour raison d'aucune proposition, avis, opinion ou discours faits par lui aux États-Généraux (...), sont infâmes et traîtres envers la Nation, et coupables de crime capital ».

L'irresponsabilité a très tôt été consacrée comme un principe constitutionnel, un des articles de la Constitution de 1791 disposant que « Les représentants de la Nation... ne pourront être recherchés, accusés ni

jugés en aucun temps pour ce qu'ils auront dit, écrit ou fait dans l'exercice de leurs fonctions de représentants ».

Actuellement, l'irresponsabilité est prévue par le premier alinéa de l'article 28 de la Constitution, auquel le projet de révision n'apporte aucune modification.

• **L'inviolabilité**, contrairement à l'irresponsabilité, n'est qu'une immunité de procédure destinée à tenir temporairement les parlementaires à l'abri de poursuites pénales de nature à les empêcher d'exercer leur mandat.

Comme l'irresponsabilité, **l'inviolabilité remonte aux origines du régime parlementaire** et s'est maintenue sous différentes modalités depuis lors.

Ainsi, dès 1791, un des articles de la Constitution prévoyait que les représentants de la Nation *« pourront, pour faits criminels, être saisis en flagrant délit, ou en vertu d'un mandat d'arrêt ; mais il en sera donné avis, sans délai, au Corps législatif ; et la poursuite ne pourra être constituée qu'après que le Corps législatif aura décidé qu'il y a lieu à accusation ».*

L'inviolabilité ne confère aucune impunité au parlementaire mais retarde seulement le moment où il pourra être poursuivi pour les infractions qui lui seraient imputables, de telle manière que des poursuites soient sans incidence sur l'accomplissement du mandat.

D'autre part, l'inviolabilité n'est pas absolue puisque l'immunité peut être levée, ce qui replace alors le parlementaire dans le droit commun.

Sur le plan des principes, **on ne voit pas pourquoi une simple modification de la durée de la session conduirait à une limitation de la nécessaire protection du mandat parlementaire.**

Il y aurait même un réel paradoxe à vouloir revaloriser le rôle du Parlement, grâce à la session unique, et dans le même temps, à « fragiliser » le statut des parlementaires appelés à siéger plus longtemps.

L'Histoire constitutionnelle et les comparaisons internationales montrent d'ailleurs l'absence de relation entre le régime des sessions -qui est une modalité de fonctionnement du Parlement- et l'inviolabilité parlementaire, protection spécifique attachée au mandat.

Ainsi, dans sa rédaction initiale, l'article 22 de la Constitution de 1946 disposait qu' *« Aucun membre du Parlement ne peut, pendant la durée de son mandat, être poursuivi ou arrêté en matière criminelle ou correctionnelle qu'avec l'autorisation de la chambre dont il fait partie, sauf*

le cas de flagrant délit », alors même que le Parlement siégeait à cette époque en session permanente.

Le régime des sessions, introduit lors de la révision constitutionnelle du 7 décembre 1954, a conduit le Constituant à moduler cette protection selon que le Parlement siégerait ou non, ce principe ayant été reconduit sous la Vème République.

Remettre en cause cet équilibre paraît d'autant moins opportun que les députés et les sénateurs français sont placés dans une situation globalement moins protectrice que beaucoup de leurs homologues européens.

Ainsi, dans la plupart des Etats de l'Union européenne, l'engagement des poursuites -sauf flagrant délit- est subordonné à l'accord préalable de l'assemblée, cette protection valant pendant toute la durée du mandat. Ce principe s'applique aussi bien dans les Etats où le Parlement fonctionne selon un système de session que dans ceux où le Parlement siège en permanence.

De même, les membres du Parlement européen sont placés sous un régime d'inviolabilité large pendant toute la durée des sessions de leur assemblée, en pratique pendant toute la durée de leur mandat puisque cette assemblée siège en permanence.

Sur le plan des principes, la session unique, telle qu'elle est proposée par le projet de loi constitutionnelle, ne justifie donc pas de remettre en cause le régime de l'inviolabilité.

2. La suppression de l'autorisation des poursuites pendant la session unique exposerait les parlementaires à un risque non négligeable : le harcèlement judiciaire

Ainsi qu'il a été dit, l'Assemblée nationale propose de supprimer l'autorisation de l'assemblée pour des poursuites nouvelles, alors qu'elle est actuellement nécessaire pendant les sessions.

Les immunités ont été conçues au premier chef pour éviter que le pouvoir exécutif ou l'autorité judiciaire entravent par des manoeuvres indues le fonctionnement du pouvoir législatif.

Avec l'enracinement de la démocratie, l'hypothèse d'arrestations arbitraires ou de poursuites injustifiées de parlementaires sur ordre de l'exécutif n'a certes plus la même vraisemblance qu'il y a deux siècles.

En revanche, il ne faut pas sous-évaluer les risques de harcèlement judiciaire non plus par des autorités publiques mais par des personnes privées,

physiques ou morales. En effet, des poursuites pénales peuvent fort bien être engagées directement par des particuliers ou des associations, soit par dépôt de plainte avec constitution de partie civile, soit même par citation directe.

La multiplication depuis quelques temps des actions pénales engagées contre des élus locaux et des ministres incite à cet égard à une certaine prudence.

En supprimant l'autorisation préalable de l'assemblée pendant la session, on supprimerait du même coup la seule protection efficace contre le harcèlement judiciaire.

D'autre part, l'arrestation proprement dite demeurant nécessaire pendant la session si les poursuites ont été engagées sans autorisation préalable, l'assemblée devrait s'immiscer dans le déroulement d'une instance judiciaire : elle serait appelée à se prononcer sur une mesure d'instruction sans connaître le dossier et alors même que la procédure est engagée.

Votre commission des Lois propose donc de maintenir le régime actuel dans lequel l'engagement des poursuites durant les sessions est subordonné à l'autorisation de l'assemblée dont le parlementaire est membre.

3. L'autorisation préalable de l'assemblée ou du Bureau pour le placement sous contrôle judiciaire

Soucieuse de ne pas modifier au fond le régime actuel de l'inviolabilité, votre commission des Lois estime en revanche que la présente révision constitutionnelle offre l'occasion d'en préciser la portée en matière de contrôle judiciaire.

En l'état actuel de l'article 26 de la Constitution, il est prévu que « l'arrestation » d'un parlementaire requiert l'autorisation préalable de son assemblée ou du Bureau de celle-ci. Dans le texte de 1958, ce terme recouvrait le placement en garde à vue et le placement en détention provisoire ou, après condamnation définitive, la mise sous écrou.

Or, l'apparition du contrôle judiciaire, qui n'existait pas en 1958 lors de la rédaction de la Constitution, a posé le problème des mesures qui, sans être une arrestation proprement dite, peuvent restreindre la liberté d'exercice du mandat parlementaire.

• On sait en effet que, conformément à l'article 138 du code de procédure pénale, le contrôle judiciaire, conçu pour remplacer la détention provisoire, laisse au juge la faculté d'ordonner un grand nombre de mesures :

1° Ne pas sortir des limites territoriales déterminées par le juge d'instruction ;

2° Ne s'absenter de son domicile ou de la résidence fixée par le juge d'instruction qu'aux conditions et pour les motifs déterminés par ce magistrat ;

3° Ne pas se rendre en certains lieux ou ne se rendre que dans les lieux déterminés par le juge d'instruction ;

4° Informer le juge d'instruction de tout déplacement au-delà de limites déterminées ;

5° Se présenter périodiquement aux services ou autorités désignés par le juge d'instruction ;

6° Répondre aux convocations de toute autorité ou de toute personne qualifiée désignée par le juge d'instruction et se soumettre, le cas échéant, aux mesures de contrôle portant sur ses activités professionnelles ou sur son assiduité à un enseignement ;

7° Remettre soit au greffe, soit à un service de police ou une brigade de gendarmerie tous documents justificatifs de l'identité, et notamment le passeport, en échange d'un récépissé valant justification de l'identité ;

8° S'abstenir de conduire tous les véhicules ou certains véhicules et, le cas échéant, remettre au greffe son permis de conduire contre récépissé (toutefois, le juge d'instruction peut décider que la personne mise en examen pourra faire usage de son permis de conduire pour l'exercice de son activité professionnelle) ;

9° S'abstenir de recevoir ou de rencontrer certaines personnes spécialement désignées par le juge d'instruction, ainsi que d'entrer en relation avec elles, de quelque façon que ce soit ;

10° Se soumettre à des mesures d'examen, de traitement ou de soins, même sous le régime de l'hospitalisation, notamment aux fins de désintoxication ;

11° Fournir un cautionnement dont le montant et les délais de versement, en une ou plusieurs fois, sont fixés par le juge d'instruction ;

12° Ne pas se livrer à certaines activités de nature professionnelle ou sociale, à l'exclusion de l'exercice des mandats électifs et des responsabilités syndicales, lorsque l'infraction a été commise dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ces activités et lorsqu'il est à redouter qu'une nouvelle infraction soit commise ;

13° Ne pas émettre de chèques autres que ceux qui permettent exclusivement le retrait de fonds par le tireur auprès du tiré ou ceux qui sont certifiés et, le cas échéant, remettre au greffe les formules de chèques dont l'usage est ainsi prohibé ;

14° Ne pas détenir ou porter une arme et, le cas échéant, remettre au greffe contre récépissé les armes dont il est détenteur ;

15° Constituer, dans un délai, pour une période et un montant déterminés par le juge d'instruction, des sûretés personnelles ou réelles destinées à garantir les droits de la victime ;

16° Justifier que la personne contribue aux charges familiales ou acquitte régulièrement les aliments qu'elle a été condamnée à payer conformément aux décisions judiciaires et aux conventions judiciairement homologuées portant obligation de verser des prestations, subsides ou contributions aux charges du mariage.

Sur ce point, la jurisprudence des deux assemblées diffère.

En effet, saisi d'une demande de mainlevée de l'immunité parlementaire d'un député pour permettre que soit requise à son encontre une mesure de contrôle judiciaire, le Bureau de l'Assemblée nationale avait constaté le 16 mars 1994 que la mesure en question comportait le versement d'une caution et l'interdiction de quitter le territoire ; que ces contraintes ne pouvaient être assimilées à une arrestation et n'impliquaient donc pas une autorisation préalable.

En revanche, le Bureau du Sénat, saisi d'une lettre par laquelle le Garde des Sceaux avait interrogé le Président du Sénat sur les modalités d'application du contrôle judiciaire, a souhaité, le 5 juillet 1994, être saisi de toute mesure de contrôle judiciaire à l'encontre d'un sénateur.

• Pour tenter de résoudre cette difficulté, le texte initial du projet de loi constitutionnelle proposait de subordonner à autorisation, outre l'arrestation proprement dite, « toute autre mesure privative ou restrictive de liberté ».

En première lecture, l'Assemblée nationale a modifié cette rédaction en « toute autre mesure restreignant sa liberté d'aller et venir ».

Cette nouvelle formulation ne paraît pas résoudre de façon satisfaisante la difficulté posée par le contrôle judiciaire au regard des principes régissant l'inviolabilité parlementaire et, s'il y a lieu, la levée de cette immunité.

Tout d'abord, la « liberté d'aller et venir » n'est pas une notion constitutionnelle, l'article 66 de la Constitution ne visant que la « liberté individuelle ». La liberté d'aller et venir n'est en fait, dans la jurisprudence, qu'une des libertés fondamentales déduites de l'article II de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 incluant « la liberté » parmi les « droits naturels et imprescriptibles de l'Homme ».

Constitutionnaliser la liberté d'aller et venir par le détour de l'article 26 risquerait d'entretenir une certaine ambiguïté au regard de l'article 66 dans un domaine où il convient au contraire d'être très précis.

Par exemple, la remise du permis de conduire ordonnée dans le cadre du contrôle judiciaire peut, pour les uns, s'analyser comme restrictive de la

liberté d'aller et venir, pour les autres sans incidence sur cette liberté à condition de voyager autrement qu'en voiture ou, simplement, ... avec un chauffeur. La même hésitation pourrait naître en ce qui concerne l'obligation de se présenter périodiquement à telle ou telle autorité désignée par le juge d'instruction, de ne pas se rendre sur certains lieux, etc ...

Avec cette formulation, les assemblées ou leurs Bureaux devraient se livrer à une appréciation subjective et au cas par cas de mesures qui ne relèvent que de la seule compétence du juge.

Mais surtout, cette formulation ne prend pas en compte le rôle exact des assemblées lorsqu'elles doivent statuer sur une demande de levée d'immunité parlementaire.

En effet, comme l'a souligné M. Charles Jolibois dans son rapport (n° 175) au nom de la commission *ad hoc* chargée d'examiner en décembre 1994 la demande de levée d'immunité parlementaire d'un sénateur :

« Pendant une session, ordinaire ou extraordinaire, un parlementaire ne peut être poursuivi, ni faire l'objet d'une mesure privative de liberté, à moins que l'assemblée dont il est membre ne lève son immunité parlementaire. »

« Si une assemblée donne son accord pour la levée de l'immunité parlementaire, cet accord est global et vaut pour le tout, y compris les mesures coercitives, qui peuvent le cas échéant, être décidées par le juge au vu du dossier dont il est saisi ».

