

Rapport n° 2138

ASSEMBLEE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIXIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 juillet 1995.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES,
DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE
DE LA RÉPUBLIQUE, SUR :

I. LE PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE (n°2120) *portant extension du **champ d'application du référendum**, instituant une **session parlementaire ordinaire unique** et modifiant le régime de l'**inviolabilité parlementaire**,*

II. LES PROPOSITIONS DE LOI CONSTITUTIONNELLE :

1. (n° 324) DE M. LOUIS DE BROISSIA ET PLUSIEURS DE SES COLLÈGUES, *modifiant l'article 26 de la Constitution et tendant à supprimer l'**inviolabilité** dont bénéficient les **membres du Parlement** ;*
2. (n° 462) DE M. GEORGES COLOMBIER, *tendant à **instituer une session parlementaire unique** ;*
3. (n° 549) DE M. MARTIN MALVY ET PLUSIEURS DE SES COLLÈGUES, *tendant à l'**instauration d'une session parlementaire unique** ;*
4. (n° 587) DE M. MICHEL NOIR, *modifiant les articles 28 et 43 de la Constitution et tendant à modifier le **calendrier parlementaire** et le **nombre des commissions permanentes** ;*
5. (n°601) DE MME ELISABETH HUBERT ET PLUSIEURS DE SES COLLÈGUES, *tendant à instituer une session **parlementaire unique** ;*
6. (n° 790) DE M. BERNARD MURAT ET PLUSIEURS DE SES COLLÈGUES, *tendant à **allonger la durée des deux sessions parlementaires ordinaires** ;*
7. (n° 1022) DE M. JEAN ROATTA ET PLUSIEURS DE SES COLLÈGUES, *modifiant l'article 26 de la **Constitution** relatif à l'**immunité parlementaire**,*

PAR M. PIERRE MAZEAUD,
Député.

La commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République est composée de : M. Pierre Mazeaud, président; MM. Jacques Floch, Jean-Jacques Hiest, Jacques Limouzy, vice-présidents; MM. Alain Marsaud, Jean-Pierre Philibert, Xavier De Roux, secrétaires; MM. Pierre Albertini, Jean-Paul Barety, Alain Barrés, Jean-Pierre Bastiani, Xavier Beck, Léon Bertrand, Raoul Béteille, Jérôme Bignon, Jean-Claude Bonaccorsi, Philippe Bonnacarrère, Jacques Brunhes, Dominique Bussereau, Mme Nicole Catala, MM. Arnaud Cazin d'Honincthun, Jacques Chaban-Delmas, Jean-Marc Chartoire, Pascal

Clément, Henri Cuq, Camille Darsières, Richard Dell'Agnola, Christian Demuynck, Bernard Derosier, Serge Didier, Julien Dray, Christian Dupuy, Renaud Dutreil, André Fanton, André Gérin, Alain Gest, Philippe Houillon, Pierre-Rémy Houssin, Michel Hunault, Jean Juventin, Jacques Lafleur, Gérard Larrat, Gérard Léonard, Alain Levoyer, Claude Malhuret, Yves Marchand, Michel Mercier, Jean-Pierre Michel, Ernest Moutoussamy, Mme Véronique Neiertz, MM. Jacques Pélissard, Daniel Picotin, Jean-Pierre Pont, Marcel Porcher, Daniel Poulou, Henri de Richemont, Marcel Roques, Jean Rosselot, Mmes Ségolène Royal, Suzanne Sauvaigo, MM. Alain Suguenot, Paul-Louis Tenaillon, André Thien Ah Koon, Jean Tiberi, Daniel Vaillant, Paul Vergés, Jean-Paul Virapoullé.

SOMMAIRE

INTRODUCTION

I. – L'EXTENSION DU CHAMP D'APPLICATION DU RÉFÉRENDUM

1. La pratique du référendum depuis 1958
2. L'utilité d'élargir le champ du référendum
3. La modification proposée : une extension contrôlée du champ du référendum

II. – L'INSTITUTION DE LA SESSION PARLEMENTAIRE UNIQUE

1. Une réforme qui ne contredit pas la volonté des constituants d'établir un véritable régime parlementaire
2. Les inconvénients du régime actuel des sessions
 - a. Un rythme incohérent pour le travail législatif
 - b. Une organisation défavorable à l'exercice de la fonction de contrôle impartie au Parlement
 - c. Le cas particulier du contrôle de l'action des instances communautaires
3. Une réforme particulièrement attendue

III. – LA RÉFORME DE L'INVOLABILITÉ PARLEMENTAIRE

1. Une réforme rendue nécessaire par l'institution de la session unique
2. Des modifications de fond
 - a. La suppression de la protection contre l'engagement de poursuites
 - b. La question du contrôle judiciaire

c. La limitation de la durée de la suspension de la détention ou des poursuites

AUDITIONS ET DISCUSSION GÉNÉRALE

Audition de M. Jacques Toubon, Garde des Sceaux, ministre de la justice

Audition de MM. Pierre Avril, Guy Carcassonne, Olivier Duhamel, Louis Favoreu et Georges Vedel, professeurs de droit

Discussion générale

EXAMEN DES ARTICLES

Chapitre premier - Du champ d'application du référendum

Article premier (art. 11 de la Constitution) : Extension du champ d'application du référendum

Chapitre II - De la session parlementaire ordinaire unique

Article 2 (art. 28 de la Constitution) : Session ordinaire unique du Parlement

Article 3 (art. 12 de la Constitution) : Réunion de plein droit de l'Assemblée nationale à la suite d'une dissolution

Article 4 (art. 49 de la Constitution) : Dépôt des motions de censure

Article 5 (art. 51 de la Constitution) : Report de la clôture des sessions pour l'application de l'article 49

Chapitre III - Du régime de l'inviolabilité parlementaire

Article 6 (art. 26 de la Constitution) : Inviolabilité des membres du Parlement

Articles additionnels après l'article 6

Chapitre IV (nouveau) (articles premier, 2, 3, 5, 68-3, 70, 88, 76 à 87 et 90 à 93 de la Constitution) - Abrogation des dispositions relatives à la Communauté et des dispositions transitoires

Chapitre V (nouveau) (art. 24, 48 et 53 de la Constitution) - Dispositions diverses

Après l'article 6

Titre

TABLEAU

COMPARATIF

AMENDEMENTS

NON

ADOPTÉS

PAR

LA

COMMISSION

ANNEXES

Annexe I - Les sessions extraordinaires en France depuis 1981

Annexe II - Le régime de session des parlements étrangers

Annexe III - Le référendum à l'étranger

MESDAMES, MESSIEURS,

Ambitieuse et modeste, telles sont les deux épithètes, en apparence paradoxales, utilisées par le Garde des Sceaux lors de la présentation du texte devant la commission des Lois pour qualifier le projet de révision constitutionnelle que, six semaines après son accession à la magistrature suprême, le Président de la République soumet à l'appréciation du Parlement. Il s'agit d'une réforme ambitieuse, car elle ne prétend à rien moins que combler la distance - certains diraient même le fossé - qui tend à se creuser entre les citoyens et leurs représentants. Mais c'est aussi une révision modeste, dans la mesure où elle entend atteindre ce but sans modifier l'équilibre entre pouvoirs publics tel qu'il résulte du texte fondateur de la Cinquième République révisé en 1962.

Cette initiative du Chef de l'État, qui traduit les engagements pris par lui au cours de la campagne électorale et confirmés dans son message au Parlement, a un triple objet.

– Étendre le champ du référendum, en ouvrant au peuple souverain la possibilité de se prononcer non seulement sur l'organisation des pouvoirs publics et sur certains engagements internationaux comme en dispose le texte actuel de la Constitution, mais aussi sur les orientations générales de la politique économique et sociale de la Nation et sur les règles fondamentales de l'organisation et du fonctionnement des services publics ;

– Substituer aux deux sessions ordinaires du Parlement durant chacune approximativement trois mois une session unique dont la durée serait de neuf mois ;

– Modifier les règles de l'inviolabilité parlementaire, à la fois pour tirer les conséquences de l'institution de la session unique et pour redéfinir un régime de protection que l'opinion comprend manifestement de plus en plus mal, l'interprétant comme un statut privilégié réservé aux membres du Parlement.

Il n'est pas inutile, avant de présenter l'économie de chacune de ces réformes, d'en analyser globalement la portée institutionnelle et donc la signification politique : s'agit-il d'un véritable changement de nos institutions ou d'une adaptation à un nouveau contexte historique, adaptation certes importante, mais limitée ? Pour répondre à cette question, il suffit de mesurer les modifications proposées à l'aune des principes essentiels de la Cinquième République tels que le général de Gaulle les avait lui-même définis dans son discours du 4 septembre 1958. Présentant aux Français le projet de Constitution qui allait être soumis à leurs suffrages, il s'exprimait en ces termes :

« C'est donc pour le peuple que nous sommes, au siècle et dans le monde où nous sommes, qu'a été établi le projet de Constitution. Que le pays puisse être effectivement dirigé par ceux qu'il mandate et leur accorde la confiance qui anime la légitimité. Qu'il existe, au-dessus des luttes politiques, un arbitre national, élu par les citoyens qui détiennent un mandat public, chargé d'assurer le fonctionnement régulier des institutions, ayant le droit de recourir au

jugement du peuple souverain, répondant, en cas d'extrême péril, de l'indépendance, de l'honneur, de l'intégrité de la France et du salut de la République. Qu'il existe un Gouvernement qui soit fait pour gouverner, à qui on en laisse le temps et la possibilité, qui ne se détourne pas vers autre chose que sa tâche, et qui, par là, mérite l'adhésion du pays. Qu'il existe un Parlement destiné à représenter la volonté politique de la Nation, à voter les lois, à contrôler l'exécutif sans prétendre sortir de son rôle. Que Gouvernement et Parlement collaborent mais demeurent séparés quant à leurs responsabilités et qu'aucun membre de l'un ne puisse, en même temps, être membre de l'autre. Telle est la structure équilibrée que doit revêtir le pouvoir. Le reste dépendra des hommes ».

Pour leur fondateur, les nouvelles institutions reposaient sur quelques principes qu'il énonçait avec une admirable concision : le rétablissement de l'autorité de l'État ; l'attribution d'un rôle éminent au Président de la République, disposant notamment du droit de recourir par le référendum au jugement du peuple souverain ; la restauration de la stabilité gouvernementale ; la reconnaissance, enfin, des trois fonctions essentielles du Parlement : représenter la volonté politique de la Nation, voter la loi et contrôler l'exécutif.

Mais le général de Gaulle indiquait tout aussi clairement que, sous réserve du respect de ces principes essentiels au nouvel équilibre du pouvoir, les institutions ne devaient pas être considérées comme intangibles, puisqu'elles avaient été conçues pour un peuple déterminé, pour un moment déterminé de son histoire, dans un monde lui-même déterminé. En d'autres termes, il légitimait par avance les modifications que l'évolution de la société française et de son environnement international, ou encore la simple expérience de leur fonctionnement, rendrait nécessaire de leur apporter.

Dès 1962, d'ailleurs, cette attitude faite à la fois de fermeté et de pragmatisme le conduisait à proposer aux Français de procéder désormais eux-mêmes à l'élection du Président de la République. Les plus importantes des révisions ultérieures de la Constitution, celle de 1974 élargissant la saisine du Conseil constitutionnel, celle de 1992 qui, rendue nécessaire par la ratification du traité sur l'Union européenne, a rendu possible l'intervention du Parlement dans le processus de décision communautaire, celle, enfin, de 1993 qui a contribué à mieux assurer l'indépendance de la magistrature et rapproché du droit commun la procédure de mise en cause de la responsabilité pénale des membres du Gouvernement, montrent que les successeurs du général de Gaulle sont restés fidèles, par-delà les clivages politiques, à sa conception de l'évolution des institutions. Au demeurant, il semble bien que celles-ci disposent, en elles-mêmes, d'une capacité d'adaptation qui est une de leurs forces en même temps qu'une garantie de la pérennité de leur esprit et donc de notre stabilité politique. Que l'on songe, sur ce point, à l'incapacité dans laquelle les régimes précédents se sont trouvés de se réformer, alors même que leurs faiblesses étaient devenues patentes.

La réforme de 1974 peut être considérée comme le fruit de l'expérience acquise en matière de fonctionnement des institutions, qui avait montré que, sur le point particulier de la saisine du Conseil constitutionnel, le dispositif restrictif retenu en 1958 s'opposait à ce que le contrôle de la constitutionnalité des lois devienne en France ce qu'il était souhaitable qu'il fût dans une démocratie moderne. Celle de 1992 illustre les modifications apportées à notre environnement international immédiat par les avancées réalisées depuis cette date dans le domaine de la construction européenne et de l'émergence corrélative d'un droit communautaire qu'il devenait dangereux de laisser échapper à tout débat démocratique au sein de notre Parlement. La révision de 1993 répondait à un constat qui inspire aussi l'actuel projet : le peuple que nous sommes aujourd'hui, pour reprendre les termes du général de Gaulle, n'accepte plus que certaines personnes, les ministres en l'espèce, se trouvent à l'égard de la justice dans une situation pouvant apparaître comme privilégiée. Mais toutes ces réformes ont en commun le fait de n'avoir pas remis en cause les principes essentiels de nos institutions.

Il en va de même de celle aujourd'hui soumise à notre examen, dont il est permis d'affirmer, au contraire, qu'elle leur donne une nouvelle portée : ainsi en va-t-il de l'extension du champ du référendum, dont l'objectif est d'éviter que ne tombe en désuétude une des innovations majeures de la nouvelle Constitution, mais qui peut aussi s'analyser comme la réponse du nouveau Président de la République au risque de fracture sociale qu'il n'a cessé de dénoncer au long de

sa campagne électorale. Comment ne pas voir que la session ordinaire unique du Parlement s'efforce d'apporter une réponse à la constatation unanimement admise selon laquelle, depuis de nombreuses années, l'institution parlementaire est en crise ? Et ne doit-on pas y voir aussi la traduction dans la loi fondamentale, après trente-sept années d'expérience de la stabilité politique, de la volonté d'instaurer, peut-être pour la première fois en France, un véritable régime parlementaire ? La modification du régime de l'inviolabilité parlementaire, quoique techniquement liée à celle du régime des sessions, n'est-elle pas la touche ultime apportée à la révision qui, voici deux ans, avait conduit à la création de la Cour de justice de la République et à la réforme du Conseil supérieur de la magistrature ? Croyant avoir répondu sans ambiguïté à la question de savoir si la révision envisagée traduit une rupture dans l'évolution de nos institutions ou s'inscrit dans leur droit fil, nous pouvons en venir à l'analyse plus approfondie des réformes proposées.

I. – L'EXTENSION DU CHAMP D'APPLICATION DU RÉFÉRENDUM

Selon les termes de l'article 2 de la Constitution, le principe de la République est le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple, l'article 3 précisant que « *la souveraineté appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum* ». Cette définition fait l'originalité de la Cinquième République qui réconcilie démocratie représentative et démocratie directe, concepts jusque là antagonistes, même si la Quatrième République avait fait une place au référendum mais exclusivement en matière constitutionnelle.

L'introduction du référendum législatif dans nos institutions relève du même paradoxe que le renforcement du pouvoir exécutif : ces deux innovations, qui allaient à l'encontre de la tradition républicaine et d'une certaine conception ultra-parlementaire de la démocratie forgée au cours de notre histoire constitutionnelle, sont finalement apparues conciliables avec la démocratie, et même nécessaires à son progrès. Il est vrai que l'association des citoyens à l'élaboration des lois prévue par la Constitution de 1793 restait un mythe, faute d'application, et que le souvenir des plébiscites napoléoniens aux mains d'un exécutif libéricide avait définitivement brouillé les Républicains avec la démocratie directe.

1. La pratique du référendum depuis 1958

Mais, depuis 1958, la pratique a progressivement réintégré le référendum dans le champ démocratique. Après une première période marquée par une dramatisation des enjeux tenant à la relation pour ainsi dire fusionnelle que le général de Gaulle entretenait avec le peuple français, à la volonté de contourner la classe politique et aux sujets en cause tels que l'Algérie, l'usage du référendum s'est apaisé. Différentes raisons y ont contribué : le recours à l'article 11 a été moins fréquent (quatre fois de 1961 à 1969, dont deux en matière constitutionnelle, contre trois fois seulement depuis) ; il n'a plus donné lieu à contestation dans la mesure où il ne tendait pas à modifier la Constitution ; il n'a pas été organisé contre les assemblées ou les partis ; le chef de l'État n'a pas lié son maintien en fonction au succès de la consultation. Bref, les Français ont fait l'apprentissage de la démocratie directe sereine, au point que l'on a pu s'interroger sur leur intérêt pour ce type de consultation, compte tenu du faible taux de participation aux référendums du 23 avril 1972 sur la ratification de l'élargissement de la Communauté économique européenne et du 6 novembre 1988 pour l'approbation des accords de Matignon sur la Nouvelle-Calédonie : ces deux scrutins étaient, il est vrai, séparés par deux septennats, dont celui de Valéry Giscard d'Estaing qui n'a jamais utilisé l'article 11 de la Constitution. Pourtant, le référendum de 1993 sur la ratification du traité de Maastricht a montré que les Français étaient prêts à se mobiliser, dès lors que la question posée correspondait à un sujet largement débattu et dont les enjeux leur paraissaient fondamentaux.

2. L'utilité d'élargir le champ du référendum

Si l'on considère qu'un des buts de la démocratie est de porter au maximum la conscience de la responsabilité civique individuelle, il apparaît que l'heure est venue d'associer davantage le

peuple aux grandes orientations de la politique de la Nation et non plus seulement d'accroître son intervention dans le choix de ses représentants comme ce fut le cas avec les réformes de 1962, 1977 et 1982 permettant l'élection au suffrage universel direct du chef de l'État, des représentants au Parlement Européen et des conseillers régionaux. La demande accrue de participation aux affaires publiques s'inscrit - il est vrai - dans un climat de désaffection à l'égard de la classe politique et plus particulièrement du Parlement qui apparaît en retrait quant à l'exercice de ses fonctions traditionnelles de représentation, de législation et de contrôle. Mais elle correspond aussi à une évolution en profondeur de notre société : au niveau de la commune, échelon le plus propice à la participation aux affaires publiques, la pratique du « référendum local » s'est spontanément développée avant que ne lui soit donné un cadre législatif en 1992, même s'il s'agit en l'espèce d'une consultation de la population qui n'emporte pas décision. Plus généralement, l'extension du champ référendaire devrait contribuer à enrayer le désintérêt des citoyens pour la vie politique en dehors des consultations électorales majeures. L'élection présidentielle n'intervenant que tous les sept ans, l'Assemblée nationale n'apparaissant plus comme le lieu principal du pouvoir et le scrutin majoritaire ne permettant pas de représenter l'opinion dans toutes ses nuances, un sentiment de confiscation des décisions et de « déficit de participation » s'est développé chez nos concitoyens. Consulté plus régulièrement sur des sujets qui apparaissent déterminants pour l'avenir du pays et sont vulgarisés par les médias et les partis politiques, le peuple ainsi mobilisé et impliqué pour réaffirmer sa souveraineté mais aussi, en quelque sorte, dialoguer avec ses représentants : ainsi, en 1993, alors que dans sa grande majorité la classe politique était favorable à la ratification du Traité de Maastricht, les Français ne se sont prononcés pour que de justesse, ce dont les autorités politiques doivent désormais tenir compte.

Mais pour pouvoir consulter davantage les Français sur les enjeux économiques et sociaux de notre temps, encore faut-il élargir le champ d'intervention du référendum limité jusqu'à présent aux projets de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.

M. François Mitterrand avait fait une première tentative en ce sens en proposant, en juillet 1984, d'étendre le domaine du référendum « *aux garanties fondamentales des libertés publiques* ». Le moment choisi n'était sans doute pas le meilleur, cette proposition étant formulée à chaud après un nouvel épisode de la querelle scolaire et alors que les deux chambres n'avaient pas la même majorité politique : voyant dans ce projet plus une manœuvre politique qu'une révision réfléchie de notre loi fondamentale, le Sénat l'a repoussé et a bloqué par là même toute extension du champ du référendum. Passée cette péripétie, oublié ce contretemps, le Chef de l'État a confirmé son souhait de voir les citoyens « *participer directement aux grands débats et aux grandes décisions qui engagent l'avenir de nos institutions et de nos libertés* » en l'exprimant à nouveau dans ses propositions de révision de la Constitution soumises, en décembre 1992, à l'examen d'un Comité consultatif présidé par M. Georges Vedel. Par rapport à 1984, il suggérait en outre que le Conseil constitutionnel donne publiquement son avis, avant la consultation, sur la conformité du projet de loi à la Constitution, aux lois organiques, à nos engagements internationaux et aux grands principes qui fondent les libertés reconnues par les lois de la République.

Tout en retenant l'élargissement du champ du référendum aux projets de loi portant sur les garanties fondamentales des libertés publiques et l'intervention du Conseil constitutionnel aux fins de constater la conformité du projet à la Constitution, le Comité a aussi suggéré qu'un référendum puisse être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement soutenue par un dixième des électeurs. L'intégralité de ses propositions a été reprise dans le projet de loi constitutionnelle portant révision de la Constitution du 4 octobre 1958 et relatif à l'organisation des pouvoirs publics présenté, au nom du président de la République, par M. Pierre Bérégovoy : enregistré à la présidence du Sénat le 11 mars 1993, soit quelques jours avant le renouvellement général de l'Assemblée nationale, ce projet modifiant en profondeur les institutions de la Cinquième République n'a pas donné lieu à examen.

3. La modification proposée : une extension contrôlée du champ du référendum

Le présent projet a une ambition plus modeste puisqu'il ne prétend pas modifier en profondeur les conditions d'utilisation de l'article 11, mais seulement élargir le champ d'application du référendum à d'autres sujets que l'organisation des pouvoirs publics ou la ratification d'un traité ayant des incidences sur le fonctionnement des institutions.

Le Gouvernement propose d'étendre la faculté donnée au Président de la République de provoquer un référendum aux projets de lois relatifs aux « *orientations générales de la politique économique et sociale de la Nation* » ou aux « *règles fondamentales de l'organisation et du fonctionnement des services publics* ». Cette rédaction présente l'avantage d'éviter plusieurs écueils : plus restrictive, elle limiterait exagérément la possibilité de recourir au référendum ; plus large, elle conduirait à une concurrence de mauvais aloi entre la loi votée par le Parlement et la loi référendaire qui doit conserver un caractère exceptionnel ; une énumération, nécessairement contingente, ferait courir le risque d'oublier une matière importante et s'apparenterait à un catalogue sans idée directrice. Enfin, une allusion aux libertés publiques ne serait ni pertinente, leur protection étant garantie de manière satisfaisante au niveau constitutionnel, ni opportune, le risque de leur porter atteinte par la voie référendaire paraissant au moins aussi grand que la chance d'en « découvrir » de nouvelles par cette voie.

Se limitant à étendre le champ référendaire, le projet ne change ni la nature ni la procédure du référendum qui sont particulièrement bien adaptées au cadre institutionnel français.

Ainsi, l'initiative du référendum continue d'appartenir exclusivement au Président de la République, qui bénéficie d'une légitimité renforcée depuis son élection directe par les Français. Encore faut-il que le Gouvernement, ou les deux assemblées, lui en fasse la proposition : en période de cohabitation, cela exclut un appel au peuple tendant à contrecarrer la majorité parlementaire ; lorsque majorités parlementaire et présidentielle se confondent, le Gouvernement peut, néanmoins, voir sa responsabilité mise en cause par l'Assemblée nationale à défaut pour elle de pouvoir s'opposer à l'organisation du référendum, comme cela fut le cas en 1962. Bien sûr, l'opposition parlementaire ne peut être à l'origine d'un référendum, contrairement à ce que permettaient les propositions du Comité Vedel : mais, cette proposition ne saurait obtenir notre adhésion, car il serait particulièrement malvenu que l'opposition entrave par ce biais l'action de la majorité qui doit pouvoir appliquer le programme sur lequel elle a été élue afin que, le moment venu, les électeurs puissent juger son action en toute clarté ; et cela a fortiori si les orientations générales de la politique économique et sociale peuvent faire l'objet d'un référendum. A la différence de pays voisins, dont le chef de l'État n'est pas élu au suffrage direct, où la majorité parlementaire ne sort pas préconstituée des urnes et qui sont fortement décentralisés, le référendum reste en France un pouvoir propre et exclusif du Président de la République dont il peut user en sa qualité d'arbitre. Le référendum d'initiative populaire doit donc rester exclu de notre système institutionnel, sans d'ailleurs que notre démocratie ait gravement à en souffrir compte tenu des dérives observées là où il existe : souvent des partis politiques ou des minorités activistes sont à l'origine de référendums sur des sujets qui ne sont pas d'intérêt général et qui suscitent une faible participation électorale de la part de citoyens lassés par des consultations à répétition.

