

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1969-1970

Annexe au procès-verbal de la séance du 28 mai 1970.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), sur la proposition de loi de MM. Marcel PRÉLOT, Louis GROS et Etienne DAILLY, tendant à modifier l'article 6, alinéa 5, de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 modifiée, relative au fonctionnement des Assemblées parlementaires,*

Par M. Marcel PRÉLOT,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

L'ordonnance du 17 novembre 1958 donne leur statut aux commissions d'enquête et de contrôle. Parmi les limites mises à leur activité, l'une des plus graves est celle posée à leur durée, fixée à quatre mois. La Constitution prévoyant simultanément deux

(1) Cette commission est composée de : MM. Raymond Bonnefous, président ; Marcel Champeix, Marcel Molle, Marcel Prélot, vice-présidents ; Louis Namy, Jacques Piot, Jean Sauvage, secrétaires ; Jean-Pierre Blanc, Pierre Bourda, Robert Bruyneel, Pierre Carous, Etienne Dailly, Jean Deguise, Emile Dubois, Jacques Eberhard, Fernand Esseul, Pierre de Félice, Pierre Garet, Jean Geoffroy, Paul Guillard, Baudouin de Hauteclocque, Léon Jozeau-Marigné, Edouard Le Bellegou, Fernand Lefort, Pierre Mailhe, Pierre Marilhac, Paul Massa, André Mignot, Lucien De Montigny, Gabriel Montpied, Jean Nayrou, Marcel Nuninger, Guy Petit, Roger Poudonson, Pierre Prost, Pierre Schiele, Jacques Soufflet, Fernand Verdeille.

Voir le numéro :

Sénat : 209 (1967-1968).

sessions de quatre-vingts et quatre-vingt-dix jours, la combinaison — sinon la contradiction — de ces deux dispositions entraîne, pour le moins, la limitation pratique du travail des commissions à la moitié du temps légalement prévu.

En effet, une commission de contrôle ne peut être constituée qu'à la suite du vote d'une résolution et de l'élection de ses membres. Il y a ainsi, dès le départ, une première amputation de la session ; d'autres interviennent ensuite à raison des nombreux jours où il n'est pas tenu séance. Ainsi la session de printemps connaît un chiffre important de jours non ouvrables : lundi de Pâques, 1<sup>er</sup> mai, Ascension, lundi de Pentecôte, voire anniversaire de l'Armistice, etc. La session de l'automne, essentiellement budgétaire, n'a que quatre-vingts jours et bute sur les fêtes de Noël et du Jour de l'An. Il reste ainsi à la commission, en cours de session, moins de deux mois effectifs de travail.

Tel a été effectivement le cas des deux premières commissions de contrôle instituées par le Sénat.

La résolution tendant à créer la Commission de contrôle des problèmes de l'enseignement a été adoptée le 21 avril 1966. Ses travaux ont donc dû cesser le 21 août.

Quant à la commission de contrôle sur l'O. R. T. F., la résolution la créant a été adoptée le 14 décembre 1967 ; ses travaux ont dû cesser le 14 avril 1968, c'est-à-dire qu'elle a coïncidé seulement avec dix-huit jours de session.

Sans doute ces commissions ont siégé pendant l'intersession. Mais, au moins pour celle d'été, les réunions se sont heurtées aux difficultés qui avaient naguère amené la révision constitutionnelle du 30 décembre 1963. Il avait été alors constaté que la poursuite du travail parlementaire était malaisée à un moment où une partie de l'administration se trouve déjà en congé et où les élus ont quelque raison de se consacrer à leur famille. Si les sénateurs ont fait passer l'accomplissement de leur mandat avant toute autre considération, ils n'ont pu demander le même effort aux fonctionnaires dont ils souhaitaient l'audition, ni moins encore aux dirigeants d'associations, de syndicats et de groupements divers ou aux personnalités qualifiées dont ils désiraient connaître le point de vue. De plus le dépôt du rapport s'est effectué au milieu du mois d'août, moment bien mal adapté à la rédaction de textes étendus, exigeant documentation et personnel.

Devant ces entraves, involontaires sans doute mais trop réelles, mises au travail des commissions de contrôle, le Sénat avait adopté, le 16 juin 1966, une proposition de résolution tendant à incorporer dans le règlement un article 21 bis nouveau ainsi conçu :

*« Les délais impartis aux commissions d'enquête ou de contrôle sont suspendus pendant l'intersession qui suit la session au cours de laquelle ces commissions ont été nommées. »*

Votre commission avait fondé son attitude sur deux considérations :

— l'une, sur une inadvertance probable des rédacteurs de l'ordonnance, non encore familiarisés avec le nouveau régime des sessions ;

— l'autre, sur le caractère réglementaire par nature du délai imparti établi par l'ordonnance.