La commission des immunités de l'Assemblée nationale partage ce point de vue, puisqu'en juin 1995, elle indique dans son rapport n° 2087 :

« Le seul pouvoir dévolu à l'assemblée en application de l'article 26 de la Constitution consiste à décider de lever ou non l'immunité parlementaire, ce qui, dans l'affirmative, a pour effet de replacer le député à l'égard de qui cette décision a été prise dans la situation de droit commun vis-à-vis de l'institution judiciaire. Le parlementaire dont l'immunité a été levée peut donc parfaitement faire l'objet de mesures privatives de liberté, mais celles-ci n'ont pas à être autorisées expressément par l'assemblée qui a statué, d'autant moins que ceci la conduirait, en outre, à préjuger d'une décision qui relève exclusivement du juge d'instruction et qui intervient après un débat contradictoire ».

• En pratique, le contrôle judiciaire peut comporter tout un ensemble de mesures coercitives prévues par le code de procédure pénale, ces mesures pouvant d'ailleurs varier en nature et en portée au fil de l'instruction, voire être révoquées et remplacées par une mise en détention provisoire.

Cependant, l'essentiel n'est pas de savoir si telle ou telle de ces mesures est susceptible de limiter « *la liberté d'aller et venir* » du parlementaire mis en cause mais de considérer qu'en lui-même, un **placement sous contrôle judiciaire est de nature à entraver ou à gêner le libre exercice du mandat**. Ainsi que le formule le texte initial du projet de loi constitutionnelle, il s'agit d'une mesure « *privative ou restrictive de liberté* ».

Aussi les assemblées ou le Bureau doivent-elles être appelées à autoriser toute mesure privative ou restrictive de liberté, formule qui recouvre actuellement le placement sous contrôle judiciaire et pourrait s'appliquer pareillement aux mesures équivalentes que le législateur viendrait à créer à l'avenir.

C'est pourquoi votre commission des Lois propose au Sénat d'intégrer dans les deuxième et troisième alinéas de l'article 26 de la Constitution la formule selon laquelle l'autorisation de l'assemblée, pendant les sessions, ou du Bureau, durant l'intersession, serait requise non seulement pour l'arrestation proprement dite, mais aussi -comme le prévoit le projet de loi initial- pour « *toute mesure privative ou restrictive de liberté* ».

4. Le problème de la durée de la suspension des poursuites

Le projet de loi constitutionnelle propose de limiter désormais la portée de la suspension des poursuites, prévue au quatrième alinéa de l'article 26, non plus à la durée du mandat ainsi que l'a consacré l'usage mais seulement à la durée des sessions.

On peut rappeler, à cet égard, que la faculté d'ordonner la suspension des poursuites ou de la détention d'un membre du Parlement -rarement mise en oeuvre- a été instituée lors de la révision constitutionnelle de 1954 comme corollaire du rétablissement d'un régime de sessions.

Sa finalité est triple :

- elle constitue, en premier lieu, l'instrument juridique grâce auquel les assemblées pourraient faire cesser des poursuites irrégulièrement engagées contre leurs membres pour des votes ou opinions émis dans l'exercice de leurs fonctions, c'est-à-dire en violation de leur irresponsabilité. Dans cette optique, le quatrième alinéa de l'article 28 est une garantie du respect du premier alinéa de cet article ;

- en second lieu, elle permet, s'il y a lieu, de mettre un terme provisoire à des poursuites abusives engagées contre un parlementaire en

dehors des sessions et qui, comme telles, n'ont pas nécessité l'autorisation préalable de l'assemblée ;

- enfin, dans certaines circonstances, il peut se révéler indispensable de faire prévaloir temporairement les exigences du mandat parlementaire sur celles de l'administration de la justice pénale, par exemple pour permettre à un parlementaire en détention de participer aux débats ou aux votes de son assemblée.

Restreindre la portée de la suspension des poursuites paraît d'autant moins opportun que selon le texte du projet de révision approuvé par l'Assemblée nationale, l'engagement de ces poursuites serait désormais possible à tout moment de l'année et sans autorisation préalable de l'assemblée.

Votre commission des Lois estime donc souhaitable de confirmer la jurisprudence des assemblées en matière de suspension des poursuites et de ne pas nécessairement en limiter la portée à la seule durée des sessions.

Elle propose donc au Sénat de ne pas modifier le quatrième alinéa de l'article 26.

EXAMEN DES ARTICLES

CHAPITRE PREMIER

DU CHAMP D'APPLICATION DU RÉFÉRENDUM

Article premier

(article 11 de la Constitution)

L'extension du champ du référendum législatif

L'article 11 de la Constitution fixe le régime du référendum législatif.

Sur le fond, il définit l'objet des projets de loi susceptibles d'être soumis au référendum législatif, qui doivent concerner un des trois domaines suivants :

- « *l'organisation des pouvoirs publics* » ;

- « *l'approbation d'un accord de Communauté* », le projet de révision proposant d'ailleurs de supprimer cette mention devenue sans objet depuis la disparition de la Communauté prévue au titre XIII de la Constitution ;

- « *l'autorisation de ratifier un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions* ».

L'article 11 organise par ailleurs l'initiative du référendum, qui relève d'une décision du Président de la République sur proposition du Gouvernement pendant les sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées (lesquelles, par définition, ne peuvent formuler cette proposition

que lorsqu'elles siègent, c'est-à-dire aussi pendant la durée des sessions). La proposition présentée au Président de la République est publiée au Journal officiel.

En vertu de l'article 19 de la Constitution, la décision du Chef de l'État de recourir au référendum est un « pouvoir propre », c'est-à-dire un pouvoir dispensé de contreseing.

Le Président de la République dispose donc en ce domaine d'un plein pouvoir d'appréciation pour accepter ou refuser de soumettre un texte au référendum lorsque la proposition lui en a été faite.

Le deuxième alinéa de l'article 11 dispose que si le référendum a conclu l'adoption du projet, le Président le promulgue dans le délai habituel de promulgation, soit quinze jours.

L'article 60 de la Constitution confie au Conseil Constitutionnel le soin de veiller à la régularité des opérations de référendum et d'en proclamer les résultats.

En revanche, s'agissant du contrôle de constitutionnalité des lois référendaires, le texte de la Constitution ne comporte aucune disposition particulière.

L'article 61, aux termes duquel « *les lois peuvent être déférées au Conseil constitutionnel, avant leur promulgation* », n'exclut pas explicitement les lois référendaires.

Néanmoins, le Conseil constitutionnel s'est déclaré incompétent pour apprécier la constitutionnalité des textes adoptés par la voie référendaire.

Saisi en 1962 de la loi référendaire relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, le Conseil constitutionnel a considéré qu' « *il résulte de l'esprit de la Constitution qui a fait du Conseil constitutionnel un organe régulateur de l'activité des pouvoirs publics que les lois que la Constitution a entendu viser dans son article 61 sont uniquement les lois votées par le Parlement et non celles qui, adoptées par le peuple à la suite d'un référendum, constituent l'expression directe de la souveraineté nationale* ».

Le Conseil s'est dès lors déclaré incompétent pour examiner la conformité à la Constitution d'une loi référendaire.

Trente ans plus tard, le Conseil constitutionnel a réaffirmé cette solution prétorienne dans sa décision du 23 septembre 1992, concernant la loi

référendaire autorisant la ratification du Traité de Maastricht sur l'Union européenne.

En l'état, les lois référendaires échappent donc à tout contrôle de constitutionnalité.

*

* *

L'article premier du projet de révision ne propose aucune modification de procédure, étant observé toutefois que le passage à la session unique permettrait au Premier ministre ou aux assemblées de proposer au Président de la République un référendum neuf fois de l'année, contre six actuellement.

La rédaction proposée pour le deuxième alinéa de l'article 11 comporte cependant une précision rédactionnelle, en indiquant qu'en cas d'adoption du projet soumis au référendum, la promulgation intervient dans les quinze jours « *qui suivent la proclamation des résultats de la consultation* », dispositif juridiquement plus exact que l'actuelle référence à l'article 10 où la promulgation intervient dans les quinze jours « *qui suivent la transmission au Gouvernement* » de la loi définitivement adoptée par le Parlement.

Sur le fond, indépendamment de la suppression du visa à l'approbation des accords de Communauté -aujourd'hui obsolète-, cet article, tel qu'il a été adopté par l'Assemblée nationale, ajoute à l'énumération de l'article 11 :

- les projets de loi portant sur « *des réformes relatives à la politique économique et sociale de la Nation* » ;

- les projets de loi portant sur « *les règles fondamentales de l'organisation et du fonctionnement des services publics* ».

L'exposé général dispense de nouveaux commentaires sur la difficulté de cerner la portée réelle de cette extension du « domaine référendable » qui, en pratique, recouvrirait la quasi-totalité du domaine législatif de l'article 34.

Tout au plus faut-il constater que la rédaction proposée, pour limitative qu'elle paraisse, laisse au Président de la République un total pouvoir d'appréciation, tant sur l'opportunité du référendum que sur le contenu du projet de loi soumis au peuple.

En effet, sauf en période de « cohabitation », la proposition formulée par le Premier ministre est purement formelle, l'initiative réelle incombant au Chef de l'État.

D'autre part, l'article 11 ne prévoit aucun contrôle.

La procédure référendaire comporte en elle-même un risque qui peut être atténué par l'intervention du Parlement.

Telles sont les raisons qui ont conduit votre commission des Lois à modifier le texte proposé pour l'article 11 de la Constitution.

S'agissant du champ du référendum, votre commission des Lois propose au Sénat de supprimer l'extension aux règles fondamentales de l'organisation et du fonctionnement des services publics.

Le référendum législatif ne serait donc prévu, outre les matières traditionnelles de l'« ancien article 11 », que pour les réformes relatives à la politique économique et sociale de la Nation, auxquelles ils vous est proposé d'ajouter celles concernant la « *politique éducative* ».

Dans ce cadre, le référendum pourrait concerner aussi bien des projets de loi que des propositions de loi.

Sur le plan de la procédure, un débat préalable serait organisé dans chaque assemblée. De la sorte, le Parlement ne serait pas tenu à l'écart de la procédure référendaire à laquelle il serait associé en vertu de la Constitution. **Ce débat ne serait pas suivi d'un vote** mais permettrait à chaque assemblée de faire connaître sa position et, de cette sorte, d'éclairer le choix des Français.

Il convient de rappeler à ce propos que si la proposition de soumettre un texte au référendum ne peut être formulée par le Gouvernement ou les deux assemblées, que pendant la durée des sessions, le Président de la République a le choix du moment et n'est pas tenu d'organiser le référendum pendant une session.

C'est dans cette rédaction que votre commission des Lois propose au Sénat d'adopter cet article.

CHAPITRE II

DE LA SESSION PARLEMENTAIRE ORDINAIRE UNIQUE

Ce chapitre comporte cinq articles, dont un article additionnel 3 *bis*, trois d'entre eux ne proposant que des dispositions de conséquence ou de coordination.

Article 2

(article 28 de la Constitution)

Le passage à une session ordinaire unique de neuf mois et le régime des séances

Cet article, substantiellement remanié en première lecture par l'Assemblée nationale, propose une rédaction entièrement nouvelle de l'article 28 de la Constitution, dont les quatre alinéas traitent respectivement :

- de la session ordinaire unique (premier alinéa),
- du plafond des jours de séances que chaque assemblée pourrait tenir pendant la session ordinaire (deuxième alinéa),
- du régime des séances supplémentaires (alinéas 3 et 4).

• Premier alinéa : la session ordinaire unique de neuf mois.

Là encore, l'exposé général dispense de commenter longuement cet alinéa, adopté sans modification par l'Assemblée nationale.

Il est proposé que le Parlement se réunisse désormais de plein droit en une session ordinaire qui commencerait le premier jour ouvrable d'octobre et prendrait fin le dernier jour ouvrable de juin, soit une durée d'approximativement neuf mois, selon les jours ouvrables ou non- ou tomberont le 1er octobre et le 30 juin.

Si elle était adoptée avant la rentrée parlementaire 1995-1996, cette réforme s'appliquerait dès la prochaine session, qui s'étendrait ainsi du

lundi 2 octobre 1995 (le 1er octobre tombant cette année un dimanche) au samedi 29 juin 1996 (le 30 juin tombant aussi un dimanche).

Votre commission des Lois a approuvé le passage à la session unique de neuf mois, mais à condition qu'il soit assorti de mesures d'accompagnement évitant la recrudescence de l'inflation législative et permettant une meilleure gestion du temps parlementaire.

Parmi ces mesures, votre commission des Lois estime indispensable de recentrer sur trois jours la semaine de travail parlementaire, en pratique les mardi, mercredi et jeudi.