Il n'est pas non plus envisagé d'instituer un référendum consultatif ne portant pas sur un projet de loi, mais seulement sur une question générale : pratique dont les conséquences sont vagues sauf qu'elle peut faire le lit d'une dérive plébiscitaire. Le référendum législatif a le mérite de la clarté et débouche sur une véritable prise de décision par le peuple ; cependant, il doit rester un moyen exceptionnel de légiférer sur des questions importantes, ce qui fonde le choix du Gouvernement de limiter son usage aux orientations générales de la politique économique et sociale de la Nation et aux règles fondamentales de l'organisation et du fonctionnement des services publics. L'impact du référendum ne doit pas être dilué dans la quantité au risque que la politique de la Nation ne soit plus déterminée dans la durée.

Le projet ne prévoit pas non plus d'avis ou de décision du Conseil constitutionnel préalablement à l'organisation du référendum et, toutes choses étant égales par ailleurs, cela est raisonnable pour l'heure. Rappelons que la proposition du Comité Vedel de ne soumettre le projet au référendum qu'après consultation du Conseil constitutionnel s'insérerait dans un projet global de révision de la Constitution où il était notamment proposé de modifier son article 89 afin

d'autoriser le Président de la République, lorsque le projet ou la proposition de loi constitutionnelle n'a pas été voté en termes identiques après deux lectures par chaque assemblée, à soumettre au référendum le texte adopté à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés par l'une ou l'autre assemblée. Concrètement, le Sénat ne pouvant plus ainsi bloquer le processus de révision, le chef de l'État ne serait donc plus tenté d'utiliser l'article 11, comme il le fit en 1962 et 1969, pour réviser la Constitution, d'autant que ce procédé aurait probablement été condamné par le Conseil constitutionnel saisi préalablement à la consultation référendaire. Cela a sa logique, mais le projet que nous examinons a pour ambition, non pas de repenser les équilibres institutionnels, mais seulement d'élargir le champ d'application du référendum ; ceci ne justifie pas en soi de consulter le Conseil constitutionnel, mais ne l'exclut pas ultérieurement. En outre, il faut compter avec les critiques portant sur le « gouvernement des juges », le contrôle de constitutionnalité ayant connu un développement remarquable en France alors même qu'il n'a été introduit qu'en 1958 et sur des bases modestes : une pause doit sans doute être marquée avant d'aller plus loin encore dans l'extension des compétences de la cour constitutionnelle. Plus généralement, il n'apparaît pas souhaitable d'exclure le recours à l'article 11 pour réviser la Constitution, même si semble prévaloir désormais l'utilisation de l'article 89, car le référendum ne porte pas toujours en lui-même sa propre fin et peut être un moyen de résoudre une crise politique ou parlementaire : la question peut alors être seconde, l'essentiel étant d'en appeler au peuple.

On a pu lire ou entendre, ici ou là, que la révision de l'article 11 de la Constitution accroîtra encore le renforcement des pouvoirs du Président de la République et le déclin du Parlement. Or, la réforme qui nous est proposée aujourd'hui n'aura aucune incidence sur l'équilibre institutionnel dans la mesure où la nature du référendum est inchangée et où, en aucun cas, il n'est envisagé de substituer la *vox populi* au Parlement, le domaine de la loi tel que le définit l'article 34 de la Constitution demeurant autrement plus large que le champ du référendum.

II. – L'INSTITUTION DE LA SESSION PARLEMENTAIRE UNIQUE

1. Une réforme qui ne contredit pas la volonté des constituants d'établir un véritable régime parlementaire

Le 27 août 1958, M. Michel Debré, Garde des Sceaux, abordait la présentation du projet de Constitution devant l'assemblée générale du Conseil d'État en déclarant : « *Le Gouvernement a voulu rénover le régime parlementaire. Je serais même tenté de dire qu'il veut l'établir car, pour de nombreuses raisons, la République n'a jamais réussi à l'instaurer* ». Expliquant la raison de ce choix, il analysait ensuite les inconvénients du régime d'assemblée, ou régime conventionnel, encore, à l'évidence, présents à tous les esprits, ainsi que les raisons pour lesquelles le Gouvernement avait écarté l'institution d'un régime présidentiel, malgré les mérites qui lui étaient reconnus. En conséquence, il concluait : « *Pas de régime conventionnel, pas de régime présidentiel : la voie devant nous est étroite, c'est celle du régime parlementaire* ».

Le souci de l'exactitude historique, comme celui de l'honnêteté intellectuelle, oblige à ajouter que la définition d'un strict régime des sessions figurait au premier rang des quatre séries de mesures qui constituaient, selon M. Michel Debré, les conditions nécessaires à l'instauration d'un véritable régime parlementaire, les trois autres étant la définition du domaine de la loi, la réorganisation de la procédure législative et budgétaire et l'institution de nouveaux mécanismes de mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement.

S'agissant donc du régime des sessions, M. Michel Debré précisait :

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

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

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

Est-ce à dire qu'en revenant sur cette réglementation, le projet de loi constitutionnelle tournerait le dos aux idées de M. Michel Debré et comporterait le risque d'un retour au régime conventionnel qu'il dénonçait ?

Ce n'est pas lui faire injure que de considérer que les conceptions rappelées ci-dessus sont le fruit de l'expérience tirée des errements de la Troisième et surtout de la Quatrième République quant à l'impuissance de régimes politiques fondés sur la permanence et l'omnipotence du Parlement, ou plutôt d'une des deux assemblées le composant. Il n'y avait rien de surprenant ni d'illogique, dans le contexte historique de 1958, à considérer que les assemblées devaient cesser d'être des organes permanents de la vie politique et à voir dans cette rupture la première condition de l'établissement d'un véritable régime parlementaire.

Trente-sept ans plus tard, dans le contexte politique d'un fait majoritaire apparu dès 1962 et rarement démenti depuis, même lorsque l'Assemblée nationale a été élue selon le système de la représentation proportionnelle, et dès lors que les autres conditions du système parlementaire évoquées par M. Michel Debré ne sont pas remises en cause, la modification du régime des sessions dans le sens de leur allongement sensible - mais non dans celui du retour à la permanence des assemblées, il faut le souligner - ne peut s'analyser comme un abandon de ses conceptions. Il est même permis d'affirmer que si, dans le climat de 1958, l'instauration du régime parlementaire exigeait que la durée des sessions du Parlement soit sensiblement réduite, la même préoccupation conduit, dans le contexte d'aujourd'hui, à juger nécessaire qu'elle soit augmentée ; et ce d'autant que, comme on le verra ci-dessous, les modalités prévues pour la réforme qui nous est proposée ne doivent pas conduire à ce que les assemblées siègent globalement davantage qu'actuellement, mais seulement à ce qu'elles soient en mesure d'organiser leur activité plus efficacement.

Le but de l'institution d'une session unique de neuf mois est, en effet, avant tout de remédier aux inconvénients du système actuel, qui sont si connus qu'il n'est pas nécessaire de les rappeler longuement.

2. Les inconvénients du régime actuel des sessions

a. Un rythme incohérent pour le travail législatif

Le régime actuel des deux sessions ordinaires entraîne des ruptures de rythme préjudiciables à l'efficacité du travail législatif: rupture, bien entendu, entre les périodes de session et d'intersession, mais aussi à l'intérieur même des sessions, dont chacun sait qu'elles s'ouvrent couramment par une période d'activité relativement réduite pour s'achever dans une précipitation inacceptable. A titre d'exemple de ce phénomène, qui a pour conséquence que le Parlement n'utilise pas intégralement les périodes, pourtant brèves, prévues pour ses sessions, on indiquera qu'au cours de la session de printemps de 1994, l'Assemblée nationale a siégé quatre-vingt-trois heures quarante-cinq au mois d'avril, cent onze heures quarante-cinq en mai... et cent cinquante-trois heures cinquante en juin.

Ces chiffres traduisent aussi le fait que, contrairement aux espoirs des auteurs de la Constitution, le Gouvernement n'utilise pas la période d'intersession d'hiver pour préparer des

textes qui, examinés par les commissions au cours de cette même période, pourraient être soumis au Parlement dès le début du mois d'avril ; ce constat est confirmé par le fait que, toujours en 1994, quarante-huit projets de loi ont été déposés au cours des sessions, alors que neuf seulement l'étaient dans leur intervalle.

Le rythme déséquilibré qui, du fait du régime des sessions, caractérise l'activité du Parlement, mais aussi indirectement celle du Gouvernement, apparaît également dans la répartition mois par mois de l'adoption des textes.

En 1993 et 1994, cette répartition a été la suivante :

	1993	1994
avril	0	23
mai	3	35
juin	34	36
juillet	23	19
octobre	3	10
novembre	23	11
décembre	51	60

Ce déséquilibre du rythme de l'activité parlementaire à l'intérieur des sessions est préjudiciable à la qualité du travail accompli à l'Assemblée nationale et au Sénat, puisque c'est précisément dans la précipitation des fins de session que sont prises les décisions portant sur les dispositions sur lesquelles les deux assemblées n'ont pu parvenir à un accord au stade de la première lecture des textes. Enfin, cette accélération de l'activité législative des assemblées au cours des dernières semaines, voire des derniers jours, des sessions ordinaires a pour dernière conséquence dommageable la multiplication des sessions extraordinaires : aucune session ordinaire ne peut plus s'achever sans une « prolongation » de quelques jours. Le tableau publié en annexe au présent rapport montre que cette dérive s'est manifestée systématiquement depuis 1981, à la seule exception de l'année 1990.

On n'insistera pas sur les inconvénients de cette multiplication des sessions extraordinaires pour l'organisation même du travail des parlementaires, mais on notera qu'elle conduit indirectement à un accroissement des prérogatives du pouvoir exécutif, maître de leur convocation. Existe-t-il, enfin, un signe plus clair de l'inadaptation du régime des sessions ordinaires que le fait que le Parlement ne parvienne plus à suivre le rythme que lui impose l'activité normative du Gouvernement ?

Il faut noter que la brièveté des sessions ordinaires ne s'est pas opposée à l'augmentation importante et continue du nombre d'heures de séance tenues par l'une ou l'autre assemblée. C'est ainsi que l'Assemblée nationale qui siégeait entre quatre cents et cinq cent heures par an au début de la Cinquième République, siège aujourd'hui, en moyenne, à peu près neuf cents heures chaque année. Le régime restrictif des sessions ordinaires s'est révélé paradoxalement, incapable de faire obstacle à l'inflation législative si fréquemment dénoncée.

Le tableau qui suit répartit l'activité de l'Assemblée par décennies (la dernière entendue de façon large pour couvrir la période récente). Il montre l'augmentation progressive et très sensible de l'activité de l'Assemblée sur les trente-six années considérées.

Année	Jours de séance	Nombre de séances	Heures de séance
1959	94	147	478
1960	96	159	526
1961	87	140	390
1962	92	160	592
1963	94	143	378
1964	94	153	506
1965	79	149	451
1966	95	164	533
1967	91	169	552
1968	92	159	526
1969	67	112	381
1970	97	172	574
1959-1970	Moyenne : 90	Moyenne : 152	Moyenne : 491
1971	101	182	643
1972	91	155	528
1973	86	167	577
1974	79	143	543
1975	103	212	759
1976	105	204	707
1977	100	181	609
1978	98	180	661
1979	111	218	766
1980	100	213	709
1971-1980	Moyenne : 97	Moyenne : 185	Moyenne : 650
1981	98	222	791
1982	151	348	1177
1983	124	291	937
1984	138	306	1012
1985	118	239	793
1986	129	277	934
1987	114	273	926
1988	70	147	484
1989	117	246	835
1990	111	234	849

1991	123	273	953
1992	121	256	922
1993	110	251	860
1994	133	300	996
1981-1994	Moyenne : 118	Moyenne : 262	Moyenne : 891

On ne mentionnera enfin que pour mémoire le fait que ces « performances » - siéger près de neuf cents heures par an, voire plus de mille heures en 1982 et 1984 - n'ont évidemment pu être réalisées qu'au prix d'une multiplication des séances de nuit, parfois fort tardives, dont il est permis de penser qu'elles n'offraient pas toujours le cadre le plus favorable à un travail législatif de qualité.

b. Une organisation défavorable à l'exercice de la fonction de contrôle impartie au Parlement

Même si la Constitution ne reconnaît pas explicitement au Parlement la mission de contrôler l'action du Gouvernement - si ce n'est, allusivement, en prévoyant au second alinéa de l'article 48 qu'une séance par semaine est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement - le caractère essentiel de cette mission n'est pas contestable. Le général de Gaulle l'évoquait d'ailleurs dans ses propos cités au début du présent rapport et il ne fait pas de doute que ce contrôle soit appelé à prendre une part croissante dans l'activité du Parlement, dans le contexte d'une société de plus en plus sensible à la nécessité de contre-pouvoirs.

Or, le régime actuel des sessions s'oppose pour plusieurs raisons à cette évolution pourtant jugée souhaitable, y compris par le Gouvernement lui-même, et constitue ainsi un obstacle à un aspect majeur de la démocratisation du fonctionnement de nos institutions.

La première raison en est que, compte tenu de l'inflation législative relevée plus haut, les assemblées, enserrées dans le carcan des deux sessions ordinaires, ne parviennent pas à consacrer suffisamment de temps aux activités qui se rattachent à leur fonction de contrôle. En 1994, année où l'Assemblée nationale a tenu des séances publiques pendant une durée totale de neuf cent quatre-vingt-seize heures, elle a consacré six cent douze heures discussions législatives, cent quatre-vingt-cinq heures (18,6 %) au débat budgétaire et cent quatre-vingt-dix-neuf heures (20,0 %) seulement aux activités relevant du contrôle, comme les déclarations et communications du Gouvernement, les questions orales et l'examen de résolutions. Ajoutons qu'une procédure de contrôle, celle des questions orales sans débat, cesse même d'être mise en œuvre durant la discussion budgétaire.

La seconde raison pour laquelle le rythme actuel des sessions s'oppose au développement souhaitable du contrôle parlementaire tient au fait qu'il lui donne nécessairement un caractère discontinu, évidemment préjudiciable à son efficacité, surtout si l'on considère que les institutions contrôlées – le Gouvernement et depuis peu les instances communautaires – ne connaissent pas une telle discontinuité dans leur action.

Certes, les commissions permanentes sont investies, à l'Assemblée nationale par l'article 145 du Règlement, de la mission d'assurer l'information de l'Assemblée pour lui permettre d'exercer son contrôle sur la politique du Gouvernement. Mais il faut rappeler que le Conseil constitutionnel a donné de cette disposition réglementaire une interprétation restrictive, puisqu'il ne l'a déclarée conforme à la Constitution que pour autant qu'elle n'attribue aux commissions permanentes « qu'un rôle d'information pour permettre à l'Assemblée d'exercer, *pendant les sessions ordinaires et extraordinaires*, son contrôle sur la politique du Gouvernement dans les conditions prévues par la Constitution ».

On rappellera, par ailleurs, qu'une des recommandations du groupe de travail sur la réforme du Règlement constitué à l'automne 1993 cherchait à atténuer cette discontinuité préjudiciable à l'efficacité du contrôle parlementaire et relevait les insuffisances des procédures mises en oeuvre jusque là. Elle était rédigée de la manière suivante :

« Les commissions ont cherché à assurer une certaine continuité dans l'exercice du contrôle de l'action gouvernementale *en procédant, dans l'intervalle des sessions, à des auditions de membres du Gouvernement lorsque l'actualité nationale ou internationale leur paraissait l'exiger.* La suppression, par la résolution du 7 mai 1991, de l'exigence de la présence de la majorité des commissaires pour la tenue en intersession des réunions des commissions autres que celles ayant lieu à la demande du Gouvernement les a encouragées dans cette voie, de même que la possibilité d'organiser la publicité de leurs auditions, reconnue par la résolution du 11 octobre 1988.

« Mais les initiatives prises par les commissions sont restées relativement isolées et surtout circonscrites, pour l'essentiel, à trois aspects particuliers de l'action gouvernementale : la politique étrangère, la défense nationale et, dans une moindre mesure, la politique économique et financière. Ainsi, au cours des deux intersessions de 1993, trois ministres seulement ont été entendus par les commissions compétentes de l'Assemblée nationale sur des problèmes d'actualité : le ministre des Affaires étrangères sur la situation dans l'ex-Yougoslavie et le ministre de la Défense sur les interventions extérieures des forces françaises, au mois de janvier ; le ministre de l'Économie et des Finances sur la crise du S.M.E. au mois d'août.

« Le groupe de travail considère que *l'intérêt du contrôle parlementaire exige qu'il soit recouru beaucoup plus fréquemment à ce type d'auditions, qui devraient en outre concerner tous les domaines de l'action gouvernementale*, ce qui implique que les projets des différentes commissions soient coordonnés de manière à ce qu'au moins l'une d'entre elles se réunisse chaque semaine.

« Ce système trouverait tout son intérêt si *la retransmission de ces réunions pouvait occuper le créneau laissé libre, dans les programmes de France 3, par l'interruption des questions au Gouvernement* ».

Force est de constater que cette recommandation est restée lettre morte, de sorte que l'institution de la session unique de neuf mois est aujourd'hui la seule voie ouverte pour la recherche d'une plus grande continuité dans le contrôle de l'action gouvernementale.

c. Le cas particulier du contrôle de l'action des instances communautaires.

Les interrogations que pouvait susciter l'efficacité d'un contrôle parlementaire par nature discontinu lorsqu'il porte sur des institutions dont l'activité ne connaît pas de pauses se sont posées avec une acuité particulière au printemps 1992, lors du débat consacré à la révision constitutionnelle préalable de la ratification du Traité sur l'Union européenne.

Faute de remise en cause, à l'époque, du régime des sessions, la réponse apportée alors à cette difficulté n'a pu être que partielle, avec l'insertion dans la Constitution d'un article 88-4 permettant à l'Assemblée nationale et au Sénat de voter, sur les propositions d'actes communautaires qui leur étaient soumises, des résolutions « pendant les sessions ou en dehors d'elles ». Cette nouvelle disposition constitutionnelle – qui se distingue par sa rédaction quelque peu paradoxale – a heureusement vu ses modalités d'application précisées par les règlements de deux assemblées qui ont précisé les conditions dans lesquelles les résolutions élaborées par les commissions permanentes compétentes pouvaient être considérées comme définitivement adoptées et donc engager les assemblées elles-mêmes sans avoir fait l'objet d'un débat ni d'un vote en séance publique.

Une solution semblait donc avoir été apportée dans le domaine particulier de l'élaboration du droit communautaire aux difficultés intrinsèquement liées à la discontinuité de l'activité parlementaire. Mais un examen plus approfondi conduit à nuancer cette affirmation, puisqu'il fait

apparaître que sur trente-neuf résolutions adoptées définitivement en commission depuis 1993, quatre seulement l'ont été dans l'intervalle des sessions. Il faut en conclure que l'objectif poursuivi lors de l'insertion de l'article 88-4 dans la Constitution n'a été que partiellement atteint et que, même en matière de contrôle des actes communautaires, le rythme des sessions continue d'imprimer un caractère discontinu à l'activité du Parlement, comme il le fait pour le contrôle de l'action gouvernementale et *a fortiori* pour ce qui concerne le travail législatif.

3. Une réforme particulièrement attendue.

Tous ces inconvénients du régime actuel des sessions, qu'ils concernent le travail législatif, l'exercice de la fonction de contrôle de l'action gouvernementale ou l'intervention du Parlement dans le processus de décision communautaire ont déjà été relevés par le groupe de travail sur la réforme du Règlement présidé par M. le Président de l'Assemblée nationale, mais aussi par nombre de nos collègues. Ils l'ont été aussi par le comité consultatif pour la révision de la Constitution qui, placé sous la présidence du doyen Georges Vedel, rendit ses conclusions le 15 février 1993, conclusions parmi lesquelles figurait une nouvelle rédaction de l'article 28 voisine de celle qui nous est proposée aujourd'hui.

De même, trois propositions de loi constitutionnelle ayant pour objet d'instituer une session parlementaire unique ont été déposées sur le bureau de l'Assemblée nationale depuis le début de la présente législature. Il s'agit :

- de la proposition de loi constitutionnelle n° 462 de notre collègue Georges Colombier, prévoyant l'ouverture le 2 septembre d'une session unique d'une durée de quarante-cinq semaines et limitant les jours de séance aux mardi, mercredi et jeudi de chaque semaine ;
- de la proposition de loi constitutionnelle n° 549 de M. Martin Malvy et des membres du groupe socialiste et apparentés, selon laquelle 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 ;
- de la proposition de loi constitutionnelle n° 601 de Mme Elisabeth Hubert et plusieurs de ses collègues, qui dispose que le Parlement se réunit de plein droit en session ordinaire du premier mardi d'octobre au dernier jeudi de juin.

Sans aller jusqu'à l'institution de la session unique, d'autres propositions se prononçaient en faveur de l'allongement des deux sessions ordinaires : celle (n° 587) de M. Michel Noir, selon laquelle la première devait s'ouvrir le troisième mardi de septembre et s'achever le troisième jeudi de décembre, la seconde allant du premier mardi de janvier au deuxième jeudi de juillet; celle (n° 790) de M. Bernard Murat et plusieurs de ses collègues, pour qui la première session, ouverte le 2 septembre, devait durer cent dix jours et la seconde, ouverte le 2 mars, ne devait pas voir sa durée excéder cent vingt jours.

Enfin, le comité consultatif pour la révision de la Constitution s'est prononcé dans son rapport du 15 février 1993 pour une session unique allant du premier mardi d'octobre au dernier vendredi de juin, assortie d'un plafonnement du nombre de jours de séance qui ne pourrait excéder cent cinquante, la tenue de séances supplémentaires étant toutefois de droit à la demande du Gouvernement. Ces dispositions furent reprises à l'article 13 du projet de loi constitutionnelle n° 232 relatif à l'organisation des pouvoirs publics, qui, déposé sur le bureau du Sénat le 11 mars 1993, ne fut jamais discuté.

L'article 2 du texte aujourd'hui soumis à notre examen est, rappelons-le, ainsi libellé :

« *L'article 28 de la Constitution est ainsi rédigé :*

« *Art. 28. – Le Parlement se réunit de plein droit en une session ordinaire qui commence le premier jour ouvrable d'octobre et prend fin le dernier jour ouvrable de juin.*

« Le nombre de jours de séance ne peut excéder cent cinquante. Des séances supplémentaires ont lieu de droit à la demande du Gouvernement, après avis du président de l'assemblée intéressée ».

Le projet reprend donc, à quelques détails près, le dispositif auquel avaient abouti les travaux du comité présidé par le doyen Vedel et, en particulier, l'idée de la fixation d'un nombre maximum de jours de séance pouvant être tenues au cours de la session ordinaire unique de neuf mois.

Ce plafonnement, assorti naturellement d'une possibilité de dérogation puisque des séances supplémentaires auraient lieu de droit à la demande du Gouvernement, répond à une préoccupation fondamentale : dans une période marquée par une inflation législative dénoncée dès 1991 par le Conseil d'État, puis en 1993 par le groupe de travail sur la réforme du Règlement de l'Assemblée nationale, il est impératif d'éviter que l'allongement de la durée des sessions du Parlement ne vienne aggraver un phénomène qu'il faut combattre. Comme on l'a déjà indiqué, l'objectif de l'institution de la session unique n'est pas de permettre au Gouvernement de présenter encore plus de textes aux délibérations des assemblées, mais de favoriser une meilleure organisation du travail parlementaire en répartissant sur une période plus longue un nombre d'heures de séance analogue à ce qu'il est aujourd'hui.

Il reviendra, bien entendu, au règlement de chaque assemblée de définir les moyens d'atteindre cet objectif en fixant les règles relatives à l'organisation de la semaine parlementaire. Pour ce qui concerne l'Assemblée nationale, et sans anticiper sur le débat qui devra suivre l'adoption de la révision constitutionnelle, il est permis d'envisager l'organisation suivante : au sein d'une session ordinaire s'étendant d'octobre à juin, l'Assemblée pourrait interrompre ses travaux, sauf exigence particulière liée à l'actualité, pendant trois semaines aux environs de Noël et deux semaines à Pâques. La discussion budgétaire - si, du moins, aucune modification fondamentale n'y était apportée - occuperait l'Assemblée dans des conditions comparables à celles que nous connaissons aujourd'hui : vingt-quatre jours de séance, pour une durée globale de cent quatre-vingt heures, lui seraient consacrés. En dehors de cette période particulière consacrée à un texte dont les délais d'examen sont fixés par la Constitution elle-même, l'Assemblée pourrait siéger les matinées et les après-midi des mardi, mercredi et jeudi, pendant vingt-huit semaines, pour une durée d'environ sept cents heures. Au total, donc, la session unique de neuf mois verrait l'Assemblée tenir environ cent dix jours de séances, pour une durée un peu inférieure à neuf cents heures, si, bien entendu, les hypothèses envisagées ci-dessus se vérifient et si, en particulier, l'Assemblée parvient réellement à ne siéger que trois jours par semaine hors période budgétaire.

La durée globale annuelle des séances ne se trouverait donc pas augmentée par l'institution de la session de neuf mois, mais au contraire légèrement réduite, puisque, rappelons-le, l'Assemblée a siégé 996 heures en 1994.

