

# avis et communications

## AVIS DIVERS

### MINISTÈRE DE LA JUSTICE

#### Rapport remis au Président de la République le 15 février 1993 par le Comité consultatif pour la révision de la Constitution (1)

NOR : JUSX9310862X

La mission confiée par le Président de la République au Comité consultatif pour la révision de la Constitution était à la fois précise et vaste.

Le comité a dû tout d'abord porter son attention sur des points très divers intéressant le fonctionnement des institutions et formant une sorte de questionnaire proposé, à la lumière de l'expérience, par le chef de l'Etat. Le comité a été également invité à relire la Constitution en tenant compte de la modification de certaines situations juridiques et politiques intervenue depuis 1958, telles que l'accession à une pleine indépendance des anciens membres de la Communauté ou la progression dans la construction de l'Europe. Mais le comité n'était enfermé ni dans ce questionnaire ni dans cette mise à jour. Il devait présenter un travail d'ensemble cohérent et il lui était donc loisible d'étendre sa recherche à toute question liée à celles dont il avait la charge.

Ce travail devait pourtant se situer dans un cadre. A l'inverse de ce qu'avait été la mission du Comité consultatif constitutionnel institué en 1958, la sienne ne comportait pas de remise en cause de l'architecture générale ni de l'esprit de nos institutions. C'est à l'intérieur de ce cadre que devaient se situer ses recherches et ses propositions.

De l'avis général la Constitution de 1958 est, grammaticalement, susceptible de plusieurs lectures.

Juridiquement, certaines dispositions sont justiciables de plusieurs interprétations. Des dispositions anciennes, parfois venues à l'identique des textes de 1875 ou de 1946 reçoivent des acceptions très différentes selon qu'on se guide pour les lire, sur la référence à une tradition ou sur la novation impliquée par l'esprit de 1958. Des dispositions nouvelles, telles que l'arbitrage du chef de l'Etat inscrit dans l'article 5 de la Constitution, peuvent être entendues dans un sens faible ou dans un sens fort.

Les politistes ne sont pas moins partagés que les juristes. Notre Constitution institue incontestablement un régime parlementaire. Mais nombre de ses traits et notamment le mode d'élection évoquent certains traits du régime présidentiel. Entre les deux existe-t-il un mélange et selon quelles doses respectives ? Peut-on aller jusqu'à parler d'un cumul ? Ou à l'inverse n'a-t-on pas affaire à un régime hors des catalogues traditionnels et qui n'a d'autre définition que lui-même ?

Si l'on évoque ces questions souvent posées dans le monde politique ou juridique et non ignorées de l'opinion publique, c'est pour noter que le comité ne s'est pas cru investi de la mission de les trancher. Il n'a voulu ni réinterpréter ni réinventer la Constitution.

Une réinterprétation aurait méconnu une donnée juridique fondamentale. Les institutions politiques d'un pays ne se définissent pas seulement par la Constitution écrite et les lois qui la mettent en œuvre, mais aussi par la pratique politique. Sur nombre de textes dont la lettre se prêterait à des interprétations différentes, la solution a été donnée par une pratique suffisamment constante durant un tiers de siècle. Ce serait faire œuvre vaine que de vouloir inviter au repentir juridique. Si un changement doit être proposé ce doit être alors par l'effet d'un texte modifié.

(1) Décret n° 92-1247 du 2 décembre 1992 instituant un Comité consultatif pour la révision de la Constitution (*Journal officiel* du 3 décembre 1992).

Pas davantage le comité n'a voulu entrer dans la voie d'une réinvention de la Constitution. Même ceux de ses membres qui, individuellement, pensent que nos institutions appelleraient à une réforme qui ne respecterait pas totalement le dessin général du texte de 1958 et de la révision de 1962 n'ont pas voulu, dans le cadre des travaux du comité, remettre en question les données fondamentales de la V<sup>e</sup> République : le mode d'élection et le rôle du chef de l'Etat, la fonction du Premier ministre, la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale, le bicaméralisme différencié, le contrôle de la constitutionnalité des lois.

\*  
\* \*

Le comité a recherché un mode d'accomplissement de sa mission qui puisse être conforme à la confiance qui lui a été témoignée et présenter la plus grande utilité possible. Il n'a été investi d'aucune compétence de décision ; au sens strict du mot, il n'a même pas un rôle consultatif qui impliquerait que son avis s'incorpore à une procédure déterminée. Mais il doit cependant prendre parti et avancer des propositions.

Ceci emporte trois conséquences.

La première est que, sous peine de laisser dans un flou incommode les solutions qui ont la préférence du comité, il convient de les mettre en forme d'articles supposés de la Constitution révisée. Cette présentation ne procède pas de l'illusion d'une participation si mince qu'elle soit au pouvoir constituant mais d'un désir de clarté. En certains cas, pour être fidèle à la méthode suivie en 1958, le texte constitutionnel supposé peut ne formuler que les règles essentielles et renvoyer pour le surplus à la loi organique ou à la loi ordinaire et, dans ces hypothèses il n'a pas toujours paru inutile d'ajouter au texte constitutionnel supposé un commentaire indiquant les points les plus importants que devrait régler la loi organique.

La seconde conséquence de l'ambition d'un travail utile a été pour le comité de donner une étendue suffisante aux motifs qui, à ses yeux, justifient les solutions qu'il propose et la rédaction qui les explicite.

Enfin - et cette indication n'est pas dénuée d'importance - il faut dire dans quelles conditions ont été arrêtées les rédactions proposées. Les diverses parties du programme à remplir ont été confiées à des groupes de travail qui, chacun en ce qui le concerne, ont fait rapport de leurs conclusions au comité siégeant en formation complète. Dans un assez grand nombre de cas la discussion plénière sur la base des propositions du groupe de travail a permis un consensus sur une rédaction.

Mais dans d'autres cas, malgré l'ampleur des discussions et la volonté d'un accord, le comité s'est trouvé finalement partagé entre des opinions contraires ou, en tout cas, divergentes. Cette situation a été tranchée par des votes en bonne et due forme. Mais le comité a le sentiment qu'il n'aurait pas rempli complètement sa mission si le présent rapport n'indiquait pas les décomptes des voix et surtout si, pour les questions les plus importantes, un commentaire n'exposait pas de façon substantielle les solutions entre lesquelles le comité s'est partagé et les raisons pour lesquelles elles ont été défendues par leurs tenants respectifs. En effet, la mission du comité, telle qu'on vient de la rappeler, n'est ni évidemment de décider ni de s'insérer dans une procédure formelle, mais de faire part de ses réflexions et donc, en cas de partage, d'expliquer les raisons et la signification de celui-ci.

De même et pour des raisons analogues, et sans qu'il soit abusé de cette faculté, à la demande d'un membre du comité, il a été fait place à l'énoncé d'une remarque personnelle à laquelle ce membre attache une importance particulière.

\*  
\* \*

Il est difficile aux auteurs d'un travail de présenter, même sous une forme objective et impersonnelle, une vue d'ensemble des résultats de celui-ci. La distance leur manque et, même contre leur gré, peut-être l'impartialité.

Peut-être nous sera-t-il pourtant permis de dire sinon ce qu'a fait le comité, du moins ce qu'il a voulu faire.

Il a eu la conscience de ce qu'une révision de la Constitution procédait d'un système de valeurs reconnaissant l'autorité de la règle de droit non comme un but ultime valable en soi mais comme le moyen irremplaçable de promouvoir les droits de l'homme et de faire vivre la République et ses idéaux. Cette référence à l'Etat de droit a été constante dans les travaux du comité et a justifié nombre de propositions intéressant les institutions et les règles particulièrement tournées vers la garantie des personnes.

En second lieu, le comité croit avoir concilié la liberté dont ses membres disposaient et ont usé collectivement et individuellement de la responsabilité qui leur incombait quant à la cohérence du présent rapport. Sans doute peut-on supputer que, si chacun des membres du comité avait été chargé personnellement de la tâche confiée au comité, il y aurait eu peu de chances que l'un d'entre eux aboutisse au texte même du rapport établi collectivement. Il lui aurait manqué le fruit de la discussion contradictoire. Peut-être aussi aurait-il, sur tel ou tel point, maintenu des vues qui n'ont point été celles de la majorité. Mais cette constatation qui vaudrait d'ailleurs pour tout travail collectif ne paraît pas avoir engendré le rassemblement de solutions nées du hasard des votes sur chacune d'elles et, au total, sinon contradictoires entre elles du moins peu cohérentes.

En d'autres termes, si l'on peut employer ce terme ambigüeux - mais en est-il d'autres ? - le rapport a sa philosophie.

Partant, comme on l'a dit, du questionnaire et du programme de mise à jour que lui avait proposés le Président de la République, des tenants et aboutissants des problèmes ainsi soulevés, les regroupant en fin de compte pour définir sa recherche essentielle, il s'est convaincu que trois projets, ayant chacun ses caractères, ses difficultés, ses chances de succès devraient être mis au net.

Le besoin de mieux définir les règles présidant aux liens très forts que notre Constitution établit entre le chef de l'Etat et le Gouvernement conduit par son Premier ministre mais aussi à la répartition entre eux des tâches et des responsabilités n'est certes pas illusoire. Le Comité s'est attaché, partout où cela était possible, à clarifier ces rapports, notamment en ce qui regarde les domaines de compétence et les procédures. Mais il n'a pas pensé que la règle écrite puisse rendre compte de tout ce qui, dans cette matière, doit être laissé à ces « conventions de la Constitution » dont le jeu ou même la teneur varie nécessairement selon la conjoncture et parfois selon la personnalité des acteurs. Ce n'est pas la timidité mais une juste prudence qui a écarté en certains cas la tentation de rédiger des textes menacés du Charybde de l'inefficacité et du Scylla de la mal-façon.

Donner au Parlement une place et un rôle qui doivent, dans une démocratie, être les siens est un vœu unanime exprimé, sous des formes diverses mais avec force, par les acteurs du jeu politique et par l'opinion, tel était le deuxième des projets essentiels sur lesquels le comité devait réfléchir. Il l'a fait avec la conscience que le maintien de contraintes fondamentales pour un régime parlementaire moderne qui doit éviter de tomber dans les erreurs du Gouvernement d'assemblée ne faisait pas obstacle à ce que le Parlement, comme législateur, comme contrôleur de l'action gouvernementale, comme tribune des grands débats de la nation, siège plus souvent et voie s'élargir, notamment en matière législative et constitutionnelle, la possibilité d'exercer pleinement son droit d'initiative et son pouvoir de décision. La restriction des cumuls de mandat permettrait aux membres du Parlement de faire profiter pleinement l'exercice de leur mandat national de ces nouveaux espaces de pouvoir parlementaire.

Un « exécutif mieux défini », un « Parlement plus actif », tels sont les premiers secteurs de la réflexion du comité.

Un « citoyen plus présent » est l'achèvement en guise de conclusion. Le citoyen veut vivre dans un Etat de droit. Trois termes résument cette exigence : la reconnaissance des droits et des libertés, la protection qui leur est nécessaire, la participation directe à la formation et à l'expression de la volonté générale.

Déjà assurée par les textes constitutionnels de 1789, de 1946, de 1958 tels que les ont interprétés les juges de la République, la reconnaissance des droits reçoit des précisions utiles. Leur protection est garantie par une justice indépendante et efficace ce qui implique une réforme du Conseil supérieur de la magistrature et une extension du contrôle du Conseil constitutionnel sur les lois. Enfin le domaine du référendum serait étendu et un référendum d'initiative minoritaire serait mis en œuvre en combinant le vœu d'une minorité parlementaire et celle d'une minorité de pétitionnaires dont le cumul peut conduire à l'arbitrage de la nation elle-même.

L'expérience, y compris celle de nos textes constitutionnels anciens ou récents, incite le juriste ou le politiste à la prudence quand il s'agit de rechercher par l'édiction de textes juridiques des résultats politiques jugés désirables. Tantôt tel texte estimé capital meurt de langueur ; tel autre jugé accessoire prend un rôle décisif ; un dernier enfin procure des effets à l'opposé de ce qu'il aurait voulu. Il advient même, par une perversion des effets pervers, qu'un texte unanimement décrié devienne bénéfique.

Il ne reste pas moins que la règle de droit est le seul opérateur immédiatement disponible (à défaut de l'évolution des croyances et des mœurs) pour obtenir un résultat institutionnel. Convenablement utilisée, sans naïveté mais sans excès de scepticisme, elle peut changer quelque chose en bien.

Le comité a œuvré dans cet esprit. S'il lui était permis d'exprimer une crainte qui n'est qu'une forme de mise en garde, il demanderait au lecteur, quel qu'il soit, de ne pas se méprendre sur le fait que, prises une à une, les solutions proposées peuvent paraître limitées. Le comité demande qu'on y regarde de plus près. D'abord, telle ou telle disposition apparemment modeste est effectivement opératoire et, par des effets induits, peut aller plus loin qu'on ne croit. En second lieu, il ne faut pas lire les textes proposés comme une simple juxtaposition de dispositifs indépendants les uns des autres. Ils sont combinés plus que simple addition et se portent les uns les autres.

Pourtant peut-être tel ou tel lecteur reprochera-t-il au comité d'avoir, à une demande de réforme, répondu par des propositions tendant à ce qu'on appelait naguère des « réformettes ». Tel autre, il est vrai, mesurant l'effet multiplicateur de dispositions se prêtant un mutuel appui, se dira effrayé par le changement globalement proposé. A l'une ou à l'autre de ces critiques, le long processus qui sépare les réflexions d'un comité d'experts de la promulgation d'une éventuelle révision constitutionnelle issue des représentants de la nation et peut-être de la nation elle-même, rendra ce qui lui appartient. Et nul ne pourra récuser ce jugement sans appel.

## I. - UN EXÉCUTIF MIEUX DÉFINI

Le « bicéphalisme » qui marque tout à la fois la conception et la tradition de la V<sup>e</sup> République n'a pas jusqu'ici causé au sein du pouvoir exécutif de graves difficultés de fonctionnement. Le fait mérite d'autant plus d'être relevé que l'unité de l'exécutif n'a pas toujours été assurée par une identité de vues en ce qui concerne la conduite de la politique nationale.

Dans le tableau des compétences respectives du Président et du Gouvernement - et plus particulièrement du Premier ministre -, ce ne sont donc pas les turbulences qui frappent. Mais, après plus de trente années d'une pratique qui pouvait seule servir d'épreuve à la conception nouvelle des fonctions du chef de l'Etat et à la pertinence des frontières tracées, une double interrogation ne s'en impose pas moins.

La première porte sur le fond : est-il utile ou nécessaire de rééquilibrer les pouvoirs respectifs reconnus par le texte de 1958 au chef de l'Etat et au Premier ministre, voire au Gouvernement ? La seconde porte sur la cohérence : compte tenu de l'attribution des pouvoirs telle qu'elle existe, y a-t-il lieu de rectifier le texte constitutionnel pour supprimer des lacunes ou des ambiguïtés ?

Ce sont en réalité des prérogatives extérieures à ce partage, au premier rang desquelles, bien sûr, l'élection du Président de la République au suffrage universel et ses conséquences sur l'existence et la cohésion d'une majorité, mais aussi, plus directement prévu par la Constitution, le droit de dissolution et d'initiative référendaire, qui donnent aux pouvoirs traditionnellement reconnus au chef de l'Etat une portée réelle très largement supérieure aux attributions nominales qui caractérisaient ses homologues des deux régimes précédents.

Il s'ensuit que le partage des attributions, sans être remis en cause, doit être revu dans le sens d'une définition plus stricte des rôles de chacun des deux acteurs de l'exécutif. C'est en ce sens que le comité interprète la demande du Président de la République tendant à la correction du « flou » qui marque en la matière certains articles de la Constitution.

Au demeurant, une meilleure définition des deux pôles du pouvoir exécutif suppose que l'interrogation ne se limite pas à leurs relations mais que chacun d'eux soit également le cas échéant revu et, si l'on peut dire, corrigé en lui-même.

S'agissant du Président de la République, la question de la durée du mandat est d'autant plus centrale que l'élection au suffrage universel direct n'est pas susceptible d'être remise en cause.

S'agissant du Gouvernement, une meilleure articulation de sa position entre le Président qui le nomme et le Parlement devant qui il est responsable a paru mériter une attention particulière.

A. - *Le « mandat » et les pouvoirs du Président de la République*

a) *Durée du mandat, renouvellement, date de l'élection.*

La question de la durée du mandat présidentiel a été longuement débattue au sein du comité.

Conscient qu'il ne saurait déterminer le choix des responsables politiques et de la nation en un tel domaine, le comité a estimé qu'il lui appartenait seulement d'éclairer le débat par l'exposé des arguments les plus importants en faveur des différentes solutions. Les éléments du débat retenus par le comité n'ont d'autre prétention que de jouer un rôle dans cette réflexion pour l'avenir. Le comité s'est efforcé de dégager les principales options afin de donner une orientation claire au débat.