Or, les dates de début et de fin de la session ordinaire unique proposées par le projet de loi constitutionnelle et retenues par l'Assemblée nationale ne sont pas compatibles avec cet objectif, puisque les premiers et derniers jours ouvrables d'octobre et de juin peuvent fort bien tomber un lundi, un vendredi ou un samedi.

Soucieuse de marquer dans la Constitution elle-même le principe du recentrage sur trois jours de la semaine de travail parlementaire, **votre commission des Lois propose de fixer les dates de début et de fin de session unique respectivement au premier mardi d'octobre et au dernier jeudi de juin.**

Un rapide calcul montre que cette mesure n'aurait qu'une influence minime sur la durée réelle de la session dans la fourchette des neuf mois.

La session ordinaire commencerait en effet au plus tôt le 1er octobre (si ce jour tombe un mardi) et au plus tard le 7 octobre, pour se terminer au plus tôt le 24 juin et au plus tard le 30 juin, si ce jour tombe lui-même un jeudi.

• Second alinéa : le principe d'un plafond de jours de séances durant la session ordinaire unique

Alors que le projet de loi proposait de fixer à 150 le plafond de jours de séance à l'intérieur de la session unique et que la commission des Lois de l'Assemblée nationale proposait de ramener ce plafond à 120 jours, les députés, sur la proposition du Gouvernement, l'ont finalement fixé à 130 jours de séance.

Ainsi qu'il a été souligné dans l'exposé général, un plafond en ce domaine n'a qu'une signification relative, puisque le contenu même d'un jour de séance est très variable et s'applique aussi bien à des séances de quelques minutes qu'à des séances de dix heures ou plus. Si la séance se prolonge au-delà de minuit, on peut estimer qu'il s'agit du même jour de séance.

En l'espèce, l'essentiel est d'assurer que le plafond retenu ne permette pas que les assemblées puissent être comme aujourd'hui contraintes de siéger parfois six jours de la semaine, et cela pendant neuf mois de l'année.

Là encore, un calcul simple montre que le plafond initialement retenu par le Gouvernement, soit 150 jours, aboutissait virtuellement à des semaines de travail parlementaire de 4 ou 5 jours.

Sur la base de neuf mois de sessions et compte tenu d'une part des périodes traditionnelles d'interruption de l'activité parlementaire (en fin d'année, en février et à Pâques), d'autre part du rythme spécifique de la discussion budgétaire, il apparaît qu'un « crédit de jours » d'environ 120 jours correspond aux moyennes annuelles actuelles, comme l'établissent les tableaux ci-après.

Tel était d'ailleurs le nombre de jours proposé par la commission des Lois de l'Assemblée nationale. **Votre commission des Lois estime qu'il y a lieu de s'y tenir.**

Par ailleurs, tout en donnant une certaine garantie au Gouvernement, un plafond de 120 jours conduirait par lui-même au recentrage sur trois jours de la semaine de travail parlementaire.

Votre commission des Lois propose donc au Sénat de ramener de 130 à 120 le nombre de jours de séance au cours de la session ordinaire unique.

Il s'agirait d'un plafond global, à l'intérieur duquel le « droit de tirage » appartiendrait tant au Gouvernement qu'à chacune des assemblées. Aussi bien, dans le cours d'une session, il se peut qu'une assemblée soit en avance sur l'autre pour le nombre des jours de séance.

I. Statistiques relatives au nombre de jours, au nombre de séances et aux heures de séance à l'Assemblée nationale (1959-1994)

Source : rapport (AN n° 2138) du Président Pierre Mazeaud sur le projet de loi constitutionnelle -

Année	Jours de séance	Nombre de séances	Heures de séance
1959	94	147	478
1960	96	159	526
1961	87	140	390
1962	92	160	592
1963	94	143	376
1964	94	153	506
1965	79	149	451
1966	95	164	533
1967	91	169	552
1968	92	159	526
1969	67	112	381
1970	97	172	574
1959-1970	Moyenne : 90	Moyenne : 152	Moyenne : 491
1971	101	182	643
1972	91	155	528
1973	86	167	577
1974	79	143	543
1975	103	212	759
1976	105	204	707
1977	100	181	609
1978	98	180	661
1979	111	218	766
1980	100	213	709
1971-1980	Moyenne : 97	Moyenne : 185	Moyenne : 650
1981	98	222	791
1982	151	348	1177
1983	124	291	937
1984	138	306	1012
1985	118	239	793
1986	129	277	934
1987	114	273	926
1988	70	147	484
1989	117	246	835
1990	111	234	849
1991	123	273	953
1992	121	256	922
1993	110	251	860
1994	133	300	996
1981-1994	Moyenne : 118	Moyenne : 262	Moyenne : 891

II. Statistiques relatives au nombre de jours
et à la durée des séances au Sénat (1959-1994)

- Source : service de la Séance -

Années	SESSIONS						TOTALS	
	Ordinaire printemps		Ordinaire automne		Extraordinaires et de droit		Jours de séance	Durée
	Jours de séance	Durée	Jours de séance	Durée	Jours de séance	Durée		
1958			2	5 h 00			2	5 h 00
1959	26	115 h 00	42	230 h 00	9	47 h 00	77	392 h 00
1960	39	216 h 00	43	185 h 00	2	19 h 00	84	420 h 00
1961	35	138 h 00	37	232 h 50	2	8 h 00	74	378 h 50
1962	31	131 h 30	12	25 h 00	6	29 h 05	49	185 h 35
1963	47	134 h 00	38	195 h 20	51	158 h 00	136	487 h 20
1964	31	126 h 20	38	232 h 15			69	358 h 35
1965	28	110 h 16	27	170 h 50	3	10 h 15	58	381 h 21
1966	33	137 h 02	37	222 h 40			70	359 h 42
1967	27	90 h 00	35	232 h 30			62	322 h 30
1968	13	23 h 15	36	233 h 05	12	50 h 00	61	306 h 20
1969	10	18 h 15	37	216 h 40	4	9 h 10	51	244 h 05
1970	33	161 h 30	37	239 h 20			70	400 h 50
1971	35	205 h 15	41	259 h 15			76	464 h 30
1972	32	179 h 10	39	245 h 45			71	424 h 55
1973	26	116 h 35	39	278 h 45			65	395 h 20
1974	12	36 h 15	45	312 h 45	11	48 h 00	68	397 h 00
1975	41	260 h 30	43	303 h 00	3	12 h 10	87	575 h 40
1976	37	190 h 50	43	284 h 10	7	37 h 05	87	512 h 05
1977	38	191 h 20	47	303 h 15			85	494 h 35
1978	42	196 h 35	50	396 h 55	5	16 h 40	97	610 h 10
1979	45	245 h 45	55	424 h 10	3	4 h 20	103	674 h 15
1980	48	309 h 25	54	378 h 55	14	89 h 35	116	777 h 55
1981	3	6 h 40	53	335 h 25	28	130 h 00	84	472 h 05
1982	47	259 h 20	53	346 h 25	31	123 h 05	131	728 h 50
1983	52	286 h 10	49	350 h 30	4	10 h 10	105	646 h 50
1984	49	241 h 35	50	339 h 50	22	88 h 55	121	670 h 20
1985	43	224 h 30	44	275 h 35	12	60 h 10	99	560 h 15
1986	38	225 h 50	48	378 h 00	43	324 h 30	129	928 h 20
1987	52	346 h 50	50	369 h 50	7	25 h 30	109	742 h 10
1988	5	14 h 05	51	350 h 20	12	48 h 40	68	413 h 05
1989	54	299 h 55	55	387 h 05	4	13 h 25	113	700 h 25
1990	51	294 h 30	51	407 h 55	1	4 h 50	103	707 h 15
1991	47	271 h 45	56	402 h 05	11	52 h 15	114	726 h 05
1992	45	209 h 35	40	216 h 20	21	105 h 20	106	531 h 15
1993	43	206 h 10	52	402 h 05	14	98 h 15	109	706 h 30
1994	45	248 h 35	54	409 h 25	24	155 h 30	123	813 h 30

• **Troisième et quatrième alinéas : le régime des séances supplémentaires**

Selon le mécanisme proposé dans le projet initial, les séances supplémentaires auraient été de droit à la demande du Gouvernement.

En d'autres termes, le Gouvernement aurait parfaitement pu exiger qu'une assemblée siège au-delà de 150 jours -et, à la limite, qu'elle siège tous les jours pendant neuf mois- avec le risque manifeste d'accélération incontrôlée de l'inflation législative.

L'Assemblée nationale, en première lecture, a adopté un dispositif totalement différent qui confère au plafond de jours de séance un caractère drastique, eu égard à la rigidité de la formule permettant de siéger au-delà du plafond.

Cette formule consiste à subordonner la tenue des séances supplémentaires à un décret du Président de la République pris à la demande du Premier ministre ou de la majorité des membres de l'Assemblée nationale sur un ordre du jour déterminé, dans des conditions analogues à celles prévues par l'article 29 de la Constitution pour la convocation des sessions extraordinaires.

Un décret du Président de la République mettrait un terme aux séances supplémentaires tenues à la demande des membres de l'Assemblée nationale dès que le Parlement aurait épuisé l'ordre du jour pour lequel il a été réuni et au plus tard douze jours après sa première séance supplémentaire, seul le Premier ministre pouvant demander la tenue de nouvelles séances supplémentaires dans le mois qui suit.

Techniquement, ce dispositif n'est guère satisfaisant car il se révélerait extrêmement lourd.

La tenue de séance supplémentaire ne doit pas être rendue trop difficile car le rythme de l'activité législative ou de contrôle de l'action gouvernementale doit conserver une certaine souplesse.

Au surplus, le mécanisme proposé accroîtrait les pouvoirs du Président de la République en le faisant intervenir dans un domaine qui intéresse exclusivement les rapports entre le Parlement et le Gouvernement tant que l'on se situe dans le cadre d'une session ordinaire.

Enfin, la nécessité de tenir une ou plusieurs séances supplémentaires peut fort bien ne concerner qu'une seule des deux assemblées si l'autre n'a

pas encore épuisé son « crédit de jours ». Or, les députés ont prévu qu'outre le Premier ministre, **seule la majorité des membres de l'Assemblée nationale pourrait demander la tenue de séances supplémentaires**, et cela pour l'ensemble du Parlement.

Concrètement, **le Sénat serait obligé de s'en remettre à l'Assemblée nationale ou au Premier ministre pour obtenir de siéger au-delà du plafond, ne serait-ce que pour une ou deux séances**. Ce dispositif constitue une atteinte à notre système bicaméral.

Pourquoi, par ailleurs, prévoir que les séances supplémentaires sont autorisées **pour le Parlement, c'est-à-dire pour ses deux assemblées** si cette faculté ne doit jouer que dans une seule ?

Calqué sur le régime des sessions extraordinaires, ce dispositif ne prend pas en compte la différence de nature entre les sessions, communes aux deux assemblées, et les séances, qui les concernent chacune en propre.

Compte tenu du plafond de jours de séance fixé à un niveau raisonnable mais cependant moindre que le projet de loi initial, l'Assemblée nationale et le Sénat doivent pouvoir tenir des séances supplémentaires à l'intérieur de la session unique, soit de leur propre chef, soit à la demande du Premier ministre mais après consultation du Président de l'assemblée intéressée.

Bien entendu, la possibilité de demander des séances supplémentaires s'inscrit dans le cadre de l'organisation des jours et des horaires de séance tels qu'ils seront déterminés par le Règlement de chaque assemblée. Si, par exemple, les jours de séance sont fixés les mardi, mercredi et jeudi, les séances supplémentaires demandées par le Premier ministre devront être tenues durant ces trois jours et non un lundi ou un vendredi.

Par contre il va sans dire que le système de journées de séance supplémentaire ne commence à jouer qu'une fois atteint le plafond de 120 jours.

Dans tous les cas, la procédure doit demeurer suffisamment souple, l'intervention d'un décret du Président de la République ne se justifiant pas en pareille matière.

LE RÉGIME ACTUEL DES SÉANCES À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT

La Constitution, dans ses articles 28 et 29, fixe le régime des sessions ordinaires et extraordinaires. En revanche, elle est pratiquement silencieuse sur le régime des séances, disposant simplement à l'article 48, alinéa 2, qu'une séance par semaine est consacrée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement.

Il est donc revenu à chacune des deux assemblées, dans le cadre de leur autonomie réglementaire, d'établir les règles de la tenue des séances, ce qu'elles firent selon des modalités différentes :

1) le régime des séances à l'Assemblée nationale

L'article 50 du Règlement de l'Assemblée nationale prévoit que l'Assemblée nationale se réunit chaque semaine en séance publique dans l'après-midi des mardi et mercredi et dans la matinée et l'après-midi du jeudi, sur proposition de la Conférence des Présidents, l'Assemblée nationale pouvant à tout moment décider que ces dispositions sont suspendues.

Si l'examen de l'ordre du jour l'exige, la Conférence des Présidents peut proposer à l'Assemblée nationale de tenir d'autres séances. La tenue de ces séances est de droit à la demande du Premier Ministre.