On observera, enfin, que l'institution de la session unique de neuf mois, de même que les nouvelles modalités pratiques d'organisation du travail parlementaire, contribueront à rapprocher la situation du Parlement français de celle des assemblées parlementaires des pays comparables au nôtre. L'importance de ce rapprochement apparaît clairement à la lecture du tableau figurant en annexe au présent rapport.

III. LA RÉFORME DE L'INVOLABILITÉ PARLEMENTAIRE

Le 23 juin 1789, aux premières heures de la Révolution, Mirabeau, qui venait d'affirmer la volonté du peuple face à l'autorité royale, donnant ainsi sa première expression au principe de la souveraineté nationale, invitait l'Assemblée nationale à assurer sa protection contre « la puissance des baïonnettes ». Il ajoutait : « *Assurons notre ouvrage, en déclarant inviolable la personne des députés aux États généraux* ».

Ainsi naissait en France, en même temps que la démocratie, le principe selon lequel les élus du peuple devaient bénéficier d'un régime juridique dérogatoire au droit commun dans leurs rapports avec la justice, non dans leur propre intérêt, mais dans celui de l'institution au sein de laquelle ils représentent le peuple souverain.

Avec ses deux facettes, l'irresponsabilité, immunité absolue qui soustrait les parlementaires à toute poursuite pour les actes liés à l'exercice de leur mandat, proclamée dès le 23 juin 1789, et l'inviolabilité, immunité relative qui a pour objet d'éviter que l'exercice du mandat parlementaire ne soit entravé par des poursuites pénales visant des actes accomplis par les parlementaires en qualité de simples citoyens et qui fut pour la première fois formulée par un décret de l'Assemblée nationale en date du 26 juin 1790, le régime des immunités parlementaires est bien plus que la traduction d'un principe constitutionnel ; il est un des fondements de la démocratie représentative, qui a d'ailleurs son équivalent, avec des modalités variées, dans tous les pays qui bénéficient de ce système de gouvernement.

Près de deux siècles après la Révolution, le régime des immunités parlementaires est défini à l'article 26 de la Constitution du 4 octobre 1958 en des termes voisins de ceux employés par les constitutions antérieures :

« Art. 26 – Aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.

« Aucun membre du Parlement ne peut, pendant la durée des sessions, être poursuivi ou arrêté en matière criminelle ou correctionnelle qu'avec l'autorisation de l'assemblée dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit.

« Aucun membre du Parlement ne peut, hors session, être arrêté qu'avec l'autorisation du Bureau de l'Assemblée dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit, de poursuites autorisées ou de condamnation définitive.

« La détention ou la poursuite d'un membre du Parlement est suspendue si l'assemblée dont il fait partie le requiert. »

1. Une réforme rendue nécessaire par l'institution de la session unique

Les deuxième et troisième alinéas de l'article 26 prévoient des régimes d'inviolabilité différents, tant du point de vue de l'étendue de la protection assurée aux parlementaires que de celui de la procédure suivie, selon que le Parlement est ou non en session : s'il l'est, l'autorisation de l'Assemblée nationale ou du Sénat est requise non seulement pour l'arrestation d'un de leurs membres, mais aussi pour l'engagement de poursuites à son encontre, c'est-à-dire, concrètement par la prise par le parquet d'un réquisitoire introductif d'instance ; s'il ne l'est pas, le champ de l'autorisation, cette fois donnée par le Bureau de l'Assemblée nationale ou du Sénat, est restreint aux mesures d'arrestation, sous réserve des trois cas prévus par le texte constitutionnel lui-même : flagrant délit, mesure d'arrestation intervenant dans le cadre de poursuites autorisées pendant la session ou condamnation définitive.

Si l'article 26 de la Constitution restait en l'état, l'institution de la session unique aboutirait non seulement à allonger de trois mois la période pendant laquelle les parlementaires bénéficient du régime d'inviolabilité le plus large, mais à les soustraire au droit commun pendant neuf mois consécutifs par an. Une telle perspective ne pourrait qu'être mal comprise de l'opinion qui voit de plus en plus un privilège personnel réservé aux députés et aux sénateurs dans ce qui n'est qu'un ensemble de règles destinées à assurer l'indépendance de l'institution parlementaire et donc à sauvegarder la liberté. C'est donc à juste titre que l'article 6 du projet de loi constitutionnelle nous propose de nouvelles dispositions destinées à se substituer aux trois derniers alinéas de l'article 26 de la Constitution.

Bien entendu, le premier alinéa relatif à l'irresponsabilité pénale des membres du Parlement pour les opinions et votes émis dans l'exercice de leurs fonctions demeure inchangé.

2. Des modifications de fond

Mais l'article 6 du projet de loi constitutionnelle est plus qu'une simple mesure de conséquence, en ce sens qu'il modifie, sur le fond, une immunité dont il apparaît qu'elle n'est plus, dans ses modalités sinon dans son principe, réellement adaptée à notre temps, à nos mœurs, ni à l'état de l'opinion, ni même aux réformes intervenues depuis 1958 dans le domaine de la procédure pénale.

La nécessité d'une réforme de fond a d'ailleurs été perçue, d'ores et déjà, par nombre de députés. En témoigne le dépôt, le 9 juin 1993, par M. Louis de Broissia et plusieurs de ses collègues, d'une proposition de loi constitutionnelle n° 324, qui ne laisse subsister du régime des immunités parlementaires que l'irresponsabilité pénale pour les opinions ou votes émis dans l'exercice des fonctions et la possibilité pour les assemblées de requérir la suspension de la détention ou de la poursuite de leurs membres. Quant à la proposition de loi constitutionnelle n° 1022 déposée le 28 février 1994 par M. Jean Roatta et plusieurs de ses collègues, elle va plus loin encore, puisqu'elle ne maintient, des dispositions de l'article 26 de la Constitution, que l'alinéa relatif à l'irresponsabilité pénale.

a. La suppression de la protection contre l'engagement de poursuites

Selon la nouvelle rédaction qui se substituerait aux deuxième et troisième alinéas de l'article 26 de la Constitution, l'autorisation de l'Assemblée nationale ou du Sénat pendant la durée des sessions ne serait plus requise pour l'engagement de poursuites à l'encontre d'un député ou d'un sénateur. L'étendue de la protection dont disposent les membres du Parlement deviendrait donc identique tout au long de l'année. Cet aspect de la réforme n'est pas celui qui soulève le plus de difficultés et, sur ce point, le texte que le Gouvernement nous soumet rejoint les préoccupations que, dès le mois de décembre 1993, le Président de l'Assemblée nationale exprimait dans l'exposé des motifs d'un projet de proposition de loi constitutionnelle qu'il avait fait parvenir aux présidents des groupes politiques de l'Assemblée et rendu public. Ce texte mérite d'être cité, dans la mesure où il met parfaitement en lumière les inconvénients de la protection accordée aux membres du Parlement contre l'engagement de poursuites et les incompréhensions qu'elle suscite aujourd'hui :

« L'immunité parlementaire, instituée pour la première fois le 23 juin 1789, le jour même où notre première Assemblée nationale entrait en lutte ouverte avec le pouvoir royal, et qui figure aujourd'hui à l'article 26 de notre Constitution, a traditionnellement pour objet de protéger les assemblées parlementaires en assurant l'intégrité de leur composition : elle garantit en effet qu'aucune poursuite abusive, que nulle arrestation arbitraire ne pourra empêcher un élu d'y remplir sa fonction de législation et de contrôle de l'exécutif.

« Si la nécessité de tels principes demeure intacte, en revanche, les temps semblent venus d'adapter leur mode de traduction à la lumière de l'expérience et de l'évolution des rapports entre les pouvoirs.

« Ainsi, si on comprend aisément que l'arrestation et la détention d'un parlementaire soient de nature à porter atteinte au fonctionnement régulier des assemblées parlementaires, tel n'est plus à l'évidence le cas de l'engagement de poursuites et de la mise en examen, qui n'impliquent nullement la mise en détention automatique. Au demeurant, les poursuites judiciaires, lorsqu'elles ont été engagées hors session parlementaire, ne sont pas interrompues lorsque débute la session suivante et le parlementaire mis en examen peut continuer à siéger normalement dès lors qu'il n'a pas été mis en détention.

« L'immunité parlementaire contre les poursuites judiciaires n'impliquant pas l'arrestation concomitante est en outre mal comprise par nos concitoyens, qui la perçoivent comme un privilège permettant aux parlementaires de retarder sans raison le cours de la justice à leur encontre, et par là même la découverte de la vérité. Ceci est d'autant plus mal ressenti que les autres personnes mises en cause dans la même affaire peuvent être dans le même temps mises en examen et en détention.

« Enfin, la « médiatisation » à laquelle donne inévitablement lieu la procédure de levée d'immunité parlementaire fait que le système se retourne en définitive contre ceux-là mêmes qu'il a pour vocation de protéger : le parlementaire visé par la demande verra inévitablement la décision de lever son immunité interprétée comme une reconnaissance implicite de sa culpabilité ; en revanche, la décision de refus de lever l'immunité ou la caducité de la demande sera perçue comme une manœuvre dilatoire, destinée à retarder l'action de la justice ; les assemblées elles-mêmes se trouvent confrontées à une situation contradictoire, qui les conduit à se prononcer sur le caractère sérieux, loyal et sincère de la demande de levée d'immunité tout en ne devant pas se transformer en juges d'une affaire qui, au demeurant, n'en est qu'au début de l'instruction. En outre, quelles qu'elles soient, les décisions des assemblées sont inévitablement l'objet de contestations.

« A une époque où l'indépendance de la justice par rapport au pouvoir exécutif est parfaitement ancrée dans notre pratique institutionnelle, et où les risques de pression de l'exécutif sur le Parlement ne sont plus à redouter, il nous faut donc adapter la procédure de protection du Parlement à ce qui est strictement nécessaire, c'est-à-dire ne prévoir l'intervention des assemblées parlementaires que dans les seuls cas d'arrestation et de mise en détention des élus auteurs de crimes ou de délits.

« Cette modification paraît susciter d'autant moins de difficultés que le dernier alinéa de l'article 26 de la Constitution permet en tout état de cause de suspendre la détention ou la poursuite d'un membre du Parlement lorsque l'Assemblée le requiert ».

b. La question du contrôle judiciaire

Disposant que l'autorisation de l'Assemblée nationale ou du Sénat, ou de leur Bureau, serait nécessaire pour qu'un de leurs membres puisse faire l'objet d'une arrestation ou de « toute autre mesure privative ou restrictive de liberté », la nouvelle rédaction proposée à l'article 26 de la Constitution assure aux députés et aux sénateurs, vis-à-vis des mesures de contrôle judiciaire qui pourraient être ordonnées à leur encontre, une protection analogue à celle dont ils bénéficient à l'égard de l'arrestation. Il s'agit là d'une deuxième modification de fond apportée au régime de l'inviolabilité parlementaire, qui apparaît, sinon contestable dans son principe, du moins particulièrement délicate dans ses modalités.

Notre Constitution ignorait jusqu'ici le mécanisme du contrôle judiciaire puisqu'il a été introduit dans notre procédure pénale par la loi n° 70-643 du 17 juillet 1970 tendant à renforcer la garantie des droits individuels des citoyens, afin que les magistrats instructeurs, disposant désormais de toute une gamme de mesures pouvant être prises à l'encontre d'une personne mise en examen, ne recourent plus qu'exceptionnellement au placement en détention provisoire. Les obligations susceptibles d'être imposées à ce titre à une personne mise en examen, énumérées à l'article 138 du code de procédure pénale, sont les suivantes :

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

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

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

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

5° Se présenter périodiquement aux services ou autorités désignés par le juge d'instruction qui sont tenus d'observer la plus stricte discrétion sur les faits reprochés à la personne mise en examen ;

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

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

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

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

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

11° Fournir un cautionnement dont le montant et les délais de versement, en une ou plusieurs fois, sont fixés par le juge d'instruction, compte tenu notamment des ressources de la personne mise en examen ;

12° Ne pas se livrer à certaines activités de nature professionnelle ou sociale, à l'exclusion de l'exercice des mandats électifs et des responsabilités syndicales, lorsque l'infraction a été commise dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ces activités et lorsqu'il est à redouter qu'une nouvelle infraction soit commise. Lorsque l'activité concernée est celle d'un avocat, le juge d'instruction doit saisir le conseil de l'ordre qui statue comme il est dit à l'article 23 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques ;

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

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

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

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

La difficulté à laquelle nous sommes confrontés au moment d'introduire dans la Constitution une référence, même implicite, à la procédure du contrôle judiciaire apparaît à la simple lecture de cette longue énumération : toutes les mesures qui peuvent être ainsi ordonnées par le juge d'instruction ne sont pas, loin s'en faut, de nature comparable, en particulier si on les considère au regard du principe de l'inviolabilité dont l'objet est, rappelons-le, non de faire bénéficier les parlementaires d'un statut privilégié mais d'assurer le fonctionnement normal des assemblées.

Ainsi, certaines des mesures énumérées à l'article 138 du code de procédure pénale sont susceptibles de perturber ce fonctionnement en portant atteinte aux conditions dans lesquelles les parlementaires concernés peuvent exercer leur mandat : ainsi en va-t-il des différentes formes de restriction à la liberté d'aller et venir mentionnées aux 1°, 2° et 3° dudit article et, dans une moindre mesure, de celles prévues aux 4° et 7°. Ces restrictions ayant, du point de vue des

conditions d'exercice du mandat parlementaire, des conséquences peu différentes de celles d'une arrestation, il paraît légitime de les faire entrer dans le champ de l'autorisation de levée d'immunité requise de l'Assemblée nationale ou du Sénat, ou de leur bureau.

Mais il n'en va pas de même d'autres mesures de contrôle judiciaire : on discerne mal les raisons pour lesquelles une autorisation préalable devrait être obtenue pour qu'un député ou un sénateur se voie interdire d'émettre des chèques (13° de l'article 138) ou fasse l'objet de telle ou telle mesure d'interdiction professionnelle (12° du même article). Une extension du champ de l'autorisation à tous les types de mesures de contrôle judiciaire, peu fondée dans son principe, aurait en outre des conséquences pratiques néfastes : on peut craindre que, contraint de recourir à la même procédure particulièrement lourde pour placer un membre du Parlement en détention ou pour lui appliquer des mesures de contrôle judiciaire relativement légères, le juge d'instruction ne recoure plus fréquemment à la mise en détention ou, à l'inverse, que, pratiquant une sorte d'autocensure, il renonce à toute mesure de contrôle judiciaire ; dans l'un ou l'autre cas, nous serions loin de la situation d'équilibre qu'il convient de rechercher en la matière. On ajoutera que, recelant un risque de multiplication des demandes de levée d'immunité parlementaire, y compris dans le cas d'affaires relativement mineures, une telle extension n'irait pas dans le sens de la restauration du prestige de la classe politique aux yeux de nos concitoyens.

En dépit de ces incertitudes de principe et de ces inconvénients de fait, le projet de loi constitutionnelle retient la formulation la plus extensive, qui conduirait à ce que les assemblées ou leur bureau aient à connaître de toutes les mesures de contrôle judiciaire envisagées à rencontre d'un de leurs membres. Les auteurs du texte avancent deux arguments à l'appui de ce choix :

– Il serait impossible d'établir, dans le texte constitutionnel, une distinction entre les mesures de contrôle judiciaire qui portent atteinte aux conditions d'exercice du mandat parlementaire et celles qui ne les affectent pas.

– La procédure du contrôle judiciaire constituerait un ensemble dont les deux phases - la définition des obligations imposées à la personne mise en examen et le placement en détention sanctionnant l'éventuel non-respect de ces obligations - seraient indissociables. Selon cette conception, l'autorisation donnée pour le placement sous contrôle judiciaire n'aurait pas lieu d'être renouvelée pour l'arrestation consécutive à la révocation de ce contrôle ; elle s'analyserait donc comme une « autorisation d'arrestation éventuelle ».

Même si aucun de ces arguments n'apparaît sans valeur, il est permis de considérer que les mesures définies aux 1°, 2° et 3° de l'article 138 du code de procédure pénale sont d'une essence différente des autres, en ce sens qu'elles portent atteinte à une liberté fondamentale particulièrement nécessaire à l'exercice du mandat parlementaire, celle d'aller et venir. Eu égard aux inconvénients de la solution extensive envisagée par le projet de loi, il peut donc sembler préférable de faire référence à cette liberté dans le texte constitutionnel.

Le second argument n'emporte pas davantage la conviction ; il semble parfaitement concevable, à l'inverse de ce qu'avancent les auteurs du projet de loi, que deux autorisations soient successivement requises, l'une en vue du placement sous contrôle judiciaire lorsque les modalités prévues pour celui-ci restreindraient la liberté d'aller et venir du parlementaire concerné et l'autre pour son éventuelle arrestation dans l'hypothèse où le juge déciderait de la révocation du contrôle judiciaire.

On ajoutera, pour être complet, que le Bureau de l'Assemblée nationale et celui du Sénat ont déjà - malheureusement - été confrontés à cette difficulté depuis 1994 et que, compte tenu du silence du texte constitutionnel, ils ont adopté deux positions différentes : celui de l'Assemblée nationale a refusé, du moins pour les affaires dont il était saisi, de se prononcer sur des mesures de contrôle judiciaire autres que celles prévues aux 1°, 2° et 3° de l'article 138 du code de procédure pénale ; le Bureau du Sénat a manifesté, à l'inverse, sa volonté de se voir transmises toutes les demandes de placement sous contrôle judiciaire concernant des sénateurs, quelles que fussent les mesures envisagées.

c. La limitation de la durée de la suspension de la détention ou des poursuites

L'inviolabilité parlementaire comporte aussi le droit, traditionnellement reconnu aux assemblées, de requérir – et d'obtenir - la suspension de la détention ou de la poursuite de leurs membres. Il s'agit, là encore, non d'un privilège personnel accordé aux députés ou aux sénateurs, mais d'une prérogative exceptionnelle des institutions parlementaires elles-mêmes consentie dans l'intérêt de leur bon fonctionnement.

L'article 6 du projet de loi constitutionnelle apporte, en cette matière, deux modifications au dernier alinéa de l'article 26 de la Constitution. Il donne aux assemblées la possibilité de requérir la suspension des mesures restrictives de liberté, c'est-à-dire des mesures de contrôle judiciaires, dont leurs membres ont pu faire l'objet; cette extension n'est qu'une conséquence de celle du champ de l'autorisation de levée de l'immunité parlementaire, dont on vient de voir quelles difficultés elle recelait. La seconde modification concerne la durée de validité de la suspension de détention, de mesures restrictives de liberté ou de poursuite requise par l'Assemblée nationale ou le Sénat. En précisant que cette suspension vaut pour la durée de la session, le texte revient à la tradition républicaine la plus ancienne : la rédaction retenue est en effet proche de celle de l'article 14 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 sur les rapports des pouvoirs publics. Elle fait échec à l'interprétation de l'article 26, alinéa 4, de la Constitution, donnée en premier lieu par le Sénat en 1977, puis par l'Assemblée nationale en 1980, selon laquelle la suspension de détention ou de poursuite décidée par une assemblée vaut pour la durée du mandat du parlementaire concerné. Cette interprétation se fondait sur deux arguments : l'un tenait au fait que l'exercice de la fonction parlementaire déborde le cadre des sessions ; l'autre, plus circonstanciel, reposait sur l'idée qu'il serait anormal de faire bénéficier les parlementaires nationaux d'une immunité moins étendue que les représentants français au Parlement européen, qui, en raison du caractère annuel des sessions de leur assemblée, bénéficient de l'inviolabilité pendant toute la durée de leur mandat. Le résultat n'en est pas moins de conférer aux parlementaires un privilège difficilement acceptable aujourd'hui.

On observera enfin que la rédaction proposée pour le dernier alinéa de l'article 26 conserve aux assemblées la possibilité de requérir la suspension des poursuites, alors que leur autorisation n'est plus requise pour leur engagement, l'objet de cette disposition étant de permettre à l'Assemblée nationale ou au Sénat de retarder jusqu'au terme de leur session l'audience d'une affaire dans laquelle un de leurs membres serait impliqué. Mais il faut considérer qu'un tel défaut de parallélisme est illogique et peut même conduire à des situations choquantes dans le cas d'affaires où d'autres personnes seraient appelées à comparaître en même temps qu'un membre du Parlement, la détention provisoire de ces personnes risquant d'être prolongée ainsi d'une manière quelque peu abusive.

*
* *

AUDITIONS ET DISCUSSION GÉNÉRALE

AUDITION DE M. JACQUES TOUBON, *Garde des Sceaux, ministre de la justice*

M. Jacques Toubon, garde des Sceaux, a analysé le contenu du projet de loi constitutionnel qui tend à étendre le champ d'application du référendum, à instituer une session parlementaire ordinaire unique et à modifier le régime de l'inviolabilité parlementaire.

Le Ministre a rappelé les débats qui ont eu lieu au cours de la récente campagne pour l'élection présidentielle, en particulier les propos de M. Jacques Chirac : s'il n'y a pas lieu d'envisager une réforme globale des institutions mais un exercice différent de la fonction présidentielle, il apparaît néanmoins utile de modifier la Constitution sur deux points, l'extension du champ du référendum – thème d'ailleurs abordé par M. Jacques Chirac depuis 1981 – et le principe d'une session ordinaire unique de neuf mois au lieu de deux sessions de trois mois, cette suggestion ayant été faite par le Président de l'Assemblée nationale, M. Philippe Séguin.

Dans le message qu'il a adressé au Parlement au lendemain de son élection, le Président de la République avait donc fait part de son souhait de soumettre sans délai un projet de loi constitutionnel étendant le champ du référendum prévu par l'article 11 de la Constitution et à apporter les modifications nécessaires pour organiser une session unique du Parlement.

Le Garde des Sceaux a insisté sur le caractère d'aménagement et non de bouleversement que revêt cette révision de la Constitution, dont les fondements restent inchangés : les institutions trouvent leur force dans la souveraineté du peuple, lequel élit le Président de la République et désigne les représentants nationaux. Il convient, au contraire, de conforter cet équilibre face à un certain désintérêt des citoyens pour la chose publique, choix qui trouve sa source dans l'absence de participation directe du peuple aux choix fondamentaux engageant l'avenir de la société, qui sont essentiellement de nature économique et sociale.

L'extension du champ du référendum se situe pleinement dans l'esprit qui a inspiré les constituants de 1959, a souligné le Garde des Sceaux en citant le général de Gaulle pour qui : « *Le Parlement délibère et vote les lois, contrôle le Gouvernement et a le droit de le renverser, ce qui marque le caractère parlementaire du régime. Mais pour pouvoir maintenir, en tout cas, l'action et l'équilibre des pouvoirs et mettre en œuvre quand il le faut la souveraineté du peuple, le Président détient la possibilité de recourir au pays par la voix du référendum* ». Imprégné de cette philosophie et face à une société profondément transformée depuis quarante ans, le Gouvernement propose, sans modifier la nature ou la portée de la consultation du peuple, une réforme - à la fois ambitieuse et limitée - donnant aux citoyens l'occasion de se prononcer plus souvent sur un plus grand nombre de sujets. Conformément à la tradition de la V^{ème} République, seuls resteront soumis à l'approbation populaire des projets de loi dont le dispositif normatif est, par nature, concret et ne recèle pas d'ambiguïté. Ce référendum ne doit pas intervenir dans les domaines d'intérêt mineur ou technique, mais être utilisé pour résoudre des questions capitales et stratégiques : le projet réserve donc la consultation à la définition d'orientations générales et de règles fondamentales, tout en respectant scrupuleusement le pouvoir du Président de la République d'apprécier si le référendum envisagé correspond à une exigence nationale. En limitant l'extension du champ référendaire aux matières économiques et sociales, le Gouvernement a choisi d'exclure les sujets touchant à la souveraineté comme la défense et la justice ou ce qu'il est convenu d'appeler les questions de société avec les libertés publiques, le droit pénal, ou encore les lois de finances dont l'examen relève des prérogatives traditionnelles du Parlement. Il doit donc être clair qu'il ne saurait y avoir de référendum sur des sujets tels que la peine de mort, la repénalisation de l'avortement ou sur l'expulsion des immigrants clandestins, le référendum n'étant pas - et ne devant pas être - un instrument de démagogie. S'il n'a pas paru possible de retenir une liste de matières susceptibles d'être soumises à la procédure référendaire - une énumération limitative aurait risqué d'être rapidement inadaptée à une réalité sociale évolutive - le projet permet de soumettre au référendum tout projet de loi portant « *sur les orientations générales de la politique économique et sociale de la Nation et sur les règles fondamentales de l'organisation et du fonctionnement des services publics* », ces derniers étant les instruments essentiels de la politique de l'État et ayant pour mission de servir l'intérêt général et d'oeuvrer pour le bien commun.

Le deuxième objet du projet de loi est de modifier l'article 28 de la Constitution relatif au régime des sessions ordinaires, afin de permettre au Parlement d'assurer pleinement sa mission. Alors que notre société est confrontée à l'obligation de répondre de plus en plus vite à des questions diverses et complexes et malgré bien des tentatives de réformes et les efforts considérables d'adaptation que l'actuel Président de l'Assemblée a entrepris, l'organisation du travail parlementaire n'a pas été substantiellement modifiée depuis le début de la V^{ème} République. C'est pourquoi le Garde des Sceaux s'est déclaré convaincu que l'institution de la session unique de neuf mois serait un élément déterminant de la rénovation de la fonction parlementaire, surtout en ce qui concerne le contrôle sur les actes du Gouvernement qui doit contraindre ce dernier à être plus rigoureux, plus vigilant, plus compréhensif et plus explicite.