Trois séries de vote ont eu lieu. Le premier a conduit le comité à se prononcer contre le quinquennat par neuf voix contre six. Dans une deuxième discussion, déployant un éventail plus large de solutions entre lesquelles le comité a souhaité se prononcer à titre indicatif, le septennat non renouvelable a recueilli six voix, le quinquennat renouvelable cinq voix, le quinquennat renouvelable une seule fois une voix, le sexennat renouvelable deux voix, le septennat renouvelable deux voix. La combinaison du problème de la durée du mandat et de celui de son renouvellement ne permettant pas d'avoir une vue claire sur les choix fondamentaux des membres du comité, il a été procédé à trois votes finals, qui ont donné les résultats suivants :

1. Dix voix pour le septennat et six voix pour le quinquennat ;
2. Sept voix pour le septennat renouvelable, six voix contre et trois abstentions ;
3. Trois voix pour le sexennat, huit contre et cinq abstentions.

Les arguments avancés de part et d'autre en ce qui concerne la durée du mandat ont été les suivants :

*Pour le quinquennat :*

1. L'on fait au quinquennat le reproche de tendre à faire coïncider l'élection présidentielle et l'élection des députés, à instituer ainsi un lien direct entre le Président et la majorité, par suite à effacer du rôle du Premier ministre et à aboutir ainsi à un régime présidentiel.

Mais :

Un régime présidentiel n'est pas celui où le parti du Président dispose d'une majorité au Parlement (cf. l'exemple américain).

Le quinquennat n'aboutit pas nécessairement à une coïncidence des deux élections et ses partisans ne demandent pas tous que la non-coïncidence soit évitée.

En fait, la dissolution de l'Assemblée nationale après l'élection présidentielle aboutit bien à l'élection d'une majorité parlementaire calquée sur la majorité présidentielle et l'on pense généralement que cette pratique permet un bon fonctionnement des institutions.

Ce qui heurte dans la thèse septennaliste, c'est qu'elle regarde comme heureuse la coïncidence des deux majorités (présidentielle et parlementaire) procurée pour cinq ans par la dissolution mais qu'elle tient aux deux années supplémentaires qui ont des chances sérieuses d'être conflictuelles et paralysantes.

2. D'un point de vue positif et très simplement :

Etant donné les pouvoirs du chef de l'Etat selon les textes et la pratique, une investiture de sept ans est vraiment excessive. Il n'existe, dans une démocratie contemporaine, aucune comparaison possible s'agissant d'organes dotés de compétences réelles.

Si le général de Gaulle a choisi la durée de sept ans, il a accompagné ce choix d'un recours systématique au référendum de responsabilité en cours de mandat.

En démocratie, il n'y a pas d'autorité sans responsabilité. On ne peut pas à la fois reconnaître au Président de la République française des pouvoirs qui cumulent en réalité ceux d'un chef d'Etat présidentiel et ceux d'un chef de Gouvernement parlementaire et lui accorder pour sept ans un statut d'irresponsabilité.

Un mandat de cinq ans rend plus supportable le cumul de l'autorité et de l'irresponsabilité.

Quant à l'objection, quelquefois faite, qu'un mandat de cinq ans entraînerait des campagnes présidentielles ininterrompues, on observera simplement qu'un mandat de sept ans produit les mêmes effets mais aux dimensions du septennat.

Un des mérites essentiels de la V<sup>e</sup> République est d'avoir doté la France d'une démocratie gouvernante. Elle implique que la majorité et son chef soient désignés par le peuple. En France, cette démocratie majoritaire n'a pu se forger par voie parlementaire et résulte de l'élection présidentielle. Il faut donc préserver l'élection politique d'un Président actif plutôt que l'élection non politique d'un Président-arbitre, refuser le septennat non renouvelable, qui veut neutraliser le Président faute de pouvoir abolir son élection par le peuple, et réduire la durée du mandat à cinq ans pour préserver tant cette investi-

ture majoritaire que la responsabilité devant le peuple à l'échéance de la mandature.

*Pour le septennat :*

Le maintien de la durée septennale évite une dénaturation de nos institutions tout en préservant un équilibre fondé notamment sur la fonction arbitrale du Président.

Les risques auxquels exposerait la réduction à cinq ans du mandat présidentiel, ainsi ramené à la même durée que le mandat parlementaire, peuvent paraître très excessifs par rapport au gain qui en résulterait en termes de coïncidence des majorités et de contrôle plus fréquent de l'attribution du pouvoir exécutif.

1. En premier lieu, le quinquennat conduit nécessairement à un régime présidentiel marqué par l'effacement du Premier ministre réduit à un rôle de chef d'état-major. Un chef d'Etat dont la durée de mandat serait la même que celle de l'Assemblée nationale et qui disposerait dans cette assemblée d'une majorité fidèle risquerait de rencontrer des limites bien réduites à son pouvoir.

Si ces deux mandats ne coïncidaient pas, la France se trouverait en situation de campagne électorale permanente.

Ainsi la réduction de l'exécutif à la seule personne du Président ferait en réalité de celui-ci le véritable Premier ministre. Or, il est singulier de vouloir tout à la fois réduire dans le temps les pouvoirs dévolus au chef de l'Etat et, dans cette durée, les renforcer et les étendre plus encore.

2. En second lieu, l'effacement du Premier ministre et la consécration du chef de l'Etat comme chef d'une majorité présidentielle sont en contradiction avec la fonction arbitrale dévolue au chef de l'Etat par nos institutions.

Une durée de sept ans permet au contraire au chef de l'Etat de prendre un certain recul par rapport aux autres acteurs du jeu politique.

On peut certes discuter de la réalité de la fonction arbitrale, il n'en reste pas moins que, en cas de crise comme en cas de non-coïncidence des majorités, cette fonction n'est pas dépourvue d'importance. En outre, la force symbolique qu'elle revêt dans notre tradition nationale ne doit pas être sous-estimée. La supprimer risquerait de modifier si profondément la perception qu'ont les Français de la charge suprême que ce serait là porter une atteinte certaine à la réalité même de nos institutions.

3. Une longévité du chef de l'Etat supérieure à celle de la législature paraît enfin de nature à mieux assurer l'autorité du Président de la République dans la conduite des affaires internationales sans que l'on puisse dire que le chef de l'Etat ne connaît durant sept ans aucune sanction à son action : d'une part, en droit, l'attribution du pouvoir parlementaire tous les cinq ans a bien pour effet de confirmer ou d'infirmer les orientations politiques du Président de la République et, dans ce dernier cas, de lui retirer une part substantielle de ses pouvoirs ; d'autre part, la France vit en fait, comme les autres démocraties comparables, sous la pression conjuguée de l'opinion perpétuellement sollicitée par la voie des sondages et du débat politique organisé et largement médiatisé. Assurer une assez longue durée au chef principal de l'exécutif paraît souhaitable d'autant qu'il est difficile de soutenir que le fait de conserver la durée du mandat aboutirait à dénaturer les institutions qui ont trouvé leur équilibre actuel autour de cette durée. Dans ces conditions, assurer cette durée ne paraît pas un inconvénient si grave qu'il faille, en la réduisant, altérer par là le caractère même du régime.

*Le comité s'est ensuite prononcé sur la question du renouvellement.*

Cette question, qui ne se pose guère pour les partisans du quinquennat, partage au contraire ses adversaires en raison de la longueur même d'un double septennat.

Cette dernière considération a conduit une partie des membres du comité à retenir le principe du septennat non renouvelable fondé sur l'idée que la durée de sept ans convient au développement d'un projet appuyé sur une majorité et lui suffit en même temps, que l'importance et la nature des pouvoirs confiés au chef de l'Etat restituent à la fonction arbitrale tout son sens si son titulaire ne peut se présenter à nouveau au suffrage, que le renouvellement réduit les risques d'entrer en conflit avec un Premier ministre qui pourrait devenir un concurrent et, enfin, que l'autorité du Président de la République en matière internationale gagnerait à l'accomplissement d'un seul septennat.

Une majorité des membres du comité a au contraire rejeté l'interdiction du renouvellement qu'elle a regardée comme très choquante dans son principe : c'est tout d'abord une atteinte au principe démocratique lui-même que de priver le peuple souverain du droit de choisir de renouveler le chef de l'Etat dans son mandat ; il est par ailleurs difficile à justifier que le titulaire du mandat soit en toute hypothèse dispensé de rendre compte à la fin de l'exercice de celui-ci. Le principe de la non-rééligibilité, adopté par la Constituante puis par la II<sup>e</sup> République, a, au demeurant, eu dans l'histoire des résultats pour le moins négatifs.

La combinaison des deux questions de la durée et de la renouvelabilité complique indiscutablement la recherche d'une solution d'ensemble comme l'a montré le deuxième vote évoqué ci-dessus.

Parmi les partisans du quinquennat, certains souhaitent la coïncidence avec le mandat parlementaire, d'autres non. Les partisans du septennat ne la souhaitent pas. Mais il y a un accord sur le fait que personne n'entend opter pour un système qui changerait la nature du régime, les divisions venant de ce que les uns croient ce changement inéluctable en cas d'adoption du quinquennat, les autres pensant au contraire que le quinquennat, loin d'altérer la nature des institutions, la révélerait plutôt.

Le comité n'a pas exploré la voie d'une réduction symétrique des mandats du Président de la République et de l'Assemblée nationale mais certains de ses membres pensent que cette solution pourrait répondre à plusieurs des préoccupations exprimées en permettant le sexennat ou le quinquennat sans coïncidence avec la durée du mandat parlementaire.

Un membre du comité souligne que, faute d'être en mesure d'apprécier la réalité des risques ou avantages censés résulter de l'une ou l'autre solution, il n'existe guère d'autre possibilité que le maintien de la situation existante.

Le choix majoritaire qui s'est porté sur un décalage entre la durée d'exercice des fonctions présidentielles et parlementaires, joint au choix également majoritaire en faveur de la renouvelabilité du mandat, entraîne ainsi le *statu quo*.

\*  
\* \*

1. La position définie ci-dessus conduit à ne pas modifier la première phrase de l'article 6 de la Constitution selon laquelle « le Président de la République est élu au suffrage universel direct ».

Toutefois, la lacune résultant de l'absence de toute fixation de la date de fin du mandat a paru devoir être à cette occasion corrigée.

A l'heure actuelle, c'est la date du décès du Président Georges Pompidou qui conduit à une élection présidentielle permettant au Président élu de prendre ses fonctions autour du 20 mai. Il conviendrait de choisir un calendrier rencontrant avec moins de probabilité la concurrence de vacances ou de périodes de loisirs. Au surplus si, après son élection, le Président envisageait une dissolution, il disposerait pour apprécier la situation politique d'un temps utile de réflexion. Il paraît donc souhaitable de retenir une date fixe d'échéance du mandat électoral qui se situerait utilement à la mi-mars ce qui permettrait au Président nouvellement élu d'être en fonction début avril.

Il est donc proposé d'ajouter au premier alinéa de l'article 6 de la Constitution la phase suivante :

« Son mandat prend fin le 15 mars de la septième année suivant l'élection. »

b) Conditions de mise en œuvre de l'article 16.

Le comité n'a pas jugé nécessaire une modification des conditions d'application de l'article 16 ni des pouvoirs que cet article reconnaît au Président de la République.

En revanche, il lui a paru indispensable que soit précisé comment se termine la période d'application de cet article : il appartiendrait normalement au Président de la République de demander au Conseil constitutionnel de constater que les conditions exigées par l'application de cet article ne sont plus réunies. Toutefois, le comité n'a pu écarter l'éventualité d'un exercice abusif de ce pouvoir du fait d'une trop longue durée. Pour tenir compte de cette hypothèse, il propose que le Président du Sénat et le président de l'Assemblée nationale, puissent également, par une demande conjointe, saisir le Conseil constitutionnel aux mêmes fins.

Il convient de souligner que l'exigence d'un accord, sur ce point, entre les présidents des deux assemblées parlementaires supposerait à l'évidence une situation particulièrement grave et serait de nature à empêcher qu'une telle demande soit faite pour un motif autre que l'intérêt national.

Enfin, pour éviter que les mesures autorisées par l'article 16 soient prises ou maintenues en vigueur trop longtemps après la fin de l'application de cet article, le comité propose que le Conseil constitutionnel, quand il constate la fin de cette application, puisse préciser à partir de quelle date chacune de ces mesures ne pourra plus être mise en œuvre.

Le comité n'a pas pensé utile d'inclure dans la Constitution une précision selon laquelle la déclaration du Conseil constitutionnel serait motivée et publiée ; il estime en effet que cette précision est sans doute nécessaire mais qu'elle devrait figurer dans la loi organique au même titre que la motivation et la

publication de l'avis du conseil sur la réunion des conditions exigées par l'article 16 (art. 53 de l'ordonnance 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel).

2. Le texte de l'article 16 serait donc complété par un dernier alinéa ainsi rédigé :

« Le Conseil constitutionnel constate, soit à l'initiative du Président de la République, soit à la demande conjointe du président du Sénat et du président de l'Assemblée nationale, que les conditions exigées pour l'application du présent article ne sont plus réunies. Il précise à partir de quelle date chacune des mesures prises en application de l'alinéa 1<sup>er</sup> ne pourra plus être mise en œuvre. »

\*  
\* \*

Il est à noter, pour finir, que d'autres pouvoirs du Président : référendum et initiative de la révision constitutionnelle, sont traités en raison de leur contenu sous d'autres rubriques (*infra* 37 et 41).

3. Enfin, s'agissant d'une disposition qui prévoit l'appartenance de plein droit des anciens présidents de la République au Conseil constitutionnel - disposition qui n'a guère reçu d'application que de 1959 à 1962 pour les anciens présidents de la IV<sup>e</sup> République - le comité estime qu'elle pourrait être supprimée. Cette suppression permettrait de tenir compte non seulement de sa quasi-désuétude, mais aussi des changements intervenus, depuis 1962, dans le mode de désignation du Président de la République et, depuis les années soixante-dix, dans le rôle du Conseil constitutionnel dont plusieurs réformes proposées par ailleurs renforcent encore le caractère juridictionnel.

En conséquence, il propose la suppression du deuxième alinéa de l'article 56 de la Constitution.

#### B. - Le partage des attributions entre le Président de la République et le Premier ministre

Les attributions respectives des deux responsables de l'exécutif n'ont pas provoqué une crise de régime, en plus de trente années d'une pratique marquée tant par la succession de majorités plus ou moins homogènes que par une période de discordance politique entre le Président de la République et la majorité parlementaire. Le comité n'en a pas moins été attentif à certaines obscurités ou ambiguïtés qui ne méritent pas de subsister du seul fait qu'elles ont été surmontées.

Il a tenté d'éviter deux excès inverses : l'excès de scrupule rédactionnel fondé sur le souci juridique qui conduirait à apporter de nombreuses précisions notamment sous la forme de « réserves » articulant une à une chacun des compétences reconnues au Président de la République et au Premier ministre, sans véritable utilité ; et l'excès d'empirisme fondé sur des considérations pratiques, qui tendrait à n'apporter aucune retouche à un texte qui, malgré certains problèmes d'interprétation, n'a pas empêché le fonctionnement des institutions.

Le comité, dans sa grande majorité, a retenu une voie moyenne en recherchant la clarification lorsqu'elle semblait véritablement utile. Ce choix apparaît bien dans la différence de traitement réservé par le comité, d'une part aux matières telles que la politique étrangère et la défense nationale dans lesquelles la prééminence présidentielle n'est pas contestable en dépit de certaines imperfections des textes et, d'autre part, aux pouvoirs réellement partagés entre les deux autorités exécutives, à commencer par le pouvoir réglementaire.

a) Le « domaine réservé ».

Quel que soit le jugement que l'on peut porter sur les termes juridiquement discutables de « domaine réservé » il n'y a lieu, ni en ce qui concerne la conduite des relations internationales, ni en ce qui concerne la défense nationale de revenir sur une tradition trentenaire. C'est du moins l'opinion de la grande majorité du comité.

Le texte constitutionnel met en effet, dans l'un et l'autre cas, en présence de certaines indications, interprétées il est vrai par la pratique. L'articulation des pouvoirs du Président de la République et du Gouvernement conduit à l'affirmation d'une primauté du Président, traduite dans la conception et la définition des objectifs, cependant que le Gouvernement est responsable devant le Parlement tant de la politique de défense que de la conduite de la politique étrangère.

4. La politique étrangère se prête d'autant moins aux retouches constitutionnelles qu'elle n'offre pas une matière qui donne prise à un encadrement normatif. D'autre part, cette politique a, sous la V<sup>e</sup> République comme dans la tradition qui l'a précédée, été marquée par une continuité réelle. L'autorité du Président de la République en ce domaine est une autorité privilégiée. Seule une meilleure association du Parlement à

l'examen des projets de ratification des traités et accords internationaux lui permettant de connaître des réserves et déclarations accompagnant la signature de ces textes a paru constituer une réforme utile.

5. En matière de défense, des observations partiellement analogues à celles qui précèdent peuvent être faites sur le fond.

Le cadre institutionnel est cependant plus nuancé et la Constitution appuyée sur la pratique dessine, peut-on dire, un certain nombre de données qui définissent un rôle particulier du chef de l'Etat et lui donnent simultanément la prise en charge du long terme.