Pour continuer le débat en cours, le Président de séance ou le président de la commission saisie au fond peuvent faire la même demande. Dans ce dernier cas, l'Assemblée se prononce, après un débat où seuls peuvent intervenir l'auteur de l'initiative, un orateur d'opinion contraire, le Gouvernement et le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond.

Le Règlement ajoute que les séances ne peuvent se prolonger au-delà de minuit, sauf si le Gouvernement le demande ou si l'Assemblée nationale, consultée sans débat par le Président, le décide.

2) Le régime des séances au Sénat

L'article 32 du Règlement du Sénat prévoit que le Sénat se réunit en séance publique en principe les mardi, jeudi et vendredi de chaque semaine.

Il laisse également la possibilité d'organiser des séances supplémentaires. Cependant à la différence de l'Assemblée, celles-ci ne peuvent lui être imposées par le Gouvernement. En effet, des séances supplémentaires peuvent être tenues à la demande du Gouvernement ou à la demande de son Président, de la commission intéressée, de la conférence des Présidents ou de trente Sénateurs, mais cette demande est soumise à la décision de l'assemblée.

Lorsqu'il a examiné -en 1959- la conformité du Règlement du Sénat à la Constitution, le Conseil constitutionnel n'y a relevé aucun chef d'inconstitutionnalité.



• **S'agissant de la programmation des semaines de travail parlementaire**, votre commission s'est interrogée sur le moyen de concilier le rythme de travail de chaque assemblée sans risquer de remettre en cause les droits du Gouvernement en matière de fixation de l'ordre du jour prioritaire.

En effet, il ne faudrait pas que les programmes de travail des assemblées soient trop discordants car cela rendrait pratiquement impossible le fil normal de la navette. Tel serait le cas, par exemple, si l'Assemblée nationale décidait de ne pas tenir de séance publique durant une ou deux semaines alors que le Sénat siégerait, ou l'inverse.

Pour prévenir ce risque, tout en inscrivant dans la Constitution le principe d'une gestion plus harmonieuse des semaines de travail parlementaire, **il a donc paru souhaitable à votre commission des Lois que, sur ce point, les assemblées arrêtent leurs décisions d'un commun accord.**

Un tel système n'est pas totalement nouveau, les assemblées ayant déjà eu l'occasion d'arrêter des décisions communes lorsque la Constitution a institué des procédures intéressant chacune d'entre elles mais sans en fixer précisément les modalités de mise en oeuvre.

Tel fut le cas, par exemple, de la fixation du nombre de députés et de sénateurs au sein des commissions mixtes paritaires : dans le silence de la Constitution, ce nombre -parce que nécessairement paritaire- ne pouvait qu'être défini de commun accord.

La définition par accord commun d'un programme d'activité ne devrait pas soulever de difficultés particulières entre l'Assemblée nationale et le Sénat, dans la mesure où les membres des deux assemblées sont confrontés à des impératifs assez similaires, aussi bien en ce qui concerne leur activité parlementaire que leurs autres activités électives ou professionnelles.

• **S'agissant du choix du moment des séances**, votre commission des Lois estime enfin qu'il appartient à chaque assemblée, dans le cadre de son autonomie réglementaire, de déterminer elle-même les jours et les horaires de ses séances, selon des modalités fixées par son Règlement.

Cette proposition consacrerait la pratique du Sénat où les jours de séance ont été fixés par le Règlement sans que le Conseil constitutionnel n'y ait vu la moindre atteinte à la maîtrise du Gouvernement sur l'ordre du jour prioritaire.

La rédaction proposée pour cet article par votre commission des Lois commandera par ailleurs une précision de conséquence au début du premier alinéa de l'article 48 consacré à la maîtrise de l'ordre du jour prioritaire par le Gouvernement, de façon à ce que, le moment venu, les modifications du Règlement rendues nécessaires par la présente révision ne risquent pas d'être interprétées par le Conseil constitutionnel comme contraires à cette règle. Cette modification est rattachée à l'article 3 bis.

Tels sont les objectifs auxquels répond la rédaction proposée par votre commission des Lois pour l'article 2 du projet de révision.

Article 3

(article 12 de la Constitution)

La réunion de plein droit de l'Assemblée nationale après l'élection consécutive à une dissolution

Après une dissolution, le troisième alinéa de l'article 12 de la Constitution prévoit que l'Assemblée nationale se réunit de plein droit le deuxième jeudi qui suit l'élection de la nouvelle Assemblée, une session étant ouverte de droit pour une durée de quinze jours si cette réunion tombe « *en dehors des périodes prévues pour les sessions ordinaires* ».

Le passage à la session unique amène, par coordination, à viser uniquement le cas où ce deuxième jeudi surviendrait en dehors de « *la* » session ordinaire.

Votre commission des Lois propose au Sénat d'adopter cet article dans le texte de l'Assemblée nationale.

Article 3 bis

(article 48 de la Constitution)

Temps consacré aux questions et à l'examen des propositions de loi

En l'état actuel de la Constitution, l'article 48, alinéa 2, prévoit qu'une séance par semaine est réservée aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement.

Sur proposition de sa commission des Lois, l'Assemblée nationale, « *sensible au souci de nombre de députés de voir en même temps instituer la session unique et augmenter la capacité d'initiative des parlementaires, qu'il s'agisse de contrôler l'action du Gouvernement par le biais de questions ou par la discussion de propositions de loi* » a adopté en première lecture un article additionnel modifiant cet article 48, alinéa 2.

Le dispositif proposé comporte deux alinéas répondant chacun à un objet bien distinct.

Le premier alinéa prévoit que trois séances par semaine s'ouvrent par des questions des membres du parlement et les réponses du Gouvernement.

Ce mécanisme, inspiré du « *question time* » en usage aux Parlements britannique ou canadien, est conçu pour permettre aux députés et aux sénateurs d'interroger plus fréquemment le Gouvernement sur des sujets d'actualité.

Le second alinéa prévoit qu'une fois par mois, le Gouvernement réserve une séance à l'examen des propositions de loi dont il accepte la discussion.

Sur le fond, votre commission des Lois partage le souci de réserver certaines séances à des questions au Gouvernement et, s'il y a lieu, à la discussion de propositions de loi. Sur la forme, cependant, elle n'a pas approuvé le mécanisme retenu par l'Assemblée nationale.

• **S'agissant des questions**, il faut effectivement que le principe soit inscrit dans la Constitution -comme c'est le cas actuellement- mais sans contraindre à telle ou telle formule ni à une fréquence trop élevée qui risquerait d'en compromettre l'efficacité.

Au cas présent, le dispositif proposé par l'Assemblée nationale reviendrait à organiser des questions tous les jours, s'il était admis que la semaine de travail parlementaire soit recentrée sur trois jours de séance.

Par ailleurs, il n'y a pas de raison majeure de remettre en cause le principe actuel de la séance de questions en réduisant d'office le temps consacré aux questions à la seule ouverture de la séance.

Sur ce point, votre commission des Lois estime que si le principe des questions doit être inscrit dans la Constitution, les modalités pratiques et, notamment, le choix du moment relèvent plutôt du Règlement ou de la pratique de chaque assemblée. Cette formule conserverait une souplesse suffisante et y gagnerait en efficacité.

Elle propose donc au Sénat de ne pas modifier le second alinéa de l'article 48 de la Constitution qui préserve l'autonomie de chaque assemblée et facilite la recherche d'un accord avec le Gouvernement sur le jour retenu pour les questions.

• **Concernant les propositions de loi**, le mécanisme adopté par l'Assemblée nationale n'aurait qu'une efficacité très limitée à partir du moment où elles ne pourraient être inscrites à l'ordre du jour que si le Gouvernement en acceptait la discussion. Cette prétendue innovation n'apporterait pas de véritable progrès dans les droits du Parlement car le Gouvernement peut déjà, en vertu du premier alinéa de l'article 48, inscrire à l'ordre du jour prioritaire les propositions de loi qu'il souhaite voir discuter.

On peut même y voir un recul par rapport à l'ordre du jour complémentaire actuel, où aucun accord du Gouvernement n'est acquis.

L'important serait au contraire de garantir aux assemblées qu'elles pourront examiner, si elles le souhaitent, des propositions de loi que le Gouvernement n'aura pas inscrites à l'ordre du jour, ce qui leur est difficile actuellement compte tenu de l'ordre du jour prioritaire qui absorbe pratiquement tout le temps disponible.

Pour répondre au souci exprimé par l'Assemblée nationale sans remettre en cause la nécessaire autonomie des assemblées sur leur ordre du jour complémentaire, votre commission des Lois a jugé que **le plus logique serait de laisser à l'Assemblée nationale et au Sénat la possibilité d'inscrire par priorité à l'ordre du jour d'une séance par mois les points qu'ils entendent** : selon le cas, des débats, des propositions de loi, des propositions de résolution communautaire, la modification du Règlement, des questions intérieures comme la création d'une commission d'enquête, etc ...

Cette disposition ne porterait pas atteinte à l'ordre du jour prioritaire. Si atteinte à l'ordre du jour prioritaire il y avait, elle existerait déjà dans la Constitution qui réserve déjà une séance hebdomadaire aux questions. Rien n'interdit que cette séance dure toute une journée, ce qui empêcherait de fait la discussion de projets de loi.

Par ailleurs, si telle ou telle semaine l'assemblée n'exerçait pas ce droit en n'inscrivant rien à son ordre du jour, il serait toujours loisible au Gouvernement de demander l'examen de textes : en effet, **ce mécanisme pose le principe d'une priorité d'inscription à l'ordre du jour des points souhaités par l'assemblée mais ne crée pas d'obligation**, à la différence du système proposé par l'Assemblée nationale.

En définitive, le principe selon lequel une séance par mois serait réservée par priorité à l'ordre du jour fixé par l'assemblée doit être inscrit dans la Constitution, à charge pour chaque assemblée d'occuper cette séance comme elle l'entend.

• Enfin, votre commission des Lois propose au Sénat d'ajouter au début du premier alinéa de l'article 48 de la Constitution une mention selon

laquelle la fixation de l'ordre du jour prioritaire par le Gouvernement s'opère « sans préjudice des dispositions de l'article 28 alinéa 2 » : ainsi qu'il a été annoncé dans le commentaire de l'article 2, cette mention est destinée à prévenir un contrôle trop scrupuleux du Conseil constitutionnel sur les modifications réglementaires qui procéderont de la présente révision constitutionnelle.

Il ne faudrait pas que les règles prévues par les assemblées en matière de semaines, de jours et d'horaires de séance puissent être considérées comme attentatoires au principe de la fixation de l'ordre du jour prioritaire par le Gouvernement.

Tels sont les motifs de l'amendement présenté sur cet article, que votre commission des Lois propose au Sénat d'adopter.

Article additionnel après l'article 3 bis
La motion globale d'adoption ou de rejet

Ainsi qu'il a été largement exposé dans la première partie du présent rapport, une des causes principales de l'absentéisme en séance publique réside dans le fait que l'assemblée plénière ne dispose pas d'assez de temps pour se consacrer aux débats de société et aux sujets les plus importants, en raison d'un allongement excessif des débats législatifs sur des textes souvent techniques qui, en pratique, n'intéressent que quelques spécialistes.

Or l'allongement du débat législatif résulte essentiellement de la discussion de tous les amendements un à un, ce qui revient souvent à faire en séance publique un travail de commission.

Ce ralentissement est d'autant plus artificiel que les mêmes débats ont déjà eu lieu devant la commission.

Pour y remédier, il paraît souhaitable que les assemblées disposent d'un dispositif préservant pleinement le droit d'amendement tout en permettant d'éviter la répétition en séance publique des débats de la commission.

- La formule radicale consisterait bien sûr à instaurer pour certains textes un mécanisme de vote de la loi en commission. Votre commission a néanmoins déjà souligné les inconvénients que cette voie comporterait.

Techniquement, se poserait d'ailleurs le problème très difficile - et peut-être sans solution satisfaisante - de la répartition entre les textes susceptibles d'être votés en commission et ceux qui continueraient d'exiger

un passage en séance publique. Un critère purement matériel pourrait être appliqué pour certaines lois essentielles devant être votées en séance publique : lois constitutionnelles, lois de finances, lois d'habilitation, etc... Mais la distinction serait beaucoup plus délicate pour d'autres textes importants, comme par exemple les textes intéressant l'exercice des libertés publiques, car beaucoup de lois apparemment techniques ou de portée mineure peuvent en fait toucher de près ou de loin à l'exercice de telle ou telle liberté.

Si on peut admettre que l'essentiel du travail préparatoire s'accomplisse en commission, il est indispensable de réserver le vote des lois -c'est-à-dire la décision finale- à la séance publique.

- À cette fin, on pourrait songer à modifier le Règlement des assemblées, pour que celles-ci puissent se prononcer de façon globale, par un seul vote, sur le texte en discussion, modifié par les amendements présentés par la commission ou retenus par elle. Des explications de vote, elles-mêmes globales, pourraient être admises.