Au demeurant, les comparaisons internationales ainsi que l'exemple de la session annuelle unique du Parlement européen montrent que la plupart des parlements étrangers disposent de sessions leur permettant de siéger avec une continuité comparable à celle qui résultera de la réforme. L'allongement de la durée de la session ordinaire ne doit, néanmoins, pas s'accompagner d'une augmentation déraisonnable du nombre de jours de séances ni d'une

multiplication des textes législatifs ; dès lors, il a semblé nécessaire de fixer, au sein de la session ordinaire, un nombre maximum de jours de séance auxquels s'ajouteront, le cas échéant, des séances supplémentaires si le Gouvernement en fait la demande, l'utilisation de cette faculté devant rester exceptionnelle et l'avis des présidents des assemblées devant être recueilli préalablement; le chiffre retenu de cent cinquante jours est, d'ailleurs, sensiblement supérieur au nombre de jours de séances constaté au cours des années récentes. Il appartiendra à chaque assemblée d'adapter son règlement afin de répartir judicieusement les jours de séances à l'intérieur de la session et d'assurer l'organisation la plus rationnelle de ses travaux, tout en veillant à ce que les délais constitutionnels d'adoption des lois de finances puissent être respectés. Par voie de conséquence, la disposition de l'article 49 de la Constitution qui prévoit que les signataires d'une motion de censure rejetée ne peuvent en proposer une nouvelle au cours de la session devra être modifiée, de façon à ce qu'il ne soit pas porté atteinte aux prérogatives de l'Assemblée.

Abordant le troisième et dernier chapitre du projet de loi constitutionnel, consacré à l'inviolabilité parlementaire prévue à l'article 26 de la Constitution, le Garde des Sceaux a souligné qu'il n'était, évidemment, pas question de modifier le régime de l'irresponsabilité, indispensable pour permettre aux députés et sénateurs d'exercer librement leurs fonctions. En revanche, il a semblé indispensable de proposer un aménagement des trois derniers alinéas de l'article 26 concernant l'inviolabilité, afin de parvenir à un équilibre aussi satisfaisant que possible entre la nécessité d'assurer la légitime protection des membres du Parlement et le respect des règles de notre procédure pénale. En effet, les inconvénients que les textes actuels présentent risquent d'être aggravés par l'institution de la session unique : en période de session, hors l'hypothèse d'un crime ou d'un délit flagrant, des poursuites ne peuvent être engagées contre un parlementaire qu'avec l'autorisation de l'assemblée dont il est membre, tandis qu'elles peuvent l'être sans autorisation préalable en intersession. Si l'autorisation est refusée, l'opinion publique estime que les élus nationaux bénéficient d'un privilège qui les place au-dessus des lois ; si elle est accordée, l'opinion considère que l'assemblée a prononcé une sorte de préjugement contre le parlementaire, lequel apparaît comme coupable en dépit de la présomption d'innocence. Le caractère intermittent de cette protection la rend, au demeurant, illusoire : il suffit que les poursuites aient été engagées en intersession pour qu'elles puissent être continuées en session et aboutir, par exemple, à une mise en examen par le juge d'instruction ou à la tenue d'une audience devant le tribunal sans qu'il soit besoin d'une autorisation parlementaire.

Or, l'institution de la session unique de neuf mois, en étendant la période pendant laquelle serait exigée l'autorisation de poursuites est, évidemment, de nature à aggraver ces inconvénients. C'est pourquoi le Gouvernement, suivant en cela une suggestion faite par le Président de l'Assemblée nationale en décembre 1993, supprime l'autorisation préalable en matière de poursuites : pendant toute la durée de la session unique, comme des éventuelles sessions extraordinaires, les autorités judiciaires et les parties civiles pourront librement mettre en mouvement l'action publique contre les parlementaires comme elles peuvent déjà le faire en intersession. Toutefois, l'exigence d'une autorisation en matière d'arrestation doit être maintenue car, à la différence de la poursuite, celle-ci constitue une entrave directe à l'exercice du mandat ; de même, doit être conservée la faculté reconnue à l'assemblée de requérir la suspension des poursuites ou de la détention. Ces règles doivent être également applicables aux mesures de contrôle judiciaire qui n'existaient pas en 1958 et peuvent porter une atteinte directe à la liberté des parlementaires ; au demeurant, la révocation par le juge de ces mesures de contrôle judiciaire conduit à placer la personne poursuivie en détention provisoire. Le texte prévoit enfin que la durée de la suspension de la poursuite, de la détention ou des mesures restrictives de la liberté ne saurait excéder celle de la session, comme le prévoyaient d'ailleurs les précédentes constitutions. Ainsi, en ne conservant que les dispositions strictement nécessaires à la protection de la fonction parlementaire, la réforme en renforcera la légitimité.

Après l'exposé du Ministre, plusieurs commissaires sont intervenus.

Le Président Pierre Mazeaud a souhaité que le Garde des Sceaux accepte de transmettre à la Commission l'avis du Conseil d'État sur le projet de loi constitutionnelle. Le Ministre a satisfait cette demande sur le champ, en observant que, s'il convenait d'éviter de rendre ces avis systématiquement publics, le Gouvernement se devait de les remettre à la Commission chaque

fois que l'importance du sujet débattu justifie la communication des observations du Conseil d'État à la représentation nationale.

M. Jacques Brunhes, dénonçant la crise de nos institutions caractérisées par un déséquilibre entre les pouvoirs de l'exécutif et ceux du législateur au détriment du second, a regretté la portée limitée d'un projet qui ne lui paraît pas de nature à résoudre cette crise. Il a craint que l'élargissement du champ du référendum ne permette à un Président de la République de faire adopter par voie référendaire une loi dont la majorité parlementaire ne voudrait pas, ou d'en appeler au peuple sur des sujets de société particulièrement sensibles, au risque de ranimer de vieilles querelles, comme celle de l'enseignement privé ; enfin, personne ne peut nier que le référendum constitue une arme plébiscitaire entre les mains du Chef de l'État. De l'autre côté, ce n'est pas en instaurant une session parlementaire unique que l'on accroîtra les prérogatives du législateur et que l'on remédiera à l'absentéisme, conséquence de la dévalorisation du rôle du Parlement. En revanche, M. Jacques Brunhes a approuvé les propositions du Gouvernement en matière d'immunité parlementaire : elles concilient le souci d'étendre aux élus les règles de droit commun de la procédure pénale avec la nécessité de tenir compte des spécificités du mandat parlementaire.

M. Dominique Bussereau, après s'être dit favorable à l'institution d'une session unique, s'est demandé si l'élargissement du champ du référendum ne devrait pas s'accompagner, pour éviter tout risque de dérive, de la mise en place d'un « filtre » qui, par exemple, imposerait au Président de la République de soumettre les projets de loi référendaire à l'avis du Conseil constitutionnel ou à un vote préalable des deux assemblées. Évoquant son expérience de rapporteur de commissions constituées pour l'examen de demandes de levée de l'immunité parlementaire, il a souligné l'inadaptation des dispositions actuelles qui protègent l'élu même lorsqu'il est mis en cause pour des activités personnelles ou professionnelles dépourvues de tout lien avec son mandat ; de même, il est regrettable que le projet de loi préserve l'immunité parlementaire en matière d'arrestation ou de toute autre privation de liberté, alors qu'on pourrait simplement conserver le principe de la compétence de l'assemblée à laquelle l'élu appartient pour ordonner la suspension des poursuites ou de la détention pendant la durée de la session.

M. Xavier de Roux a demandé des précisions sur l'étendue du nouveau champ du référendum, en particulier sur la notion d'« orientations générales de la politique économique et sociale de la Nation » ; par exemple, il a souhaité savoir si, dans la nouvelle rédaction proposée pour l'article 11 de la Constitution, le droit de grève dans les services publics pourrait ou non faire l'objet d'un projet de loi référendaire.

M. Jean-Jacques Hyest a demandé au Ministre s'il accepterait la discussion d'amendements portant sur d'autres sujets que ceux concernés par le projet de loi, tels que le nombre des commissions permanentes. L'instauration d'une session unique - a-t-il estimé - ne suffira pas à corriger le déséquilibre des institutions au détriment du Parlement : il faudra aussi réformer l'ordonnance de 1958 sur les assemblées parlementaires, ainsi que leurs règlements intérieurs. Il a émis la crainte que la séparation des domaines de la loi et du règlement ne soit mise à mal par l'extension du champ du référendum à des matières qui, jusqu'à présent, ne font l'objet que de lois parlementaires dont l'examen est l'occasion de veiller au respect de cette distinction en s'efforçant d'en bannir les dispositions réglementaires.

M. Bernard Derosier, après avoir manifesté son attachement à la démocratie représentative menacée, selon lui, chaque fois que l'on cherche à étendre le champ du référendum, s'est interrogé sur la délimitation que propose le projet de loi et s'est étonné de la démarche du Gouvernement : celui-ci, quoique déclarant vouloir revaloriser le rôle du Parlement, envisage de faire entrer dans le champ du référendum des matières qui relèvent, pour le moment, de la seule compétence du législateur et propose une réforme qui renforce sensiblement les prérogatives du Président de la République ; c'est pourquoi il apparaît, à tout le moins, souhaitable que les projets de loi référendaire soient soumis à l'avis d'une instance à déterminer - Conseil constitutionnel ou autre - préalablement à la mise en œuvre de l'article 11. Sur la session ordinaire unique, il a souhaité connaître les raisons conduisant à limiter à cent cinquante le nombre de jours de séance, étant observé que la Constitution, dans sa rédaction actuelle, permet de siéger au maximum cent soixante-dix jours. Enfin, il a estimé que le Gouvernement

proposait de réformer le régime de l'immunité parlementaire sous la pression d'événements circonstanciels.

M. Alain Marsaud, relevant le paradoxe qui consiste à vouloir revaloriser le rôle du Parlement avec un régime de session unique et, dans le même temps, à réduire le champ de compétences du législateur, s'est demandé pourquoi le Gouvernement avait exclu les questions de souveraineté de la procédure référendaire, sujets dont il lui semble qu'ils intéressent nos concitoyens au moins autant que ceux visés par le projet de loi. Il a jugé souhaitable de ne pas limiter à deux le nombre de motions de censure qu'un même député pourra signer au cours de la session unique, une telle limitation ne lui paraissant plus compatible avec le libre exercice du mandat parlementaire. Il a enfin demandé les raisons pour lesquelles la question du cumul des mandats n'avait pas été abordée à l'occasion de cette réforme constitutionnelle.

M. Henri de Richemont, constatant que les parlementaires français siègeraient désormais dans les mêmes conditions que les députés européens - session unique permanente - s'est demandé s'il ne faudrait pas aligner le régime de l'immunité européenne sur le nouveau modèle français, car il n'y a pas de raison que les élus européens jouissent d'une immunité quasi absolue alors qu'ils ne siègent effectivement que par intermittence.

M. Jacques Floch s'est demandé pourquoi le Gouvernement ne se bornait pas à inscrire dans la Constitution les dates d'ouverture et de clôture de la session unique, sans les assortir d'un nombre maximum de jours de séance.

Mme Nicole Catala a souhaité avoir confirmation du fait que l'autorisation de l'assemblée concernée serait requise, non seulement en cas d'arrestation du parlementaire, mais aussi de placement sous contrôle judiciaire, quelle que soit la mesure de contrôle retenue par le juge d'instruction. Elle a craint que la distinction des domaines de la loi et du règlement combinée avec le recours au référendum n'aboutisse à la présentation aux électeurs de textes peu lisibles du fait du partage entre dispositions législatives et réglementaires. Elle s'est demandée si l'élargissement du champ du référendum n'allait pas entraîner celui du contrôle de constitutionnalité : alors que le Conseil constitutionnel s'est toujours déclaré incompétent lors des précédentes lois référendaires en estimant qu'elles portaient sur des sujets n'entrant pas dans son champ de compétences, ne risquerait-il pas de revenir sur cette position, dès lors qu'il s'agirait de lois référendaires intéressant des matières dont il a à connaître par le biais des lois parlementaires ?

M. Daniel Picotin a souhaité que la question de la fixation de l'ordre du jour des assemblées soit, elle aussi, évoquée : selon lui, la revalorisation de la place du Parlement passe par une réforme de l'ordre du jour dont le Gouvernement a, pour le moment, l'entière maîtrise. Son expérience de rapporteur de demandes de levée de l'immunité parlementaire l'a convaincu de la nécessité de préserver cette protection : il en veut pour preuve les cas où les députés ont refusé de lever l'immunité de l'un de leurs collègues en jugeant insuffisamment convaincants les arguments présentés par les autorités judiciaires ; il a d'ailleurs regretté que le Gouvernement ait jugé opportun de réduire la durée de la suspension des poursuites ou de la détention, car les raisons qui ont pu conduire l'assemblée concernée à requérir une telle suspension sont, à l'évidence, suffisamment sérieuses pour justifier la prolongation de la suspension au-delà de la clôture de la session.

Mme Suzanne Sauvaigo a craint qu'obliger le juge d'instruction à requérir une autorisation pour placer un élu sous contrôle judiciaire ne l'incite à préférer le placement en détention provisoire, mesure plus radicale mais aussi plus efficace que le contrôle judiciaire, dès lors que, dans l'un ou l'autre cas, il lui faudra passer par la levée de l'immunité parlementaire.

En réponse aux intervenants, le Garde des Sceaux a apporté les précisions suivantes.

– *Sur l'équilibre des pouvoirs publics constitutionnels, on ne peut pas dire que le projet affecte celui instauré par la Constitution de 1958 : d'une part, la modification de l'article 11 et celle de l'article 28 vont dans le même sens, permettre à la souveraineté nationale de s'exprimer mieux par la voie parlementaire et la voie référendaire et, d'autre part, le texte, dans la mesure*

où il ne touche pas à la procédure de l'article 11, ne permettra pas à un Président de la République, par exemple en période de cohabitation, de contourner une majorité parlementaire hostile en faisant appel au peuple. Ce même souci de ne pas modifier les équilibres actuels explique que l'institution d'un filtre préalable de constitutionnalité des projets de loi référendaires ait été écartée, car confier un contrôle a priori au Conseil constitutionnel aurait donné un argument de poids à ceux qui critiquent « le gouvernement des juges » et aurait porté atteinte à la mission du Président de la République de veiller lui-même au respect de la Constitution. Quant à demander un avis conforme préalable du Parlement sur les projets de loi soumis à référendum, ce serait donner un pouvoir de blocage à l'une des deux assemblées qui, combiné à celui de l'article 89, irait à rencontre même du principe du bicaméralisme.

Le Gouvernement est ouvert à la discussion de tous les amendements, dès lors qu'ils peuvent être mis en corrélation avec l'objet même de la réforme et ne portent pas atteinte à l'équilibre des pouvoirs. Ce peut être le cas de celui qui porterait sur le nombre des commissions permanentes alors que, par exemple, la modification des règles de cumul des mandats est étrangère à l'objet de la réforme et demande une réflexion préalable et que celle du régime de l'ordre du jour prioritaire toucherait à des principes substantiels de notre système constitutionnel.

– *Sur le champ du référendum*, les termes d'« orientations générales » de la politique économique et sociale doivent être rapprochés du rôle du Président de la République qui arrête les grandes orientations de la politique du pays. Il s'agit donc de consulter le peuple sur des grandes options ; ceci n'exclut toutefois pas, et bien qu'il s'agisse de projets de loi, que les textes référendaires puissent inclure des dispositions à caractère réglementaire nécessaires à leur lisibilité, comme le Conseil d'État l'a admis en considérant qu'elles pourraient être ensuite déclassées, en application de l'article 37, alinéa 2, de la Constitution.

Les termes du projet de révision constitutionnelle excluent volontairement tout référendum sur les garanties des libertés fondamentales ou sur les questions de souveraineté parce que ces sujets doivent continuer à relever de la compétence exclusive du Parlement. A titre d'exemples, un référendum pourrait porter, dans le domaine économique, sur les privatisations, le plan ou les lois d'orientation pluriannuelles et, dans le domaine social, sur les orientations générales du droit du travail, de la sécurité sociale, de la politique de la santé, sur l'exclusion ou l'aide sociale. Concernant les services publics, celui de l'enseignement y compris dans ses rapports avec l'enseignement privé, ceux des transports, de la communication audiovisuelle, de la poste et télécommunications et, plus généralement, la question de l'organisation de nos services publics en monopole d'État pourraient également faire l'objet de consultations, la question du droit de la grève dans les services publics étant à la frontière et paraissant, selon l'avis du Ministre, se rattacher davantage au domaine des libertés publiques. Sont, en revanche, exclus du nouveau champ d'application le droit pénal, l'entrée et le séjour des étrangers en France, les libertés publiques dès lors qu'elles ne constituent pas une orientation de politique économique et sociale ou une règle fondamentale du service public, les prérogatives de police, la politique étrangère, la défense, la justice et le droit civil.

– *Sur la session parlementaire ordinaire unique*, la fixation à cent cinquante du nombre maximum de jours de séance a été faite par rapport aux pratiques constatées au cours des dernières années, la moyenne s'établissant, en réalité, à cent vingt jours environ; il s'agit, bien entendu, de jours de séance et non de jours de session. Le principe même d'une limite répond aux inquiétudes des parlementaires de ne plus disposer avec une session de neuf mois d'assez de temps dans leur circonscription ; elle constitue une contrainte pour le Gouvernement qui ne pourra pas surcharger l'ordre du jour de projets de loi purement circonstanciels et devra planifier la discussion des textes fondamentaux sur plusieurs mois. La modification de l'article 49 de la Constitution selon laquelle les mêmes signataires ne peuvent proposer plus de deux motions de censure au cours de la session unique est une simple adaptation du système actuel, sans accroissement des possibilités de mettre en cause la responsabilité du Gouvernement. La session unique n'est, à l'évidence, que le cadre dans lequel pourra être opéré un rééquilibrage des pouvoirs au profit du Parlement : elle rend, par exemple, plus facile la réalisation des objectifs de simplification de la législation et de contrôle renforcé des dépenses publiques qui font l'objet d'initiatives récentes.

- Sur le régime de l'inviolabilité parlementaire, la suppression de toute immunité - que M. Jacques Toubon a rappelé avoir lui-même proposée en 1992 - est apparue comme une solution trop radicale qui heurterait les principes de plusieurs familles politiques. La réforme proposée n'est pas une « réaction à chaud » aux attentes de l'opinion publique, mais constitue une conséquence de la modification du régime des sessions. Sur le fond, l'immunité pose non pas le problème d'un statut privilégié accordé aux parlementaires, mais celui de l'intervention du Parlement dans les procédures judiciaires lorsqu'il est amené à se prononcer sur une demande de levée d'immunité. C'est pourquoi l'idée de permettre au Parlement de suspendre la détention ou la poursuite d'un de ses membres pendant toute la durée de son mandat n'a pas été retenue, car elle conduirait à une entrave encore plus grave au cours de la justice ; du reste, les Constitutions de la III^{ème} et de la IV^{ème} République avaient retenu la même limite que celle du projet de loi d'une suspension bornée à la session.

La modification du système français entraînera un rapprochement avec le régime des membres français du Parlement européen, auxquels les dispositions de fond prévues par notre Constitution sont applicables.

Sur le recours aux mesures de contrôle judiciaire, il est vrai que les juges d'instruction risqueraient d'en être détournés par le fait qu'elles seraient, comme la détention elle-même, soumises à l'autorisation de l'assemblée concernée pendant la durée des sessions. Peut-être conviendrait-il de distinguer entre celles qui empêchent l'exercice du mandat électif et celles qui, n'y faisant pas obstacle, pourraient être décidées sans l'accord de l'assemblée.

*
* *

**AUDITION DE MM. PIERRE AVRIL, GUY CARCASSONNE,
OLIVIER DUHAMEL, LOUIS FAVOREU ET GEORGES VEDEL,**
professeurs de droit

M. Georges Vedel, après avoir observé que le projet de loi s'inspirait largement des conclusions du comité consultatif pour la révision de la Constitution dont il avait assuré la présidence, a liminairement déclaré que ce texte n'appelait pas à ses yeux d'observations critiques sérieuses.

L'instauration d'une session unique de neuf mois - qui répond au vœu d'un certain nombre de parlementaires, dont le Président de l'Assemblée nationale - est une réforme « de bon aloi » et les modifications que le Gouvernement propose, par voie de conséquence, d'apporter à plusieurs articles de la Constitution sont les bienvenues : en particulier, s'agissant de l'immunité parlementaire, le projet parvient à un heureux compromis entre le souci de ne pas faire des élus des citoyens à part et la nécessité de leur permettre d'exercer normalement leur mandat ; peut-être la révision constitutionnelle aurait-elle pu aussi être l'occasion de s'interroger sur l'opportunité de consacrer une séance toutes les semaines, ou tous les quinze jours, à un ordre du jour qui serait entièrement déterminé par les élus eux-mêmes.

L'élargissement du champ du référendum présente plus un intérêt psychologique ou médiatique qu'il ne bouleverse juridiquement la situation actuelle ; le fait que les questions intéressant les libertés publiques ne soient pas expressément incluses dans le domaine référendaire ne signifie pas, pour autant, qu'elles en soient écartées, l'expression « orientations générales de la politique économique et sociale de la Nation » que l'on trouve dans le texte proposé pour l'article 11 pouvant, par exemple, couvrir la question du régime pénitentiaire ou celle de la prévention de la délinquance ; de même, si les libertés publiques ne sont pas directement visées, l'organisation et le fonctionnement de services publics tels que la justice ou la police peuvent permettre de les faire entrer dans le champ référendaire. Cela étant, le fait que le Gouvernement n'ait pas retenu des projets plus ambitieux comme le référendum d'initiative parlementaire s'explique sans doute par la crainte d'une dérive plébiscitaire, laquelle n'est toutefois pas fondée : aucun référendum n'ayant dans notre histoire récente recueilli de majorité écrasante, cette procédure n'a donc pu revêtir le caractère d'un plébiscite.

Concédant que la thèse qu'il s'apprêtait à défendre n'allait pas dans le sens des conclusions du comité consultatif qu'il a présidé, M. Georges Vedel s'est ensuite dit défavorable à une réforme constitutionnelle de plus grande ampleur que celle aujourd'hui proposée. Une chose est, pour un groupe d'experts, de faire des propositions et autre chose est, pour le pouvoir politique, de les faire aboutir dans une procédure de révision sans remettre en cause la cohérence des mesures envisagées : ainsi, si l'instauration d'une session unique répond certes à une nécessité, elle peut poser la question du cumul des mandats, vaste sujet qui risquerait d'entraîner le législateur bien au delà de la présente révision constitutionnelle. Par ailleurs, à vouloir trop faire d'un coup, on prendrait le risque de créer des déséquilibres institutionnels : ainsi, la suggestion faite par le comité consultatif de soumettre les projets de loi référendaire à l'avis conforme préalable du Conseil constitutionnel aboutirait à faire passer toute révision constitutionnelle par la procédure de l'article 89, laquelle, en prévoyant l'adoption préalable du projet de loi par les deux assemblées en termes identiques, implique que l'une des deux pourrait bloquer toute évolution institutionnelle ; aussi et sauf à créer un tel blocage, l'intervention éventuelle du Conseil constitutionnel dans le processus référendaire serait-elle indissociable d'une modification de l'article 89 qui ne paraît pas actuellement envisageable. C'est bien d'ailleurs pour contourner ce risque de blocage que le général de Gaulle avait défendu en 1962 l'idée d'une révision de la Constitution par voie référendaire.

En conclusion, M. Georges Vedel, sans nier qu'une réforme de plus grande envergure de la Constitution s'imposera un jour, a estimé que, pour l'heure, celle que le Gouvernement propose est un premier pas non négligeable sur la voie de l'amélioration de nos institutions.

M. Pierre Avril a relevé l'inadaptation aux conditions actuelles de la démocratie représentative des dispositions régissant le fonctionnement des assemblées parlementaires, qui, n'ayant pas suivi l'évolution de la situation politique et constitutionnelle, n'ont pu être corrigées en temps utile en raison de la rigidité du système institutionnel. Limité en 1958 à l'adoption de lois, l'objet du débat parlementaire s'est peu à peu étendu au politique ; il en est résulté des phénomènes tels que ce qu'il a appelé le « détournement spectaculaire » du droit d'amendement ou « la recherche de l'effet d'annonce » qui a conduit à une multiplication des lois et à l'adoption de dispositions dépourvues de tout effet normatif ; le présent projet n'échappe d'ailleurs pas à ce travers avec le caractère avant tout déclaratif de la formule « orientations générales de la politique économique et sociale de la Nation » pour définir le nouveau champ référendaire.