Telle n'a pas été l'opinion du Conseil constitutionnel qui, se fondant quant à lui sur le caractère législatif formel de la disposition, a déclaré, le 8 juillet 1966, *« non conforme à la Constitution les dispositions de l'article 21 bis nouveau du règlement dans la rédaction qui leur a été donnée par la résolution en date du 16 juin 1966 »*.

Le Conseil constitutionnel a expliqué sa prise de position dans les termes suivants qu'il ne nous revient pas de commenter.

*« En ce qui concerne les dispositions de l'article 21 bis :*

*« Considérant que la conformité à la Constitution des règlements des assemblées parlementaires doit s'apprécier tant au regard de la Constitution elle-même que des lois organiques prévues par elle ainsi que des mesures législatives nécessaires à la mise en place des institutions, prises en vertu de l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 92 de la Constitution ;*

*« Considérant que l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des Assemblées parlementaires, prise en vertu de l'article 92 de la Constitution, prévoit qu'outre les commissions mentionnées à l'article 43 de la Constitution, seules peuvent être éventuellement créées au sein de chaque Assemblée parlementaire des commissions d'enquête et des commissions de contrôle que, dans son article 6 (alinéa 5) ladite ordonnance précise l'objet de chacune de ces commissions, leurs conditions de constitution et*

*de fonctionnement ; qu'elle leur confère une durée temporaire, interdit leur reconstitution avec le même objet moins de douze mois à compter de la fin de leur mission et spécifie que cette mission prend fin au plus tard à l'expiration d'un délai de quatre mois à compter de la date de l'adoption de la résolution qui les a créées ;*

*« Considérant que les dispositions de l'article 21 bis du Règlement du Sénat, dans la rédaction qui lui a été donnée par la résolution du 16 juin 1966, prévoient que « les délais impartis aux commissions d'enquête et de contrôle sont suspendus pendant l'intersession qui suit la session au cours de laquelle ces commissions ont été nommées » ; qu'elles sont, ainsi, de nature à permettre auxdites commissions d'exercer leur mission au-delà du délai maximum de quatre mois à compter de leur création prescrit impérativement par le texte susrappelé ; que, par suite, l'article 21 bis ajouté au Règlement du Sénat n'est pas conforme aux dispositions relatives aux mesures nécessaires à la mise en place des institutions et doit, dès lors, être regardé comme non conforme à la Constitution. »*

La Commission des Lois, selon ses traditions de respect scrupuleux des règles constitutionnelles, ne peut que s'incliner devant la décision du Conseil constitutionnel.

Il est, toutefois, de son devoir de relever, sur le plan politique, que les résultats attendus de la création de la première commission de contrôle n'ont été que très incomplètement obtenus du fait précisément de l'abréviation de ses travaux et du caractère précipité de la rédaction du rapport. Bien des avis qu'elle n'a fait qu'esquisser auraient pu, s'ils avaient été mieux entendus, sinon prévenir du moins atténuer l'explosion universitaire de mai 1968.

La seconde commission de contrôle n'a pu mener sa tâche à bien que grâce à la présence quasi-permanente à Paris de ses membres durant toute l'intersession, que cependant les auteurs de la Constitution avaient conçue comme devant permettre aux élus de se consacrer à leurs mandats locaux et aux contacts avec leur circonscription.

Il convient donc, grâce à la procédure même qui suggère le Conseil constitutionnel, de redresser les dispositions de l'article 6. La correction que nous vous proposons, s'effectuant par la voie d'une nouvelle rédaction de la loi, il est, en outre, possible d'en

améliorer le texte de manière à éviter les prolongations excessives trop fréquentes dans le passé. A cette fin, la suspension des délais a été limitée à une seule intersession.

Nous vous demandons, en conséquence, de vouloir bien adopter la proposition de loi qui suit :

## PROPOSITION DE LOI

### Article unique.

L'alinéa 5 de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 modifiée, relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, est ainsi modifié :

« Les commissions d'enquête et les commissions de contrôle ont un caractère temporaire. Leur mission prend fin par le dépôt de leur rapport qui intervient au plus tard à l'expiration d'un délai de quatre mois à compter de la date d'adoption de la résolution qui les a créées. Ce délai est suspendu pendant l'intersession suivant la session au cours de laquelle les commissions ont été nommées. Aucune commission d'enquête ou de contrôle sur le même objet ne peut être désignée avant la troisième session ordinaire suivant la fin des travaux de la précédente commission. »