Mais une telle formule encourrait probablement la censure du Conseil constitutionnel pour atteinte au droit d'amendement, comme l'ont montré les difficultés rencontrées par le Sénat en 1990 lorsqu'il avait tenté d'introduire dans son Règlement une procédure dite de « *vote sans débat* », en fait sans débat en séance publique.

On sait que le 20 mars 1990, une proposition de résolution (n° 195) tendant à modifier un certain nombre d'articles du Règlement du Sénat avait été déposée par MM. Henri de Raincourt, Guy Allouche et Gérard Larcher, à l'époque tous trois secrétaires du Sénat. Elle était l'aboutissement d'une mission de réflexion qui leur avait été confiée le 20 décembre 1989 par le Bureau, en vue de proposer des réformes de fonctionnement du Sénat à partir de différentes propositions et suggestions formulées par les Présidents des groupes politiques et les Présidents des commissions permanentes.

Cette proposition de résolution proposait en particulier d'instituer une procédure nouvelle, dite de « *vote sans débat* », consistant à organiser en commission « *une discussion spécifique pour les projets et propositions de loi dont la Conférence des présidents, en raison de leur nature particulièrement technique, aura décidé qu'ils ne justifient pas un débat en séance publique selon la procédure classique en s'attachant à ne pas porter atteinte au débat démocratique et au droit d'amendement* ».

Comme le soulignaient les auteurs de la proposition de résolution, la **procédure de vote sans débat n'avait pas pour objet de supprimer le débat mais de le transférer de la séance publique à la commission.** Le

Sénat aurait simplement été appelé à se prononcer par un seul vote sur les travaux de la commission.

La décision de recourir au vote sans débat aurait été prise par la Conférence des Présidents à la demande du Président du Sénat, d'un Président de groupe ou d'un Président de commission, ou du Gouvernement. La commission des Lois avait toutefois subordonné cette procédure à une décision de la Conférence des Présidents mais, de surcroît, avec l'accord unanime de tous les Présidents de groupe. Le vote sans débat n'aurait pu s'appliquer aux lois constitutionnelles, aux lois organiques ou portant amnistie, aux lois de finances ni aux lois d'habilitation de l'article 38 de la Constitution.

Un délai-limite aurait été fixé pour le dépôt des amendements. La commission n'aurait pu se réunir avant un délai de quarante-huit heures suivant l'expiration de ce délai-limite.

Les auteurs d'amendements (ou un seul des cosignataires) auraient pu présenter leurs amendements devant la commission et participer au vote.

En cas de dépôt d'amendements par le Gouvernement, celui-ci aurait pu demander la conversion du vote sans débat en vote après débat restreint, cette conversion étant automatique si les amendements du Gouvernement avaient été présentés après que la commission eut statué.

En séance publique, le président aurait mis aux voix l'ensemble du texte, y compris les amendements adoptés ou retenus par la commission.

Dans sa décision n° 90-278 du 7 novembre 1990, le **Conseil constitutionnel a jugé ce dispositif contraire à la Constitution**, considérant que *« s'il est loisible à une assemblée parlementaire de prévoir, par son règlement, que, dans le cadre de la procédure de "vote sans débat", le président met aux voix l'ensemble du texte, y compris les amendements adoptés par la commission lorsqu'il n'en existe pas d'autres, en revanche, porte atteinte au droit d'amendement, reconnu à chaque parlementaire par le premier alinéa de l'article 44 de la Constitution, l'interdiction faite à tout membre de l'assemblée saisie du texte de reprendre en séance plénière un amendement relatif à celui-ci au motif que cet amendement aurait été écarté par la commission saisie au fond »*.

En d'autres termes, le Conseil constitutionnel a considéré que le droit d'amendement doit nécessairement pouvoir s'exercer en séance publique, et pas seulement en commission. Dans une décision ultérieure, le Conseil constitutionnel paraît même avoir inclus dans le droit d'amendement non seulement le droit de déposer des amendements et celui de les voir soumis au

vote de l'assemblée plénière, mais également le droit de les présenter oralement en séance publique.

En pratique, limiter l'allongement des débats en séance publique en évitant d'y répéter la discussion des amendements qui a déjà eu lieu devant la commission semble donc impossible par la voie réglementaire.

• **Dans ces conditions, votre commission des Lois estime que la véritable solution passe par une adjonction à l'article 44 de la Constitution, qui consacre la valeur constitutionnelle du droit d'amendement.**

Elle vous propose d'instituer une procédure nouvelle, la **motion globale d'adoption ou de rejet** du texte en discussion, complété par les amendements présentés par la commission ou retenus par elle.

Sur le principe, la **motion d'adoption globale reviendrait à une sorte de prise en considération du texte de la commission.**

En cas de vote de la motion, le texte serait adopté.

En cas de rejet de la motion, l'assemblée passerait de droit à la discussion des articles et des amendements selon la procédure habituelle.

Il conviendrait bien sûr, le moment venu, d'aménager les modalités du travail en commission pour que le droit d'amendement puisse s'y exercer pleinement. Le même problème s'est présenté pour l'adoption des résolutions européennes. Il a été résolu par une formule de présentation des amendements par l'un de leurs signataires devant la commission.

A cette fin, **votre commission a jugé opportun de renvoyer à une loi organique le soin de déterminer les modalités de recours à cette procédure.**

Cette loi organique déterminerait en particulier les conditions d'exercice du droit d'amendement au sein de la commission, les règles concernant l'accès du Gouvernement des membres de l'assemblée et des commissions saisies pour avis aux réunions de la commission ainsi que la publicité de ses travaux.

Ainsi qu'il a été observé dans la première partie du présent rapport, cette loi organique, applicable à l'Assemblée nationale comme au Sénat, serait « *relative au Sénat* » au sens de l'article 46 alinéa 4 de la Constitution.

Tel est l'objet du présent article additionnel, qui préserve la plénitude du droit d'amendement, à cette seule différence qu'il serait exercé en amont au sein de la commission mais dans les mêmes conditions qu'en séance publique. En particulier, les réunions de commission consacrées à l'examen des amendements seraient publiques : le Gouvernement, les rapporteurs pour avis ainsi que les sénateurs pourraient participer à ces réunions pour y exercer leur droit d'amendement comme en séance publique.

Article 4

(article 49 de la Constitution)

Le nombre des motions de censure susceptibles d'être proposées par les mêmes signataires au cours de la même session

Le Parlement n'étant plus appelé à siéger durant deux sessions ordinaires mais durant une seule, le texte initial du projet de loi constitutionnelle proposait, pour ne pas réduire les compétences des députés, de porter à deux le nombre des motions de censure qu'ils pourront présenter au cours de la session unique.

Les députés ont toutefois estimé que l'allongement de la durée de la session devant accroître le contrôle parlementaire, il était logique qu'ils puissent déposer non plus deux mais trois motions de censure sur les neuf mois de sessions. Ils ont en contrepartie limité à une le nombre des motions de censure susceptible d'être présentée par un même député au cours d'une même session extraordinaire, ces modifications ayant reçu l'avis favorable du Gouvernement.

Votre commission des Lois rappelle que conformément à l'article 20, alinéa 3, de la Constitution, le Gouvernement est responsable devant le Parlement « dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50 ». Or, l'article 49 de la Constitution comporte un quatrième alinéa aux termes duquel « Le Premier ministre a la faculté de demander au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale ». Avec la session ordinaire unique, cette disposition trouverait à s'appliquer neuf mois de l'année contre six actuellement.

Pour ce qui est du nombre des motions de censure, en revanche, votre commission des Lois ne peut que laisser à l'Assemblée nationale le soin de régler une procédure qui l'intéresse en propre. Elle propose donc au Sénat d'adopter cet article.

Article 5

(article 51 de la Constitution)

**Le report de droit de la date normale de la clôture des sessions
pour permettre la mise en oeuvre des procédures de la responsabilité
gouvernementale devant le Parlement**

L'article 51 de la Constitution prévoit que la clôture des sessions ordinaires ou extraordinaires est de droit retardée pour permettre, le cas échéant, l'application des dispositions de l'article 49 relatif à la responsabilité du Gouvernement devant les assemblées du Parlement^{esl}.

La modification proposée dans le texte initial du projet de loi constitutionnelle était purement rédactionnelle, visant désormais « *la session ordinaire* » au lieu « *des sessions ordinaires* ».

L'Assemblée nationale, en première lecture, a donné à cet article une rédaction très différente tirant la conséquence du plafonnement à 130 jours du nombre des séances. Elle a ainsi prévu que « *l'Assemblée nationale est réunie de droit pour des séances supplémentaires pour permettre, le cas échéant, l'application des dispositions de l'article 49. La clôture de la session ordinaire ou des sessions extraordinaires est de droit retardée aux mêmes fins* ».

Cette rédaction mérite d'être complétée car il convient à nouveau de rappeler que l'article 51 ne concerne pas uniquement l'Assemblée nationale, mais aussi le Sénat dans l'hypothèse où le Premier ministre lui aurait demandé d'approuver une déclaration de politique générale en application de l'article 49, alinéa 4, de la Constitution.

Par ailleurs, il convient de modifier cet article pour tenir compte du dispositif proposé par votre commission des Lois sur l'article 2 en ce qui concerne la tenue de séances supplémentaires.

A cette fin, la rédaction que présente votre commission des Lois en revient pratiquement à celle du projet de loi initial.

CHAPITRE III

DU RÉGIME DE L'INVIOLABILITÉ PARLEMENTAIRE

Ce chapitre du projet de loi constitutionnelle ne comporte qu'un article et propose de modifier sur trois points le régime de l'inviolabilité parlementaire, tel qu'il est déterminé par l'article 26, alinéas 2 à 4, de la Constitution :

- l'autorisation de l'assemblée intéressée ne serait plus nécessaire durant la session pour l'engagement de poursuites pénales contre un parlementaire ;

- dans le cadre du contrôle judiciaire, l'autorisation de l'assemblée ou du Bureau, selon que le Parlement est en session ou non, ne serait nécessaire que pour les mesures restreignant la liberté d'aller et venir du parlementaire ;

- la suspension des poursuites ne vaudrait que pour la durée de la session en cours et non pour la durée du mandat, à l'inverse de ce qu'admet la jurisprudence des assemblées.

Article 6

(article 28 de la Constitution)

Le nouveau régime de l'inviolabilité parlementaire

Actuellement, le régime de l'inviolabilité varie selon que le Parlement est en session ou non.

Pour autant, la durée proprement dite de la session n'a pas de rapport avec l'inviolabilité car celle-ci n'est pas une modalité de fonctionnement des assemblées mais un élément de protection du mandat parlementaire.

Les développements de l'exposé général dispensent de larges commentaires sur cet article.

Votre commission des Lois estime que le passage à la session unique n'est pas un motif suffisant pour remettre en cause un élément important du statut des parlementaires, hérité de la tradition républicaine.

Par ailleurs, la suppression de l'autorisation des poursuites pendant la session aurait le grave inconvénient d'exposer pendant cette session les députés et les sénateurs au risque d'un harcèlement judiciaire de la part de particuliers.

Enfin, l'autorisation de l'assemblée ou du Bureau sur les mesures « *restreignant la liberté d'aller et venir* » ne résout pas les problèmes soulevés en cette matière par le contrôle judiciaire et conduirait les assemblées à devoir se prononcer non pas sur la levée de l'immunité du parlementaire mais sur des mesures d'instruction relevant de la seule compétence et de la seule responsabilité du juge.

Il convient en effet de souligner que l'instance saisie d'une demande de levée d'immunité parlementaire -assemblée plénière ou Bureau, selon le cas- n'a pas à connaître ni à se prononcer sur les mesures envisagées par le juge dans le cadre du contrôle judiciaire. Elle doit seulement décider si, eu égard aux éléments d'appréciation portés à sa connaissance, l'immunité du parlementaire doit ou non être levée.

Si cette immunité n'est pas levée, elle fait obstacle aux poursuites ou à l'arrestation du parlementaire. Si au contraire elle est levée, le parlementaire se trouve replacé dans le droit commun et peut donc être poursuivi ou arrêté comme n'importe quel autre justiciable.

Peut-on citer un seul exemple où le Sénat aurait refusé indûment de lever l'immunité d'un de ses membres ?

Pour tous ces motifs, votre commission des Lois vous propose de s'en tenir au texte actuel de l'article 26, complété toutefois par une référence au « *mesures privatives ou restrictives de liberté* », ainsi que le proposait le projet initial de loi constitutionnelle pour régler le problème du contrôle judiciaire. De cette sorte :

- **l'autorisation de l'assemblée resterait comme actuellement nécessaire pendant les sessions pour tout engagement de poursuites correctionnelles ou criminelles contre un parlementaire (y compris, bien sûr, en cas de plainte avec constitution de partie civile ou en cas de citation directe), sauf le cas de flagrant délit ;**

- **l'autorisation de l'assemblée ou du Bureau, selon que le Parlement est en session ou non, serait pareillement nécessaire pour toute arrestation ou toute mesure privative ou restrictive de la liberté ;**

- **le régime actuel de la suspension des poursuites demeurerait inchangé.**

Tel est le triple objet de l'amendement qui est soumis à votre approbation.