Le diagnostic qui a conduit à instituer une session unique de neuf mois étant celui d'une « hypertrophie de la législation et d'une atrophie du contrôle », il conviendrait, s'agissant précisément de cette fonction de contrôle, de profiter de l'occasion pour renforcer les prérogatives des parlementaires, par exemple en matière de questions au Gouvernement ; dans le domaine de l'élaboration de la loi, il faudrait rendre au législateur la plénitude de son pouvoir d'amendement que le Conseil constitutionnel, par une jurisprudence hasardeuse, a réduit en recourant à la notion imprécise de « limites inhérentes au droit d'amendement » ; en sens inverse, il serait bon de revenir à la logique de la navette parlementaire en excluant explicitement la possibilité de proposer des dispositions additionnelles au delà de la première lecture.

A titre liminaire, **M. Louis Favoreu** a vu dans les critiques sur la fréquence des révisions constitutionnelles la marque d'une culture juridique spécifiquement française qui sacralise la Constitution, alors que des ajustements périodiques sont fréquents à l'étranger ; ainsi, l'Allemagne a connu une quarantaine de révision de sa Loi fondamentale depuis 1949. Au demeurant, la fréquence récente des révisions constitutionnelles en France est une conséquence des progrès du contrôle de constitutionnalité : la Constitution ne pouvant plus, comme sous la III^{ème} ou la IV^{ème} République être impunément violée, toute modification institutionnelle suppose, désormais, au préalable une révision de la Constitution ; celle-ci permet, au demeurant, de redonner la parole au Parlement, ce qui justifie une utilisation exclusive de l'article 89.

Concernant le champ du référendum, M. Louis Favoreu s'est déclaré favorable à la formulation proposée qui exclut toute consultation sur des questions relatives aux libertés publiques, car - a-t-il jugé - une extension en ce sens reviendrait à autoriser le recours au référendum sur n'importe quel sujet. De même, l'intervention du Conseil constitutionnel dans la procédure référendaire, comme le suggérait le comité pour la révision de la Constitution, ne

semble pas indispensable : cette intervention était, à l'époque, liée à la modification de l'article 89 afin d'éviter toute possibilité de blocage de l'une ou l'autre assemblée dans le processus de révision constitutionnelle, alors que, faute d'une telle modification, la consultation du Conseil constitutionnel risquerait de donner à celui-ci des pouvoirs excessifs. En outre, il ne semble pas exister de risque sérieux de violation de l'article 11 : la situation politique a changé depuis les années 1960 et l'on peut considérer que le Président de la République s'autolimitera, l'éventuel avis négatif du Conseil d'État ayant toutes les chances d'être connu malgré son absence de publication.

En conclusion, M. Louis Favoreu, hostile à toute conception maximaliste sur les problèmes constitutionnels, a estimé possible d'améliorer le fonctionnement des institutions sans les remettre totalement en cause.

M. Olivier Duhamel s'est défini comme un partisan prudent du référendum : s'il peut, dans certaines matières, conduire à la démagogie ou à la barbarie, il permet également d'atténuer la crise de la démocratie en faisant participer les citoyens à un débat de fond. Mais la démocratie moderne supposant l'exercice de la souveraineté populaire dans le respect de l'État de droit, le champ d'application du référendum ne peut être étendu qu'en restant maîtrisé, ce qui suppose - a-t-il estimé - l'intervention du Conseil constitutionnel dans la procédure référendaire. Toutefois, comme les intervenants précédents, il a souligné que le recours à l'article 11 pour réviser la Constitution devenant alors impossible, il serait indispensable de modifier l'article 89 afin de permettre au Président de la République de surmonter l'opposition éventuelle de l'une ou l'autre des assemblées, et singulièrement celle du Sénat. Conscient des difficultés qu'une telle modification risquait de soulever, il a alors proposé que la consultation préalable du Conseil constitutionnel sur le projet de référendum soit remplacée par la publication de l'avis rendu par le Conseil d'État.

M. Guy Carcassonne a regretté que la révision constitutionnelle n'aille pas au bout de sa logique et n'aborde pas la modification de l'article 89 ou la réforme du cumul des mandats. Sceptique sur l'utilité de modifier l'article 11, il a estimé au vu des dernières expériences, que le Président de la République n'aurait que rarement recours à cette procédure, quoique la formulation très générale proposée fasse que le champ d'intervention du référendum n'est pas réellement limité ; de ce point de vue, il a suggéré de remplacer l'expression « orientations générales de la politique économique et sociale de la Nation », jugée fumeuse et dangereuse, par celle plus précise de « dispositions concernant la politique économique et sociale de la Nation » et d'élargir la catégorie des traités pouvant être soumis à référendum afin d'y inclure ceux ayant des incidences dans les matières visées par le nouvel article 11 et non plus seulement sur le fonctionnement des institutions.

S'agissant de la session unique, il a proposé, à titre d'amélioration rédactionnelle, de remplacer la mention « jours ouvrables » par « le 1^{er} octobre » et « le 30 juin », en précisant que la session devrait se terminer « au plus tard » à cette date, et de supprimer, à l'article 51, les adjectifs, selon lui inutiles, « ordinaires et extraordinaires ». Revenant en conclusion de son propos sur l'extension du champ du référendum et sensible à la fois aux risques de violation de la Constitution et au souci de préserver l'égalité des pouvoirs, il a suggéré de limiter le contrôle du Conseil constitutionnel au contenu même du projet de référendum, c'est-à-dire d'exclure de son intervention les questions de procédure ou de conformité à l'objet référendaire afin de conserver les pouvoirs du Président de la République en matière de révision.

Plusieurs commissaires ont ensuite posé des questions.

M. Jean-Jacques Hyst s'est interrogé sur les raisons pour lesquelles les lois référendaires, dès lors qu'un domaine nouveau qui leur serait ouvert, ne pourraient pas faire l'objet d'un contrôle de constitutionnalité, lequel s'applique aux lois votées par le Parlement intervenant dans les mêmes domaines. Il a partagé, par ailleurs, les réticences exprimées à l'égard de la notion d'« orientations générales de la politique économique et sociale de la Nation ».

M. Jean-Pierre Michel a estimé que, contrairement à ce que l'on a pu dire, la révision constitutionnelle envisagée est susceptible de bouleverser l'équilibre des pouvoirs publics et a

regretté la précipitation avec laquelle la Commission et l'Assemblée sont appelées à l'examiner. Jugeant cette réforme contradictoire puisque, sous couvert de restituer au Parlement une partie de ses droits, elle va surtout accroître les pouvoirs du Président de la République en lui permettant de faire plus largement, et sans contrôle, appel au référendum, il a suggéré de préciser dans le texte proposé pour l'article 11 de la Constitution que le référendum pourrait porter sur les orientations générales de la politique économique et sociale de l'Union européenne, et non de la seule nation française, afin que les citoyens puissent se prononcer, par exemple, sur l'institution de la monnaie unique. S'agissant de la session ordinaire unique et rappelant que, à cet égard, la IV^{ème} République n'avait pas laissé le souvenir d'une grande efficacité, M. Jean-Pierre Michel a jugé inopérant le plafond de cent cinquante jours de séance par an, dès lors que le texte permet au Gouvernement de faire tenir des séances supplémentaires avec un simple avis du Président de l'assemblée intéressée. Observant que la réforme proposée laissait subsister les sessions extraordinaires, l'ordre du jour prioritaire du Gouvernement - dont le maintien contribue à l'affaiblissement du Parlement - et le cumul des mandats et des fonctions, notamment par les ministres et singulièrement par le Premier d'entre eux, il a jugé souhaitable de ne conserver que les sessions extraordinaires demandées par les parlementaires et de supprimer celles qui, tenues à la demande du Gouvernement, ne servent qu'à pallier les conséquences d'une mauvaise organisation du travail législatif.

M. Pierre Albertini ne s'est pas déclaré convaincu par les propos tenus sur l'autolimitation des organes constitutionnels : dans le cas où un Président de la République élu sur des thèmes populistes serait tenté d'utiliser le référendum d'une manière dangereuse pour les libertés publiques, il serait souhaitable de protéger la démocratie contre ses propres éventuels excès; il s'est donc déclaré favorable à l'exercice par le Conseil constitutionnel d'un contrôle préventif des textes soumis au référendum, étant précisé que ce contrôle devrait être exclusivement réservé aux dispositions qui porteraient atteinte à des principes de valeur constitutionnelle. Il a, par ailleurs, jugé frustrante une rédaction qui, permettant aux citoyens de se prononcer sur les règles fondamentales de l'organisation et du fonctionnement des services publics, les empêche d'être consultés sur des problèmes touchant aux libertés fondamentales.

M. Dominique Bussereau, rappelant que le doyen Georges Vedel avait qualifié de voie moyenne la disposition prévue à l'article 6 du projet concernant l'inviolabilité, s'est déclaré partisan d'une suppression totale, seule devant subsister l'irresponsabilité, c'est-à-dire la protection des parlementaires pour les opinions et les votes qu'ils émettent.

M. Arnaud Cazin d'Honincthun a jugé que la session unique permettrait sans doute un réaménagement des travaux du Parlement mais ne favorisait en rien l'initiative parlementaire, alors que le comité constitué en 1992 avait suggéré qu'une séance soit périodiquement réservée à l'examen des propositions de loi. S'agissant du référendum, il s'est, lui aussi, interrogé sur la notion d'« orientations générales de la politique économique et sociale de la Nation », dont on peut se demander s'il s'agit d'une nouvelle catégorie dans la hiérarchie des normes et quel organe en contrôlerait la consistance. Il s'est donc déclaré opposé à cette formulation, regrettant par ailleurs que le référendum ne puisse porter sur les garanties des libertés publiques, notion pourtant évoquée lors d'une précédente tentative de révision constitutionnelle ; si l'hypothèse d'un contrôle était finalement retenue, il conviendrait, plutôt que de confier au Conseil constitutionnel un examen a priori de constitutionnalité, de décider de rendre public l'avis du Conseil d'État, ainsi que l'a suggéré le professeur Olivier Duhamel.

Mme Ségolène Royal a souhaité savoir si la référence à l'organisation et au fonctionnement des services publics pouvait toucher au droit de grève dans ces services et si, par ce biais, il ne pouvait pas être porté atteinte à l'exercice d'une liberté publique, **le Président Pierre Mazeaud** ajoutant que, si l'institution d'un service minimum ne faisait pas obstacle au droit de grève, elle lui paraissait entrer dans le champ de l'organisation et du fonctionnement des services publics.

S'inscrivant en faux contre les critiques émises à l'encontre de la notion d'orientations générales de la politique économique et sociale de la Nation, **M. Jean Rosselot** a indiqué que l'expérience - très positive, selon lui pour l'agriculture - des lois d'orientation agricoles plaide en faveur des projets de loi d'orientation soumis à l'approbation référendaire.

M. Daniel Picotin, observant que l'article 2 de la Constitution dispose que le principe de la République est le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple, a estimé logique que lui soit reconnu le droit de légiférer dans toutes les matières énumérées à l'article 34 de la Constitution.

En réponse aux intervenants, les personnalités auditionnées ont apporté les précisions suivantes :

– sur le référendum :

Après avoir rappelé que les dispositions de valeur législative d'une loi référendaire peuvent être modifiées par la loi ordinaire, M. Louis Favoreu a considéré que le texte proposé permettait de poser au peuple une question sans qu'elle ait nécessairement un caractère normatif très affirmé. D'autre part, l'institution d'un contrôle *a priori* du Conseil constitutionnel rendrait difficile l'organisation d'un référendum législatif en matière de libertés publiques, compte tenu du grand nombre de normes de valeur constitutionnelle auquel il ne devrait pas porter atteinte : l'intervention du Conseil constitutionnel rendant impossible la modification par la voie référendaire - et donc législative - des libertés publiques constitutionnalisées, une solution médiane serait d'autoriser la modification des institutions proprement dites par la voie de l'article 11, les principes fondamentaux ne pouvant être remis en cause que par le référendum constitutionnel de l'article 89.

Contrairement à M. Georges Vedel, M. Olivier Duhamel s'est déclaré favorable à un contrôle préalable du Conseil constitutionnel sur la conformité du contenu du projet de loi aux droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils sont définis par la Déclaration de 1789 confirmée et complétée par le Préambule de 1946, et auxquels celui de 1958 fait référence: selon lui, un tel contrôle n'aurait pas exclu l'organisation du référendum d'octobre 1962 qui - a-t-il déclaré - ne mettait pas en cause un principe substantiel de l'organisation constitutionnelle. Néanmoins, la publicité de l'avis du Conseil d'État sur le projet de loi référendaire lui apparaît comme la meilleure alternative à l'absence de contrôle préalable du Conseil constitutionnel, compte tenu de la non-modification de l'article 89 de la Constitution.

Hostile à des solutions trop complexes qui multiplieraient les sous-catégories de normes juridiques, M. Georges Vedel a fait observer que, si le recours à l'article 11 pour réviser la Constitution n'est pas exempt d'inconvénients, le rendre impossible présenterait le risque majeur de figer nos institutions par la volonté d'une seule assemblée contre celle du Chef de l'État, du Gouvernement, de l'autre chambre et celle présumée du peuple. D'une manière générale, il a craint qu'autoriser le juge constitutionnel à contrôler la conformité du projet référendaire aux principes fondamentaux ayant valeur constitutionnelle n'ouvre la voie au « gouvernement des juges », dès lors qu'il s'agirait d'interpréter un principe et non pas d'appliquer un texte écrit ; ainsi, en 1962, le projet touchait bien à un principe fondamental de la République, à savoir l'élection du Chef de l'État par le peuple ou par les chambres.

M. Louis Favoreu, estimant qu'il serait aujourd'hui difficile d'emprunter une autre voie que celle de l'article 89 pour réviser la Constitution, a observé que, dans les démocraties européennes, la révision ne peut se faire que par la voie et avec l'accord du Parlement. Il a, néanmoins, estimé préférable que la renonciation à l'article 11 pour réviser la Constitution résulte d'une autolimitation du chef de l'État et non d'une modification expresse de la Constitution. Constatant, toutefois, que la controverse sur la constitutionnalité ou l'inconstitutionnalité du recours au référendum avait interféré dans le débat politique en 1962 et en 1969, il a estimé qu'un contrôle préalable de la constitutionnalité du projet s'inscrirait dans une logique qui confierait au Conseil constitutionnel le soin d'interpréter l'ensemble de la Constitution, y compris, par exemple, le point de savoir si le Président de la République doit ou non signer les ordonnances délibérées en Conseil des ministres.

M. Guy Carcassonne a tenu à souligner que légiférer pour aménager une liberté publique n'est pas synonyme de la violer et qu'une décision de juillet 1979 du Conseil constitutionnel avait, opportunément, rappelé que la loi pouvait réglementer le droit de grève mais pas au point de le supprimer : plus précisément, une loi qui se contenterait de réglementer le droit de grève dans

les services publics serait relative à leur organisation et entrerait dans le nouveau champ référendaire ; celle qui supprimerait ce droit concernerait une liberté publique et en serait exclue ; il s'ensuit que certaines dispositions ayant trait aux libertés publiques pourraient donc donner lieu à référendum. D'autre part, ce serait faire un injuste procès au Conseil constitutionnel qu'estimer qu'il y aurait dérive de sa part dès lors qu'il se prononcerait sur la constitutionnalité d'un projet de loi préalablement à sa soumission au référendum ; Il serait sage, au contraire et à condition de la circonscrire au contrôle des dispositions mêmes du projet de loi référendaire, de prévoir son intervention.

Sur le même thème de la frontière entre services publics et libertés publiques et de l'intervention ou non du Conseil constitutionnel, M. Olivier Duhamel a classé les situations possibles sous trois hypothèses : s'il y a contrôle préalable du Conseil constitutionnel, il est impossible en droit de soumettre au référendum un projet supprimant le droit de grève ; si l'avis du Conseil d'État est rendu public, cela est possible en droit, mais devient politiquement plus difficile ; en l'absence d'intervention du Conseil constitutionnel et de publication de l'avis du Conseil d'État, cela reste possible en droit et devient plus facile politiquement.

Après que M. Georges Vedel se fut rangé à la suggestion de publication de l'avis du Conseil d'État, qui n'altère pas la procédure référendaire et donne plus de force à cet avertissement, M. Pierre Avril a rappelé que le Conseil d'État n'avait rien trouvé à redire, en 1971, au projet concernant la liberté d'association censuré par le Conseil constitutionnel comme attentatoire à une liberté publique fondamentale.

M. Louis Favoreu a estimé que des orientations générales, notion retenue par le Gouvernement, se prêtaient mieux à référendum qu'un projet de loi qui peut revêtir une technicité peu compatible avec un vote populaire et que, une fois ces orientations données par le peuple, il appartiendrait au Parlement de légiférer pour les concrétiser.

En sens inverse et tout en se déclarant personnellement favorable à l'introduction en France du référendum consultatif de type scandinave où le peuple répond à une question non normative, réponse sur la base de laquelle le Parlement légifère ensuite, M. Guy Carcassonne a souligné que la rédaction du Gouvernement excluait ce type de référendum car la consultation doit porter sur un projet de loi : aussi, la distinction entre orientations générales et texte législatif serait-elle abusive car, quelle que soit la matière sur laquelle le référendum porterait, le peuple prendra des décisions normatives et, en aucun cas, ne sera appelé à répondre à une vague question générale.

Après avoir rappelé qu'en Europe aucune cour constitutionnelle n'avait le pouvoir de contrôler la constitutionnalité d'une loi votée par référendum, M. Louis Favoreu a suggéré que le Conseil constitutionnel émette, préalablement à l'organisation de la consultation, un avis public et motivé ; M. Guy Carcassonne a estimé cette proposition acceptable.

– *Sur la réforme du régime des immunités parlementaires :*

M. Guy Carcassonne a considéré que la meilleure solution aurait consisté à soumettre intégralement les membres du Parlement au droit commun de la procédure pénale, sous la seule réserve du maintien de leur irresponsabilité pour les opinions ou votes émis dans l'exercice de leurs fonctions. La Grande-Bretagne, qui a inventé le régime des immunités, vient d'ailleurs de supprimer l'invulnérabilité et il n'est pas bon que les parlementaires français - même si leur situation n'est pas celle des autres citoyens - semblent, aux yeux de l'opinion, bénéficier non pas d'une immunité, mais d'une sorte d'impunité. Il a donc regretté que le projet de loi constitutionnelle n'ait pas retenu cette solution, tout en admettant que le dispositif proposé constituait un compromis acceptable entre l'alignement sur le droit commun et le maintien de la situation actuelle.

*
* *

DISCUSSION GÉNÉRALE

Plusieurs commissaires sont intervenus après l'exposé du Rapporteur.

*Défendant l'exception d'irrecevabilité et la question préalable déposées par le groupe socialiste et intervenant en même temps dans la discussion générale, **M. Bernard Derosier**, après avoir souligné qu'il n'y avait rien de choquant en soi à vouloir modifier la Constitution, a estimé que la révision constitutionnelle proposée était très insuffisante : recelant une contradiction entre son objectif de renforcement des pouvoirs du Parlement et l'élargissement du champ du référendum, elle aboutit à accentuer la présidentialisation du régime. Le flou de la nouvelle rédaction de l'article 11 de la Constitution comporte un danger qui - a-t-il estimé - justifie une intervention préalable du Conseil constitutionnel, malgré les critiques dont cette institution a pu faire l'objet. Le passage à la session unique ne saurait constituer une fin en soi, dans la mesure où, parallèlement, aucune initiative n'est prise pour interdire le cumul des mandats et des fonctions, pour augmenter le nombre des commissions, pour favoriser la création des commissions d'enquête, pour étendre le recours aux motions de censure qui reste limité à deux alors que la durée des sessions est portée à neuf mois, pour restreindre l'utilisation de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution et pour permettre aux parlementaires d'inscrire plus facilement des propositions de loi à l'ordre du jour. La contradiction entre ceux qui estiment que le régime de l'inviolabilité parlementaire doit être complètement supprimé quand d'autres demandent qu'il soit maintenu sous sa forme actuelle prouve que la réforme proposée ne constitue qu'une demi-mesure, dictée par les circonstances récentes où des parlementaires ont connu des démêlés avec la justice.*

Estimant que l'apparente contradiction entre la revalorisation du Parlement et l'élargissement du champ du référendum s'inscrivait dans l'équilibre naturel des institutions de la V^{ème} République, **M. Pascal Clément** a vivement contesté le fait que le projet de révision constitutionnelle ne pose aucune limite à la boulimie législative à laquelle cèdent les ministères : comme il n'est plus question de ne siéger que trois jours par semaine et si la possibilité de convocation du Parlement en session extraordinaire est maintenue, la pression pour inscrire des textes à l'ordre du jour sera telle qu'il est vraisemblable que le rythme des séances, y compris de nuit, ne sera pas modifié. D'autre part, la suppression du cumul des mandats - pour laquelle militent les partisans les plus farouches de la session unique - ne peut aller de pair qu'avec une remise en cause du mode de scrutin majoritaire, puisque seuls des parlementaires élus au scrutin proportionnel pourront être suffisamment détachés de leur circonscription pour siéger en permanence au Parlement. C'est pourquoi il a manifesté la crainte que le régime de la session unique ne déclenche un processus qui ferait renouer avec les pratiques de la IV^{ème} République, l'argument de l'exemple des parlements étrangers dont les travaux se déroulent dans le cadre d'une session unique ne pouvant, selon lui, être invoqué, car nos institutions se caractérisent par un régime semi-présidentiel. Abordant ensuite la question du référendum législatif, M. Pascal Clément a plaidé en faveur de la reconnaissance aux citoyens du droit de légiférer dans toutes les matières énumérées à l'article 34 de la Constitution, dans la mesure où aucune limitation à l'élargissement du champ du référendum ne peut être valablement invoquée et où il appartient au Président de la République - qui peut, à cette occasion, voir sa légitimité contestée - de trouver un équilibre entre le recours à la démocratie directe et la garantie de l'État de droit. C'est, d'ailleurs, parce qu'il revient au chef de l'État de prendre ses responsabilités que l'on peut se passer d'un avis du Conseil constitutionnel susceptible de restreindre le choix des électeurs.

Si tout le monde s'accorde sur le diagnostic de la crise de nos institutions, **M. Jacques Brunhes** a craint que, loin d'y remédier, le projet de révision constitutionnelle ne contribue à l'aggraver : la dévolution de l'initiative du référendum au seul Président de la République en témoigne, le risque d'une dérive étant accentué par l'imprécision du champ du référendum. Alors que cette proposition est présentée comme un progrès, l'allongement des sessions à cent cinquante jours n'aboutit qu'à ajouter quelques jours supplémentaires qui risquent d'être réduits à la portion congrue si les séances de débat d'actualité et de questions au Gouvernement ainsi que la discussion budgétaire sont maintenues sous leur forme actuelle. De même - a-t-il considéré - que l'introduction du vote personnel n'a pas mis fin à l'absentéisme, cette révision constitutionnelle risque de n'avoir aucun effet sur les droits du Parlement à partir du moment où les articles 40 et 49, alinéa 3, de la Constitution, les conditions de la fixation de l'ordre du jour, l'organisation de la session budgétaire ne sont pas modifiés. Enfin - a-t-il précisé - l'attachement toujours manifesté par le groupe communiste au principe de l'immunité parlementaire ne signifie

pas que le parlementaire, lorsqu'il n'est pas dans l'exercice de ses fonctions, ne doive pas être considéré comme un citoyen comme les autres.

Regrettant que cette révision constitutionnelle ne porte pas sur la réduction du mandat présidentiel dont l'utilité lui apparaît plus évidente et qui fait l'objet d'un projet de loi pouvant toujours être soumis au Congrès, **M. Jean-Pierre Michel** a souligné que le projet de révision constitutionnelle modifiait l'équilibre des institutions de la V^{ème} République en accentuant le caractère présidentiel du régime à travers l'élargissement du champ du référendum ; il s'est donc déclaré favorable au maintien en l'état l'article 11 de la Constitution et, en revanche, à la modification de l'article 89. Selon lui, la logique aurait voulu que l'allongement des sessions s'accompagnât d'une interdiction du cumul des fonctions et des mandats et fût assorti de mesures destinées à accroître les initiatives parlementaires, une telle démarche compensant l'extension des compétences du Président de la République à l'article 11 ; faute de cela, le projet, loin de valoriser le Parlement, contribuera à son abaissement.

Prenant l'exemple des consultations sur la Nouvelle-Calédonie ou sur l'approbation du Traité de Maastricht, **M. André Fanton** a contesté les affirmations selon lesquelles le référendum contribuerait nécessairement à la présidentialisation du régime ; au demeurant, l'article 3 de la Constitution disposant déjà que l'exercice de la souveraineté appartient tout autant au peuple lui-même par la voie du référendum qu'à ses représentants, une extension du champ de celui-ci ne saurait déposséder le Parlement de ses droits. L'exemple du Traité de Maastricht a également prouvé qu'une campagne référendaire pouvait être l'occasion d'informer les Français sur les implications politiques de mécanismes complexes, tels que le fonctionnement des institutions européennes, qui, jusqu'alors, n'étaient guère connues en France que des seuls agriculteurs. Quoique sceptique sur la capacité du Parlement à résister à la pression des pouvoirs publics à vouloir faire adopter des lois d'une utilité douteuse et bien que conscient des risques d'effets pervers de l'allongement des sessions parlementaires, il a estimé néanmoins que celui-ci permettrait de mieux contrôler les propositions d'actes communautaires. Enfin, si l'immunité parlementaire avait été introduite pour garantir la liberté d'opinion des parlementaires, elle ne se justifie pas pour les protéger dans des délits de droit commun.