Toutefois, la réalisation même des orientations, la mise en œuvre de leur continuité, reposent sur un appareil de moyens et de décisions beaucoup plus étendu que cela n'est le cas en matière de relations extérieures. Il en résulte un rôle nécessairement plus marqué du Premier ministre. C'est ce rôle qui demande à être mieux défini.

La rédaction des articles 15 et 21 comporte en effet des ambiguïtés qui ont souvent été relevées et touchent à la signification même de la responsabilité du Premier ministre en la matière.

Le comité constate la prééminence du Président de la République, chef des armées, en charge des grandes orientations de la défense nationale à travers la présidence des conseils et comités supérieurs de la défense, tout en proposant de préciser le rôle du Premier ministre. En indiquant à l'article 21 que ce dernier est responsable non « de la défense nationale », mais de « l'organisation de la défense nationale », on rendrait mieux compte des compétences du chef du Gouvernement dans la mise en œuvre des choix de stratégie, d'équipement et de répartition des moyens.

Le texte proposé est, pour l'article 21, en son début, le suivant :

« Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement. Il est responsable de l'organisation de la défense nationale. »

b) Les pouvoirs partagés.

6. Le pouvoir réglementaire.

L'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 13 actuel, pour lequel le comité ne propose aucun changement, confie à la signature du Président de la République les décrets délibérés en conseil des ministres.

Selon la pratique suivie jusqu'à maintenant, sont portés au conseil des ministres non seulement les projets de décrets pour lesquels la délibération en conseil des ministres est prévue par un texte, mais encore ceux pour lesquels cette délibération est jugée opportune au moment de l'établissement de l'ordre du jour.

Dans l'état actuel de la jurisprudence du Conseil d'Etat, la signature du Président de la République est nécessaire dans l'un et l'autre cas, c'est-à-dire pour tous les décrets délibérés en conseil des ministres sans distinction entre ceux pour lesquels la délibération est imposée par un texte et ceux pour lesquels elle résulte simplement de ce que, en fait, ils ont été mis à l'ordre du jour du conseil. Mais il suit logiquement de là que, pour abroger ou modifier des décrets revêtus de la signature du Président de la République dans les conditions que l'on vient de rappeler, il faut également un décret signé par le Président de la République.

Cette conséquence logique résultant du principe de la correspondance des formes présente des inconvénients tant au point de vue pratique qu'au point de vue politique en ce qui concerne les décrets réglementaires.

L'inconvénient pratique est que si dans une matière donnée (urbanisme, santé, etc.) un règlement a été établi par décret délibéré en conseil des ministres toute modification, même sans grande importance, devra être soumise au conseil des ministres et en tout cas revêtue de la signature du Président de la République.

Du point de vue politique, le pouvoir réglementaire appartient normalement au Premier ministre. Ceci résulte tant du texte de l'article 21 de la Constitution que de la tradition du droit public français qui rattache la détention du pouvoir réglementaire à la mission d'exécution des lois qui, précisément, incombe au Premier ministre selon le même article 21.

Il s'ensuit que, lorsqu'une matière déterminée a fait l'objet d'un décret délibéré en conseil des ministres sans qu'une disposition constitutionnelle ou législative l'exige, la compétence réglementaire qui appartenait initialement au Premier ministre se trouve transférée au Président de la République. Ce transfert risque d'être irréversible car il n'existe pas de procédure de déclassement organisée permettant de ramener la matière considérée dans le domaine réglementaire dévolu au Premier ministre.

Dès lors, au fur et à mesure que tels ou tels objets de l'administration sont réglementés par des décrets délibérés en conseil des ministres, le domaine du pouvoir réglementaire dévolu au Premier ministre se rétrécit progressivement à la manière d'une peau de chagrin.

Il ne saurait certes être question d'interdire ou de limiter le droit du Gouvernement de faire délibérer en conseil des ministres tout décret qui lui paraît mériter un examen par celui-ci, même si aucun texte ne l'exige. Il ne saurait pas davantage être question de revenir sur la règle consacrée par le Conseil d'Etat selon laquelle tout décret délibéré en conseil des ministres doit être revêtu de la signature du Président de la République.

L'objet du texte proposé tend seulement, lorsque est envisagée la modification ou l'abrogation d'un décret réglementaire pris après délibération du conseil des ministres sans que cette délibération ait été exigée par un texte, à ce qu'il ne soit pas nécessaire de recueillir la signature du Président de la République, à moins naturellement que le Gouvernement ne préfère revenir devant le conseil des ministres.

Le texte proposé précise donc que, lorsqu'un décret a été délibéré en conseil des ministres en vertu d'une disposition constitutionnelle ou législative, il ne peut être abrogé ou modifié que par un décret soumis aux mêmes exigences de compétence et de forme. *A contrario*, il implique nécessairement qu'un décret peut être abrogé ou modifié sans intervention du Président de la République ni du conseil des ministres lorsque la délibération en conseil des ministres à laquelle il a été soumis n'était pas exigée par un texte constitutionnel ou législatif.

Cette disposition supprime ainsi les inconvénients pratiques et politiques signalés plus haut sans pour autant modifier la pratique des conseils des ministres.

Le texte proposé est le suivant pour les deux premiers alinéas de l'article 13 :

« Le Président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en conseil des ministres.

« Les décrets délibérés en conseil des ministres ne peuvent être abrogés ou modifiés que par décret pris dans les mêmes formes lorsque cette délibération est exigée par une disposition constitutionnelle ou législative. »

7. La nomination aux emplois civils et militaires.

L'article 13, dans son alinéa 2, dispose que le Président de la République « nomme aux emplois civils et militaires de l'Etat » et l'article 21 précise que le Premier ministre nomme aux emplois civils et militaires sous réserve des dispositions de l'article 13.

La compétence générale ainsi reconnue au Président a le double défaut d'être largement nominale et de s'exercer en outre dans une certaine confusion.

D'une part, en effet, il ne saurait être question que le Président de la République nomme lui-même l'ensemble des agents publics : il ne le fait nécessairement que pour un très petit nombre d'entre eux. D'autre part, l'intervention respective du Président de la République ou du Premier ministre en la matière se fait sur la base de dispositions qui manquent de clarté : en dehors des emplois énumérés par la Constitution et auxquels il est pourvu en conseil des ministres, l'article 13 renvoie à une loi organique le soin de définir « les autres emplois auxquels il est pourvu en conseil des ministres ainsi que les conditions dans lesquelles le pouvoir de nomination du Président de la République peut être par lui délégué pour être exercé en son nom ».

Il en résulte que les emplois non définis par la Constitution comme entrant dans le champ de la compétence du Président de la République relèvent tantôt de la liste donnée dans la loi organique, tantôt même du décret qui complète cette loi dans des conditions juridiques douteuses tantôt de la délégation du Président de la République au Premier ministre.

Le comité a estimé que la meilleure solution était celle qui donnait au Premier ministre - chef de l'administration - la compétence de droit commun en matière de nomination des fonctionnaires civils et au Président de la République, chef des armées, la même compétence en ce qui concerne les fonctionnaires militaires. Toutefois, la compétence d'attribution du Président de la République en matière de nomination des agents civils de l'Etat ne peut être définie, sans restriction excessive, par la seule Constitution et la loi organique, qu'il s'agisse des emplois auxquels il est pourvu en conseil des ministres ou des autres emplois dont la nomination relève du Président de la République. Il est proposé de réserver à la loi organique la définition des emplois autres que ceux figurant dans la Consti-

tution et auxquels il est pourvu en conseil des ministres, et à la loi ordinaire la définition des emplois auxquels comme le Président de la République sans cette formalité.

L'article 13 serait donc, en ce qui concerne le pouvoir de nomination, rédigé de la manière suivante, après suppression du deuxième alinéa :

#### « Article 13

« Le Président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en conseil des ministres.

« Le Président de la République nomme en conseil des ministres les conseillers l'Etat, le grand chancelier de la Légion d'honneur, le Médiateur de la République (1), les ambassadeurs et envoyés extraordinaires, les conseillers maîtres à la Cour des comptes, les préfets, les représentants du Gouvernement dans les territoires d'outre-mer, les officiers généraux, les recteurs des académies, les directeurs des administrations centrales et les titulaires des emplois définis par la loi organique.

« La loi détermine les autres emplois auxquels comme le Président de la République. »

(1) V. *infra* 10.

### C. - Le Gouvernement

Le rééquilibrage recherché ci-dessus au profit des deux titulaires du pouvoir exécutif tend à une meilleure définition de leur rôle respectif.

De la même manière, il a semblé au comité que la position du Gouvernement, qui procède du chef de l'Etat et rend compte au pouvoir législatif devant lequel il est responsable, méritait d'être plus fermement articulée.

L'article 8 de la Constitution définit les conditions de nomination du Premier ministre et, sur sa proposition, des membres du Gouvernement.

Moins claire est l'articulation du Gouvernement avec le pouvoir législatif. Les relations fondamentales du Gouvernement et du Parlement relèvent en effet de deux mécanismes qui sont au cœur du dispositif institutionnel : l'un, traditionnel, figurant au premier alinéa de l'article 49 traduit la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale par la recherche d'une approbation de son programme ; l'autre, issu de l'expérience de la IV<sup>e</sup> République et figurant au troisième alinéa du même article, donne au Gouvernement une arme contre l'indiscipline de sa majorité en ne laissant à celle-ci d'autre alternative à l'acceptation d'un texte que la censure.

a) Le comité a recherché la voie du maintien de l'efficacité gouvernementale et d'un accroissement de sa légitimité à travers l'examen, lié, de ces deux dispositions.

8. L'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur un programme prévu au premier alinéa de l'article 49 a été marqué par des ambiguïtés sur l'obligation faite au Gouvernement de demander un vote de confiance.

Une telle obligation paraît, avec le recul, utile et opportune. Sans bouleverser, tout d'abord, des pratiques assez communes, elle leur donne une portée plus significative, celle de la vérification initiale du contrat de majorité. Sans entamer ensuite les prérogatives du Président de la République, elle peut conduire à modifier sensiblement les relations entre le Gouvernement et le Parlement : d'une part, la vérification obligatoire, dans un délai rapide, de l'existence d'une majorité gouvernementale paraît un gage raisonnable d'une meilleure gestion des rapports entre l'exécutif et le Parlement ; d'autre part, en cas d'absence d'une telle majorité, la recherche dès l'origine du vote de confiance ne fait qu'anticiper sur des négociations qui ne pourraient en tout état de cause manquer d'avoir lieu.

Enfin, une telle réforme qui conduit à donner à l'Assemblée nationale un contrôle du choix présidentiel est de nature à renforcer les pouvoirs généraux du Parlement ainsi que l'autorité du Premier ministre et à manifester avec netteté le rôle accru qui doit être le sien dans l'équilibre institutionnel.

Le texte retenu par le comité pour traduire sa proposition ajouterait à l'article 20 un troisième alinéa ainsi rédigé :

« Dans les quinze jours qui suivent sa nomination, le Premier ministre engage la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale, selon la procédure prévue au premier alinéa de l'article 49. Hors session, le Parlement est réuni spécialement à cet effet. En cas de dissolution, le délai court à compter de la réunion de l'Assemblée nationale. »

9. Très différente est la question posée par l'existence et l'usage du troisième alinéa de l'article 49.

Le comité a unanimement estimé que le mécanisme prévu par cette disposition était indispensable à l'efficacité gouvernementale et n'était que la mise en forme d'une règle qui, sous d'autres formulations, existe dans les régimes parlementaires modernes. En même temps, il n'a pas été indifférent aux abus qui ont pu lui être reprochés. Il a donc étudié les différentes solutions, et notamment celles qui figurent dans la lettre du Président de la République, qui permettraient d'en restreindre l'usage.

Qu'il s'agisse de limiter l'utilisation du mécanisme à un certain nombre de textes par session, ou bien à certains textes en raison de leur nature, aucune de ces solutions ne lui a paru satisfaisante. Elles aboutissent en effet à une paralysie excessive du mécanisme. C'est le cas de la restriction de son usage à un petit nombre de textes par session, par définition impossibles à connaître à l'avance, ou de l'interdiction de cet usage après trois ou quatre utilisations excessives, ou encore de sa limitation à certaines catégories de textes comme la loi de finances.

Le comité a toutefois estimé dans sa majorité qu'une modification tendant à mieux préciser le sens et les limites du recours à l'article 49-3 pourrait être retenue. En laissant au Gouvernement le soin d'apprécier si le recours à ce mécanisme est nécessaire à l'exécution de son programme, on inviterait celui-ci à faire un usage raisonnable de cette prérogative.

Le troisième alinéa de l'article 49 serait donc ainsi modifié :

« Lorsque l'adoption ou le rejet d'un texte lui paraît nécessaire pour l'exécution du programme du Gouvernement, le Premier ministre peut, après délibération du conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur l'approbation ou le rejet de ce texte. Dans ce cas, le texte est considéré comme adopté ou rejeté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent (1). »

b) La fonction gouvernementale a également retenu l'attention du comité en elle-même sous un de ses aspects qui revêt une importance non négligeable, fruit d'une évolution qui remonte à deux décennies.

Cette fonction suppose, dans un régime parlementaire, un contrôle du Gouvernement sur l'administration.

La multiplication des organismes collégiaux souvent appelés « autorités administratives indépendantes » ne peut manquer, de ce point de vue, de susciter un débat. En invitant le comité à s'interroger sur le statut qu'il convenait éventuellement de donner à ces autorités, le Président de la République a conduit celui-ci à un diagnostic partagé. Démembrements injustifiés de la puissance publique et témoins d'une certaine démission de l'autorité légitime pour les uns, organismes utiles issus des aspirations sociales que l'Etat ne parvient pas à satisfaire par des moyens traditionnels, pour les autres, les « autorités indépendantes » disposent à l'heure actuelle d'un statut le plus souvent législatif marqué par des pouvoirs dont le Conseil constitutionnel s'est attaché à tracer les limites et par la soumission au seul contrôle du juge.

Après débat, l'idée a prévalu au sein du comité qu'il était préférable de laisser évoluer ce statut sans le figer dans une catégorie constitutionnelle qui aurait au surplus le défaut de poser de nombreux problèmes au premier rang desquels celui de la répartition du pouvoir réglementaire normalement dévolu au Premier ministre.

Deux cas ont cependant paru, aux yeux du comité, justifier un traitement particulier pour des raisons d'ailleurs très différentes.

10. A côté des autorités indépendantes, le médiateur de la République, institution originale et indépendante, a fait depuis une vingtaine d'années la preuve de son utilité et de son efficacité. De l'avis du comité, il serait expédient de consacrer constitutionnellement cette institution.

Une modification en ce sens de l'article 13, dans son deuxième alinéa, est proposée. Elle serait la suivante :

« Le Président de la République nomme en conseil des ministres les conseillers d'Etat, le grand chancelier de la Légion d'honneur, le médiateur de la République, les ambassadeurs et envoyés extraordinaires, les conseillers maîtres à la Cour des comptes, les préfets, les représentants du Gouvernement dans les territoires d'outre-mer, les officiers généraux, les recteurs des académies, les directeurs des administrations centrales. »

Le deuxième cas particulier est celui de l'autorité chargée de veiller au respect du pluralisme en matière d'audiovisuel. Les raisons qui conduisent le comité à répondre positivement en ce

(1) Voir *infra*, 18.

domaine à la question posée par le Président de la République sont exposées dans la troisième partie du présent rapport (*infra* 33).

c) Deux éléments fort différents du « statut ministériel » paraissent devoir être l'objet de modifications utiles.

11. Il convient d'abord de mettre le ministre en situation de se consacrer entièrement à ses fonctions gouvernementales mais aussi de pouvoir retrouver à l'issue de celles-ci une fonction politique en reprenant l'exercice du mandat que sa nomination au Gouvernement avait interrompu.

L'interdiction stricte du cumul des mandats de parlementaire et de membre du Gouvernement établie en 1958 pour éviter les excès qui avaient marqué les Républiques précédentes a, de l'avis général, mal fonctionné :

- parce qu'un ministre qui quitte le Gouvernement peut très légitimement vouloir retrouver un rôle politique, d'où des démissions « de convenance » des suppléants ;
- parce que le cumul avec les mandats locaux n'était en aucune façon réglementé, que donc le ministre n'était pas détaché, comme on l'avait souhaité, des intérêts de sa circonscription, cet état de choses étant moins acceptable encore après les lois de décentralisation.

Si, comme on le verra plus loin, il paraît souhaitable de limiter le cumul des mandats pour les parlementaires, il convient de le faire *a fortiori* pour les membres du Gouvernement.

Cela amène à plusieurs propositions :

Il est certainement souhaitable qu'un bon nombre de ministres soient issus du Parlement et il paraît tout aussi souhaitable de conserver la règle d'incompatibilité pour qu'ils puissent se consacrer entièrement à leurs fonctions gouvernementales ; mais il semble utile de prévoir, comme cela avait été fait par le projet de révision de 1974, qu'un ministre puisse retrouver son siège de parlementaire lorsqu'il cesse d'exercer ses fonctions, ce après un délai de six mois.