Bien entendu, il est logique, comme l'a fait l'Assemblée nationale, de s'interroger sur le cas où une demande de levée d'immunité parlementaire ou

de suspension des poursuites devrait être examinée au-delà du plafond de jours de séance prévu à l'article 2. A cet effet, les députés ont complété le présent article par un nouvel alinéa prévoyant que l'assemblée intéressée serait réunie de droit pour lui permettre, le cas échéant, d'examiner les demandes de levée d'immunité parlementaire ou les propositions de résolution tendant à requérir la suspension des poursuites.

Cette disposition devient toutefois inutile si, comme le propose votre commission des Lois, la tenue de séances supplémentaires n'est pas subordonnée à une procédure trop lourde et peut être décidée soit par l'assemblée elle-même, soit à la demande du Premier ministre après consultation du président de l'assemblée intéressée.

CHAPITRE IV

ABROGATION DES DISPOSITIONS DE LA CONSTITUTION RELATIVES À LA COMMUNAUTÉ ET DES DISPOSITIONS TRANSITOIRES

L'Assemblée nationale a complété le projet de loi constitutionnelle par un chapitre comportant sept articles (articles 7 à 13) afin de procéder au « toilettage » de la Constitution par l'abrogation de dispositions qui, de fait, étaient devenues sans objet :

- les dispositions relatives à la Communauté, étant précisé que le projet de loi constitutionnelle lui-même incitait à cette démarche en ne reconduisant pas, dans le texte proposé pour l'article 11, la référence aux « *accords de communauté* » jusqu'à présent inclus dans le « domaine référendable » ;

- les dispositions transitoires rendues nécessaires en 1958 pour la mise en place des nouvelles institutions de la Vème République.

Votre commission des Lois n'aurait probablement pas proposé au Sénat ces abrogations mais puisque l'Assemblée nationale en a pris l'initiative, elle ne croit pas opportun de demander le rétablissement de dispositions aujourd'hui obsolètes.

Article 7

La suppression de l'article premier de la Constitution instituant une Communauté et la renumérotation des articles 2 et 3

Pour ce qui est de la suppression de l'article premier de la Constitution instituant une Communauté entre la République et les peuples des territoires d'outre-mer qui, par un acte de libre détermination, ont adopté la Constitution du 4 octobre 1958, le Gouvernement s'en est rapporté « *sans enthousiasme* » à la sagesse de l'Assemblée nationale.

Force est pourtant de reconnaître que l'article premier de la Constitution placé à la fin du Préambule -et non comme premier article du Titre premier- ne revêt plus qu'un intérêt purement historique.

En effet, la disparition de fait de la Communauté s'est produite en 1960, lorsque les derniers États qui la composaient -la Côte-d'Ivoire, le Dahomey la Haute-Volta et le Niger- prirent la décision de ne plus en être membres à la suite de la révision constitutionnelle du 4 juin 1960 (selon la procédure de l'article 85) de plusieurs dispositions du Titre XIII relatif à la Communauté.

Ayant supprimé l'article premier, l'Assemblée nationale a renuméroté l'article 2, qui deviendrait désormais l'article premier (dûment placé dans le corps même du Titre correspondant).

Elle a également ventilé sous deux articles 2 et 3 les quatre alinéas de l'actuel article 3, de façon à rétablir l'ordre numérique normal des articles du Titre premier.

On peut rappeler qu'en l'état, l'article 3 traite de la souveraineté et de son exercice et qu'il inclut deux alinéas 3 et 4 respectivement consacrés au suffrage -direct ou indirect- et à l'électorat, réservé aux nationaux français.

La modification de structure proposée par l'Assemblée nationale, purement formelle, ne devra bien entendu pas être interprétée comme une atténuation de ces principes qui, sous un nouvel article 3, demeureront en tout état de cause inclus dans le Titre premier relatif à la souveraineté.

Au bénéfice de ces observations, votre commission des Lois propose au Sénat d'adopter cet article sans modification.

Article 8 à 10

Dispositions de conséquence ou de coordination

Les articles 8 et 10 suppriment la référence à la Communauté dans les articles 5 et 70 de la Constitution.

L'article 9 introduit un article nouveau 68-3 dans le Titre X de la Constitution relatif à la responsabilité pénale des membres du Gouvernement.

Il s'agit, en l'espèce, de réinsérer en bonne place le deuxième alinéa de l'article 93 figurant *in fine* dans les dispositions transitoires dont l'abrogation est proposée par ailleurs. Le maintien de cette disposition demeure en effet nécessaire, puisqu'elle dispose que le nouveau régime de la responsabilité pénale des membres du Gouvernement, tel qu'institué par la loi constitutionnelle du 27 juillet 1993, s'applique aux faits commis avant son entrée en vigueur.

Votre commission des Lois propose au Sénat d'adopter ces trois articles.

Article 11

**L'abrogation de l'article 76 relatif
aux territoires d'outre-mer**

L'article 76 de la Constitution était une disposition circonstancielle destinée en 1958 à assurer la transition statutaire entre les territoires d'outre-mer de la IV^e République et les nouvelles institutions de la Ve République.

Comme l'a noté le professeur Pierre Lavigne (*in : la Constitution de la République française - Économica, 1987*), l'inclusion de cet article 76 à la fin du Titre XII relatif aux collectivités locales n'était pas très logique, puisque cette disposition s'adressait à des territoires auxquels précisément le Titre XII n'était pas encore applicable et pouvait ne jamais le devenir si les territoires concernés n'optaient pas pour leur maintien dans la République.

En fait, cet article aurait figuré en meilleure place parmi les dispositions transitoires, auxquelles d'ailleurs il renvoie.

On peut rappeler que lors du changement de Constitution, il fut décidé que les territoires d'outre-mer de la IV^e République qui n'approuveraient pas les institutions de la Ve République ne pourraient appartenir à la République ou à la Communauté et, *ipso jure*, deviendraient

aussitôt indépendants. Tel fut le cas de la Guinée, devenue indépendante par suite du rejet du référendum du 28 septembre 1958.

A ceux qui approuveraient le référendum, il fut proposé de conserver leur statut antérieur au sein de la République (premier alinéa de l'article 76).

Ces territoires pouvaient également, à condition d'en manifester la volonté par une délibération de leur assemblée territoriale prise avant le délai prévu au premier alinéa de l'article 91, c'est-à-dire dans les quatre mois à compter de la promulgation de la Constitution (deuxième alinéa de l'article 76), choisir de devenir :

- soit des départements d'outre-mer de la République (aucun territoire d'outre-mer n'opta pour cette faculté),

- soit, groupés ou non entre eux, des États de la Communauté. S'ils choisissaient de devenir des États membres, ils devaient aussitôt jouir du régime d'autonomie prévu à l'article 77. Ce statut fut choisi par plusieurs anciens territoires comme le Mali (devenu indépendant en 1959), Madagascar (devenu indépendant en 1960), etc...

Tous les anciens territoires d'outre-mer qui choisirent d'appartenir à la République ont conservé leur statut antérieur à l'expiration du délai d'option en février 1959.

Parmi eux, certains sont devenus depuis lors des États indépendants (Le Territoire des Afars et des Issas, par exemple) ou sont demeurés dans la République mais furent dotés ultérieurement d'un nouveau statut législatif particulier (Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte).

Enfin, la Polynésie française, les Îles Wallis et Futuna, la Nouvelle-Calédonie et les Terres françaises australes forment aujourd'hui des territoires d'outre-mer au sens de l'article 72, alinéa premier, dotés conformément à l'article 74 d'une organisation particulière et de statuts qui sont fixés, depuis la révision constitutionnelle du 25 juin 1992, par des lois organiques.

Quant à l'article 76, il a produit en son temps ses effets et n'a plus d'objet aujourd'hui.

Ce rappel semblait indispensable pour établir sans ambiguïté que son abrogation n'aurait aucune incidence sur le statut actuel des territoires d'outre-mer.

Au bénéfice de ces observations, votre commission des Lois propose au Sénat d'adopter cet article.

Article 12

Disposition de conséquence

Là encore, cet article supprime une référence à la Communauté dans l'article 88 de la Constitution, liée à l'abrogation de l'article premier.

Votre commission des Lois propose au Sénat d'adopter cet article.

Article 13

L'abrogation des Titres XIII et XVII de la Constitution

Le premier paragraphe de cet article propose d'abroger l'ensemble du Titre XIII (articles 77 à 87) de la Constitution, relatif à la Communauté, et l'ensemble du Titre XVII fixant les dispositions transitoires rendues nécessaires en 1958 pour la mise en place des nouvelles institutions de la Vème République.

Votre commission ayant approuvé l'abrogation de l'article premier relatif à la Communauté, elle ne peut qu'approuver l'abrogation de conséquence du titre XIII.

En revanche, elle s'est interrogée sur la nécessité d'abroger des dispositions transitoires qui, par définition, ont d'elles-mêmes cessé de produire leur effet une fois expirés les délais de transition prévus dans les différents articles du Titre XVII.

Elle ne s'oppose cependant pas à cette initiative de l'Assemblée nationale, observation faite que la seule disposition transitoire encore en vigueur (relative à la Cour de Justice de la République) a été remontée en bonne place à la fin du Titre X.

Elle a par ailleurs approuvé le paragraphe II de cet article prévoyant la renumérotation des Titres XIV à XVI de la Constitution, laquelle découle de l'abrogation du Titre XIII. Deux semblables renumérotations de titres ont déjà été effectuées, d'abord lors de la création en 1992 d'un nouveau Titre XV relatif aux Communautés européennes et à l'Union européenne, puis à nouveau en 1993, lors de l'insertion d'un nouveau Titre X relatif à la responsabilité pénale des membres du Gouvernement.

En revanche, votre commission n'a pas approuvé la renumérotation subséquente des articles 88 à 89 de la Constitution, qui deviendraient ses articles 76 à 81.

Cette pratique n'a d'abord rien de courant. Eudrait-il, par exemple, renuméroter tous les articles du code pénal ou du code civil après chaque abrogation d'un ou plusieurs articles intermédiaires ?

D'autre part, la numérotation de 1958 est une référence bien connue de tous les parlementaires et de tous les praticiens du droit constitutionnel.

L'usage a en particulier consacré le numéro de plusieurs de ces articles, notamment l'article 88-4 relatif au contrôle du Parlement sur les propositions d'actes communautaires et l'article 89, relatif à la révision.

Modifier ces références bien connues et ancrées dans les esprits risqueraient de susciter des confusions et des difficultés d'ordre pratique.

Enfin, l'existence d'articles intercalaires -comme l'article 88-4 par exemple- ou d'articles vides -les articles dont l'abrogation est proposée- n'a rien de choquant dans un texte juridique et présente l'avantage de faire ressortir immédiatement les adjonctions et les modifications apportées au texte initial de la Constitution, donc d'en saisir l'évolution sans avoir à se reporter à des tables de concordance.

Aussi votre commission des Lois présente-t-elle sur cet article un amendement tendant à la suppression de ses paragraphes III et IV.

Sous réserve de cet amendement, votre commission des Lois propose au Sénat d'adopter cet article.