Relevant que la plus importante modification à la Constitution de 1958 avait été apportée par le général de Gaulle lui-même, **M. Pierre Albertini** a estimé que les modifications aujourd'hui proposées ne revêtaient qu'une ampleur limitée et ne portaient donc pas atteinte au régime de la V^{ème} République. Il a annoncé l'intention du groupe UDF de déposer plusieurs amendements tendant à faire entrer dans le champ du référendum les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, à interdire le recours au référendum six mois avant ou après l'élection du Président de la République ou le renouvellement normal de l'Assemblée nationale et à prévoir l'intervention préalable du Conseil constitutionnel sur les projets soumis à référendum, à l'instar de sa consultation au titre de l'article 16 de la Constitution.

M. Arnaud Cazin d'Honincthun a approuvé l'esprit général du projet de révision, en ce qu'il tend à améliorer les conditions d'expression de la souveraineté nationale. Mais il a regretté que, dans les deux domaines abordés, le texte n'aille pas jusqu'au bout de sa logique : l'extension du champ du référendum reste limitée, concerne davantage l'accessoire que l'essentiel et pose le problème de la place au sein de la hiérarchie des normes juridiques des orientations générales ainsi adoptées ; le souci de revaloriser le rôle du Parlement ne se traduit par aucune amélioration des modalités d'exercice de l'initiative parlementaire. C'est pourquoi les amendements présentés par le groupe UDF auront pour objet de combler ces lacunes en étendant le champ du référendum à la garantie des libertés publiques fondamentales - extension qui impliquera que le Conseil constitutionnel soit appelé à donner son avis sur des projets qui affecteraient le bloc de constitutionnalité - et en prévoyant que, dans chaque assemblée, une séance sera périodiquement consacrée à la discussion de propositions de loi acceptées par le Gouvernement.

M. Julien Dray s'est étonné que des députés qui se disent les défenseurs du Parlement approuvent un tel projet de révision constitutionnelle. Le texte contredit formellement les déclarations du Président de la République au cours de sa campagne électorale, selon

lesquelles il donnerait la priorité à des mesures économiques et sociales plus urgentes que la réforme des institutions. En fait, la nouvelle rédaction proposée pour l'article 11 de la Constitution présente les traits d'une attaque en règle contre les droits du Parlement, assortie, à titre d'habillage, du « gadget » de la session unique. Le Président de la République disposera, en permanence et dans un domaine étendu, d'un nouveau moyen de pression sur les parlementaires, ceux de la majorité notamment ; il lui sera possible, à la suite de tel ou tel événement auquel les médias auront donné l'écho désirable, de soumettre au référendum des textes de circonstance qui se seraient heurtés à l'hostilité du Parlement. Le projet recèle donc un risque réel de passage à une démocratie plébiscitaire que ne pratique aucun pays comparable à la France. Quant à la session unique, son institution n'aura aucun effet sur l'absentéisme qui tient moins au régime actuel des sessions qu'à l'étroitesse de la marge laissée à l'initiative parlementaire et qu'au cumul des mandats. Le seul effet bénéfique de la session unique sera d'améliorer les conditions d'exercice du contrôle parlementaire, dont il faut bien convenir que les modalités actuelles, celles, notamment, des questions au Gouvernement sont loin d'être satisfaisantes.

M. Dominique Bussereau, après avoir confirmé son intention de déposer un amendement allant plus loin dans l'alignement de l'immunité parlementaire sur le droit commun des citoyens, a estimé que la session unique serait une excellente chose si elle pouvait ne pas donner lieu à un « prurit législatif » accru et si elle permettait de renforcer le contrôle sur le Gouvernement. La séance des questions du mercredi, devenue purement cinématographique, donnant une mauvaise image de l'Assemblée nationale, il conviendrait de modifier l'article 48 de la Constitution pour instaurer plusieurs séances hebdomadaires de questions permettant un contrôle au jour le jour de l'exécutif, à l'instar de ce qui est pratiqué à la Chambre des communes.

M. Daniel Picotin, après avoir déploré une précipitation regrettable en matière constitutionnelle, a considéré que la modification de l'article 11 était de circonstance pour permettre un référendum sur l'école et qu'elle constituait une demi-mesure ; selon lui, le principe du Gouvernement par le peuple et pour le peuple justifie que tout le pouvoir législatif soit ouvert à la voie référendaire, sans qu'il y ait à craindre que le Président de la République n'abuse d'un référendum au champ élargi, puisque - comme les professeurs de droit constitutionnel l'ont montré lors de leur audition - le référendum tourne rarement en France au plébiscite. L'allongement de la durée des sessions ne sera bénéfique que si le travail parlementaire est encadré pour être, à la fois, plus raisonnable et plus efficace. A rencontre de ce qui semble être l'opinion ambiante, il a regretté le recul de l'immunité parlementaire car l'expérience récente a prouvé qu'un magistrat pouvait chercher à utiliser des affaires de droit commun pour « s'offrir » un parlementaire ; de plus, la limitation de la durée de la suspension des poursuites, sur la suggestion du Conseil d'État, est particulièrement choquante car, lorsqu'une assemblée aura décidé de suspendre les poursuites, ce sera nécessairement parce que le problème est d'une gravité exceptionnelle dépassant le cadre de la session.

Réservant l'essentiel de ses réponses à la discussion des amendements, **le Rapporteur** a apporté les précisions suivantes :

– *Sur le référendum*, l'ouverture proposée de son champ d'application ne conduit nullement à une remise en question profonde du pouvoir législatif du Parlement, ni à une présidentialisation de la V^{ème} République ; en sens inverse, élargir l'article lia l'ensemble des matières de l'article 34 aboutirait à une dérive inacceptable ; de même, l'inclusion des libertés publiques dans le champ du référendum soulève le problème du bloc de constitutionnalité et d'une modification parallèle de l'article 89 de la Constitution.

– *Sur la session unique*, le risque d'une inflation législative est incontestable et - même si le Premier ministre s'est engagé à contenir tout débordement - c'est à l'Assemblée nationale elle-même qu'il appartient de prendre, dans son Règlement, des mesures d'encadrement et, surtout, de s'opposer plus vigoureusement que dans le passé à la discussion de projets qui relèvent de la circulaire administrative ou ont comme seule finalité de permettre à un ministre d'y attacher son nom. Il est exact que la séance du mercredi est devenue une comédie dans laquelle chacun récite un texte appris, puisque les ministres réussissent à obtenir à l'avance le texte des

questions. Quant au problème du cumul des mandats et des fonctions, on ne peut que regretter qu'il n'ait pas été réglé en novembre 1993 ou encore à la fin de l'année dernière, comme il l'avait lui-même proposé.

La Commission a ensuite rejeté l'exception d'irrecevabilité n° 1, puis la question préalable n° 1 de M. Martin Malvy.

EXAMEN DES ARTICLES

CHAPITRE PREMIER Du champ d'application du référendum

Article premier
(art. 11 de la Constitution)

Extension du champ d'application du référendum

Cet article se limite à étendre le champ d'application du référendum législatif et à formuler plus précisément, sans les modifier, les conditions de promulgation de la loi référendaire. En conséquence, aucune des étapes de la procédure d'adoption de cette loi ne fait l'objet de modifications, qu'il s'agisse de la proposition de recourir au référendum, de la décision d'y recourir, des différents actes et opérations liés à l'organisation de la consultation, du vote d'adoption ou de rejet, de la proclamation des résultats ou de la promulgation.

Actuellement, peut être soumis au référendum tout projet portant sur l'organisation des pouvoirs publics, comportant approbation d'un accord de Communauté ou tendant à autoriser la ratification d'un traité, qui sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions. Le Gouvernement propose d'étendre le champ référendaire en y incluant également les projets de loi portant sur les orientations générales de la politique économique et sociale de la Nation - ce qui peut être rapproché des lois de programme votées par le Parlement dont l'article 34 de la Constitution précise qu'elles déterminent les objectifs de l'action économique et sociale de l'État - ou sur les règles fondamentales de l'organisation et du fonctionnement des services publics ; à cette occasion, la mention dans l'article 11 des projets comportant approbation des accords de Communauté est supprimée car elle n'a plus de fondement. A la réflexion, la rédaction retenue par le Gouvernement paraît satisfaisante car elle n'est ni trop large, le champ référendaire restant bien en deçà du domaine ordinaire de la loi défini par l'article 34, ni trop étroite car elle est de nature à permettre au peuple de participer plus activement au processus politique : un bon équilibre est trouvé entre les notions d'arbitrage et de participation qui sont à la base de l'article 11 de la Constitution, lequel fait du référendum une prérogative du chef de l'État en vue d'améliorer le fonctionnement du régime parlementaire mais aussi un moyen d'étendre la démocratie en la rendant plus effective. D'ailleurs, en examinant la genèse de cet article, on constate que les conceptions du général de Gaulle et de Michel Debré ont prévalu dans la mesure où le référendum a été consacré comme une prérogative présidentielle ; son domaine a néanmoins été défini de manière beaucoup plus restrictive qu'ils ne l'auraient souhaité car les participants aux travaux préparatoires se méfiaient d'une institution qui ne leur était guère familière. En effet, dans l'avant-projet élaboré par M. Michel Debré, il était prévu que « *le président de la République peut, sur proposition du premier ministre, soumettre au référendum (...) toute question fondamentale pour la vie de la nation* ».

En visant la politique économique et sociale de la Nation ainsi que l'organisation et le fonctionnement des services publics, le projet élargit sensiblement le champ référendaire mais sous la réserve, non négligeable, que le projet ne pourra porter que sur les orientations générales ou les règles fondamentales ayant trait à ces matières. En conséquence, et pour ne retenir que les hypothèses envisagées par le Garde des sceaux devant la Commission des lois,

pourraient entrer dans le champ élargi du référendum : en matière économique, les privatisations, le plan et les lois d'orientation pluriannuelle ; en matière sociale, les orientations générales en droit du travail sous forme, par exemple d'une loi quinquennale sur l'emploi, les orientations générales en matière de sécurité sociale et de politique de la santé et notamment l'assurance maladie, la lutte contre l'exclusion, la réforme de l'aide sociale ; pour ce qui est des règles fondamentales de l'organisation et du fonctionnement des services publics, pourraient être concernés le service public de l'enseignement (et ses rapports avec l'enseignement privé), des transports, de la communication audiovisuelle (problème du monopole), de la poste et des télécommunications ou de l'emploi (ANPE), la charte des usagers du service public. En revanche sont exclus du champ référendaire : le droit pénal (notamment la peine de mort et l'avortement), les libertés publiques dès lors qu'elles ne constituent pas une orientation de politique économique et sociale ou une règle fondamentale du service public, les prérogatives de police, la politique étrangère, la politique de défense, le droit civil.

Par ailleurs, le projet procède à une réécriture du second alinéa de l'article 11 de la Constitution afin de préciser explicitement que, lorsque le référendum a conclu à l'adoption du projet, le Président de la République promulgue la loi dans les quinze jours suivant la proclamation des résultats. Actuellement l'article 11, par renvoi à l'article 10, prévoit que le projet de loi adopté par référendum est promulgué dans les mêmes conditions que les lois ordinaires, lesquelles sont promulguées par le président de la République dans les quinze jours suivant leur transmission au gouvernement. Cette transmission est effectuée par les présidents des assemblées pour les lois ordinaires et par le président du Conseil constitutionnel pour les lois référendaires.

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Jacques Brunhes supprimant l'article premier du projet. Elle a ensuite successivement *rejeté* :

– un amendement de M. Bernard Derosier étendant le champ du référendum aux projets portant sur les garanties fondamentales des libertés publiques ; en réponse à l'auteur qui rappelait que cet amendement formalisait une proposition du comité consultatif pour la révision de la Constitution, le Rapporteur a observé que M. Georges Vedel, président dudit comité, n'avait pas repris cette proposition lors de son audition par la Commission ;

– un amendement de M. Pierre Albertini donnant aux deux assemblées la possibilité de décider à la majorité absolue de leurs membres d'en appeler au peuple dans les mêmes conditions que le chef de l'État ;

– un amendement de M. Pascal Clément étendant le champ du référendum à toutes les matières entrant dans la compétence du législateur en application de l'article 34 de la Constitution, après que le Rapporteur se fut opposé à cette extension selon lui trop large de la procédure référendaire ;

– un amendement de M. Pierre Albertini substituant à la référence aux « orientations générales de la politique économique et sociale de la Nation » celle d'une consultation référendaire sur les « garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques », après que le Rapporteur eut relevé le risque que cette formulation recelait de voir des projets de loi attentatoires aux libertés publiques soumis à l'approbation populaire.

La Commission a été saisie d'un amendement de M. Jean-Jacques Hyest qui supprime du texte proposé pour l'article 11 la mention « orientations générales ». L'auteur, soulignant le caractère imprécis et peu normatif de ces termes, a estimé préférable de prévoir que seront soumis à référendum des projets de loi portant directement sur la politique économique et sociale de la Nation, afin d'éviter toute interrogation ultérieure sur la portée des dispositions adoptées par le peuple. M. André Fanton a objecté que l'on connaissait depuis longtemps les lois d'orientation ou de programmation sans que l'on ait considéré leur caractère parfois peu normatif comme un obstacle à leur adoption. M. Arnaud Cazin d'Honinchtun, favorable à l'amendement, s'est interrogé sur la place que ces nouvelles « lois-cadre référendaires » occuperaient dans la hiérarchie des normes juridiques : le Parlement se sentirait-il autorisé à adopter une loi « simple » qui modifierait une telle loi référendaire ? Le Rapporteur, après avoir rappelé que la loi

référendaire peut toujours être modifiée par une loi parlementaire, s'est prononcé contre l'amendement en se référant à l'article 20 de la Constitution qui charge le Gouvernement de déterminer et de conduire la politique de la Nation : le peuple ne peut donc être consulté que sur les seules « orientations générales » de cette politique. Après que M. Pierre Albertini eut également exprimé son opposition à l'amendement, celui-ci a été rejeté.

La Commission a également rejeté :

— l'amendement n° 5 de M. Charles de Courson étendant le champ du référendum aux problèmes éthiques ;

— l'amendement n° 7 de M. Jean-Pierre Michel supprimant la mention des règles fondamentales de l'organisation et du fonctionnement des services publics et prévoyant que les projets de loi référendaire pourront également porter sur les orientations générales de la politique économique et sociale de l'Union européenne ; le Rapporteur a fait valoir que l'objectif poursuivi par cet amendement était déjà satisfait par le projet qui n'exclut pas que la consultation du peuple sur les orientations générales de la politique économique et sociale de la Nation puisse porter sur des questions intéressant l'Union européenne ;

— un amendement de M. Alain Marsaud permettant de soumettre à référendum l'approbation d'un acte communautaire qui aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions, amendement dont le Rapporteur a souligné que la portée serait limitée aux seules directives (lesquelles sont transposées dans des projets de loi qui peuvent, le cas échéant, entrer dans le champ référendaire), puisque les règlements européens sont d'application directe ;

— un amendement de M. Bernard Derosier soumettant les projets de loi référendaire à la constatation préalable par le Conseil constitutionnel de leur conformité à la Constitution ; le Rapporteur a observé que cet amendement reprenait une proposition du comité consultatif formulée dans le cadre d'une réforme plus générale de la Constitution, ce qui n'est pas l'objet du présent projet ;

— un amendement de M. Pierre Albertini interdisant le recours à l'article 11 dans les six mois précédant ou suivant une élection présidentielle ou le renouvellement de l'Assemblée nationale à son terme normal ; M. André Fanton a fait part de sa perplexité devant cet amendement qui, en se limitant à l'hypothèse du renouvellement normal du mandat des députés, se prive d'une part de son efficacité puisqu'il n'interdit pas - hypothèse déjà vue - un référendum immédiatement suivi de la dissolution de l'Assemblée nationale ; M. Bernard Derosier s'est dit favorable à l'amendement, tandis que le Rapporteur se prononçait contre en estimant préférable de laisser au Président de la République la possibilité, en cas de crise postérieure à son élection, d'en appeler au peuple pour la résoudre.

La Commission a *adopté* l'article premier sans modification.

CHAPITRE II

De la session parlementaire ordinaire unique

Article 2 (art. 28 de la Constitution)

Session ordinaire unique du Parlement

La nouvelle rédaction proposée pour l'article 28 de la Constitution substitue à l'actuel régime des deux sessions ordinaires du Parlement - la première ouverte le 2 octobre pour quatre-vingts jours et la seconde débutant le 2 avril pour une durée ne pouvant excéder quatre-vingt-dix jours - un régime de session ordinaire unique, qui durerait approximativement neuf mois.

Il ne semble pas utile de revenir sur l'intérêt que présente au fond une telle réforme, puisque les inconvénients du régime actuel et les arguments qui militent en faveur de l'instauration de la

session unique de neuf mois ont été exposés dans la présentation générale du projet de loi. Le présent article appelle toutefois les observations suivantes.

S'agissant de l'ouverture de la session, la référence à une date précise - le 2 octobre et le 2 avril dans la rédaction actuelle de l'article 28 - est remplacée par la mention du « premier jour ouvrable d'octobre », le terme de la session étant fixé au « dernier jour ouvrable de juin ». Cette rédaction permet de simplifier le dispositif de l'article 28, en ne reprenant pas le dernier alinéa du texte actuel qui prévoyait le report de l'ouverture de la session si le 2 octobre ou le 2 avril correspondait à un jour férié.

Le second alinéa de l'article 28 fixe à cent cinquante le nombre maximum de jours de séance qui peuvent être tenus au cours de la session unique. Il s'agit, comme on l'a vu ci-dessus, de faire en sorte que l'allongement de trois mois de la période de session se traduise par une amélioration réelle des conditions de travail du Parlement et donc de l'efficacité de son action et d'éviter, à l'inverse, que l'institution de la session de neuf mois n'aggrave encore le phénomène d'inflation législative. Au regard de ces objectifs, il est permis de s'interroger sur le nombre de cent cinquante jours de séance retenu par le texte ; il correspond en effet au maximum observé au cours des quinze dernières années, le Parlement ayant siégé 151 jours en 1982, sessions ordinaires et extraordinaires comprises. Selon votre Rapporteur, les objectifs qui inspirent la réforme apparaîtraient avec plus de clarté si le texte constitutionnel retenait un nombre proche de la moyenne constatée sur l'ensemble des quatre dernières législatures, qui est de 118 jours.

Il semble par ailleurs utile d'indiquer explicitement que le décompte des jours de séance, au sens du second alinéa de l'article 28, est effectué indépendamment pour chacune des deux assemblées, le rythme d'activité de l'une ne devant pas affecter les possibilités ouvertes à l'autre de se réunir.

Le texte prévoit enfin la tenue « de droit » - précision dont on peut se demander si elle est vraiment utile - de séances supplémentaires à la demande du Gouvernement, après avis du président de l'assemblée concernée. Cette dérogation répond incontestablement à une nécessité : il se peut, en effet, qu'à l'approche du terme de la session, une assemblée, voire les deux, aient atteint leur nombre maximum de jours de séance et il serait inconcevable que cette situation place le Parlement dans l'impossibilité, par exemple, d'achever l'examen de tel ou tel texte législatif, ou encore de tenir tel ou tel débat. Observons cependant que le Gouvernement ne devra user qu'avec la plus grande réserve de la faculté qui lui est ouverte de faire tenir des séances supplémentaires, sous peine d'ôter toute crédibilité à l'institution de la session unique.

Le dispositif qui nous est soumis comporte, enfin, une lacune, en ce qu'il ne prévoit pas que des séances supplémentaires pourraient être tenues à l'initiative des assemblées elles-mêmes. Or la tenue de telles séances est une nécessité, si l'on veut, par exemple, éviter que l'Assemblée nationale, ayant atteint son nombre maximum de jours de séance, ne se trouve privée jusqu'à l'ouverture de la session suivante de son droit de mettre en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure. De même, les deux assemblées doivent pouvoir tenir des séances supplémentaires pour délibérer de la levée d'immunité d'un de leurs membres ou de la suspension de sa détention. Des amendements présentés ci-dessous aux articles 5 et 6 du projet de loi auront pour objet de corriger ces imperfections.

La Commission a soumis à discussion commune deux amendements de rédaction globale de l'article : celui de M. Bernard Derosier prévoit que le Parlement se réunit de plein droit du premier mardi d'octobre au dernier vendredi de juin pour une durée qui ne peut excéder cent cinquante jours ; l'amendement de M. Jean-Jacques Hyst abaisse à cent vingt le nombre de jours de séance que chaque assemblée peut tenir au cours de la session unique de neuf mois et transpose aux éventuelles séances supplémentaires l'actuelle procédure des sessions extraordinaires convoquées, sur un ordre du jour déterminé, par décret du Président de la République pris à la demande du Premier ministre ou de la majorité des membres de l'Assemblée nationale.

M. Bernard Derosier, jugeant son amendement mieux rédigé que le projet de loi, a précisé qu'il tendait surtout à interdire toute possibilité de dépassement du plafond de jours de séance. M. Jean-Jacques Hyst a jugé utile, au contraire, de maintenir cette possibilité de dépassement, mais en encadrant très strictement ces éventuelles séances supplémentaires au-delà d'un nombre abaissé à cent vingt jours de manière à éviter l'inflation législative. Après les observations de MM. André Fanton et Jean-Pierre Michel, le Rapporteur, tout en se ralliant au chiffre de cent vingt jours, a jugé trop lourde la procédure prévue par l'amendement de M. Jean-Jacques Hyst pour la tenue de séances supplémentaires au sein de la session ordinaire.

A l'issue de ce débat, la Commission a rejeté l'amendement de M. Bernard Derosier et adopté celui de M. Jean-Jacques Hyst (**amendement n° 23**). Cette décision a rendu sans objet l'amendement n°19 de M. Arnaud Cazin d'Honincthun supprimant le plafond de cent cinquante jours de séances par an, un amendement de M. Jacques Brunhes ayant le même objet, deux amendements du Rapporteur apportant une précision rédactionnelle et abaissant à cent vingt le plafond de jours de séance, des amendements de MM. Jean-Jacques Hyst, Bernard Derosier et Pascal Clément ayant un objet voisin, ainsi qu'un amendement de M. Daniel Picotin subordonnant la tenue de séances supplémentaires à l'accord, et non au simple avis, du président de l'assemblée intéressée.

La Commission a *adopté* l'article 2 ainsi rédigé.

Article 3
(art. 12 de la Constitution)
**Réunion de plein droit de l'Assemblée nationale
à la suite d'une dissolution**

Cet article n'apporte au troisième alinéa de l'article 12 de la Constitution qu'une modification formelle, conséquence de l'institution de la session unique du Parlement. Le texte actuel dispose que l'Assemblée nouvellement élue à la suite d'une dissolution se réunit de plein droit le deuxième jeudi qui suit son élection et précise que si cette réunion a lieu en dehors « des périodes prévues pour les sessions ordinaires », une session est ouverte de droit pour une durée de quinze jours.

La modification proposée consiste simplement à passer du pluriel au singulier, en faisant référence à « la période prévue pour la session ordinaire ».

La Commission a *adopté* l'article 3 sans modification.

Article 4
(art. 49 de la Constitution)
Dépôt des motions de censure

La dernière phrase de l'article 49, alinéa 2, de la Constitution interdit aux signataires d'une motion de censure rejetée d'en proposer une nouvelle au cours de la même session, une exception à cette interdiction étant naturellement prévue pour le cas, visé à l'alinéa 3 du même article, où la motion de censure intervient à la suite de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur le vote d'un texte.

Laisser cette disposition en l'état tout en instituant la session unique, c'est-à-dire en portant de six à neuf mois la durée de la période pendant laquelle l'Assemblée nationale est susceptible de mettre en cause la responsabilité du Gouvernement, aboutirait à restreindre les prérogatives des députés appartenant à l'opposition.

C'est la raison pour laquelle il nous est proposé de porter à deux le nombre de motions de censure qui pourront être déposées par les mêmes signataires au cours de la même session, l'exception prévue pour les motions présentées dans les conditions prévues à l'article 49, alinéa 3, étant évidemment maintenue.

Le Rapporteur juge cette proposition inutilement restrictive : si les mêmes signataires peuvent, à l'heure actuelle, déposer une motion de censure au cours de chaque session ordinaire d'une durée d'environ trois mois, il est logique qu'ils puissent désormais en déposer trois - et non pas deux - au cours d'une session unique de neuf mois. On peut se demander s'il est encore utile, dans le cadre d'un régime caractérisé depuis plus de trente ans par la persistance du fait majoritaire, de « sanctionner » les signataires de motions de censure non adoptées, en apportant une restriction spécifique à leur droit de renouveler leur initiative. La nouvelle rédaction que le Rapporteur a proposée à la Commission pour l'article 4 supprime cette forme de sanction et va donc, à un double titre, dans le sens du renforcement des prérogatives des membres de l'opposition.