A ce propos, il paraît également souhaitable de revenir sur les effets du délai d'un mois qui s'écoule entre la nomination d'un parlementaire comme membre du Gouvernement et l'entrée en fonction de son suppléant ; à l'intérieur de ce délai en effet, le Gouvernement peut être privé d'une majorité, pourtant formée dans les urnes, puisque les ministres ne participent plus aux scrutins et les suppléants pas encore. Cela a occasionné à plusieurs reprises de réelles difficultés dont les solutions, nécessairement acrobatiques, ne peuvent être très heureuses. On supprimerait ces difficultés en permettant aux ministres nouvellement désignés de siéger au Parlement jusqu'à leur remplacement, soit pendant un mois, ceci paraissant particulièrement nécessaire dès lors que le vote de confiance est désormais obligatoire pour un Gouvernement nouvellement nommé.

En outre, il n'est sans doute pas de bonne pratique qu'un ministre s'efforce d'exercer en même temps les fonctions de maire ou de président d'un conseil régional ou général (ou toute fonction équivalente) dès lors que l'évolution des charges et l'effet de décentralisation font de chacune de ces fonctions une occupation à plein temps. Il convient de limiter ce cumul comme on le fait pour les parlementaires.

Certes on peut admettre, par réalisme, qu'un ministre ne soit pas complètement coupé de son terroir, d'autant qu'il peut être appelé à retrouver son siège parlementaire et à représenter à nouveau ceux qui l'ont élu ; on peut donc accepter qu'il conserve un mandat local de représentation, mais un seul, car il ne saurait en avoir davantage qu'un parlementaire.

Cela amène à rédiger comme suit l'article 23 pour ce qui est de l'ensemble des incompatibilités et à insérer, en ce qui concerne la suppléance, l'alinéa ci-après dans l'article 25 :

#### « Article 23

« Les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire, la présidence d'un exécutif ou d'une assemblée d'une des collectivités territoriales mentionnées à l'article 72, les fonctions de maire, toute fonction de représentation professionnelle à caractère national et tout emploi public ou toute activité professionnelle.

« Un membre du Gouvernement ne peut exercer qu'un seul mandat électif au sein des assemblées territoriales.

« Une loi organique fixe les conditions dans lesquelles il est pourvu au remplacement des titulaires de tels mandats, fonctions ou emplois.

« Le remplacement des membres du Parlement a lieu conformément aux dispositions de l'article 25. »

#### « Article 25

(Une loi organique...)

« Elle fixe également les conditions dans lesquelles sont élues les personnes appelées à assurer le remplacement des députés et sénateurs en cas de vacance du siège jusqu'au renouvellement total ou partiel de l'Assemblée à laquelle ils appartenaient ou leur remplacement temporaire en cas d'acceptation par eux de fonctions gouvernementales.

« En ce dernier cas, le parlementaire cesse au bout d'un mois d'appartenir à l'Assemblée dans laquelle il siégeait ; toutefois, après un délai de six mois à dater de la cessation de ses fonctions gouvernementales, il retrouve son mandat jusqu'à l'expiration de celui-ci. »

12. Il s'agit ensuite du régime de la responsabilité pénale des membres du Gouvernement.

La Haute Cour de justice, en ce qu'elle est compétente pour la haute trahison, n'a pas reçu à ce jour de critiques. En revanche, les inconvénients de la situation constitutionnelle actuelle sont claires pour ce qui est de la responsabilité pénale des ministres dans l'exercice de leurs fonctions.

D'abord la Haute Cour n'a jamais pu fonctionner depuis 1958.

Ensuite sa saisine risque d'obéir à des considérations plus politiques que juridiques et judiciaires.

Enfin l'institution elle-même est tellement différente des juridictions de droit commun qu'elle en devient incompréhensible pour le public, sauf à lui laisser penser que la loi réserve aux ministres un sort privilégié par rapport aux simples citoyens.

La réaction contre cet état de fait et de droit entraîne un fort courant favorable à la soumission des ministres au pur et simple régime de droit commun des juridictions ordinaires.

Cette banalisation totale comporterait toutefois le risque de paralyser le fonctionnement de l'Etat par l'utilisation des procédures à des fins partisans, notamment par l'usage abusif des constitutions de partie civile. En outre, la nature de l'action gouvernementale rend nécessaire, selon le comité, la création d'une juridiction proche des juridictions ordinaires mais néanmoins spécifique.

Pour l'essentiel, et sous réserve de quelques particularismes, le comité considère que les règles du code pénal et du code de procédure pénale doivent s'appliquer et qu'il convient d'écarter l'exception au droit commun faisant dépendre la mise en accusation d'une décision des assemblées politiques.

C'est pourquoi le comité a considéré qu'il fallait nettement séparer le cas de la haute trahison par le Président de la République de celui de l'infraction commise par un ministre dans l'exercice de ses fonctions. L'ensemble des crimes et délits commis par les membres du Gouvernement dans l'exercice de ses fonctions - y compris les atteintes à la sûreté de l'Etat (voir *Nota*) - devraient ainsi relever d'un régime unique dont les grands traits seraient les suivants :

L'application du droit commun n'aurait pour limite que la nécessité de ne pas mettre en cause le fonctionnement régulier des pouvoirs publics par un risque de harcèlement processuel à l'encontre des ministres.

Dans cette perspective, la mise en œuvre des poursuites appartiendrait au seul procureur général près la Cour de cassation. Autorité soustraite au pouvoir hiérarchique, celui-ci recevrait plaintes et dénonciations et saisirait, après enquête, la commission d'instruction, même dans les affaires où il estime qu'il n'y a pas lieu d'ouvrir une information.

Cette obligation de saisir la commission d'instruction, composée comme actuellement de magistrats de la Cour de cassation, serait la contrepartie de l'exclusion des constitutions de partie civile.

La commission d'instruction aurait tous les pouvoirs d'un juge d'instruction, y compris celui de modifier la qualification des faits retenus par le procureur général, et déciderait, s'il y a lieu, de renvoyer l'affaire en jugement.

L'affaire serait jugée par une juridiction dont la composition évoque celle des cours d'assises, mais avec la particularité de comprendre huit « jurés » parlementaires, siégeant aux côtés de trois magistrats issus de la Cour de cassation, dont l'un présiderait la juridiction. Un recours devant l'assemblée plénière de la Cour de cassation devait être aménagé tant à la phase d'instruction qu'à la phase de jugement afin d'assurer le respect des engagements internationaux de la France.

*Nota.* - En effet, depuis la suppression en 1982 de la Cour de sûreté de l'Etat, la spécificité de ces infractions (devenues « atteintes aux intérêts fondamentaux de la nation » dans le nouveau code pénal) est très affaiblie.

Tels sont les grands traits de la proposition du comité. Il considère comme indispensable de conférer la mise en œuvre des poursuites à des magistrats indépendants. Le système ainsi proposé paraît de nature à répondre aussi bien aux attentes du citoyen qui comprend mal l'entrave, à quelque stade que ce soit, au déroulement du procès, qu'au droit qu'ont les membres du Gouvernement d'être équitablement jugés par un tribunal impartial.

Un nouveau titre « De la responsabilité pénale des membres du Gouvernement » serait créé dans la Constitution, après le titre « La Haute Cour de justice ». Il comprendrait les dispositions suivantes, assorties, pour leur application qui revient à la loi organique, des recommandations également ci-dessous :

#### « TITRE X nouveau

##### « De la responsabilité pénale des membres du Gouvernement

##### « Article 69

« Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés crimes et délits au moment où ils ont été commis.

« Ils sont jugés par une Cour de justice présidée par le premier président de la Cour de cassation ou par un président de chambre désigné par celui-ci et composée, en outre, de deux magistrats du siège de la Cour de cassation désignés par le bureau de cette juridiction et de huit jurés parlementaires désignés en nombre égal par l'Assemblée nationale et par le Sénat, pris sur une liste établie par le bureau de chaque assemblée dans des conditions garantissant l'impartialité de la Cour.

« Pour la définition des crimes et délits ainsi que pour la détermination des peines, le droit commun est applicable.

« Le procureur général près la Cour de cassation reçoit les plaintes et dénonciations et les soumet, avec ses réquisitions, à une commission d'instruction composée de cinq magistrats du siège de la Cour de cassation.

« Une loi organique fixe les conditions de désignation des membres de la Cour de justice et de la commission d'instruction. Elle détermine les règles de fonctionnement de ces juridictions ainsi que la procédure applicable devant elles. »

##### Recommandations :

1. Sauf dérogation expresse, les juridictions d'instruction et de jugement sont liées par les règles de procédure pénales.

2. La loi organique devrait, pour la désignation des « jurés parlementaires », prévoir un tirage au sort (assorti de la procédure de récusation) à partir de la liste établie par le bureau de chaque assemblée dans des conditions assurant le respect du principe d'impartialité.

Ce système paraît le plus apte à permettre la constitution d'un tribunal impartial dès lors que la désignation à la proportionnelle s'applique difficilement à un petit nombre et que l'absence de toute définition juridiquement claire de l'opposition ne permet pas une désignation partagée entre la majorité et l'opposition.

3. La possibilité pour le premier président de la Cour de cassation de désigner un président de chambre à la Cour de cassation pour le suppléer est destinée à permettre la saisine pour cassation de l'assemblée plénière de la Cour de cassation dont la présidence serait ainsi assurée par un autre magistrat que celui qui préside la juridiction de fond.

4. La cassation éventuelle devrait, aux termes de la loi organique, être, au choix de la Cour de cassation, assortie ou non d'un renvoi devant la Cour de justice : dans ce cas, celle-ci serait autrement composée, par un nouveau tirage au sort sur la liste établie en début de législature par les bureaux des assemblées et par la désignation de trois magistrats de la Cour de cassation autres que ceux ayant participé au premier jugement.

Enfin le recours en cassation devrait être également possible durant la phase d'instruction, en cas de privation de libertés ou de non-lieu.

## II. - UN PARLEMENT PLUS ACTIF

Trente-cinq ans après l'entrée en vigueur de la Constitution de 1958, les interrogations se multiplient sur la place, le rôle et les conditions d'activité du Parlement.

Le régime français est certes caractérisé par la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement. Mais les relations du Parlement et du Gouvernement ont souffert depuis trente ans d'une double dérive : celle d'abord qui tient à la définition de règles constitutionnelles rigides tendant, sur l'expérience du passé, à mettre fin à l'instabilité ministérielle chronique et au désordre législatif et celle ensuite qui a affecté la plupart des

démocraties parlementaires et qui se manifeste par le rôle croissant de l'exécutif dans la conception et l'élaboration de la loi.

La conjugaison de ces deux effets a mis le Parlement français, et notamment l'Assemblée nationale, dans une situation de subordination excessive par rapport au pouvoir exécutif. Cette dernière est d'autant plus regrettable que la profusion normative et la complexité des textes qui marquent depuis près de deux décennies le paysage juridique français ont fait perdre à la loi l'autorité et la qualité qui devraient être la sienne, en même temps que le Parlement a vu se réduire une partie de son prestige et de sa confiance en lui-même.

Or rien n'indique que les règles fondamentales de la Constitution soient en elles-mêmes responsables d'une telle situation. Le comité a au contraire eu déjà l'occasion d'observer (*supra*, 9) qu'une disposition maintes fois incriminée, telle que celle qui figure au troisième alinéa de l'article 49, n'avait créé d'abus que par l'effet des relations entre le Gouvernement et sa majorité : l'arme qu'elle remet au Gouvernement peut en effet se retourner contre lui.

Les raisons de fait sur lesquelles le Parlement n'use pas de son « droit de vie et de mort » sur le Gouvernement et qui tiennent en réalité au fait majoritaire qui s'est installé depuis 1962, ne doivent pas toutefois détourner d'un examen des règles de droit qui ne se légitiment plus guère en 1992.

Le comité a mené cet examen en tentant d'éviter l'excès codificateur qui l'eût conduit à une série de dispositions mêlant l'essentiel et l'accessoire sous couvert de l'excellent motif de revoir tous les dysfonctionnements de la machine parlementaire.

En dehors de l'importante réforme tendant à la présentation du nouveau Gouvernement au vote de confiance de l'Assemblée nationale (*supra*, 8), le comité a privilégié la voie, largement tracée par de nombreuses études et propositions dont beaucoup d'origine parlementaire, de l'amélioration de la procédure législative, assortie d'une affirmation plus forte des pouvoirs de contrôle du Parlement.

Il ne s'est pas pour autant interdit de rechercher si les compétences du Parlement ne pouvaient, en certains domaines être renforcées, soit conformément à la proposition du Président de la République de donner au pouvoir législatif une meilleure maîtrise du budget social, soit par l'examen systématique des domaines dans lesquelles il ne semble pas que les attributions du Parlement soient à l'heure actuelle suffisantes : ainsi en matière militaire et en matière internationale.

Enfin le comité a regardé comme une condition non négligeable d'une rénovation de la fonction parlementaire, la refonte de certains éléments importants du statut des députés et sénateurs, particulièrement en ce qui concerne la réglementation des cumuls qui distinguent largement le Parlement français de ceux des autres démocraties.

### A. - Un rôle renforcé par l'accroissement des compétences et des pouvoirs de contrôle et par l'amélioration de la procédure législative

#### a) Les compétences générales du Parlement.

13. Il ne paraît pas inutile de préciser dans le texte constitutionnel ce qu'est la mission du Parlement. D'une part les articles 5 et 20 de la Constitution respectivement consacrés au Président de la République et au Gouvernement donnent une définition d'ensemble de la mission dévolue à chacune de ces autorités ; il est bon qu'il en soit usé de même avec le Parlement. D'autre part et surtout, l'évolution même des assemblées dans les démocraties contemporaines tend, à côté du vote de la loi qui reste la fonction première du Parlement, mais s'exerce dans des conditions très différentes de celles qui prévalaient dans le passé, à l'apparition et au renforcement de la fonction de contrôle de l'activité gouvernementale, assortie d'une meilleure implication dans le suivi de l'application des lois.

L'article 24 de la Constitution serait ainsi rédigé :

« Le Parlement vote la loi (voir *Nota*). Il en évalue les résultats. Il contrôle l'activité du Gouvernement. »

#### b) Les attributions particulières du Parlement.

14. Le Président de la République a souhaité qu'une modification de la Constitution permette au Parlement de voter le budget social de la nation et lui donne compétence pour fixer les taux de cotisations et les montants des prestations de sécurité sociale.

*Nota.* - Par voie de conséquence, la première phrase de l'article 34 (« la loi est votée par le Parlement ») serait supprimée.

La masse financière, comparable au budget de l'Etat, que représente la sécurité sociale, le rôle que celle-ci joue dans les équilibres économiques et l'organisation sociale conduisent depuis longtemps à regretter que le Parlement n'exerce en la matière qu'un pouvoir de décision et de contrôle très limité.

S'il est compétent, en vertu de l'article 34 de la Constitution, lorsqu'une mesure touche aux principes fondamentaux de la sécurité sociale, ceux-ci, en l'état de la jurisprudence, n'incluent ni le montant des prestations ni la totalité de leurs conditions d'attribution (par exemple l'âge de la retraite) ni les taux ou plafonds de cotisations. S'il vote, notamment par la loi de finances, les recettes et dépenses de la sécurité sociale qui incombent à l'Etat ainsi que les contributions de caractère fiscal affectées au financement des prestations, les unes et les autres ne représentent qu'une part certes croissante mais néanmoins très minoritaire encore dans ce que l'on dénomme le budget social de la nation.

Cette situation tient essentiellement aux caractères particuliers de notre système de sécurité sociale, à son autonomie et à sa complexité. Elle ne pourrait être profondément modifiée que par une refonte d'ensemble de ce système dont l'examen dépasserait de beaucoup la mission du comité.

Dans ces conditions, il n'a pas paru possible d'envisager le vote par le Parlement d'une véritable loi de finances sociales, analogue par sa portée juridique à celle qui concerne le budget de l'Etat.

La nature des ressources et des dépenses de sécurité sociale ne permet ni de subordonner leur perception ou leur versement à une autorisation parlementaire ni d'appliquer un principe d'équilibre.

Le comité a également écarté une modification de l'article 34 de la Constitution qui donnerait au Parlement l'entière compétence en matière de cotisations et de prestations. Cette réforme conduirait le Parlement à voter un très grand nombre de mesures techniques et fragmentaires qui ne contribueraient par elles-mêmes à améliorer ni son information sur les problèmes généraux de maîtrise des dépenses et des prélèvements sociaux ni son pouvoir d'orienter la politique du Gouvernement en la matière.

La prudence commande d'ailleurs de ne pas rompre l'équilibre qui s'est établi dans la gestion de la sécurité sociale entre les pouvoirs du législateur, ceux du Gouvernement et ceux des partenaires sociaux. Cet équilibre n'est certes pas satisfaisant et des évolutions sont prévisibles. Mais il importe de ne pas le rompre par des mesures qui apparaîtraient comme transférant au pouvoir politique l'essentiel des décisions alors que, dans le même temps, est évoqué un renforcement des responsabilités des partenaires sociaux pour la gestion de certaines branches de la sécurité sociale et notamment l'assurance vieillesse.