*

* *

Au bénéfice de l'ensemble de ces observations et sous réserve des amendements qu'elle présente, la commission des Lois propose au Sénat d'adopter le présent projet de loi constitutionnelle.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi constitutionnelle	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
	Intitulé du projet de loi constitutionnelle :	Intitulé du projet de loi constitutionnelle :	Intitulé du projet de loi constitutionnelle :
	Projet de loi constitutionnelle portant extension du champ d'application du référendum, instituant une session parlementaire ordinaire unique et modifiant le régime de l'inviolabilité parlementaire.	Projet de loi constitutionnelle portant extension du champ d'application du référendum, instituant une session parlementaire ordinaire unique, modifiant le régime de l'inviolabilité parlementaire et <i>abrogeant les dispositions relatives à la Communauté et les dispositions transitoires.</i>	Projet de loi constitutionnelle portant extension du champ d'application du référendum, instituant une session parlementaire ordinaire unique, modifiant le régime de l'inviolabilité parlementaire et abrogeant les dispositions relatives à la Communauté et les dispositions transitoires.
Constitution du 4 octobre 1958	CHAPITRE PREMIER	CHAPITRE PREMIER	CHAPITRE PREMIER
	Du champ d'application du référendum.	Du champ d'application du référendum.	Du champ d'application du référendum.
	Article premier.	Article premier.	Article premier.
	L'article 11 de la Constitution est ainsi rédigé:	Alinéa sans modification.	Alinéa sans modification.
<p><i>Art. 11. — Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au Journal officiel, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, comportant approbation d'un accord de Commu-</i></p>	<p><i>« Art. 11. — Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au Journal officiel, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur les orientations générales de la politique éco-</i></p>	<p><i>« Art. 11. — ...</i></p>	<p><i>« Art. 11. — ...</i></p> <p style="text-align: right;"><i>... référendum, après un débat devant chaque assemblée, tout projet ou proposition de loi portant sur l'organisation des pouvoirs</i></p>
	... générales de la politique éco-	... publics, sur des réformes relatives à la politique éco-	

Texte en vigueur	Texte du projet de loi constitutionnelle	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>nauté ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.</p>	<p>nomique et sociale de la Nation, sur les règles fondamentales de l'organisation et du fonctionnement des services publics, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.</p>	<p>nomique et sociale ...</p>	<p>publics, sur les réformes relatives à la politique économique, sociale ou éducative de la Nation, ou tendant ...</p>
<p>Lorsque le référendum a conclu à l'adoption du projet, le Président de la République le promulgue dans le délai prévu à l'article précédent.</p>	<p>« Lorsque le référendum a conclu à l'adoption du projet, le Président de la République promulgue la loi dans les quinze jours qui suivent la proclamation des résultats de la consultation. »</p>	<p>... institutions. Alinéa sans modification.</p>	<p>... institutions. « Lorsque projet ou de la proposition de loi, le Président ...</p>
<p>CHAPITRE II</p>	<p>CHAPITRE II</p>	<p>CHAPITRE II</p>	
<p>De la session parlementaire ordinaire unique.</p>	<p>De la session parlementaire ordinaire unique.</p>	<p>De la session parlementaire ordinaire unique.</p>	
<p>Art. 2.</p>	<p>Art. 2.</p>	<p>Art. 2.</p>	
<p>L'article 28 de la Constitution est ainsi rédigé :</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>	
<p>Art. 28. — Le Parlement se réunit de plein droit en deux sessions ordinaires par an.</p>	<p>« Art. 28. — Le Parlement se réunit de plein droit en une session ordinaire qui commence le premier jour ouvrable d'octobre et prend fin le dernier jour ouvrable de juin.</p>	<p>« Art. 28. — Alinéa sans modification.</p>	<p>« Art. 28. — Le Parlement se réunit de plein droit chaque année en une session ordinaire ouverte le premier mardi d'octobre et close le dernier jeudi de juin.</p>
<p>La première session s'ouvre le 2 octobre, sa durée est de quatre-vingts jours.</p>	<p>« Le nombre de jours de séance ne peut excéder cent cinquante. Des séances supplémentaires ont lieu de droit à la demande du Gouvernement, après avis du président de l'assemblée intéressée. »</p>	<p>« Le nombre de jours de séance que chaque assemblée peut tenir au cours de sa session ordinaire ne peut excéder cent trente. »</p>	<p>« Le nombre de jours de séance ne peut excéder cent vingt. Chaque assemblée ou le Premier ministre, après consultation du Président de l'assemblée concernée, peut décider la tenue de jours supplémentaires de séance. Les semaines de séance sont arrêtées d'un commun accord par les deux assemblées. Les</p>
<p>Si le 2 octobre ou le 2 avril est un jour férié, l'ouverture de la session a lieu le premier jour ouvrable</p>	<p>« Le Parlement est réuni pour des séances supplé-</p>	<p>« Le Parlement est réuni pour des séances supplé-</p>	<p>« Le Parlement est réuni pour des séances supplé-</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi constitutionnelle	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
qui suit.		mentaires par décret du Président de la République pris à la demande du Premier ministre ou de la majorité des membres de l'Assemblée nationale, sur un ordre du jour déterminé.	<i>jours et les horaires sont déterminés par le règlement de chaque assemblée.</i>
		«Le décret du Président de la République qui met un terme aux séances supplémentaires tenues à la demande des membres de l'Assemblée nationale intervient dès que le Parlement a épuisé l'ordre du jour pour lequel il a été réuni et au plus tard douze jours après sa première séance supplémentaire. Le Premier ministre peut seul demander la tenue de nouvelles séances supplémentaires dans le mois qui suit.»	<i>Alinéa supprimé.</i>
<i>Art. 12. — Le Président de la République peut, après consultation du Premier Ministre et des Présidents des assemblées, prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale.</i>			
Les élections générales ont lieu vingt jours au moins et quarante jours au plus après la dissolution.			
L'Assemblée nationale se réunit de plein droit le deuxième jeudi qui suit son élection. Si cette réunion a lieu en dehors des périodes prévues pour les sessions ordinaires, une session est ouverte de droit pour une durée	Art. 3. Dans le troisième alinéa de l'article 12 de la Constitution, les mots : « de périodes prévues pour les sessions ordinaires » sont remplacés par les mots : « de la période prévue pour la	Art. 3. Sans modification.	Art. 3. Sans modification.

Texte en vigueur	Texte du projet de loi constitutionnelle	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
de quinze jours.	session ordinaire ».		
Il ne peut être procédé à une nouvelle dissolution dans l'année qui suit ces élections.			
		Art. 3 bis (nouveau).	Art. 3 bis.
		Le dernier alinéa de l'article 48 de la Constitution est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :	I. Au début du premier alinéa de l'article 48 de la Constitution, sont ajoutés les mots :
Art. 48. — 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.			« Sans préjudice de l'application de l'article 28, alinéa 2, ... ».
Une séance par semaine est réservée par priorité aux questions des membres du parlement et aux réponses du gouvernement.		«Trois séances par semaine s'ouvrent par des questions des membres du Parlement et les réponses du Gouvernement.	Alinéa supprimé.
			II. Le même article est complété par un alinéa ainsi rédigé :
		« Une fois par mois, le Gouvernement réserve une séance à l'examen des propositions de loi dont il accepte la discussion. »	« Une séance par mois est réservée par priorité à l'ordre du jour fixé par l'assemblée. »
Art. 44. — Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement			
Après l'ouverture du débat, le Gouvernement peut			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi constitutionnelle	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission</p> <p>Si le Gouvernement le demande, l'assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement</p>			<p><i>Art. additionnel après l'art. 3 bis.</i></p> <p><i>L'article 44 de la Constitution est complété par un alinéa ainsi rédigé :</i></p> <p><i>« L'assemblée peut se prononcer sur une motion de la commission tendant à l'adoption du texte en discussion modifié par les amendements proposés ou acceptés par la commission, ou à son rejet. Si cette motion est repoussée, l'assemblée passe à la discussion des articles. Une loi organique détermine les modalités de recours à cette procédure, les conditions d'exercice du droit d'amendement au sein de la commission, les règles concernant l'accès du Gouvernement, des membres de l'assemblée et des commissions saisies pour avis aux réunions de la commission ainsi que la publicité de ses travaux. »</i></p>
<p><i>Art. 49. — Le Premier Ministre, après délibération du Conseil des Ministres, engage devant l'Assemblée Nationale la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale.</i></p>			
<p>L'Assemblée Nationale met en cause la responsabilité du Gouvernement par</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi constitutionnelle	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>le vote d'une motion de censure. Une telle motion n'est recevable que si elle est signée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée Nationale. Le vote ne peut avoir lieu que quarante-huit heures après son dépôt. Seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure qui ne peut être adoptée qu'à la majorité des membres composant l'Assemblée. Si la motion de censure est rejetée, ses signataires ne peuvent en proposer une nouvelle au cours de la même session, sauf dans le cas prévu à l'alinéa ci-dessous.</p>	<p>Art. 4.</p> <p>La dernière phrase du deuxième alinéa de l'article 49 de la Constitution est ainsi rédigée :</p> <p>« Lorsqu'une motion de censure a été rejetée, une seule autre motion peut être proposée par les mêmes signataires au cours de la même session, sauf dans le cas prévu à l'alinéa ci-dessous. »</p>	<p>Art. 4.</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>« Sauf dans le cas prévu à l'alinéa ci-dessous, un député ne peut être signataire de plus de trois motions de censure au cours d'une même session ordinaire et de plus d'une au cours d'une même session extraordinaire. »</p>	<p>Art. 4.</p> <p>Sans modification.</p>
<p>Le Premier Ministre peut, après délibération du Conseil des Ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée Nationale sur le vote d'un texte. Dans ce cas, ce texte est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent.</p>	<p>Art. 5.</p>	<p>Art. 5.</p> <p>L'article 51 de la Constitution est ainsi rédigé :</p> <p>« Art. 51.- L'Assemblée nationale est réunie de droit pour des séances sup-</p>	<p>Art. 5.</p> <p>Alinéa sans modification.</p> <p>« Art. 51.- La clôture de la session ordinaire ou des sessions extraordinaires est</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi constitutionnelle	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p><i>Art. 51.</i> — La clôture des sessions ordinaires ou extraordinaires est de droit retardée pour permettre, le cas échéant, l'application des dispositions de l'article 49.</p>	<p>A l'article 51 de la Constitution, les mots : « des sessions ordinaires ou extraordinaires » sont remplacés par les mots : « de la session ordinaire ou des sessions extraordinaires ».</p>	<p>plémentaires pour permettre, le cas échéant, l'application des dispositions de l'article 49. La clôture de la session ordinaire ou des sessions extraordinaires est de droit retardée aux mêmes fins. »</p>	<p>de droit <i>retardée</i> pour permettre, le cas échéant, l'application de l'article 49. <i>A cette même fin</i>, des séances supplémentaires sont de droit. »</p>
	<p>CHAPITRE III</p>	<p>CHAPITRE III</p>	<p>CHAPITRE III</p>
	<p>Du régime de l'inviolabilité parlementaire</p>	<p>Du régime de l'inviolabilité parlementaire</p>	<p>Du régime de l'inviolabilité parlementaire</p>
	<p>Art. 6.</p>	<p>Art. 6.</p>	<p>Art. 6.</p>
<p><i>Art. 26.</i> — Aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.</p>	<p>Les trois derniers alinéas de l'article 26 de la Constitution sont ainsi rédigés :</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>	<p>Les <i>deuxième et troisième</i> alinéas rédigés :</p>
<p>Aucun membre du Parlement ne peut, pendant la durée des sessions, être poursuivi ou arrêté en matière criminelle ou correctionnelle, qu'avec l'autorisation de l'assemblée dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit.</p>	<p>« Aucun membre du Parlement ne peut faire l'objet, en matière criminelle ou correctionnelle, d'une arrestation ou de toute autre mesure privative ou restrictive de liberté qu'avec l'autorisation, pendant la durée des sessions, de l'assemblée dont il fait partie <i>et, hors session, du bureau de cette assemblée. Cette autorisation n'est pas requise en cas de crime ou délit flagrant ou de condamnation définitive.</i></p>	<p>« Aucun... ... mesure restreignant sa liberté d'aller et venir qu'avec ...</p>	<p>« Pendant la durée des sessions, aucun membre du Parlement ne peut, en matière criminelle ou correctionnelle, être poursuivi ou faire l'objet, d'une arrestation mesure <i>privative ou restrictive</i> de liberté qu'avec l'autorisation de l'assemblée dont il fait partie, <i>sauf</i> le cas de flagrant délit.</p>
<p>Aucun membre du Parlement ne peut, hors session, être arrêté qu'avec l'autorisation du bureau de l'assemblée dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit, de poursuites autorisées ou de condamnation définitive.</p>		<p>...définitive.</p>	<p>« <i>Aucun membre du Parlement ne peut, hors session, faire l'objet d'une arrestation ou de toute autre mesure privative ou restrictive de liberté qu'avec l'autorisation du bureau de l'assemblée dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit ou de condamnation définitive.</i> ».</p>
<p>La détention^D ou la</p>	<p>« La détention, les</p>	<p>« La détention, les</p>	<p><i>Alinéa supprimé.</i></p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi constitutionnelle	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>poursuite d'un membre du Parlement est suspendue si l'assemblée dont il fait partie le requiert.</p>	<p>mesures restrictives de liberté ou la poursuite d'un membre du Parlement sont suspendues pour la durée de la session si l'assemblée dont il fait partie le requiert. »</p>	<p>mesures restreignant la liberté d'aller et venir ou ...</p> <p>...requiert.</p> <p>« L'Assemblée intéressée est réunie de droit pour des séances supplémentaires pour permettre, le cas échéant, l'application des deux alinéas ci-dessus. »</p>	<p><i>Alinéa supprimé.</i></p>
		<p>CHAPITRE IV</p>	<p>CHAPITRE IV.</p>
		<p>Abrogation des dispositions relatives à la Communauté et des dispositions transitoires.</p>	<p>Abrogation des dispositions relatives à la Communauté et des dispositions transitoires.</p>
		<p><i>[Division et intitulé nouveaux]</i></p>	
		<p>Art. 7 (nouveau).</p>	<p>Art. 7.</p>
<p><i>Article premier.</i> — La République et les peuples des territoires d'outre-mer qui, par un acte de libre détermination, adoptent la présente Constitution instituent une Communauté.</p>		<p>I. — L'article premier de la Constitution est abrogé.</p>	<p>Sans modification.</p>
<p>La Communauté est fondée sur l'égalité et la solidarité des peuples qui la composent.</p>			
<p><i>Art. 2.</i> — La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances.</p>		<p>II. — L'article 2 de la Constitution devient son article premier.</p>	
<p>La langue de la Ré-</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi constitutionnelle	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
publique est le français.			
L'emblème national est le drapeau tricolore, bleu, blanc, rouge.			
L'hymne national est la « Marseillaise ».			
La devise de la République est « Liberté, Égalité, Fraternité ».			
Son principe est : gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple.			
<i>Art. 3.</i> — La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum.		III. — Les deux premiers alinéas de l'article 3 de la Constitution deviennent son article 2.	
Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice.			
.....			
<i>Art. 5.</i> — Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat.			
Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire, du respect des accords de Com-		<i>Art. 8 (nouveau).</i>	<i>Art. 8.</i>
		Dans le dernier alinéa de l'article 5 de la Constitution, les mots : « , du respect des accords de Communauté	Sans modification.