En revanche, il ne semble pas nécessaire d'autoriser le dépôt par les mêmes signataires de plusieurs motions de censure au cours d'une même session extraordinaire, compte tenu du fait que l'institution de la session ordinaire unique doit avoir pour effet de rendre ces sessions à la fois plus rares et plus brèves.

La Commission a successivement rejeté deux amendements de M. Alain Marsaud qui, tendant l'un à supprimer l'article du projet de loi et l'autre à abroger la dernière phrase du deuxième alinéa de l'article 49 de la Constitution, visaient tous deux à faire disparaître toute limitation au dépôt de motions de censure. Elle a, en revanche, adopté l'amendement du Rapporteur qui porte à trois le nombre de motions de censure qu'un député pourra signer au cours de la session ordinaire de neuf mois et institue une limitation à une seule motion pour les éventuelles sessions extraordinaires (**amendement n° 24**). De ce fait, un amendement de M. Bernard Derosier instituant une limite de trois motions de censure par session a été considéré comme satisfait.

La Commission a *adopté* l'article 4 ainsi modifié.

Article 5

(art. 51 de la Constitution)

Report de la clôture des sessions pour l'application de l'article 49

Comme l'article 3, l'article 5 a pour unique objet d'apporter une modification d'ordre grammatical consécutive à l'institution de la session ordinaire unique, à l'article 51 de la Constitution, selon lequel la clôture des sessions est de droit retardée pour permettre, le cas échéant, l'application des dispositions de l'article 49, c'est-à-dire la délibération et le vote de l'Assemblée nationale sur le programme du Gouvernement ou sur une déclaration de politique générale, la discussion et le vote d'une motion de censure consécutive ou non à l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur un texte ou, enfin, l'approbation par le Sénat d'une déclaration de politique générale du Gouvernement.

Cet article n'appellerait pas d'autres observations, s'il ne recelait une lacune que nous avons relevée à propos de l'article 2. Pour que la responsabilité du Gouvernement puisse être mise en cause par l'Assemblée nationale pendant toute la durée de sa session ordinaire, même lorsque son « quota » de jours de séance est atteint, il apparaît indispensable qu'elle puisse tenir, de plein droit et de sa propre initiative, des séances supplémentaires pour permettre l'application de l'article 49, plus précisément de ses deuxième et troisième alinéas. Cette possibilité ne semble, en revanche, pas devoir être reconnue au Sénat dans le cadre du présent article pour l'application de l'article 49, alinéa 4, puisque le Premier ministre qui souhaiterait obtenir de la Haute Assemblée l'approbation d'une déclaration de politique générale pourrait user de sa faculté de demander lui-même la tenue de séances supplémentaires. C'est à cette fin que la Commission a adopté, à l'initiative du Rapporteur, un amendement qui donne une nouvelle rédaction à l'ensemble de l'article 51 de la Constitution (**amendement n° 25**).

La Commission a *adopté* l'article 5 ainsi rédigé.

CHAPITRE III Du régime de l'inviolabilité parlementaire

Article 6
(art. 26 de la Constitution)
Inviolabilité des membres du Parlement

Comme on l'a déjà indiqué dans la présentation générale du projet de loi constitutionnelle, la nouvelle rédaction donnée à l'article 26 de la Constitution -dont, rappelons-le, le premier alinéa, relatif à l'irresponsabilité des membres du Parlement pour les opinions ou votes émis par eux dans l'exercice de leurs fonctions, demeure inchangé - a un double aspect.

Il s'agit, d'une part, de tirer les conséquences de l'institution de la session unique qui, en allongeant la période de l'année pendant laquelle les membres du Parlement ne peuvent faire l'objet de poursuites sans l'autorisation de l'Assemblée à laquelle ils appartiennent, conduirait à rendre le régime particulier dont ils bénéficient plus protecteur qu'aujourd'hui, si cette autorisation de poursuite était maintenue.

Mais il s'agit, d'autre part, d'apporter aux règles de l'inviolabilité une modification de fond, indépendante de la réforme du régime des sessions. Disposant que l'autorisation de l'Assemblée nationale ou du Sénat, en session, ou de leur Bureau, hors session, serait désormais requise pour qu'un parlementaire puisse faire l'objet de toute mesure restrictive de liberté, le projet tente d'adapter le régime de l'inviolabilité à l'introduction dans notre procédure pénale du mécanisme du contrôle judiciaire. Il s'ensuit que les instances parlementaires seraient appelées à délibérer de la mise en œuvre à l'encontre de leurs membres de quelque mesure de contrôle judiciaire que ce soit et non pas seulement de celles qui, énumérées aux 1°, 2° et 3° de l'article 138 du code de procédure pénale, porteraient atteinte aux conditions d'exercice de leur mandat en restreignant leur liberté d'aller et venir.

Outre les questions de principe qu'elle soulève, cette solution comporte l'inconvénient pratique de favoriser une multiplication des demandes de levée d'immunité parlementaire, à l'évidence préjudiciable à l'image de la classe politique, compte tenu de l'écho médiatique que ces demandes rencontreraient.

Le dernier alinéa de l'article 26 est modifié dans le même sens, afin que les assemblées puisque requérir la suspension des mesures de contrôle judiciaire appliquées à leurs membres. On notera que l'Assemblée nationale et le Sénat garderaient la faculté de requérir la suspension des poursuites exercées à l'encontre d'un de leurs membres, alors même que cette autorisation ne serait plus requise pour engagement. Il y a, semble-t-il, quelque illogisme dans cette disposition, qui pourrait, par ailleurs, avoir des conséquences dommageables lorsqu'elle serait mise en œuvre pour retarder l'audiencement d'une affaire dans laquelle seraient impliqués non seulement un parlementaire, mais aussi d'autres personnes ne bénéficiant d'aucune protection.

La Commission a été saisie de l'amendement n° 6 de M. Charles de Courson tendant à supprimer les trois derniers alinéas de l'article 26 de la Constitution qui organisent le régime de l'inviolabilité parlementaire. M. Dominique Bussereau a soutenu cet amendement qui, en alignant le régime des poursuites à l'encontre des parlementaires sur le droit commun va plus loin que le projet de loi, lequel se borne à réduire à l'arrestation la portée de cette inviolabilité : en effet - a-t-il observé - les demandes de levée de l'immunité parlementaire examinées par l'Assemblée nationale sont généralement fondées, non sur des actes liés à l'exercice du mandat parlementaire, mais sur des activités privées pour lesquelles il n'y a pas lieu d'accorder une protection particulière aux parlementaires. M. Daniel Picotin, opposé à cet amendement qualifié de démagogique en ce qu'il reflète une pression médiatique défavorable à l'immunité parlementaire, a insisté sur la nécessité de maintenir une protection des parlementaires afin de les mettre à l'abri d'actions visant à les empêcher d'exercer leur mandat. Après les observations de M. Pierre Albertini - qui a tenu à rappeler la portée respective de l'inviolabilité parlementaire, réduite par le projet, et celle de l'irresponsabilité, qui reste intacte - de M. Jean-Pierre Michel, attaché au maintien de l'inviolabilité dont les parlementaires bénéficient en tant que dépositaires de la souveraineté nationale, de MM. Bernard Derosier et Jacques Limouzy, la Commission a rejeté l'amendement n° 6 de M. Charles de Courson.

Dans le même sens, elle a également rejeté un amendement de M. Dominique Bussereau supprimant l'autorisation de l'assemblée concernée ou de son bureau pour l'arrestation, en ne conservant que la faculté de requérir la suspension de la détention ou des poursuites.

A l'appui de son amendement supprimant la possibilité pour les assemblées de requérir la suspension des poursuites contre un de leurs membres, le Rapporteur a soutenu que, celles-ci n'étant désormais plus compétentes pour en autoriser l'engagement, le parallélisme impliquait de prévoir qu'elles ne pourraient plus en demander la suspension. M. Jean-Pierre Philibert a considéré que des circonstances, certes exceptionnelles mais nullement inconcevables, pouvaient justifier de conserver la faculté de requérir la suspension des poursuites. Quoique le Rapporteur eût souligné l'illogisme de ce maintien et le fait que la mesure pourrait se retourner contre les parlementaires eux-mêmes, la Commission a rejeté son amendement.

Elle a également rejeté :

– un amendement de M. Daniel Picotin, combattu par le Rapporteur et par M. Dominique Bussereau, supprimant la limitation à la session en cours de la suspension des poursuites ou de la détention ;

– un amendement de Mme Suzanne Sauvaigo excluant la suspension en cas de crime ou délit flagrant ou de condamnation définitive, après que le Rapporteur eut estimé que, de toute évidence, l'assemblée n'userait pas de sa faculté dans de telles hypothèses.

La Commission a, en revanche, adopté :

– contre l'avis de M. Jean-Pierre Michel, un amendement du Rapporteur disposant que les assemblées ou leur bureau n'auraient pas à connaître de toutes les mesures de contrôle judiciaire dont un parlementaire pourrait faire l'objet, mais seulement de celles restreignant sa liberté d'aller et venir (**amendement n° 26**) ;

– outre un amendement de coordination, un amendement du Rapporteur prévoyant que l'assemblée intéressée est, le cas échéant, réunie de plein droit pour permettre l'application des dispositions relatives à l'inviolabilité parlementaire (**amendements n° 27 et n° 28**).

La Commission a *adopté* l'article 6, ainsi modifié.

*
* *

Avant que la Commission ne passe à l'examen des articles additionnels après l'article 6, dernier article du dispositif proposé, M. Jean-Jacques Hyst, président, a rappelé que la jurisprudence de la recevabilité des amendements en matière de révision constitutionnelle avait évolué : alors que, en 1974, tout amendement ne portant pas sur un article du projet de loi avait été écarté, on avait ensuite admis la discussion d'abord des amendements en rapport avec les thèmes de la réforme, à l'occasion de la révision non menée à son terme de la saisine du Conseil constitutionnel, puis de tous les amendements lors des dernières révisions.

Le Rapporteur, concédant ne pas avoir été étranger à cette évolution, a indiqué qu'il ne proposerait que des amendements de mise à jour de la Constitution ayant pour objet de supprimer tout ce qui, touchant à la défunte Communauté, est source de confusion pour les lecteurs non avertis. M. Jean-Pierre Philibert a souhaité que l'on ne débâte pas des amendements n'ayant rien à voir avec le projet et M. André Fanton a soulevé le problème de la cohérence d'un vote final qui porterait à la fois sur les six articles du texte initial et sur des articles additionnels de portée très différente. Alors que M. Dominique Bussereau jugeait indispensable que la Commission examine les amendements qui se placent dans l'esprit de la réforme, M. Jean-Pierre Michel a estimé impossible de faire le tri entre les amendements. M. Jacques Limouzy a observé que, si on ouvrait trop la boîte de Pandore, le Sénat ne manquerait pas d'en tirer argument pour élargir le champ de la réforme.

En conclusion, M. Jean-Jacques Hyst, président, a proposé d'examiner l'ensemble des amendements en rappelant qu'il serait toujours loisible d'invoquer l'article 98, alinéa 5, du Règlement pour s'opposer à l'examen de ceux qui paraîtraient totalement étrangers au texte en discussion.

Articles additionnels après l'article 6

CHAPITRE IV (NOUVEAU)

(articles premier, 2, 3, 5, 68-3, 70, 88, 76 à 87 et 90 à 93 de la Constitution)

Abrogation des dispositions relatives à la Communauté et des dispositions transitoires

La Commission a adopté un amendement du Rapporteur insérant un chapitre IV (**amendement n° 39**), consacré à « *l'abrogation des dispositions relatives à la Communauté et des dispositions transitoires* », puis, en conséquence, sept amendements du même auteur, modifiant les articles premier, 2, 3 et 5 de la Constitution, insérant un article 68-3, modifiant les articles 70 et 88, supprimant les articles 76 à 87 et 90 à 93 et procédant à une nouvelle numérotation des articles 88 à 89. (**amendements n°s 29 et 30 et 34 à 38**).

Le Rapporteur a observé que les dispositions dont il propose l'abrogation avaient totalement cessé de recevoir application depuis plus de trente-cinq ans et qu'il avait été incité à les supprimer par le fait que le Gouvernement, dans sa nouvelle rédaction proposée pour l'article 11, avait lui-même fait disparaître la référence obsolète à un accord de communauté.

CHAPITRE V (NOUVEAU)

(art. 24, 48 et 53 de la Constitution)

Dispositions diverses

La Commission a adopté trois articles additionnels regroupés dans un chapitre V intitulé « *Dispositions diverses* » (**amendement n° 40**).

– (article 24 de la Constitution) *Interdiction du cumul d'un mandat parlementaire et d'un mandat de représentant au Parlement européen* :

La Commission a adopté, avec l'accord du Rapporteur, un amendement de M. Jean-Pierre Michel disposant qu'aucun membre du Parlement ne peut être simultanément représentant au Parlement européen, l'auteur ayant fait valoir que l'institution de la session unique rendrait un tel cumul indécent et M. Dominique Bussereau ayant souligné son caractère impraticable. (**amendement n° 31**).

– (article 48 de la Constitution) *Inscription de propositions de loi à l'ordre du jour* :

Bien que le Rapporteur eût souligné que le Gouvernement pourrait saisir une telle occasion pour proposer ses propres textes à des parlementaires en évitant le passage devant le Conseil d'État, la Commission a adopté l'**amendement n° 18** de M. Arnaud Cazin d'Honincthun réservant une fois par mois la séance des questions au Gouvernement à l'examen des propositions de loi dont ce dernier accepte la discussion.

Sur ce même article 48 de la Constitution, elle avait préalablement rejeté plusieurs autres amendements tendant à favoriser l'inscription à l'ordre du jour de propositions de loi ou à accroître le nombre de séances consacrées à des questions.

– (article 53 de la Constitution) *Extension de l'autorisation parlementaire de ratification des traités aux réserves et déclarations* :

La Commission a adopté un amendement de M. Alain Marsaud exigeant que les réserves ou les déclarations qui accompagnent les accords internationaux entrent désormais dans le champ de l'autorisation de ratification donnée par le législateur. Bien que se prononçant contre cet amendement, le Rapporteur a cité le précédent des réserves danoises et britanniques qui, postérieures à l'autorisation de ratification du traité sur l'Union européenne par la France, auraient pu justifier une modification de la position du Parlement français ; à l'appui de cet amendement, Mme Ségolène Royal a indiqué que la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée n'avait pas eu connaissance de la déclaration interprétative faite par la France sur la convention relative à la biodiversité et que cette absence d'information l'avait conduite à surseoir à sa décision sur le projet de loi autorisant la ratification de la convention, jusqu'à ce que le Gouvernement lui fournisse les précisions nécessaires. **(amendement n° 33)**.

Après l'article 6

La Commission n'a retenu aucun des autres amendements dont elle était saisie tendant à insérer des articles additionnels après l'article 6.

Elle a rejeté un amendement de Mme Ségolène Royal insérant dans le Préambule de la Constitution de 1946 la reconnaissance du droit à un environnement équilibré et sain après que le Rapporteur eut jugé cette disposition dépourvue de portée juridique.

Elle a rejeté l'amendement n° 12 de M. Jean-Pierre Michel, soutenu par Mme Ségolène Royal, inscrivant dans *l'article 3 de la Constitution* le principe de parité entre hommes et femmes pour les scrutins politiques, le Rapporteur soulignant la difficulté de l'appliquer au scrutin uninominal, ainsi que l'amendement n° 8 du même auteur confiant au Conseil constitutionnel le contrôle des comptes des partis politiques.

La Commission a rejeté, à *l'article 23 de la Constitution*, trois amendements, l'un de M. Bernard Derosier et deux autres identiques n° 9 de M. Jean-Pierre Michel et n° 13 de M. Alain Ferry interdisant le cumul des fonctions gouvernementales avec certaines fonctions électives au sein des exécutifs des collectivités locales. Le Rapporteur a souligné que le problème du cumul des fonctions ne se poserait pas si celui du cumul des mandats avait été préalablement réglé comme il l'avait souhaité et a déclaré, en conséquence, qu'il s'opposait aux amendements. M. Dominique Bussereau a rappelé que le Parlement avait pris deux fois nettement position sur ce sujet en refusant la réforme des suppléants des ministres jadis envisagée par M. Valéry Giscard d'Estaing, puis la prise en compte des fonctions ministérielles dans les règles de cumul des mandats. M. Julien Dray a fait valoir que l'amendement de M. Bernard Derosier en prenant comme critère les communes de 100.000 habitants était de simple bon sens, car on imagine mal comment il serait possible de s'acquitter, convenablement et simultanément, des tâches d'un ministre et de celles de responsable d'un grand exécutif local.

Sur l'article 29 de la Constitution, la Commission a rejeté un amendement de M. Jean-Pierre Michel privant le Gouvernement de la possibilité de demander une session extraordinaire, après que le Rapporteur eut fait observer que des situations, notamment internationales, exceptionnelles pouvaient rendre nécessaire le maintien des règles actuelles sur des sessions qui deviendraient effectivement extraordinaires.

Elle a rejeté l'amendement n° 3 de M. Jean-Luc Prélé complétant *l'article 34 de la Constitution* pour prévoir que des lois de finances sociales fixent l'équilibre prévisionnel des régimes de sécurité sociale. A M. Jean-Jacques Hiest, co-signataire de l'amendement, qui rappelait que cet amendement s'inspirait d'une recommandation du comité Vedel, le Rapporteur a objecté que la sécurité sociale relevait essentiellement de la négociation collective.

A l'article 35 de la Constitution, la Commission a rejeté un amendement de M. Alain Marsaud imposant une déclaration du Gouvernement devant le Parlement huit jours après toute intervention des forces armées françaises à l'étranger.

A l'article 37, elle a rejeté un amendement de M. Jacques Brunhes prévoyant que le Parlement prend les mesures d'application des lois lorsque les projets de décrets ne sont pas communiqués aux commissions permanentes dans les délais qu'il prévoit.

A l'article 39, elle a rejeté un amendement du même auteur étendant l'initiative des lois aux régions et aux citoyens.

De même, elle a rejeté un amendement de M. Jacques Brunhes substituant, dans l'article 40 de la Constitution, aux mots « d'une charge publique », ceux « des charges publiques » de manière à permettre aux parlementaires de déposer des amendements créant des dépenses assorties d'un gage.

A l'article 43 de la Constitution, la Commission a rejeté quatre amendements soumis à discussion commune, de M. Bernard Derosier renvoyant à une loi organique le nombre, la dénomination et les compétences des commissions permanentes, de M. Jean-Jacques Hyst fixant à dix au plus le nombre de ces commissions, de M. Bernard Derosier et de M. Jacques Brunhes le fixant à huit. M. Bernard Derosier a estimé que le renforcement du contrôle de l'exécutif passait par une spécialisation des commissions et donc par une augmentation de leur nombre. M. Dominique Bussereau a jugé que certaines commissions aux compétences étendues étaient de véritables « usines à gaz » et que tous les grands parlements étrangers, en augmentant le nombre de leurs commissions, leur avaient permis d'accéder à une véritable technicité. M. Jean-Pierre Michel a craint, en sens inverse, que l'éclatement de la commission de la Production et des échanges par exemple n'ouvre la voie aux groupes de pression et a observé qu'une division de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales serait possible si on regroupait la commission de la Défense, avec celle des Affaires étrangères, comme cela se fait au Sénat. Le Rapporteur a partagé la crainte d'un renforcement de l'influence des intérêts particuliers et a rappelé que la constitution d'une commission spéciale était toujours possible.

La Commission a rejeté, après l'article 43 de la Constitution, deux amendements conférant un statut constitutionnel aux commissions d'enquête, l'un présenté par M. Jacques Brunhes et l'autre par M. Bernard Derosier, après que le Rapporteur eut indiqué que l'introduction de telles règles dans la Constitution serait une source inutile de rigidité, alors que la coutume dite « du droit de tirage » en faveur des groupes parlementaires pour la création d'une commission d'enquête semblait satisfaisante.

A l'article 48 de la Constitution, un débat s'est engagé sur plusieurs amendements relatifs à l'organisation de séances spécifiques pour les propositions de loi et les questions au Gouvernement.

Outre celui de M. Arnaud Cazin d'Honinchtun qu'elle a adopté (voir ci-dessus), la Commission a examiné un amendement de M. Daniel Picotin reprenant une proposition du comité consultatif pour la révision de la Constitution qui prévoyait de consacrer, par priorité, quatre jours de séance par mois à l'examen de propositions de loi. Le Rapporteur a souligné qu'une forte proportion de propositions de loi visaient des situations particulières et ne présentaient donc qu'un intérêt législatif limité. M. André Fanton a ajouté que la délégation compétente du Bureau de l'Assemblée nationale gagnerait en autorité si elle déclarait irrecevables les propositions de loi tombant effectivement sous le coup de l'article 40 de la Constitution et a suggéré de prévoir, dans le Règlement de l'Assemblée nationale, l'inscription à l'ordre du jour des propositions de loi à l'initiative des commissions permanentes. Après que M. Jean-Jacques Hyst eut fait observer qu'une telle suggestion se heurterait à la censure du Conseil constitutionnel faute d'une modification préalable de l'article 48 de la Constitution et que M. Jacques Limouzy et le Rapporteur eurent relevé qu'il était d'usage de regrouper l'examen des propositions de loi avec celui d'un projet de loi lorsqu'elles portent sur un sujet identique, la Commission a rejeté l'amendement de M. Daniel Picotin.

Elle a également rejeté un amendement de M. André Gérin imposant que l'ordre du jour complémentaire comporte, chaque semaine, la discussion de propositions de loi ou de résolution en nombre proportionnel à l'importance numérique de chaque groupe parlementaire, l'amendement n° 15 de M. Jean-Pierre Michel réservant une séance par semaine par priorité à

l'examen d'une ou plusieurs propositions de loi et un amendement de M. Bernard Derosier prévoyant qu'une séance par semaine est consacrée à l'ordre du jour complémentaire.

S'agissant des questions posées au Gouvernement, M. Dominique Bussereau a invoqué l'exemple britannique pour présenter un amendement attribuant trois séances hebdomadaires par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement. Jugeant la suggestion non dépourvue d'intérêt, le Rapporteur a estimé que la pratique de la séance des questions orales du jeudi matin était peu satisfaisante dans la mesure où souvent un seul ministre répond à plusieurs questions devant un hémicycle peu fréquenté et que celle des questions au Gouvernement du mercredi après-midi était victime d'une trop grande médiatisation ; le chiffre de trois séances lui paraissant toutefois trop élevé compte tenu de la contrainte qu'il ferait peser sur un Gouvernement désormais astreint à participer aux séances du Parlement pendant neuf mois par an, le Rapporteur a suggéré de ne retenir que deux séances hebdomadaires pour les questions au Gouvernement. Après que M. André Fanton, rejoint par M. Julien Dray, eut estimé que l'expérience montrait qu'une modification de la Constitution dans ce domaine était inutile et que le contrôle du Gouvernement par le biais des questions gagnerait en efficacité le jour où les réponses à celles-ci seraient plus spontanées et où un ministre pourrait se contenter de répondre par oui et par non, la Commission a rejeté l'amendement de M. Dominique Bussereau.

Elle a également rejeté un amendement de M. Jacques Brunhes supprimant le troisième alinéa de *l'article 49 de la Constitution* et un amendement de M. Bernard Derosier limitant le recours à cette même procédure au seul cas où l'adoption d'un texte paraît nécessaire au Gouvernement pour l'exécution de son programme.

La Commission a opposé l'irrecevabilité tirée de l'article 98, alinéa 5, du Règlement à un amendement de Mme Nicole Catala complétant *l'article 54 de la Constitution* pour permettre la saisine du Conseil constitutionnel par voie de question préjudicielle sur la conformité à la Constitution du droit communautaire dérivé ; le Rapporteur a souligné qu'une telle disposition n'avait pas sa place dans l'actuelle révision constitutionnelle et que la véritable difficulté en la matière consistait, à ses yeux, à faire entrer les affaires intérieures et la justice - qui constituent ce qu'il est convenu d'appeler le troisième pilier de l'Union européenne - dans le champ de l'article 88-4 de la Constitution.

La Commission a rejeté l'amendement n° 17 de M. Jean-Pierre Michel supprimant, à *l'article 56 de la Constitution*, l'appartenance au Conseil constitutionnel de droit et à vie des anciens Présidents de la République, le Rapporteur ayant estimé qu'une telle mesure, qui vise deux personnes, pourrait être mal interprétée par les intéressés.

Faisant valoir que la réforme de 1974 avait eu des effets qu'il jugeait très négatifs en transformant le Conseil constitutionnel en une cour d'appel législative sans que la procédure devant cette institution soit entourée des garanties du contradictoire et de la transparence et dans la mesure où le Conseil s'était autorisé à soulever des moyens d'office, M. Jean-Pierre Michel a présenté l'amendement n° 10 supprimant, à *l'article 61 de la Constitution*, la saisine du Conseil constitutionnel par soixante députés ou soixante sénateurs ; la contrepartie serait un amendement ultérieur ouvrant cette saisine aux citoyens par voie d'exception juridictionnelle.