En revanche, le comité, s'inspirant de nombreuses tentatives antérieures, propose qu'il soit fait obligation au Gouvernement de provoquer chaque année un débat au Parlement sur les finances sociales. Ce débat devrait avoir lieu avant le vote de la loi de finances, à partir d'un rapport sur les comptes prévisionnels des régimes obligatoires de base de sécurité sociale. Il permettrait au Parlement de connaître les perspectives financières à court et moyen terme de ces régimes, de définir les objectifs qui doivent leur être assignés et les conditions de leur équilibre (notamment en tant qu'elles concernent cotisations et prestations) et de déterminer la part de leur financement qui doit incomber soit au budget général, soit aux ressources fiscales.

Un article nouveau 47-1 serait créé et ainsi rédigé :

« Le Gouvernement présente chaque année au Parlement un rapport sur les comptes prévisionnels des régimes obligatoires de base de sécurité sociale.

« Au vu de ce rapport, le Parlement délibère sur les objectifs de ces régimes, les conditions de leur équilibre financier et sur les ressources provenant, d'une part, du budget général et, d'autre part, des contributions fiscales affectées qui seront consacrées à leur financement.

« Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article. »

15. L'engagement des forces armées françaises à l'extérieur ne fait à l'heure actuelle l'objet d'aucun contrôle du Parlement.

Pour remédier à cette situation, le comité propose l'adjonction à l'article 35 de la Constitution d'un deuxième alinéa ainsi rédigé :

« Toute intervention des forces armées de la France à l'extérieur du territoire de la République fait l'objet d'une déclaration devant le Parlement au plus tard huit jours après son déclenchement. Cette déclaration est suivie d'un débat. Hors session, le Parlement est réuni spécialement à cet effet. »

16. L'état de siège et l'état d'urgence.

Il existe, en droit français deux régimes législatifs des temps de crise : l'état de siège et l'état d'urgence.

Pour des raisons de circonstances, la Constitution ne mentionne, à l'article 35, que l'état de siège.

Il paraît désormais nécessaire d'aligner le dispositif de l'état d'urgence sur celui de l'état de siège en inscrivant dans la Constitution des règles qui figurent d'ores et déjà dans la loi réglementant l'état d'urgence.

Il est donc proposé de modifier ainsi l'article 36 de la Constitution :

« L'état de siège et l'état d'urgence sont décrétés en conseil des ministres.

« Leur prorogation au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par le Parlement. »

17. En matière de ratification des traités, le rôle du Parlement doit être plus complet.

Il ne s'agit certes pas de revenir sur le principe qui laisse à l'exécutif la responsabilité de conduite des relations internationales. Mais l'autorisation de ratifier donnée par le Parlement doit être aussi éclairée que possible. Il paraît dès lors opportun de prévoir que les réserves et déclarations qui accompagnent la signature d'un traité figurent en annexe du projet de loi de ratification.

Il en résulte que le Parlement se prononcerait sur l'ensemble des éléments qui lui sont soumis. En cas de nouvelle réserve ou de nouvelle déclaration formulée par la France postérieurement au vote du Parlement, il serait nécessaire de retourner devant lui.

L'alinéa premier de l'article 53 serait complété par la phrase suivante :

« Lorsque l'engagement international est susceptible d'être accompagné de réserves ou de déclarations, celles-ci doivent être également autorisées par la loi. »

c) Procédure législative.

L'amélioration de la procédure législative est un volet essentiel de la rénovation de la fonction parlementaire.

Les nombreuses propositions qui ont d'assez longue date été faites en la matière n'ont pu pour la plupart du temps déboucher en raison de leur nature constitutionnelle.

La révision de la Constitution doit ainsi être l'occasion de prendre en compte les souhaits très convergents de tous ceux qui ont eu l'occasion de se pencher sur la réalité du travail parlementaire.

Le comité n'a pas eu de mal à retenir parmi ces propositions celles qui paraissent utiles, parfois essentielles, pour assurer une meilleure qualité au travail législatif et pour accroître et renforcer l'initiative parlementaire en matière notamment de propositions de lois et de maîtrise des débats.

18. Il paraît tout d'abord nécessaire de mieux équilibrer le volume des sessions parlementaires en prévoyant une session unique d'octobre à juin, à l'intérieur de laquelle seraient répartis les jours de séance dont le maximum pourrait être fixé à cent cinquante. Une telle solution permettrait de mieux organiser le calendrier parlementaire, de limiter les jours de séances aux mardi, mercredi et jeudi, et de souligner que le Parlement siège pendant l'essentiel de l'année.

A titre indicatif, l'Assemblée nationale a siégé, en 1991 (année normale), 123 jours, soit 109 jours en session ordinaire et 14 jours en session extraordinaire.

L'article 28 serait donc ainsi modifié :

« Le Parlement se réunit de plein droit en session ordinaire du premier mardi d'octobre au dernier vendredi de juin, pour une durée qui ne peut excéder cent cinquante jours de séance. Des séances supplémentaires ont lieu de droit à la demande du Gouvernement. »

19. Il est indispensable d'aménager la Constitution pour donner la possibilité à chaque assemblée de tenir, chaque semaine, au minimum une séance sur un ordre du jour de son choix, qu'il s'agisse d'une séance de questions, de l'examen de propositions ou de projets de loi, ou d'un débat. Ceci correspond à une demande, maintes fois formulée, d'un assouplissement de l'ordre du jour prioritaire.

L'alinéa 2 de l'article 48 serait ainsi modifié :

« Une séance par semaine est réservée, par priorité, à l'initiative de chaque assemblée, à la discussion des projets et propositions de loi, aux questions des membres du Parlement à des débats et aux réponses du Gouvernement. »

20. La maîtrise accrue de l'ordre du jour par le Parlement conduit à prévoir que les présidents des deux assemblées pourraient se voir attribuer la faculté, à l'heure actuelle réservée au chef de Gouvernement, de convoquer la commission mixte

paritaire. Cette initiative est indispensable si l'on veut que les assemblées puissent faire aboutir les propositions de loi qu'elles estiment prioritaires.

Le deuxième alinéa de l'article 45 serait donc ainsi rédigé :

« Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque assemblée, le Premier ministre ou les présidents des deux assemblées conjointement ont la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de préparer un texte sur les dispositions restant en discussion. Lorsque l'urgence a été déclarée, la commission mixte-paritaire peut être réunie après une seule lecture. »

21. En sus de la modification prévue ci-dessus (*supra* 9) en ce qui concerne la mise en œuvre du troisième alinéa de l'article 49, le comité estime utile d'en modifier une partie du dispositif en prévoyant que l'engagement de responsabilité peut porter soit pour, soit contre un texte. A partir du moment où l'initiative parlementaire serait plus importante, il devient logique de prévoir que ce mécanisme de lien entre un texte et l'existence du Gouvernement puisse fonctionner soit à propos d'un projet gouvernemental, soit contre une proposition parlementaire.

Le texte proposé est, pour le troisième alinéa de l'article 49, le suivant :

« Lorsque l'adoption ou le rejet d'un texte lui paraît nécessaire pour l'exécution de son programme, le Premier ministre peut, après délibération du conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote de ce texte. Dans ce cas, le texte est considéré comme adopté ou rejeté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent. »

22. Le droit dont bénéficie à l'heure actuelle le Gouvernement d'amender le texte adopté par la commission mixte paritaire ne paraît pas conforme à la logique de cette procédure.

Pour éviter toutefois l'adoption par surprise de dispositions de dernière minute, le comité propose de restreindre ce droit d'amender dans le sens suivant :

#### Article 45 (troisième alinéa)

« Le texte élaboré par la commission mixte paritaire peut être inscrit pour approbation à l'ordre du jour des deux assemblées. Aucun amendement n'est recevable, sauf si les propositions de la commission mixte paritaire ont pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique. »

23. Une pratique fâcheuse qui tend à s'instituer permet à l'heure actuelle au Gouvernement de déposer devant le Parlement, parfois en grand nombre, des amendements comportant notamment des dispositions non soumises aux organismes dont la consultation est obligatoire. Cette pratique, qui tourne les règles de la procédure fixées à l'article 44, pourrait être combattue par une modification du deuxième alinéa de cet article, qui obligerait le Gouvernement à soumettre au Conseil d'Etat les amendements déposés avant l'ouverture du débat.

Le deuxième alinéa de l'article 44 serait ainsi rédigé :

« Avant l'ouverture du débat, les amendements du Gouvernement sont déposés après avis du Conseil d'Etat. »

24. L'augmentation du nombre des commissions permanentes dans chaque assemblée paraît souhaitable au comité.

Limitées dans leur nombre par la Constitution afin d'éviter les excès de spécialisation qu'a connus la IV<sup>e</sup> République, les commissions permanentes peuvent utilement voir porter ce nombre à huit.

Il paraît également opportun de prévoir que l'une d'entre elles se consacre au suivi des questions européennes : les débats autour de la révision constitutionnelle du 25 juin 1992 ont en effet montré que l'implication du Parlement devait être plus fermement marquée qu'elle ne l'est actuellement.

25. Le comité n'a pas cru devoir retenir la proposition figurant dans la lettre du Président de la République et tendant à ce que la loi puisse, en certains cas, être définitivement votée en commission. Il ne lui a pas paru que l'encouragement à une spécialisation des élus était une bonne chose pour la démocratie ni d'ailleurs que les critères permettant de réserver certains textes à cette procédure simplifiée fussent en eux-mêmes faciles à définir. Par ailleurs, la solution qui consisterait à faire autoriser le renvoi en commission par l'assemblée elle-même ne paraît pas de nature à apporter une véritable simplification du travail législatif. En outre, il existe d'ores et déjà des procédures abrégées qui permettent d'obtenir lorsque nécessaire le même résultat.

Le comité a regardé une telle réforme comme d'autant moins opportune que, si ses propositions sont suivies, le nombre des séances de travail du Parlement sera augmenté et les concurrences dues au cumul des mandats évitées.

Le comité se borne donc à proposer la modification suivante de l'article 43 dans son deuxième alinéa :

« Les projets et propositions pour lesquels une telle demande n'a pas été faite sont envoyés à l'une des commissions permanentes dont le nombre est limité à huit dans chaque assemblée. Une des commissions suit les travaux conduits dans le cadre de l'Union européenne et des communautés européennes. »

d) Les pouvoirs de contrôle.

26. La proposition du Président de la République tendant à la constitutionnalisation des commissions parlementaires d'enquête, dont le statut est à l'heure actuelle fixé par la loi, a paru très opportune au comité.

La question s'est posée à cette occasion d'une éventuelle amélioration des conditions de leur création et de leur champ d'investigation.

Sur le premier point, il a paru que le moment était venu de permettre la création d'une commission d'enquête à la demande d'une minorité des membres du Parlement. C'est là un élément de respiration démocratique qui, introduit dans les mœurs politiques françaises, devrait encourager à la fois une meilleure transparence et un exercice du contrôle parlementaire plus étendu et plus responsable.

Sur le second point, le comité a estimé, après un large débat, que l'interdiction faite aux commissions parlementaires d'enquête d'interférer avec le déroulement des procédures judiciaires pouvait être tempérée avec prudence. Il est utile d'assouplir le régime actuellement fixé par la loi organique qui, restreignant considérablement le domaine d'investigation des commissions, peut avoir pour effet de laisser le champ libre aux entreprises médiatiques. La protection des personnes entendues et le respect de l'indépendance de la procédure menée par l'autorité judiciaire doivent cependant être assurés.

Le comité propose de créer dans la Constitution un article 43-1 ainsi rédigé :

#### « Article 43-1

« Chaque assemblée peut créer des commissions d'enquête destinées à recueillir des éléments d'information sur des faits déterminés, sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales, ou sur l'évaluation des politiques publiques. Elles ne peuvent se prononcer sur les responsabilités personnelles encourues à l'occasion de faits donnant lieu à des poursuites judiciaires.

« Les conclusions des commissions d'enquête font l'objet d'un débat de séance publique, en présence du Gouvernement, deux mois au plus tard après le dépôt de leur rapport.

« Une loi organique fixe les conditions de création et de fonctionnement, ainsi que les pouvoirs d'investigation des commissions d'enquête. Elle prévoit leurs modalités de création, en particulier à l'initiative d'une minorité des membres de chaque assemblée, et les conditions dans lesquelles il peut être créé une commission d'enquête commune à l'Assemblée nationale et au Sénat.

« Une loi organique fixe les modalités de création des commissions d'enquête, en particulier à l'initiative d'une minorité des membres de chaque assemblée. Elle détermine également leurs règles de fonctionnement, leurs pouvoirs d'investigation ainsi que les conditions dans lesquelles il peut être créé une commission d'enquête commune à l'Assemblée nationale et au Sénat. Elle garantit les droits des personnes entendues et le respect des procédures judiciaires. »

#### B. - Un statut des parlementaires mieux adapté à la rénovation de leur fonction

Le statut des parlementaires doit être revu afin de compléter la rénovation de leur fonction envisagée ci-dessus.

a) Le cumul des mandats parlementaires avec les mandats locaux est une particularité du système français : on peut dès lors s'interroger sur son maintien.

27. Cette question a été assez longuement débattue au sein du comité. Tous ses membres ont reconnu qu'il était utile d'exclure de toute compatibilité avec le mandat parlementaire, les mandats de chef d'un exécutif départemental ou régional. La décentralisation et les nouveaux équilibres qu'elle a créés ou renforcés ne justifient plus l'addition de pouvoirs de nature locale et nationale dont les premiers sont souvent considérables.

Le comité a cependant estimé que la question de la compatibilité du mandat de parlementaire avec celle de maire se posait un peu différemment. L'organisation territoriale propre à la France, le risque d'une coupure entre les responsables communaux très éloignés des centres de décision et le lieu où s'exerce le pouvoir central, la tradition par laquelle l'exercice du pouvoir municipal forme en France les parlementaires en jouant le rôle assuré dans d'autres pays par le syndicalisme ou le tissu associatif, sont autant de raisons qui conduisent à ne pas retenir pour les maires une interdiction aussi stricte que pour les autres responsables d'exécutifs locaux.

En conséquence, le comité recommande que la loi organique, prise pour l'application de l'article 25 de la Constitution et fixant notamment le régime des incompatibilités prévoit l'interdiction du cumul du mandat de parlementaire avec celui de président de conseil général ou régional et avec celui de maire d'une commune de plus de 20 000 habitants.

b) L'importance prise par les règles de pluralisme et de financement des campagnes électorales justifie aux yeux du comité que les textes législatifs intervenant en la matière puissent être pris sur le fondement de principes constitutionnels.

28. Le comité propose en ce sens une modification de l'article 4 de la Constitution dont le deuxième alinéa serait ainsi rédigé :

« La loi détermine les conditions dans lesquelles l'Etat contribue au financement des campagnes électorales et des activités des partis et groupements politiques. Une loi organique fixe les règles qui assurent le respect des principes d'égalité et de libre information des citoyens dans les consultations électorales. »

c) La reconnaissance des droits de la minorité parlementaire, enfin, résulte de plusieurs des propositions faites dans le présent rapport.

Esquisse de ce que pourrait être dans l'avenir un véritable « statut de l'opposition », cette reconnaissance a paru assez importante en son principe pour qu'en soient ici rappelés les prémices :

- initiative de la création d'une commission d'enquête parlementaire (*supra*, 26) ;
- mode de désignation par le bureau des assemblées des membres de la « Cour de justice » qui serait compétente pour juger de la responsabilité pénale des ministres (*supra*, 12) ;
- initiative réservée à 1/5<sup>e</sup> des membres d'une assemblée parlementaire dans la procédure proposée ci-dessous du référendum d'initiative minoritaire (*infra*, 38) ;
- définition, enfin, d'une majorité qualifiée pour le vote de certaines lois impliquant une concertation avec l'opposition.

Ce dernier dispositif serait applicable à la révision constitutionnelle prévue à l'article 89 telle qu'elle a été revue et modifiée par le comité (*infra*, 41).

Il serait également applicable, en ce qui concerne la définition des règles essentielles touchant au mode de scrutin, conformément à la proposition faite au Premier ministre par la commission chargée d'examiner les conditions de réformes en matière d'élection des députés. Le comité a, dans sa majorité, retenu le principe de cette proposition qui n'est pas étrangère à sa propre mission.

29. Le comité recommande que soit insérée une disposition tendant à faire adopter à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés à l'Assemblée nationale les éléments fondamentaux du mode de scrutin comportant la définition du scrutin lui-même et les critères qui devraient présider au découpage des circonscriptions.

Dans l'esprit du comité une telle réforme devrait naturellement s'appliquer aussi au Sénat.

### III. - UN CITOYEN PLUS PRÉSENT

L'importance des règles relatives à l'équilibre institutionnel qui sont au cœur de la Constitution ne peut faire oublier que ce sont d'autres prescriptions, moins directement liées à l'organisation des pouvoirs publics qui donnent sa véritable portée au texte fondamental.

Le comité s'est donc attaché à rechercher quels étaient les modes d'expression de la souveraineté nationale, conçue dans toute son extension, qui demandaient à être révisés et renouvelés.