Texte en vigueur	Texte du projet de loi constitutionnelle	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
munauté et des traités.		et des traités » sont remplacés par les mots : « et du respect des traités ».	
		Art. 9 (nouveau).	Art. 9.
		Après l'article 68-2 de la Constitution, il est inséré un article 68-3 ainsi rédigé :	Sans modification.
		« Art. 68-3. — Les dispositions du présent titre sont applicables aux faits commis avant son entrée en vigueur. »	
		Art. 10 (nouveau).	Art. 10.
		A la fin de la première phrase de l'article 70 de la Constitution, les mots : « intéressant la République ou la Communauté » sont supprimés.	Sans modification.
		Art. 11 (nouveau).	Art. 11.
		L'article 76 de la Constitution est abrogé.	Sans modification.
<p><i>Art. 70.</i> — Le Conseil économique et social peut être également consulté par le Gouvernement sur tout problème de caractère économique ou social intéressant la République ou la Communauté. Tout plan ou tout projet de loi de programme à caractère économique ou social lui est soumis pour avis.</p>			
<p><i>Art. 76.</i> — Les territoires d'outre-mer peuvent garder leur statut au sein de la République.</p>			
<p>S'ils en manifestent la volonté par délibération de leur assemblée territoriale prise dans le délai prévu au premier alinéa de l'article 91, ils deviennent soit départements d'outre-mer de la République, soit, groupés ou non entre eux, Etats membres</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi constitutionnelle	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
de la Communauté.		Art. 12 (<i>nouveau</i>).	Art. 12.
<p><i>Art. 88.</i> — La République ou la Communauté peuvent conclure des accords avec des Etats qui désirent s'associer à elle pour développer leurs civilisations.</p>		<p>Dans l'article 88 de la Constitution, les mots : « ou la Communauté peuvent » sont remplacés par le mot : « peut ».</p>	Sans modification.
<p>TITRE XIII DE LA COMMUNAUTÉ</p>		Art. 13 (<i>nouveau</i>).	Art. 13.
<p><i>Art. 77.</i> — Dans la Communauté instituée par la présente Constitution, les Etats jouissent de l'autonomie ; ils s'administrent eux-mêmes et gèrent démocratiquement et librement leurs propres affaires.</p>		<p>I. — Les titres XIII et XVII de la Constitution sont abrogés.</p>	<p>I. — Sans modification.</p>
<p>Il n'existe qu'une citoyenneté de la Communauté.</p>			
<p>Tous les citoyens sont égaux en droit, quelles que soient leur origine, leur race et leur religion. Ils ont les mêmes devoirs.</p>			
<p><i>Art. 78.</i> — Le domaine de la compétence de la Communauté comprend la politique étrangère, la défense, la monnaie, la politique économique et financière commune ainsi que la politique des matières premières stratégiques.</p>			
<p>Il comprend en outre, sauf accord particulier, le contrôle de la justice, l'enseignement supérieur, l'organisation générale des</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi constitutionnelle	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>transports extérieurs et communs et des télécommunications.</p>			
<p>Des accords particuliers peuvent créer d'autres compétences communes ou régler tout transfert de compétence de la Communauté à l'un de ses membres.</p>			
<p><i>Art. 79.</i> — Les Etats membres bénéficient des dispositions de l'article 77 dès qu'ils ont exercé le choix prévu à l'article 76.</p>			
<p>Jusqu'à l'entrée en vigueur des mesures nécessaires à l'application du présent titre, les questions de compétences communes sont réglées par la République.</p>			
<p><i>Art. 80.</i> — Le Président de la République préside et représente la Communauté.</p>			
<p>Celle-ci a pour organes un Conseil exécutif, un Sénat et une Cour arbitrale.</p>			
<p><i>Art. 81.</i> — Les Etats membres de la Communauté participent à l'élection du Président dans les conditions prévues à l'article 6.</p>			
<p>Le Président de la République, en sa qualité de Président de la Communauté, est représenté dans chaque Etat de la Communauté.</p>			
<p><i>Art. 82.</i> — Le Conseil exécutif de la Communauté est présidé par le Président de la Communauté. Il est constitué par le Premier Ministre de la République, les chefs du Gouvernement de chacun des</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi constitutionnelle	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Etats membres de la Communauté et par les ministres chargés, pour la Communauté, des affaires communes.</p>			
<p>Le Conseil exécutif organise la coopération des membres de la Communauté sur le plan gouvernemental et administratif.</p>			
<p>L'organisation et le fonctionnement du Conseil exécutif sont fixés par une loi organique.</p>			
<p><i>Art. 83.</i> — Le Sénat de la Communauté est composé de délégués que le Parlement de la République et les assemblées législatives des autres membres de la Communauté choisissent en leur sein. Le nombre de délégués de chaque Etat tient compte de sa population et des responsabilités qu'il assume dans la Communauté.</p>			
<p>Il tient deux sessions annuelles qui sont ouvertes et closes par le Président de la Communauté et ne peuvent excéder chacune un mois.</p>			
<p>Saisi par le Président de la Communauté, il délibère sur la politique économique et financière commune avant le vote des lois prises en la matière par le Parlement de la République et, le cas échéant, par les assemblées législatives des autres membres de la Communauté.</p>			
<p>Le Sénat de la Communauté examine les actes et les traités ou accords internationaux visés aux articles 35 et 53 et qui engagent la</p>			

Texte en vigueur	Texte du projet de loi constitutionnelle	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Communauté.</p>			
<p>Il prend des décisions exécutoires dans les domaines où il a reçu délégation des assemblées législatives des membres de la Communauté. Ces décisions sont promulguées dans la même forme que la loi sur le territoire de chacun des Etats intéressés.</p>			
<p>Une loi organique arrête sa composition et fixe ses règles de fonctionnement.</p>			
<p><i>Art. 84.</i> — Une Cour arbitrale de la Communauté statue sur les litiges survenus entre les membres de la Communauté.</p>			
<p>Sa composition et sa compétence sont fixées par une loi organique.</p>			
<p><i>Art. 85.</i> — Par dérogation à la procédure prévue à l'article 89, les dispositions du présent titre qui concernent le fonctionnement des institutions communes sont révisées par des lois votées dans les mêmes termes par le Parlement de la République et par le Sénat de la Communauté.</p>			
<p>Les dispositions du présent titre peuvent être également révisées par accords conclus entre tous les Etats de la Communauté ; les dispositions nouvelles sont mises en vigueur dans les conditions requises par la Constitution de chaque Etat.</p>			
<p><i>Art. 86.</i> — La transformation du statut d'un Etat</p>			

 **Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi
constitutionnelle**

**Texte adopté par l'Assem-
blée nationale**

**Propositions de la
Commission**

membre de la Communauté peut être demandée soit par la République, soit par une résolution de l'Assemblée législative de l'Etat intéressé confirmée par un référendum local dont l'organisation et le contrôle sont assurés par les institutions de la Communauté. Les modalités de cette transformation sont déterminées par un accord approuvé par le Parlement de la République et l'Assemblée législative intéressée.

Dans les mêmes conditions, un Etat membre de la Communauté peut devenir indépendant. Il cesse de ce fait d'appartenir à la Communauté.

Un Etat membre de la Communauté peut également, par voie d'accords, devenir indépendant sans cesser de ce fait d'appartenir à la Communauté.

Un Etat indépendant non membre de la Communauté peut, par voie d'accords, adhérer à la Communauté sans cesser d'être indépendant.

La situation de ces Etats au sein de la Communauté est déterminée par les accords conclus à cet effet, notamment les accords visés aux alinéas précédents ainsi que, le cas échéant, les accords prévus au deuxième alinéa de l'article 85.

Art. 87. — Les accords particuliers conclus pour l'application du présent titre sont approuvés par le Parle-

Texte en vigueur	Texte du projet de loi constitutionnelle	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>ment de la République et l'Assemblée législative intéressée.</p>			
<p>TITRE XVII</p>			
<p>DISPOSITIONS TRANSITOIRES</p>			
<p><i>Art. 90.</i> — La session ordinaire du Parlement est suspendue. Le mandat des membres de l'Assemblée nationale en fonction viendra à expiration le jour de la réunion de l'Assemblée élue en vertu de la présente Constitution.</p>			
<p>Le Gouvernement, jusqu'à cette réunion, a seule autorité pour convoquer le Parlement.</p>			
<p>Le mandat des membres de l'Assemblée de l'union française viendra à expiration en même temps que le mandat des membres de l'Assemblée nationale actuellement en fonction.</p>			
<p><i>Art. 91.</i> — Les institutions de la République prévues par la présente Constitution seront mises en place dans le délai de quatre mois à compter de sa promulgation.</p>			
<p>Ce délai est porté à six mois pour les institutions de la Communauté.</p>			
<p>Les pouvoirs du Président de la République en fonction ne viendront à expiration que lors de la proclamation des résultats de l'élection prévue par les articles 6 et 7 de la présente</p>			

Texte en vigueur

**Texte du projet de loi
constitutionnelle**

**Texte adopté par l'Assem-
blée nationale**

**Propositions de la
Commission**

Constitution.

Les Etats membres de la Communauté participeront à cette première élection dans les conditions découlant de leur statut à la date de la promulgation de la Constitution.

Les autorités établies continueront d'exercer leurs fonctions dans ces Etats conformément aux lois et règlements applicables au moment de l'entrée en vigueur de la Constitution jusqu'à la mise en place des autorités prévues par le nouveau régime.

Jusqu'à sa constitution définitive, le Sénat est formé par les membres en fonction du Conseil de la République. Les lois organiques qui régleront la constitution définitive du Sénat devront intervenir avant le 31 juillet 1959.

Les attributions conférées au Conseil constitutionnel par les articles 58 et 59 de la Constitution seront exercées, jusqu'à la mise en place de ce Conseil, par une commission composée du vice-président du Conseil d'Etat, président, du Premier Président de la Cour de Cassation et du Premier Président de la Cour des Comptes.

Les peuples des Etats membres de la Communauté continuent à être représentés au Parlement jusqu'à l'entrée en vigueur des mesures nécessaires à l'application du titre XII.

Art. 92. — Les mesu-

Texte en vigueur	Texte du projet de loi constitutionnelle	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>res législatives nécessaires à la mise en place des institutions et, jusqu'à cette mise en place, au fonctionnement des pouvoirs publics seront prises en Conseil des ministres, après avis du Conseil d'Etat, par ordonnances ayant force de loi.</p>			
<p>Pendant le délai prévu à l'alinéa 1^{er} de l'article 91, le Gouvernement est autorisé à fixer par ordonnances ayant force de loi et prises en la même forme le régime électoral des assemblées prévues par la Constitution.</p>			
<p>Pendant le même délai et dans les mêmes conditions, le Gouvernement pourra également prendre en toutes matières les mesures qu'il jugera nécessaire à la vie de la Nation, à la protection des citoyens ou à la sauvegarde des libertés.</p>			
<p><i>Art. 93.</i> — Les dispositions de l'article 65 et du titre X, dans leur rédaction issue de la loi constitutionnelle n° 93-952 du 27 juillet 1993, entreront en vigueur à la date de publication des lois organiques prises pour leur application.</p>			
<p>Les dispositions du titre X, dans leur rédaction issue de la loi constitutionnelle n° 93-952 du 27 juillet 1993, sont applicables aux faits commis avant son entrée en vigueur.</p>			
		<p>II. — Les titres XIV à XVI de la Constitution deviennent les titres XIII à XV.</p>	<p>II. — Sans modification.</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi constitutionnelle	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p><i>Art. 7. —</i></p> <p>Il ne peut être fait application ni des articles 49 et 50 ni de l'article 89 de la Constitution durant la vacance de la Présidence de la République ou durant la période qui s'écoule entre la déclaration du caractère définitif de l'empêchement du Président de la République et l'élection de son successeur.</p>		<p>III. — Les articles 88 à 89 de la Constitution deviennent les articles 76 à 81.</p> <p>IV. — Dans le dernier alinéa de l'article 7 de la Constitution, la référence : « 89 » est remplacée par la référence : « 81 ».</p>	<p>III. — <i>Supprimé.</i></p> <p>IV. — <i>Supprimé.</i></p>