Pour M. Dominique Bussereau, une telle initiative ne saurait être interprétée que comme une régression du droit par nos concitoyens. Tout en admettant certains des arguments de l'auteur de l'amendement, M. Bernard Derosier a observé que ce droit de saisine parlementaire constituait l'une des seules dispositions positives de la Constitution en faveur de l'opposition. M. Arnaud Cazin d'Honinchtun a souligné que, si les décisions du Conseil constitutionnel présentaient le défaut d'intervenir « à chaud » sur des questions controversées, on ne pouvait pas modifier les règles actuelles tant que l'exception d'inconstitutionnalité n'aurait pas été instituée. M. Jean-Jacques Hyst, hostile à l'amendement, a considéré que le bilan de la jurisprudence du Conseil constitutionnel était loin d'être aussi déplorable que certains le prétendent, en particulier en matière de garantie des libertés publiques. Tout en se rangeant à l'argument d'opportunité pour ne pas accepter l'amendement, M. André Fanton a estimé que le rôle néfaste joué par cette institution au détriment du législateur ne s'expliquait pas tant par les censures de dispositions

législatives qu'il pratique que par les directives implicites qu'il se croit autorisé à donner au législateur. Mme Ségolène Royal a contesté le caractère systématique que l'on prête aux saisines du Conseil constitutionnel par les parlementaires. Après que M. Raoul Béteille eut déclaré souscrire à l'amendement de M. Jean-Pierre Michel et que M. Alain Marsaud, tout en marquant son désaccord avec l'exposé des motifs, en eut soutenu le dispositif même s'il pouvait être perçu comme une volonté de revanche, M. Jérôme Bignon a invoqué l'article 98, alinéa 5, du Règlement pour estimer que cet amendement se situait hors du cadre du projet de révision constitutionnelle. Cette irresponsabilité ne pouvant être invoquée qu'avant la discussion de l'amendement, la Commission l'a rejeté, après que le Rapporteur eut convenu que toutes les lois importantes avaient fait l'objet de saisines parlementaires et que l'on avait effectivement assisté ces dernières années à une inflation de recours, quelle que soit la majorité en place.

Après *l'article 61 de la Constitution*, la Commission a également rejeté l'amendement n° 16 de M. Jean-Pierre Michel qui, conséquence de sa proposition de supprimer la saisine par voie d'action, proposait d'instituer une saisine du Conseil constitutionnel par voie d'exception à l'occasion d'un litige porté devant les tribunaux.

A *l'article 88-2 de la Constitution*, la Commission a rejeté, après interventions du Rapporteur et de M. Arnaud Cazin d'Honinchtun qui ont estimé qu'une disposition non permanente n'avait pas sa place dans la Constitution, l'amendement n° 11 de M. Jean-Pierre Michel prévoyant que le passage de la France à la troisième phase de l'Union économique et monétaire devrait être soumis à un vote préalable du Parlement français.

Elle a déclaré irrecevable au titre de l'article 98, alinéa 5, du Règlement, l'amendement n° 2 corrigé de M. Robert Pandraud qui complète *l'article 88-4 de la Constitution* de manière à ce que soient soumis à l'Assemblée nationale et au Sénat, non seulement les projets ou propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative, mais également ceux relatifs au fonctionnement des institutions européennes, ainsi qu'un amendement de M. Jacques Brunhes imposant au Gouvernement de défendre au Conseil des Communautés les résolutions adoptées dans les mêmes termes par l'Assemblée nationale et le Sénat.

Un amendement de M. Bernard Derosier modifiant *l'article 89 de la Constitution*, afin que le Président de la République puisse soumettre au référendum un projet ou une proposition de loi constitutionnelle adopté à la majorité des trois cinquièmes par l'une ou l'autre assemblée, a enfin été rejeté, après que le Rapporteur s'y fut opposé.

Titre

Après avoir considéré comme devenu sans objet l'amendement n° 4 de M. Jean-Luc Prél faisant référence dans l'intitulé du projet à l'institution de lois de finances sociales, la Commission a adopté un amendement de coordination du Rapporteur, selon lequel le texte aurait désormais pour titre : « *Projet de loi constitutionnelle portant extension du champ d'application du référendum, instituant une session parlementaire unique, modifiant le régime de l'inviolabilité parlementaire et abrogeant les dispositions relatives à la Communauté et les dispositions transitoires* » (**amendement n° 41**).

*
* *

La Commission a adopté l'ensemble du projet de loi constitutionnelle, ainsi modifié.

*
* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter le projet de loi constitutionnelle portant extension du champ d'application du référendum, instituant une session

parlementaire unique et modifiant le régime de l'inviolabilité parlementaire (n° 2120), modifié par les amendements figurant au tableau comparatif ci-après.

TABLEAU COMPARATIF (au format PDF)

AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Article premier

Amendement présenté par M. Jacques Brunhes et les commissaires membres du groupe communiste :

Supprimer cet article.

(Art. 11 de la Constitution)

Amendement présenté par M. Bernard Derosier et les commissaires membres du groupe socialiste :

Rédiger ainsi le premier alinéa de cet article :

« 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 qui, sans modifier la Constitution, porte sur l'organisation des pouvoirs publics, ou sur les garanties fondamentales des libertés publiques, ou tend à autoriser la ratification d'un traité, si celui-ci a les mêmes objets ou s'il est relatif à l'organisation internationale ou s'il a des incidences sur le fonctionnement des pouvoirs publics ».

Amendement présenté par M. Pierre Albertini :

Dans le premier alinéa de cet article, substituer aux mots : « ou sur proposition conjointe des deux assemblées publiées au *Journal officiel*, peut » les mots : « , les deux assemblées, par une proposition conjointe adoptée à la majorité absolue, publiées au *Journal officiel*, peuvent ».

Amendement présenté par MM. Pascal Clément et Alain Gest :

Après les mots : « peut soumettre au référendum tout projet de loi portant », rédiger ainsi la fin du premier alinéa de cet article : « sur l'organisation des pouvoirs publics et sur les compétences définies à l'article 34 hormis les lois de finances. ».

Amendement présenté par M. Pierre Albertini et les commissaires membres du groupe U.D.F. :

Dans le premier alinéa de cet article, substituer aux mots : « sur les orientations générales de la politique économique et sociale de la Nation, sur les règles fondamentales de l'organisation et du fonctionnement », les mots : « les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, les principes concernant le fonctionnement ».

Amendement présenté par M. Jean-Jacques Hyst :

Dans le premier alinéa de cet article, supprimer les mots : « les orientations générales de ».

Amendement n° 5 présenté par M. Charles de Courson :

Dans le premier alinéa de cet article, après les mots : « politique économique et sociale de la Nation », insérer les mots : « sur des problèmes éthiques ».

Amendement n° 7 présenté par MM. Jean-Pierre Michel, Jean-Pierre Chevènement et Georges Sarre :

Dans le premier alinéa de cet article, après les mots : « de la Nation », substituer aux mots : « , sur les règles fondamentales de l'organisation et du fonctionnement des services publics », les mots : « et de l'Union européenne, sur les garanties fondamentales des libertés publiques ».

Amendement présenté par M. Alain Marsaud :

Après les mots : « la ratification d'un traité », rédiger ainsi la fin du premier alinéa de cet article : « ou l'approbation d'un acte communautaire qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions ».

Amendement présenté par MM. Pierre Albertini, Jean-Jacques Hyst et Arnaud Cazin d'Honincthun :

Compléter le premier alinéa de cet article par la phrase suivante :

« Lorsque le projet de loi porte sur l'un des trois premiers objets ainsi définis, il ne pourra être soumis au référendum qu'après consultation du Conseil constitutionnel et publication au Journal officiel de son avis sur la conformité de ses dispositions aux principes de valeur constitutionnelle ».

Amendement présenté par M. Bernard Derosier et les commissaires membres du groupe socialiste :

Après le premier alinéa de cet article, insérer l'alinéa suivant :

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

Amendement présenté par M. Pierre Albertini et les commissaires membres du groupe U.D.F. :

Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« Il ne pourra être fait usage de cet article dans les six mois qui précèdent ou qui suivent l'élection présidentielle ou le renouvellement, à son terme normal, de l'Assemblée nationale ».

Article 2

Amendement présenté par M. Bernard Derosier et les commissaires membres du groupe socialiste :

Rédiger ainsi cet article :

« L'article 28 de la Constitution est ainsi rédigé :

« Art. 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 ».

(Art. 28 de la Constitution)

Amendements identiques n° 19 présenté par M. Arnaud Cazin d'Honincthun et présenté par M. Jacques Brunhes et les commissaires membres du groupe communiste :

Supprimer le dernier alinéa de cet article.

Amendement présenté par M. Bernard Derosier et les commissaires membres du groupe socialiste :

Supprimer la dernière phrase du dernier alinéa de cet article.

Amendement présenté par MM. Pascal Clément et Alain Gest :

Supprimer la deuxième phrase du dernier alinéa de cet article.

Amendement présenté par M. Pierre Mazeaud, rapporteur :

Dans la deuxième phrase du deuxième alinéa de cet article, supprimer les mots : « de droit ».

Amendement présenté par M. Daniel Picotin :

Dans la dernière phrase du deuxième alinéa de cet article, après les mots : « après avis » insérer le mot : « conforme ».

Article 4

Amendements présentés par M. Alain Marsaud :

- Supprimer cet article.
- Rédiger ainsi cet article :

« La dernière phrase du deuxième alinéa de l'article 49 de la Constitution est abrogée. »

Amendement présenté par M. Bernard Derosier et les commissaires membres du groupe socialiste :

Le deuxième alinéa de cet article est ainsi rédigé :

« Lorsqu'une motion de censure a été rejetée, deux autres motions peuvent être proposées par les mêmes signataires au cours de la même session, sauf dans le cas prévu à l'alinéa ci-dessous ».

Article 6

Amendement n° 6 présenté par M. Charles de Courson :

Rédiger ainsi cet article :

« Les trois derniers alinéas de l'article 26 de la Constitution sont supprimés. »

Amendement présenté par M. Dominique Bussereau :

I. - Supprimer le deuxième alinéa de cet article.

II. - En conséquence, à la fin du premier alinéa de cet article, substituer aux mots : « par les deux alinéas suivants » les mots : « par l'alinéa suivant ».

Amendement présenté par M. Pierre Mazeaud, rapporteur :

Dans le dernier alinéa de cet article, supprimer les mots : « ou la poursuite ».

Amendement présenté par M. Daniel Picotin :

Dans le dernier alinéa de cet article, supprimer les mots : « pour la durée de la session ».

Amendement présenté par Mme Suzanne Sauvaigo :

Compléter le dernier alinéa de cet article par la phrase suivante : « hors le cas où ces mesures ont été prises dans les cas de crime ou délit flagrant ou de condamnation définitive. »

Après l'article 6

Amendement présenté par Mme Ségolène Royal et les commissaires membres du groupe socialiste :

Insérer les dispositions suivantes :

« Avant l'article premier, sont insérés le chapitre et l'article suivants : « Chapitre premier A - Du droit à l'environnement ».

« Après le treizième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Tout homme a droit à un environnement équilibré et sain et il a le devoir de le défendre. Afin d'assurer la qualité de la vie des générations présentes et futures, l'État protège la nature et les équilibres écologiques ».

Amendements n° 12 et n° 8 rectifié présentés par MM. Jean-Pierre Michel, Jean-Pierre Chevènement et Georges Sarre :

• Insérer l'article suivant :

« Après l'article 3 de la Constitution, il est inséré un article 3-1 ainsi rédigé :

« L'égal accès des hommes et des femmes aux mandats politiques est assuré par la parité. Une loi fixera les conditions assurant le respect effectif de ce principe pour tous les modes de scrutin. »

• Insérer l'article suivant :

« L'article 4 de la Constitution est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Le Conseil constitutionnel examine, sur la demande de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, les comptes des partis et groupements

politiques qui bénéficient de subventions publiques. Il s'assure de la compatibilité de leurs dépenses avec leur rôle tel que défini au premier alinéa ».

Amendement présenté par M. Bernard Derosier et les commissaires membres du groupe socialiste :

Insérer l'article suivant :

« I. - Après le premier alinéa de l'article 23 de la Constitution, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice d'une des fonctions électives suivantes : président de conseil régional, président de conseil général, maire de commune de 100.000 habitants ou plus, président de groupement de communes de 100.000 habitants ou plus ».

« II. - Le deuxième alinéa de l'article 23 de la Constitution est ainsi rédigé :

« Une loi organique fixe les conditions dans lesquelles il est pourvu au remplacement des titulaires de tels mandats, fonctions, emplois ou fonctions électives incompatibles avec les fonctions de membre du Gouvernement ».

Amendement n° 9 présenté par MM. Jean-Pierre Michel, Jean-Pierre Chevènement et Georges Sarre :

Insérer l'article suivant :

«L'article 23 de la Constitution est ainsi modifié :

« I. - Dans le premier alinéa de cet article, après les mots : « mandat parlementaire », sont insérés les mots : « du mandat du maire d'une commune de 100.000 habitants ou plus, des fonctions de président du conseil général ou de conseil régional, ».

« II. - Après le dernier alinéa de cet article, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

Amendements présentés par M. Jacques Brunhes et les commissaires membres du groupe communiste :

• Insérer l'article suivant :

« L'article 37 de la Constitution est complété par les trois alinéas suivants :

« Le Gouvernement prend les mesures d'application des lois.

« Les projets de décrets sont communiqués aux commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat.

« Au cas où le délai prévu par la loi ou au plus tard le délai d'un an n'est pas respecté par le Gouvernement, le Parlement prend lui-même les mesures d'application de la loi ».

• Insérer l'article suivant :

« Le premier alinéa de l'article 39 de la Constitution est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

« L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre, aux membres du Parlement, aux régions et aux citoyens.

« Lorsqu'une proposition de loi est présentée par deux pour cent des électeurs, elle est inscrite à l'ordre du jour au cours de la session ordinaire de l'une des deux assemblées ».

Amendement présenté par M. Jacques Brunhes et les commissaires membres du groupe communiste :

Insérer l'article suivant :

« Dans l'article 40 de la Constitution, les mots : « d'une charge publique » sont remplacés par les mots : « des charges publiques ».

Amendement présenté par M. Bernard Derosier et les commissaires membres du groupe socialiste :

Insérer l'article suivant :

« Le deuxième alinéa de l'article 43 de la Constitution est ainsi rédigé :

« 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, la dénomination et les compétences sont déterminés par une loi organique ».

Amendement présenté par M. Jean-Jacques Hyst :

Insérer l'article suivant :

« Dans le deuxième alinéa de l'article 43 de la Constitution, les mots : « est limité à six dans chaque assemblée » sont remplacés par les mots : « ne peut dépasser dix dans chaque assemblée ».

« Le remplacement des maires, des présidents de conseil régional ou de conseil général qui acceptent des fonctions gouvernementales prend fin de plein droit à l'expiration de ces dernières fonctions. »

Amendement n° 13 présenté par M. Alain Ferry :

Insérer l'article suivant :

«L'article 23 de la Constitution est ainsi modifié :

« I. - Dans le premier alinéa de cet article, après les mots : « mandat parlementaire », sont insérés les mots : « du mandat du maire d'une commune de 100.000 habitants ou plus, des fonctions de président du conseil général ou de conseil régional, ».

« II. - Après le dernier alinéa de cet article, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Le remplacement des maires, des présidents de conseil régional ou de conseil général qui acceptent des fonctions gouvernementales n'intervient que pour la durée de l'exercice de celles-ci. »

Amendement présenté par M. Jean-Pierre Michel :

Insérer l'article suivant :

« L'article 29 de la Constitution est ainsi rédigé :

« Le Parlement est réuni de droit en session extraordinaire à la demande de la majorité des membres composant l'Assemblée nationale, sur un ordre du jour déterminé. Le décret de clôture intervient dès que le Parlement a épuisé l'ordre du jour pour lequel il a été convoqué et au plus tard douze jours à compter de sa réunion. »

Amendement n° 3 de MM. Jean-Luc Prével et Jean-Jacques Hyest :

Insérer les dispositions suivantes :

« Chapitre IV - Des lois de finances sociales.

« *Art. 7.* - Il est inséré à l'article 34 de la Constitution, après le dix-huitième alinéa, un dix-neuvième alinéa ainsi rédigé :

« Les lois de finances sociales approuvent un équilibre prévisionnel des régimes de base obligatoires de sécurité sociale ainsi que les dispositions législatives propres à assurer cet équilibre dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique ».

Amendement présenté par M. Alain Marsaud :

Insérer l'article suivant :

« Après le premier alinéa de l'article 35 de la Constitution, il est inséré un 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 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 ».

Amendements identiques présentés par M. Bernard Derosier et les commissaires membres du groupe socialiste et par M. Jacques Brunhes et les commissaires membres du groupe communiste :

Insérer l'article suivant :

« Dans le second alinéa de l'article 43 de la Constitution, le mot : « six » est remplacé par le mot : « huit ».

Amendement présenté par M. Alain Marsaud :

Insérer l'article suivant :

« Après l'article 43 de la Constitution, il est inséré un article 43-1 ainsi rédigé :

« 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 ».

Amendement présenté par M. Bernard Derosier et les commissaires membres du groupe socialiste :

Insérer l'article suivant :

« Après l'article 43 de la Constitution, il est inséré un article 43-1 ainsi rédigé :

« *Art. 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. Ces commissions ne peuvent se prononcer sur des responsabilités personnelles encourues à l'occasion de faits donnant lieu à des poursuites judiciaires.

« Lorsque les commissions d'enquête le demandent, leurs conclusions font l'objet d'un débat en séance publique, en présence du Gouvernement. Si le Parlement n'est pas en session, ce débat a lieu à l'ouverture de la session qui suit le dépôt du rapport.

« Une loi organique fixe les modalités de création des commissions d'enquête, notamment 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 peut être créée une commission d'enquête commune à l'Assemblée nationale et au Sénat. Elle garantit les droits des personnes et le respect des procédures judiciaires ».

Amendement présenté par M. Jacques Brunhes et les commissaires membres du groupe communiste :

Insérer l'article suivant :

« Après l'article 48 de la Constitution, il est inséré un article 48-1 ainsi rédigé :

« *Art. 48-1.* – L'Assemblée nationale et le Sénat et, le cas échéant, les deux assemblées conjointement, peuvent créer des commissions d'enquête sur tout sujet d'intérêt public à l'exclusion des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours.

« La durée d'une commission d'enquête ne peut excéder six mois.

« Les débats sont publics sauf si la majorité de la commission en décide autrement.

« Toute personne appelée devant une commission d'enquête est tenue de déférer à la convocation.

« Les tribunaux sont libres dans l'appréciation des faits sur lesquels a porté l'enquête ».

Amendement présenté par M. Daniel Picotin :

Insérer l'article suivant :

« Après le premier alinéa de l'article 48 de la Constitution, il est inséré l'alinéa suivant :

« Quatre jours de séance par mois sont consacrés prioritairement à l'examen de propositions de loi ».

Amendement présenté par MM. Dominique Bussereau, Arnaud Cazin d'Honincthun et Alain Gest :

Insérer l'article suivant :

« Le deuxième alinéa de l'article 48 de la Constitution est ainsi rédigé :

« Trois séances par semaine sont réservées par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement ».

Amendement présenté par M. André Gérin et les commissaires membres du groupe communiste :

Insérer l'article suivant :

« Après le premier alinéa de l'article 48 de la Constitution, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« L'ordre du jour complémentaire comporte chaque semaine la discussion de propositions de loi ou de résolution en nombre proportionnel à l'importance numérique de chaque groupe ».

Amendement présenté par M. Bernard Derosier et les commissaires membres du groupe socialiste :

Insérer l'article suivant :

« Après le premier alinéa de l'article 48 de la Constitution, il est inséré un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« Toutefois, sauf en ce qui concerne les projets de loi, l'ordre du jour d'une séance par semaine est, par priorité, fixé par chaque assemblée ».

Amendement n° 15 présenté par MM. Jean-Pierre Michel, Jean-Pierre Chevènement et Georges Sarre :

Insérer l'article suivant :

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

« Une séance par semaine est réservée par priorité à l'examen d'une ou plusieurs propositions de loi déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale ou du Sénat ».

Amendement présenté par M. Jacques Brunhes et les commissaires membres du groupe communiste :

Supprimer le troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution.

Amendement présenté par M. Bernard Derosier et les commissaires membres du groupe socialiste :

Insérer l'article suivant :

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

« Lorsque l'adoption 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. Le texte est considéré comme adopté sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent ».

Amendement présenté par Mme Nicole Catala :

Après l'article 6, insérer les dispositions suivantes :

« Chapitre IV : Du contrôle de constitutionnalité des actes communautaires et des lois transposant des actes communautaires en droit interne ».

« Art. 7. - L'article 54 de la Constitution est complété par deux alinéas ainsi rédigés :

« Le Conseil constitutionnel peut être saisi, par voie de question préjudicielle, par toute juridiction de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif, de la conformité à la Constitution d'un acte pris en application d'un traité ou accord international par une institution créée par celui-ci. Si le Conseil constitutionnel déclare que l'acte comporte une clause contraire à la Constitution, l'acte ne peut être appliqué dans l'ordre juridique interne qu'après révision de la Constitution. Les modalités d'application du présent alinéa sont déterminées par une loi organique.

« Lorsqu'il est saisi en application des dispositions des deux alinéas précédents, le Conseil constitutionnel se prononce, le cas échéant, sur la conformité à la Constitution, des traités, des accords et des actes dérivés introduits dans l'ordre juridique interne que l'engagement ou l'acte qui lui a été déféré a pour objet de modifier ou de compléter ».

Amendements n^{os} 17 et 10 présentés par MM. Jean-Pierre Michel, Jean-Pierre Chevènement et Georges Sarre :

- Le deuxième alinéa de l'article 56 de la Constitution est supprimé.
- Dans le deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, les mots : « ou soixante députés ou soixante sénateurs » sont supprimés.

Amendement présenté par Mme Nicole Catala :

Insérer l'article suivant :

« Après le deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, il est inséré deux alinéas ainsi rédigés :

« Les lois qui transposent dans l'ordre juridique interne les actes pris par les institutions communautaires peuvent être déférées au Conseil constitutionnel qui se prononcera sur la conformité à la Constitution de la loi et de l'acte transposé.

« Ces lois pourront être déférées au Conseil constitutionnel avant leur promulgation, par le Président de la République, le Premier ministre, le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat ou soixante députés ou sénateurs ».

Amendements n^{os} 16, 14 et 11 présentés par MM. Jean-Pierre Michel, Jean-Pierre Chevènement et Georges Sarre :

- Insérer l'article suivant :

« Après l'article 61 de la Constitution, il est inséré un article 61-1 ainsi rédigé :

« Art. 61-1. – Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition de loi porte atteinte aux droits fondamentaux reconnus à toute personne par la Constitution, cette question peut être renvoyée au Conseil constitutionnel par le Conseil d'État, la Cour de cassation ou toute juridiction ne relevant ni de l'un ni de l'autre ».

• Insérer l'article suivant :

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

« Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61 ne peut être promulguée ni mise en application.

« Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 cesse d'être applicable et ne peut plus être appliquée aux procédures en cours, y compris devant le juge de cassation ».

• Insérer l'article suivant :

« L'article 88-2 de la Constitution est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Toutefois, le passage de la France à la troisième phase de l'Union économique et monétaire sera soumis préalablement à un vote du Parlement français et ce, quelle que soit la date retenue par le Conseil des ministres européens pour l'éligibilité de la France à la monnaie unique ».

Amendement n° 2 corrigé, présenté par M. Robert Pandraud :

Insérer les dispositions suivantes :

« Chapitre IV : Du contrôle parlementaire des Communautés et de l'Union européennes.

« Art. 7. – Le premier alinéa de l'article 88-4 de la Constitution est ainsi rédigé:

« Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat tout projet ou proposition d'acte des Communautés européennes ou de l'Union européenne comportant des dispositions de nature législative ou relatif au fonctionnement de leurs institutions ».

Amendement présenté par M. Jacques Brunhes et les commissaires membres du groupe communiste :

Insérer l'article suivant :

« L'article 88-4 de la Constitution est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Le Gouvernement défend au Conseil des communautés les résolutions adoptées dans les mêmes termes par l'Assemblée nationale et le Sénat ».

Amendement présenté par M. Bernard Derosier et les commissaires membres du groupe socialiste :

Insérer l'article suivant :

« Les deuxième et troisième alinéas de l'article 89 de la Constitution sont ainsi rédigés :

« 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 ».

Titre

Amendement n° 4 de MM. Jean-Luc Prével et Jean-Jacques Hyest :

Rédiger ainsi le titre du projet de loi constitutionnelle :

« Projet de loi constitutionnelle portant extension du champ d'application du référendum, instituant une session parlementaire unique, modifiant le régime de l'inviolabilité parlementaire et instituant des lois de finances sociales ».

LISTE DES ANNEXES

Annexe I – Les sessions extraordinaires en France depuis 1981 ([au format PDF](#))

Annexe II – Le régime de session des parlements étrangers ([au format PDF](#))

Annexe III – Le référendum à l'étranger ([au format PDF](#))