Il lui a semblé que les conditions d'exercice de la citoyenneté constituaient en elles-mêmes le domaine complémentaire qui donne à l'équilibre institutionnel tout son sens.

La nature des principes républicains qui fondent notre tradition nationale, renforcés par l'évolution de la démocratie française d'une part, et les interrogations que suscite parfois l'intégration de l'ensemble national à une construction plus vaste, celle de l'Union européenne dont les contours ne sont pas achevés d'autre part, incitent à rechercher les moyens de donner au citoyen un rôle plus actif dans les grands choix de la vie politique nationale et un accès plus direct à la protection par le droit.

Dans cette perspective, le comité a regardé comme très heureuses les deux réformes proposées par le Président de la République et qui n'ont pu jusqu'ici aboutir, tendant l'une à élargir aux libertés publiques le champ de la consultation populaire par voie de référendum, l'autre à ouvrir au justiciable la saisine du Conseil constitutionnel à l'encontre d'une disposition législative qui violerait les droits fondamentaux de la personne.

Il lui a paru utile de compléter ces deux réformes, notamment par deux importantes modifications de notre droit : l'une qui tend à mieux garantir le respect du pluralisme de l'audiovisuel dont le rôle est essentiel dans la vie civique ; l'autre qui intègre à notre système juridique « le référendum d'initiative minoritaire ».

Les autres modifications proposées sous les rubriques figurant dans la présente partie tendent quant à elles, et complémentarément, à renforcer l'autorité du droit. A cette fin, il convient de consacrer certains droits fondamentaux, d'améliorer les conditions dans lesquelles est assurée l'indépendance de la magistrature et, enfin, d'« actualiser » la Constitution sans se borner à en retirer les dispositions simplement caduques.

#### A. - Une autorité accrue du droit doit être recherchée en certains domaines

Une institution judiciaire respectée d'une part, et l'affirmation, d'autre part, de certains droits nouveaux solennellement garantis vont tout d'abord en ce sens.

a) Une institution judiciaire mieux assurée de son indépendance.

Le Président de la République a proposé dans sa lettre que soient revues la composition et les attributions du Conseil supérieur de la magistrature de manière à ce que l'indépendance des magistrats que cet organisme permet d'assurer soit plus clairement affirmée.

Le comité a retenu le cadre proposé à cet égard et propose une refonte du Conseil supérieur de la magistrature d'une certaine ampleur.

Il a, à cette occasion, revu l'ensemble du titre consacré à l'« autorité judiciaire » en estimant utile de lui apporter certaines modifications que traduit d'ailleurs l'intitulé nouveau du titre qu'il propose d'adopter.

30. Seraient ainsi consacrés tout d'abord les principes et les missions les plus fondamentaux de l'institution judiciaire.

Le comité propose, pour l'article 64 de la Constitution, une rédaction qui, à côté des magistrats du siège, consacre l'existence des magistrats du parquet, chargés du ministère public. L'hétérogénéité des fonctions de ces deux corps de la magistrature traduite par des missions spécifiques et par un statut différent, qui est rendue plus visible dès le texte constitutionnel, manifeste ainsi, à travers leur complémentarité, l'unité de la fonction judiciaire.

Le comité recommande que la loi organique prévue à l'article 64, dans la rédaction proposée, clarifie les conditions d'intervention du ministre de la justice dans l'exercice du ministère public.

Le comité propose la rédaction suivante :

#### « TITRE VIII

#### « De l'indépendance de la magistrature

#### « Article 64

- « Les juges statuent au nom du peuple français.
- « Le Président de la République est garant de l'indépendance de la magistrature.
- « Il est assisté par le Conseil supérieur de la magistrature.
- « Une loi organique porte statut des magistrats.
- « Les magistrats du siège sont inamovibles.
- « Les magistrats du parquet exercent le ministère public et veillent, dans les conditions fixées par une loi organique, à une égale application de la loi. »

#### Recommandations :

En renvoyant à une loi organique le soin de définir les principes d'une politique pénale qui constitue, qu'il s'agisse d'instructions générales ou d'instructions individuelles, la justification de la subordination hiérarchique du parquet au garde des sceaux, le comité a entendu recommander que soient par là définies les conditions permettant d'assurer le respect des principes constitutionnels d'égalité devant la loi, d'indépendance de la magistrature ainsi que le principe de légalité.

31. Seraient ensuite revues la composition et les attributions du Conseil supérieur de la magistrature.

La composition du Conseil supérieur de la magistrature se justifie de la façon suivante.

En premier lieu, la présidence en revient au Président de la République, garant de l'indépendance de la magistrature. Il nomme, sans contreseing, un seul de ses membres, le vice-président chargé de le suppléer.

En second lieu, dans le souci de donner au Conseil supérieur de la magistrature une composition équilibrée, il fait une place égale à des magistrats élus par leurs pairs et à des personnalités choisies par les présidents des deux assemblées et par deux hautes juridictions (voir *nota*).

L'organisme ainsi composé et qui se verrait transférer le pouvoir de nommer les magistrats du siège autres que ceux de la Cour de cassation et que les premiers présents de cours d'appel serait en mesure d'exercer, sans corporatisme et en toute indépendance, sa mission.

Celle-ci s'étendrait d'ailleurs, dans la limite des compétences du Conseil supérieur de la magistrature, à l'examen des conditions de fonctionnement de la justice et des problèmes tant individuels que généraux qui s'y rencontrent. C'est à cette fin que la possibilité lui est donnée de recevoir les plaintes et doléances tant des justiciables que des membres du corps judiciaire.

Le comité propose, pour l'article 65, la rédaction suivante :

#### « Article 65

« Le Président de la République préside le Conseil supérieur de la magistrature. Il nomme le vice-président qui peut le suppléer.

« Le Conseil supérieur de la magistrature comprend en outre cinq magistrats de l'ordre judiciaire élus et quatre personnalités n'appartenant pas à l'ordre judiciaire désignées respectivement par le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat, le Conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat. »

*Nota.* - En ce qui concerne la nomination d'un membre du Conseil supérieur de la magistrature par le Conseil constitutionnel, le comité, tout en l'estimant souhaitable en l'espèce, souligne qu'elle doit demeurer exceptionnelle et ne pas tenir lieu de précédent pour la composition d'autres organismes collégiaux.

« Le Conseil supérieur de la magistrature fait les propositions pour les nominations des magistrats du siège à la Cour de cassation et pour celles de premier président de cour d'appel.

« Il décide des nominations des autres magistrats du siège.

« Il reçoit, dans la limite de ses attributions, toutes plaintes et doléances relatives au fonctionnement de la justice. Il est consulté sur les grâces.

« Le Conseil supérieur de la magistrature statue comme conseil de discipline des magistrats du siège. Il est alors présidé par le premier président de la Cour de cassation.

« Une loi organique fixe les conditions d'application du présent article. »

#### Recommandations :

1. Les dispositions constitutionnelles ci-dessus supposeraient que la loi organique définisse les conditions de désignation des magistrats membres du Conseil supérieur de la magistrature.

Le comité propose que trois d'entre eux soient élus par le collège des magistrats des cours et tribunaux et du ministère de la justice, un par le collège des premiers présidents de cour d'appel. C'est le système retenu pour la commission d'avancement des magistrats institué par la loi organique du 25 février 1992. Le cinquième magistrat serait élu par le bureau de la Cour de cassation et pris parmi les magistrats du siège hors hiérarchie.

2. En ce qui concerne les attributions du Conseil supérieur de la magistrature, la loi organique devrait prévoir que le Conseil connaisse, dans la limite de ses attributions, des questions relatives au fonctionnement des juridictions, et qu'il établisse sur les questions relevant de sa compétence un rapport annuel public.

3. Il paraît enfin important de prévoir, également dans la loi organique, une saisine élargie du Conseil supérieur de la magistrature en matière disciplinaire : le garde des sceaux, éventuellement sur proposition du premier président de la Cour de cassation, ainsi que les premiers présidents de la cour d'appel, devraient pouvoir le saisir de toute question individuelle ou touchant au fonctionnement des juridictions. Le Conseil supérieur de la magistrature pourrait éventuellement se saisir lui-même, sur la base des « plaintes et doléances » qu'il recevrait, de toute question entrant dans ses attributions.

b) La consécration constitutionnelle de certains droits nouveaux paraît ensuite très opportune eu égard aux conditions d'évolution de la société française.

Les uns ont pour objet la recherche d'une meilleure protection des droits de la personne, les autres concernent les conditions d'exercice de la démocratie.

32. A la première de ces catégories appartient l'affirmation du respect de la vie privée et de la dignité de la personne.

Il a paru nécessaire au comité que ces droits déjà reconnus soient inscrits dans le texte de la Constitution.

Le comité propose de réécrire en ce sens l'article 66 :

#### « Article 66

« Nul ne peut être arbitrairement détenu. L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi.

« Chacun a droit au respect de sa vie privée et de la dignité de sa personne. »

33. Un autre droit se rattache quant à lui aux garanties de la libre communication affirmée par la déclaration des droits de l'homme.

Il a semblé au comité que les conditions dans lesquelles sont assurés la liberté et le pluralisme de la communication audiovisuelle méritaient d'être renforcés par la Constitution elle-même. En raison de sa spécificité, le domaine audiovisuel obéit à des contraintes de rareté et de technicité particulières ; par ailleurs, ils serait vain de ne pas tenir compte du rôle essentiel que jouent dans la société contemporaine l'information sonore et visuelle.

Ces considérations ont conduit le comité à faire une exception à son refus de constitutionnaliser les autorités indépendantes en faveur de l'organisme chargé de veiller au respect des libertés en ce domaine.

Le comité propose d'inscrire le principe de l'existence de cet organisme et celui de son indépendance à l'article 4 de la Constitution dont le dernier alinéa serait ainsi rédigé :

« La liberté et le pluralisme de la communication sont des conditions essentielles de la démocratie. Un organisme indépendant dont la composition et les missions sont fixées par une loi organique veille à leur respect dans le domaine de la communication audiovisuelle. Ses décisions sont soumises au contrôle du juge. Il présente au Parlement un rapport annuel sur son activité. »

34. Enfin, une meilleure définition du rôle et de la place des partis politiques, éléments de la formation et de l'expression du civisme, n'est pas sans rapport avec la définition de la citoyenneté et des droits qui lui sont attachés.

Le principe d'un financement transparent des campagnes électorales et des activités des partis ainsi que des règles essentielles assurant la qualité des consultations électorales fait l'objet d'une proposition du comité qui figure ci-dessus (*supra*, 28). La modification proposée inclut le respect de la libre information du citoyen dans les consultations électorales.

Le comité propose en outre de retoucher le premier alinéa de l'article 4 de la façon suivante :

« Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie et les lois de la République. »

B. - Une protection efficace des droits de la personne, une initiative accrue du citoyen, renforcent, d'un même mouvement, la démocratie et l'Etat de droit

35. La proposition du comité tend à protéger les droits fondamentaux de toute personne ; elle reprend pour l'essentiel le dispositif présenté en 1990 au Parlement : le Conseil constitutionnel pourrait être saisi, sur la demande d'un justiciable, par le Conseil d'Etat ou la Cour de cassation, d'une question préjudicielle portant sur la constitutionnalité d'une loi et soulevée devant une juridiction.

Cependant, le comité estime nécessaire de laisser au Parlement un délai de deux ans pour procéder à l'examen des lois antérieures à la réforme proposée et dont la constitutionnalité apparaîtrait douteuse.

Le comité recommande que la loi organique qui fixe la procédure ne permette pas d'y recourir devant les juridictions d'instruction.

Toutefois, elle devrait pouvoir être utilisée, en matière criminelle, devant la chambre d'accusation, afin que la question préjudicielle ne puisse être soulevée devant la cour d'assises.

Le comité propose que soient retenus les textes suivants :

« Article 61-1

« Les dispositions de la loi qui portent atteinte aux droits fondamentaux reconnus à toute personne par la Constitution peuvent être soumises au Conseil constitutionnel à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction.

« Le Conseil constitutionnel est saisi, à la demande d'un justiciable, sur renvoi du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation ou de toute juridiction ne relevant ni de l'un ni de l'autre. »

« Article 62 (deuxième alinéa)

« Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée. Elle ne peut être appliquée aux procédures en cours. »

36. Compte tenu du caractère juridictionnel plus marqué qu'est destiné à prendre le Conseil constitutionnel, le régime des incompatibilités applicables à ses membres semble insuffisamment strict.

Le comité propose que les fonctions de membres du Conseil constitutionnel soient rendues incompatibles avec l'exercice de tout mandat public électif. Les autres incompatibilités devraient être fixées par la loi organique du 7 novembre 1958 dont les dispositions, insuffisantes, devraient être revues. On pourrait s'inspirer du régime des incompatibilités applicables aux parlementaires.

Outre cette révision de la loi organique, le comité propose que l'article 57 de la Constitution soit ainsi rédigé :

« Article 57

« Les fonctions de membres du Conseil constitutionnel sont incompatibles avec celles de ministre et avec tout mandat public électif. Les autres incompatibilités sont fixées par une loi organique. »

37. L'élargissement du champ du référendum.

Les modifications proposées sont de deux sortes. La première tend à élargir le champ des matières pouvant faire l'objet d'un référendum.

La seconde tend à soumettre le texte proposé au référendum au contrôle du Conseil constitutionnel, ce qui implique que l'article 11 ne peut être utilisé pour modifier la Constitution.

La troisième est relative au référendum d'origine minoritaire (*infra*, 38).

En ce qui concerne l'élargissement du champ des matières pouvant faire l'objet d'une loi référendaire, la proposition ajoute aux dispositions actuelles de l'alinéa premier : « les garanties fondamentales des libertés publiques ».

Le principe de cette addition avait été proposé en 1984 par le Président de la République mais n'avait pas eu de suite au plan parlementaire.

Corrélativement, le texte proposé, tout en maintenant comme objet possible d'une loi référendaire l'autorisation de ratifier un traité qui, « sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions » y ajoute un « traité ayant les mêmes objets » (c'est-à-dire les garanties fondamentales des libertés publiques).

En revanche, pour des raisons évidentes, le texte proposé omet ce qui concerne l'approbation d'un accord de communauté (la Communauté visée par l'actuel article 11 étant celle du titre XII, aujourd'hui disparue).

Au total, la modification proposée tend à permettre de confier aux citoyens le vote de lois intéressant les libertés publiques, ce qui est une double avancée sur le terrain des droits de l'homme et sur celui de la participation des citoyens.

Le contrôle du Conseil constitutionnel fait l'objet d'un alinéa qui serait ajouté au texte de l'article 11.

Ce contrôle serait exercé préventivement, c'est-à-dire au vu du projet de loi ou du traité en cause et avant qu'il ne soit recouru au référendum. Il a deux objets :

Tout d'abord, ceci permettrait d'éviter que, par le biais de consultations référendaires provoquées dans un moment de trouble ou de violente émotion peu propice à la réflexion, des données institutionnelles fondamentales ou des libertés ou droits essentiels ne soient mis en cause.

Ensuite, un tel contrôle implique nécessairement que le référendum ne peut être utilisé pour une révision de la Constitution.

Mais, pour apprécier à sa juste valeur le texte ainsi proposé, il faut le mettre en rapport avec celui que le comité propose en matière de révision de la Constitution (art. 89). Les deux textes sont pour le comité totalement solidaires l'un de l'autre.

On sait en effet que l'article 11 a été utilisé deux fois (en 1962 et en 1969) pour proposer au référendum, sans examen préalable par les assemblées, une révision constitutionnelle. Si le référendum de 1969 a été négatif, celui de 1962 a permis de remettre au suffrage universel direct l'élection du Président de la République. La prohibition de cette pratique doit donc être mûrement réfléchie et, à vrai dire, ne peut guère se concilier avec le maintien du *statu quo* en ce qui concerne la procédure de révision définie par l'article 89.

L'utilisation de l'article 11 pour une révision de la Constitution était, du point de vue juridique, condamnée par une doctrine dominante mais non unanime. Du point de vue politique de nombreux commentateurs la justifiaient par la difficulté d'accepter la procédure de l'article 89 qui permettait à une seule des assemblées d'interdire durablement et même indéfiniment une révision constitutionnelle recueillant l'adhésion de la majorité des citoyens.

C'est pourquoi, politiquement et, dans un sens, même juridiquement, l'exclusion du référendum sans intervention préalable du Parlement qui résulterait du texte proposé pour l'article 11 est expliquée sinon conditionnée par une révision de l'article 89.

On verra, avec l'examen de la proposition faite par le comité sur cet article, que l'article 89 serait modifié dans le sens d'un rééquilibrage des pouvoirs d'initiative et de décision appartenant, en matière de révision constitutionnelle, au chef de l'Etat, aux assemblées et à la nation.

38. Le référendum d'initiative minoritaire constitue une réforme qui, sous réserve de certaines précautions, élargirait la démocratie.

La difficulté consiste à concilier l'initiative citoyenne qui est la raison d'être d'une telle réforme et les nécessaires garanties dont il convient de l'entourer afin d'éviter les excès de toute nature auxquels pourrait conduire le choix de certains thèmes de société et le débat qui s'ensuivrait.

Le maturité de la démocratie française, les instruments institutionnels dont elle dispose afin de veiller à ce que le droit ne soit pas dévoyé, incitent le comité à proposer les grandes lignes d'une telle réforme qui, complétant l'initiative présidentielle, trouverait à s'appliquer aux mêmes matières, au premier rang desquelles les libertés publiques. Il convient de rappeler que dans la proposition faite (*supra*, 37) l'article 11 ne permet pas une modification de la Constitution.

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. Enfin, le Conseil constitutionnel devrait contrôler la conformité à la Constitution du texte proposé avant l'ouverture à la signature des citoyens.

Il convient de remarquer que la loi référendaire comme toute autre loi a une autorité inférieure à celle des engagements internationaux ; le Conseil constitutionnel devrait donc déclarer comme sans effet une proposition (et d'ailleurs un projet) de loi référendaire contraire à un engagement international et s'opposer à la poursuite de la procédure.

L'article 11 de la Constitution serait, pour inclure les deux réformes proposées ci-dessus (37 et 38), ainsi rédigé :

« Article 11

« I. - 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 ou les garanties fondamentales des libertés publiques, ou tendant à autoriser la ratification ou l'approbation d'un engagement international ayant les mêmes objets ou relatif à l'organisation internationale, ou ayant des incidences sur le fonctionnement des institutions.

« Le projet ne peut être soumis au référendum qu'après constatation par le Conseil constitutionnel de sa conformité à la Constitution.

« II. - Un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa du présent article peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales.

« La proposition des parlementaires est transmise au Conseil constitutionnel qui, après déclaration de sa conformité à la Constitution, organise la collecte des pétitions des électeurs et, après vérification de leur nombre et de leur validité, les transmet au Parlement. Si la proposition n'est pas adoptée par le Parlement dans les quatre mois, le Conseil constitutionnel décide de l'organisation d'un référendum.

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

« Une loi organique fixe les règles d'organisation des référendums et les modalités d'application du présent article. »

**B. - L'actualisation du texte fondamental jointe à l'assouplissement de sa procédure de révision participent de la progression du droit. Ils sont de nature à la rendre plus effective et plus lisible**

Le Président de la République a, dans sa lettre, demandé au comité de procéder à l'actualisation de la Constitution en vue d'en retirer les dispositions caduques - telles les dispositions touchant aux institutions de la communauté francophone - et d'y ajouter éventuellement certaines modifications importantes survenues dans notre droit.

39. Le retrait des dispositions caduques de la Constitution est aussi l'occasion d'une mise en valeur des liens de la République avec les peuples du monde, les Etats auxquels elle était traditionnellement associée, et de sa participation à la construction européenne.

Sans commenter davantage les dispositions proposées et qui figurent en Annexe, le comité souligne que l'actualisation de la Constitution a également été l'occasion d'intégrer dans ce texte certaines modifications qui, sans être de pure forme, parlent d'elles-mêmes : ainsi en est-il de la nouvelle dénomination du Conseil économique et social à laquelle serait adjointe l'expression « de la République » et de la possibilité donnée aux assemblées parlementaires de le consulter.

40. Au premier rang des importantes modifications intervenues dans notre droit, figure la réforme de la décentralisation accomplie depuis 1982 par voie législative.

Conscient qu'il était utile de prendre acte dans le texte constitutionnel des éléments les plus fondamentaux de cette réforme, le comité a retenu certaines des propositions faites par le Président de la République, en a rejeté d'autres et a enfin proposé les modifications qu'il estime utiles.

Elles sont assorties d'une recommandation sur laquelle il attire l'attention des pouvoirs publics.

Le comité propose tout d'abord, comme l'y invite le Président de la République, de donner à la région, collectivité territoriale créée par la loi, le statut constitutionnel qui est celui des autres collectivités territoriales.

**Recommandation :**

En regardant comme opportun de doter la région d'un statut constitutionnel équivalent à celui des autres collectivités territoriales, le comité n'a pas pour autant acquiescé à la superposition des niveaux de compétence qui résulte de la décentralisation et qui conduit à l'heure actuelle à une situation préoccupante caractérisée par la confusion des attributions et l'insuffisance du contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales.

Cette question ne pouvant être résolue par la voie constitutionnelle, il importe d'attirer l'attention des pouvoirs publics sur les excès de toute nature engendrés si ce n'est par le nombre des communes françaises, du moins par la multiplication des échelons territoriaux d'administration du pays.

Il est de la responsabilité des autorités publiques de rechercher dans l'avenir des solutions à cette situation, soit par la redistribution des compétences, soit par la réduction du nombre de certaines collectivités, soit ou parallèlement, enfin, par la mise en place d'un véritable contrôle des actes des collectivités territoriales.

Le comité a ensuite regardé comme opportune la proposition selon laquelle les collectivités peuvent être administrées par une même assemblée délibérante lorsque la délimitation de leurs territoires sont identiques.

En revanche il ne lui a pas paru utile de prévoir que les collectivités territoriales soient libres de lever l'impôt : la situation actuelle telle qu'elle résulte de la jurisprudence du Conseil constitutionnel est caractérisée par un équilibre suffisant entre le pouvoir reconnu au législateur par l'article 34 de déterminer les impôts nationaux et locaux et le principe de libre administration des collectivités territoriales qui veut que, à l'intérieur de certaines limites, celles-ci soient libres de voter le taux de leurs ressources fiscales.

Enfin, le comité, prenant acte de la révision constitutionnelle du 25 juin 1992 par laquelle il a été prévu que les éléments essentiels du statut des territoires d'outre-mer soient fixés par la loi organique, propose, au vu des difficultés d'application que paraît entraîner une certaine imprécision de ce texte, d'en préciser la rédaction. Il s'agit seulement de permettre, dans les matières qui sont de la compétence territoriale, l'extension aux territoires d'outre-mer de la législation métropolitaine sans passer par la procédure plus lourde de la loi organique, laquelle aurait pour effet paradoxal de ralentir en la matière les progrès du droit.

Le comité propose, sous le titre XII (Des collectivités territoriales) les textes suivants :

**« Article 72**

« Les communes, les départements, les régions et les territoires d'outre-mer s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi. Il en est de même des autres collectivités territoriales dotées par la loi d'un statut particulier.

« Le délégué du Gouvernement a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois ».

**« Article 74**

« Les territoires d'outre-mer de la République ont une organisation particulière tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République.

« Les règles relatives à l'organisation et aux compétences des institutions propres des territoires d'outre-mer sont fixées et modifiées par des lois organiques après consultation des assemblées territoriales intéressées. Toutefois, dans les domaines relevant de la compétence territoriale, des lois ou ordonnances peuvent, après avis des assemblées territoriales intéressées, étendre sans les modifier des dispositions législatives applicables dans les départements.

« Dans les domaines relevant de la compétence de l'Etat, des lois ou ordonnances qui contiennent ou modifient des dispositions particulières aux territoires d'outre-mer sont soumises à l'avis préalable des assemblées territoriales intéressées. »

**« Article 76**

« Lorsque deux collectivités territoriales ont le même territoire, leur administration peut être assurée par un même conseil dans les conditions définies par la loi. »

41. A la lumière des difficultés et controverses, les conditions de la révision constitutionnelle doivent être assouplies.

Le texte proposé apporte à l'article 89 des modifications diverses dont chacune a son objet propre mais dont l'ensemble tend, en liaison avec les modifications proposées pour l'article 11, à un rééquilibrage des compétences réparties, en matière de révision constitutionnelle, entre le chef de l'Etat, les deux chambres et la nation dont la réunion forme le pouvoir suprême de la République, c'est-à-dire le pouvoir constituant.

Tout d'abord, selon le texte proposé, rien ne serait changé en matière d'initiative de la révision constitutionnelle : elle appartiendrait toujours, comme maintenant, « au Président de la République sur proposition du Premier ministre et aux membres du Parlement ».

Mais une première modification intervient dans l'hypothèse prévue par l'article 89 actuel, où les deux assemblées votent le même texte. En ce cas, l'option du Président de la République entre l'approbation par voie de référendum et l'approbation par le congrès à la majorité des trois cinquièmes n'est ouverte que pour les projets de révision, c'est-à-dire pour les textes présentés par le chef de l'Etat. Le texte du comité tend à ouvrir cette option également pour les propositions de révision, c'est-à-dire les textes d'origine parlementaire. Ceux-ci pourraient, en place du référendum, faire, selon le choix du Président de la République, l'objet d'une approbation par le congrès tout comme les textes d'origine présidentielle. La justification de

cette modification est simple : la dispense du référendum est raisonnable dès lors que l'on peut escompter une majorité des trois cinquièmes au congrès. Cette considération est valable quelle que soit l'origine, présidentielle ou parlementaire, de la révision proposée.

La seconde modification est beaucoup plus importante. Elle vise à la fois à une plus grande facilité donnée aux procédures de révision et à la prévention de blocages possibles.

L'hypothèse visée est celle où un projet ou une proposition de révision n'est pas, après deux lectures par chaque assemblée, voté en termes identiques par chacune d'elles, mais où l'une des deux chambres lui a apporté trois cinquièmes des suffrages exprimés. En ce cas, le Président de la République peut demander à la nation de décider en soumettant le texte voté à un référendum.

Ces dispositions qui, en elles-mêmes, améliorent le système existant ont, d'un point de vue plus général, l'avantage d'un rééquilibrage des composantes du pouvoir constituant.

Quatre considérations illustrent cette affirmation.

En premier lieu, si une constitution, pacte fondamental, doit être moins facile à modifier que la législation ordinaire, sa rigidité ne doit pas aller jusqu'à permettre le blocage indéfini des institutions. Notre histoire constitutionnelle ne manque pas d'exemples regrettables de constitutions abolies, violées ou tournées avec l'assentiment tacite des citoyens ou du moins sans en émouvoir la majorité parce que leur révision était de fait impossible. Comme on l'a déjà dit, la révision de l'article 11 proposée ci-dessus, qui interdit l'usage de ce texte pour opérer une révision constitutionnelle, ne se justifie pleinement que si les risques de blocage que comporte l'article 89 actuel sont supprimés.

En second lieu, il en est d'autant plus ainsi que le respect de la Constitution est assuré de manière efficace par le juge constitutionnel. Mais celui-ci n'est lui-même qu'un pouvoir constitué. Quand il censure une loi, il ne prétend pas interdire l'édiction de telle ou telle règle. Il se borne à censurer une incompétence qui a consisté à vouloir prescrire en forme législative ce qui n'aurait pu être prescrit qu'en forme de révision constitutionnelle. Pour que cette analyse - qui donne sa légitimité au juge constitutionnel subordonné au pouvoir constituant - ne soit pas un leurre, il faut que la voie de la révision constitutionnelle demeure raisonnablement accessible.

En troisième lieu, comme le veut l'esprit de la Constitution, en matière de révision les deux assemblées ont des pouvoirs égaux. Mais cette égalité n'implique pas que chacune d'elles ait un droit de veto sur les décisions de l'autre. Aussi, lorsqu'une divergence persistante se manifeste, il est sage que le Président de la République puisse, pourvu que l'une des assemblées se décide à une majorité des trois cinquièmes, demander au peuple de se prononcer.

Enfin, le texte proposé procède d'une prise en compte des principes démocratiques. Il se ramène pour l'essentiel à ceci :

La révision du pacte fondamental ne peut pas se faire aussi simplement que celle de la loi ordinaire par la manifestation de la volonté d'un seul des organes parlant au nom de la nation ; on ne peut, sous peine d'un immobilisme irréaliste et périlleux, exiger leur unanimité. Mais si l'on institue des procédures - au pluriel - dont la variété assure qu'aucune révision ne peut être imposée ni empêchée par un seul des organes de la représentation (le Président de la République, l'une et l'autre assemblée) et si en cas de désaccord la nation est arbitre, on a fait droit à la philosophie de l'Etat démocratique et à l'idée de Constitution.

L'article 89 de la Constitution, devenu dans le cadre des modifications proposées dans le présent rapport, l'article 82 serait ainsi rédigé :

#### « Article 82

« L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République sur proposition du Premier ministre et aux membres du Parlement.

« Lorsque le projet ou la proposition de révision a été voté par les deux assemblées en termes identiques, la révision est définitive après avoir été approuvée par référendum. Toutefois, le projet ou la proposition de révision n'est pas présenté au référendum lorsque le Président de la République décide d'en soumettre le texte au Parlement convoqué en congrès : dans ce cas, le projet ou la proposition de révision n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Le bureau du congrès est celui de l'Assemblée nationale.

« Lorsque le projet ou la proposition n'a pas été voté en termes identiques après deux lectures par chaque assemblée, le Président de la République peut soumettre au référendum le texte adopté à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés par l'une ou l'autre des assemblées.

« Aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire.

« La forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision. »

Fait à Paris, le 15 février 1993.

*Le président,*  
GEORGES VEDEL

*Le rapporteur général,*  
MARIE-FRANÇOISE BECHTEL

## ANNEXE

### PROPOSITIONS DE MODIFICATIONS DE LA CONSTITUTION

#### Préambule

Le peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946. Il reconnaît le principe de la libre détermination des peuples.

#### Article 1<sup>er</sup>

La République française participe à la construction de l'Europe et contribue, avec tous les peuples du monde, aux efforts des Nations Unies en faveur du développement et de la paix.

#### Article 4

Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie et les lois de la République.

La loi détermine les conditions dans lesquelles l'Etat contribue au financement des campagnes électorales et des activités des partis et groupements politiques. Une loi organique fixe les règles qui assurent le respect des principes d'égalité et de libre information des citoyens dans les consultations électorales.

La liberté et le pluralisme de la communication sont des conditions essentielles de la démocratie. Un organisme indépendant dont la composition et les missions sont fixées par une loi organique veille à leur respect dans le domaine de la communication audiovisuelle. Ses décisions sont soumises au contrôle du juge. Il présente au Parlement un rapport annuel sur son activité.

#### 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'Etat.

Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités.

#### Article 6

Le Président de la République est élu pour sept ans au suffrage universel direct. Son mandat prend fin le 15 mars de la septième année suivant l'élection.

Les modalités du présent article sont fixées par une loi organique.

#### Article 11

I. - 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 ou les garanties fondamentales des libertés publiques, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité ayant les mêmes objets ou relatif à l'organisation internationale, ou ayant des incidences sur le fonctionnement des institutions.

Le projet ne peut être soumis au référendum qu'après constatation par le Conseil constitutionnel de sa conformité à la Constitution.

II. - Un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa du présent article peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales.

La proposition des parlementaires est transmise au Conseil constitutionnel qui, après déclaration de sa conformité à la Constitution, organise la collecte des pétitions des électeurs et, après vérification de leur nombre et de leur validité, les transmet au Parlement. Si la proposition n'est pas adoptée par le Parlement dans les quatre mois, le Conseil constitutionnel décide de l'organisation d'un référendum.

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

Une loi organique fixe les règles d'organisation des référendums et les modalités d'application du présent article.

#### Article 13

Le Président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en conseil des ministres.

Les décrets délibérés en conseil des ministres ne peuvent être abrogés ou modifiés que par des décrets pris dans les mêmes formes lorsque cette délibération est exigée par une disposition constitutionnelle ou législative.

Le Président de la République nomme en conseil des ministres les conseillers d'Etat, le grand chancelier de la Légion d'honneur, le Médiateur de la République, les ambassadeurs et envoyés extraordinaires, les conseillers maîtres à la Cour des comptes, les préfets, les représentants du Gouvernement dans les territoires d'outre-mer, les officiers généraux, les recteurs des académies, les directeurs des administrations centrales et les titulaires des emplois définis par une loi organique.

La loi détermine les autres emplois auxquels nomme le Président de la République.

#### Article 15

Le Président de la République est le chef des armées. Il nomme les officiers des armées de terre, de mer et de l'air ; il peut déléguer son pouvoir de nomination au Premier ministre dans les conditions fixées par une loi.

Le Président de la République préside les conseils et comités supérieurs de la défense nationale.

#### Article 16

Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier ministre, des présidents des assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel.

Il en informe la nation par un message.

Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission. Le Conseil constitutionnel est consulté à leur sujet.

Le Parlement se réunit de plein droit.

L'Assemblée nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels.

Le Conseil constitutionnel constate, soit à l'initiative du Président de la République, soit à la demande conjointe du président du Sénat et du président de l'Assemblée nationale, que les conditions exigées pour l'application du présent article ne sont plus réunies. Il précise à partir de quelle date chacune des mesures prises en application du premier alinéa ne pourra plus être mise en œuvre.

#### Article 19

Les actes du Président de la République autres que ceux prévus aux articles 8 (1<sup>er</sup> alinéa), 11, 12, 16, 18, 54, 56, 61 et 65 (1<sup>er</sup> alinéa) sont contresignés par le Premier ministre et, le cas échéant, par les ministres responsables.

#### Article 20

Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation. Il dispose de l'administration et de la force armée.

Dans les quinze jours qui suivent sa nomination, le Premier ministre engage la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale, selon la procédure prévue au premier alinéa de l'article 49. Hors session, le Parlement est réuni spécialement à cet effet. En cas de dissolution, le délai court à compter de la réunion de l'Assemblée nationale.

Le Gouvernement est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50.

#### Article 21

Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement. Il est responsable de l'organisation de la défense nationale. Il assure l'exécution des lois. Il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires, sous réserve des dispositions des articles 13 et 15.

Il peut déléguer de ses pouvoirs aux ministres.

Il supplée, le cas échéant, le Président de la République dans la présidence des conseils et comités prévus à l'article 15.

Il peut, à titre exceptionnel, le suppléer pour la présidence d'un conseil des ministres en vertu d'une délégation expresse et pour un ordre du jour déterminé.

#### Article 23

Les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire, la présidence d'un exécutif ou d'une assemblée d'une des collectivités territoriales mentionnées à l'article 72, les fonctions de maire, toute fonction de représentation professionnelle à caractère national et tout emploi public ou toute activité professionnelle.

Un membre du Gouvernement ne peut exercer qu'un seul mandat électif au sein des assemblées des collectivités territoriales.

Une loi organique fixe les conditions dans lesquelles il est pourvu au remplacement des titulaires de tels mandats, fonctions ou emplois.

Le remplacement des membres du Parlement a lieu conformément aux dispositions de l'article 25.

#### Article 24

Le Parlement vote la loi. Il en évalue les résultats. Il contrôle l'action du Gouvernement.

Il comprend l'Assemblée nationale et le Sénat.

Les députés à l'Assemblée nationale sont élus au suffrage direct.

Le Sénat est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République. Les Français établis hors de France sont représentés au Sénat.

#### Article 25

Une loi organique fixe la durée des pouvoirs de chaque assemblée, le nombre de ses membres, leur indemnité, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités.

Elle fixe également les conditions dans lesquelles sont élues les personnes appelées à assurer le remplacement des députés et des sénateurs, en cas de vacance du siège, jusqu'au renouvellement total ou partiel de l'assemblée à laquelle ils appartenaient ou leur remplacement temporaire en cas d'acceptation par eux de fonctions gouvernementales.

En ce dernier cas, le parlementaire cesse au bout d'un mois d'appartenir à l'assemblée dans laquelle il siégeait ; toutefois, après un délai de six mois à dater de la cessation de ses fonctions gouvernementales, il retrouve son mandat jusqu'à l'expiration de celui-ci.

#### Article 28

Le Parlement se réunit de plein droit en session ordinaire du premier mardi d'octobre au dernier vendredi de juin, pour une durée qui ne peut excéder cent cinquante jours de séance. Des séances supplémentaires ont lieu de droit à la demande du Gouvernement.

#### Article 34

La loi fixe les règles concernant :

- les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; les sujétions imposées par la défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ;
- la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et libéralités ;
- la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ; la procédure pénale ; l'amnistie ; la création de nouveaux ordres de juridiction et le statut des magistrats ;
- l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature ; le régime d'émission de la monnaie.

La loi fixe également les règles concernant :

- le régime électoral des assemblées parlementaires et des assemblées locales ;
- la création de catégories d'établissements publics ;
- les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat ;
- les nationalisations d'entreprises et les transferts de propriétés d'entreprises du secteur public au secteur privé.

La loi détermine les principes fondamentaux :

- de l'organisation générale de la défense nationale ;
- de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources ;
- de l'enseignement ;
- du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ;
- du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale.

Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

Des lois de programme déterminent les objectifs de l'action économique et sociale de l'Etat.

Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique.

#### Article 35

La déclaration de guerre est autorisée par le Parlement.  
Toute intervention des forces armées de la France à l'extérieur du territoire de la République fait l'objet d'une déclaration du Gouvernement devant le Parlement au plus tard huit jours après son déclenchement. Cette déclaration est suivie d'un débat. Hors session, le Parlement est réuni spécialement à cet effet.

#### Article 36

L'état de siège et l'état d'urgence sont décrétés en conseil des ministres.  
Leur prorogation au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par le Parlement.

#### Article 43

Les projets et propositions de loi sont, à la demande du Gouvernement ou de l'assemblée qui en est saisie, envoyés pour examen à des commissions spécialement désignées à cet effet.  
Les projets et propositions pour lesquels une telle demande n'a pas été faite sont envoyés à l'une des commissions permanentes dont le nombre est limité à huit dans chaque assemblée. Une des commissions suit les travaux conduits dans le cadre de l'Union européenne et des communautés européennes.

#### Article 43-1

Chaque assemblée peut créer des commissions d'enquête destinées à recueillir des éléments d'information sur des faits déterminés, sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales, ou sur l'évaluation des politiques publiques. Elles ne peuvent se prononcer sur les responsabilités personnelles encourues à l'occasion de faits donnant lieu à des poursuites judiciaires.

Les conclusions des commissions d'enquête font l'objet d'un débat en séance publique, en présence du Gouvernement, deux mois au plus tard après le dépôt de leur rapport.

Une loi organique fixe les modalités de création des commissions d'enquête, en particulier à l'initiative d'une minorité des membres de chaque assemblée. Elle détermine également leurs règles de fonctionnement, leurs pouvoirs d'investigation, ainsi que les conditions dans lesquelles il peut être créé une commission d'enquête commune à l'Assemblée nationale et au Sénat. Elle garantit les droits des personnes entendues et le respect des procédures judiciaires.

#### Article 44

Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement.

Avant l'ouverture du débat, les amendements du Gouvernement sont déposés après avis du Conseil d'Etat.

Après l'ouverture du débat, le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission.

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.

#### Article 45

Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique.

Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque assemblée ou si le Gouvernement a déclaré l'urgence, après une seule lecture pour chacune d'entre elles, le Premier ministre ou, conjointement, les présidents des deux assemblées ont la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de préparer un texte sur les dispositions restant en discussion.

Le texte élaboré par la commission mixte paritaire peut être inscrit pour approbation à l'ordre du jour des deux assemblées. Aucun amendement n'est recevable, sauf si le texte retenu par la commission mixte paritaire a pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique.

Si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si ce texte n'est pas adopté dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et le Sénat, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. En ce cas, l'Assemblée nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle, modifié, le cas échéant, par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat.

#### Article 47-1

Le Gouvernement présente chaque année au Parlement un rapport sur les comptes prévisionnels des régimes obligatoires de base de sécurité sociale.

Au vu de ce rapport le Parlement délibère sur les objectifs de ces régimes, les conditions de leur équilibre financier et sur les ressources provenant d'une part du budget général et d'autre part des contributions fiscales affectées qui seront consacrées à leur financement.

Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article.

#### Article 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.

Une séance par semaine est réservée par priorité, à l'initiative de chaque assemblée, à la discussion des projets et propositions de loi, aux questions des membres du Parlement, à des débats et aux réponses du Gouvernement.

#### Article 49

Le Premier ministre, après délibération du conseil des ministres, engage devant l'Assemblée nationale la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou sa politique.

L'Assemblée nationale met en cause la responsabilité du Gouvernement par 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.

Lorsque l'adoption ou le rejet d'un texte lui paraît nécessaire pour l'exécution du programme du Gouvernement, le Premier ministre peut, après délibération du conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur ce texte. Dans ce cas, le texte est considéré comme adopté ou rejeté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent.

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

#### Article 53

Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi. Lorsque l'engagement international est susceptible d'être accompagné de réserves ou de déclarations, celles-ci doivent être également autorisées par la loi.

Les traités et accords mentionnés au premier alinéa du présent article ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés.

Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées.

#### Article 56

Le Conseil constitutionnel comprend neuf membres, dont le mandat dure neuf ans et n'est pas renouvelable. Le Conseil constitutionnel se renouvelle par tiers tous les trois ans. Trois des membres sont nommés par le Président de la République, trois par le président de l'Assemblée nationale, trois par le président du Sénat.

Le président est nommé par le Président de la République. Il a voix prépondérante en cas de partage.

#### Article 57

Les fonctions de membre du Conseil constitutionnel sont incompatibles avec celles de ministre ainsi qu'avec tout mandat public électif. Les autres incompatibilités sont fixées par une loi organique.

#### Article 61-1

Les dispositions de loi qui portent atteinte aux droits fondamentaux reconnus à toute personne par la Constitution peuvent être soumises au Conseil constitutionnel à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction.

Le Conseil constitutionnel, à la demande d'un justiciable, est saisi sur renvoi du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation ou de toute juridiction ne relevant ni de l'un ni de l'autre.

Le présent article ne s'appliquera aux lois antérieures à sa promulgation que deux ans après celle-ci.

## Article 62

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

Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée. Elle ne peut être appliquée aux procédures en cours.

Les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours ; elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles.

## Article 63

Une loi organique détermine les règles d'organisation et de fonctionnement du Conseil constitutionnel, la procédure qui est suivie devant lui, et notamment les délais ouverts pour le saisir de contestations.

Elle détermine également les règles applicables au contentieux des opérations préalables aux consultations dont le Conseil constitutionnel assure la régularité.

## TITRE VIII

## DE L'INDÉPENDANCE DE LA MAGISTRATURE

## Article 64

Les juges statuent au nom du peuple français.

Le Président de la République est garant de l'indépendance de la magistrature.

Il est assisté par le Conseil supérieur de la magistrature.

Une loi organique porte statut des magistrats.

Les magistrats du siège sont inamovibles.

Les magistrats du parquet exercent le ministère public et veillent, dans les conditions fixées par une loi organique, à une égale application de la loi.

## Article 65

Le Président de la République préside le Conseil supérieur de la magistrature. Il nomme le vice-président qui peut le suppléer.

Le Conseil supérieur de la magistrature comprend en outre cinq magistrats de l'ordre judiciaire élus et quatre personnalités n'appartenant pas à l'ordre judiciaire désignées respectivement par le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat, le Conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat.

Le Conseil supérieur de la magistrature fait des propositions pour les nominations des magistrats du siège de la Cour de cassation et pour celles de premier président de cour d'appel.

Il décide des nominations des autres magistrats du siège.

Il reçoit, dans la limite de ses attributions, toutes plaintes et doléances relatives au fonctionnement de la justice.

Il est consulté sur les grâces.

Le Conseil supérieur de la magistrature statue comme conseil de discipline des magistrats du siège. Il est alors présidé par le premier président de la Cour de cassation.

## Article 66

Nul ne peut être arbitrairement détenu. L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi.

Chacun a droit au respect de sa vie privée et de la dignité de sa personne.

## Article 68

Le Président de la République n'est responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions qu'en cas de haute trahison. Il ne peut être mis en accusation que par les deux assemblées statuant par un vote identique au scrutin public et à la majorité absolue des membres les composant ; il est jugé par la Haute Cour de justice.

## TITRE X

DE LA RESPONSABILITÉ PÉNALE  
DES MEMBRES DU GOUVERNEMENT

## Article 69

Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés crimes et délits au moment où ils ont été commis.

Ils sont jugés par une Cour de justice présidée par le premier président de la Cour de cassation ou par un président de chambre désigné par celui-ci et composée, en outre, de deux magistrats du siège de la Cour de cassation désignés par le bureau de cette juridiction et de huit jurés parlementaires désignés en nombre égal par

l'Assemblée nationale et par le Sénat, pris sur une liste établie par le bureau de chaque assemblée dans des conditions garantissant l'impartialité de la Cour.

Pour la définition des crimes et délits ainsi que pour la détermination des peines qui leur sont attachées, le droit commun est applicable.

Le procureur général près la Cour de cassation reçoit les plaintes et dénonciations et les soumet, avec ses réquisitions, à une commission d'instruction composée de cinq magistrats du siège de la Cour de cassation.

Une loi organique fixe les conditions de désignation des membres de la Cour de justice et de la commission d'instruction. Elle détermine les règles de fonctionnement de ces juridictions ainsi que la procédure applicable devant elles.

## TITRE XI

## LE CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DE LA RÉPUBLIQUE

## Article 70

Le Conseil économique et social de la République, saisi par le Gouvernement, donne son avis sur les projets et propositions de loi et sur les projets d'ordonnance ou de décret qui lui sont soumis.

Un membre du Conseil économique et social de la République peut être désigné par celui-ci pour exposer devant les assemblées parlementaires l'avis du Conseil sur les projets ou propositions de loi qui lui sont soumis.

Le Conseil économique et social de la République peut être également consulté par le Gouvernement, l'Assemblée nationale ou le Sénat sur tout problème de caractère économique ou social intéressant la République. Tout plan ou tout projet de loi de programme à caractère économique ou social lui est soumis pour avis.

## Article 71

La composition du Conseil économique et social de la République et ses règles de fonctionnement sont fixées par une loi organique.

## TITRE XII

## DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

## Article 72

Les communes, les départements, les régions et les territoires d'outre-mer s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi. Il en est de même des autres collectivités territoriales dotées par la loi d'un statut particulier.

Le délégué du Gouvernement a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.

## Article 74

Les territoires d'outre-mer de la République ont une organisation particulière tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République.

Les règles relatives à l'organisation et aux compétences des institutions propres des territoires d'outre-mer sont fixées et modifiées par des lois organiques après consultation des assemblées territoriales intéressées. Toutefois, dans les domaines relevant de la compétence territoriale, des lois ou ordonnances peuvent, après avis des assemblées territoriales intéressées, étendre sans les modifier des dispositions législatives applicables dans les départements.

Dans les domaines relevant de la compétence de l'Etat, des lois ou ordonnances qui contiennent ou modifient des dispositions particulières aux territoires d'outre-mer sont soumises à l'avis préalable des assemblées territoriales intéressées.

## Article 76

Lorsque deux collectivités territoriales ont le même territoire, leur administration peut être assurée par un même conseil dans les conditions définies par la loi.

## TITRE XIII

## DES ACCORDS D'ASSOCIATION

## Article 77

La République peut conclure des accords avec des Etats qui désirent s'associer à elle pour développer en commun leurs cultures et leurs civilisations.

TITRE XIV  
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES  
ET DE L'UNION EUROPÉENNE

Article 78

La République participe aux communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'Etats qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences.

Article 79

Sous réserve de réciprocité, et selon les modalités prévues par le traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, la France consent aux transferts de compétences nécessaires à l'établissement de l'Union économique et monétaire européenne ainsi qu'à la détermination des règles relatives au franchissement des frontières extérieures des Etats membres de la Communauté européenne.

Article 80

Sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux seuls citoyens de l'Union résidant en France. Ces citoyens ne peuvent exercer les fonctions de maire ou d'adjoint ni participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs. Une loi organique votée dans les mêmes termes par les deux assemblées détermine les conditions d'application du présent article.

Article 81

Après avis du Conseil d'Etat, le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil des communautés, les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative.

Pendant les sessions ou en dehors d'elles, des résolutions peuvent être votées dans le cadre du présent article, selon des modalités déterminées par le règlement de chaque assemblée.

Article 82

L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République, sur proposition du Premier ministre, et aux membres du Parlement.

Lorsque le projet ou la proposition de révision a été votée par les deux assemblées en termes identiques, la révision est définitive après avoir été approuvée par référendum. Toutefois, le projet ou la proposition de révision n'est pas présenté au référendum lorsque le Président de la République décide d'en soumettre le texte au Parlement convoqué en congrès ; dans ce cas, le projet ou la proposition de révision n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Le bureau du congrès est celui de l'Assemblée nationale.

Lorsque le projet ou la proposition n'a pas été voté en termes identiques après deux lectures par chaque assemblée, le Président de la République peut soumettre au référendum le texte adopté à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés par l'une ou l'autre des assemblées.

Aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire.

La forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision.

Article 83

La présente loi sera exécutée comme Constitution de la République.

MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI  
ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

**Avis relatif à l'agrément d'un accord  
concernant l'indemnisation du chômage partiel**

NOR : TEF9300169V

En application de l'article L. 352-2 du code du travail, le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle envisage de prendre un arrêté portant agrément d'un accord relatif à l'indemnisation du chômage partiel.

Cet accord a été conclu le 21 janvier 1993 entre :

Le Conseil national du patronat français (C.N.P.F.),

D'une part, et

La Confédération française démocratique du travail (C.F.D.T.) ;

La Confédération française des travailleurs chrétiens (C.F.T.C.) ;

La Confédération française de l'encadrement (C.F.E.-C.G.C.) ;

La Confédération générale du travail Force ouvrière,

D'autre part.

Il a été déposé sous le numéro 63-93 à la direction départementale du travail et de l'emploi de Paris, où il pourra en être pris connaissance.

L'agrément de cet accord par le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle aurait pour effet de rendre ses dispositions obligatoires à tous les employeurs et à tous les salariés de son champ d'application territorial et professionnel.

Pendant un délai de quinze jours, les organisations professionnelles et toutes personnes intéressées sont priées, conformément aux dispositions des articles L. 133-14 et R. 322-1 du code du travail, de faire connaître leurs observations et avis au sujet de l'agrément envisagé.

Leurs communications devront être adressées à la délégation à l'emploi, 55, avenue Bosquet, 75007 Paris.