



N° 1009

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 juillet 2008.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE, MODIFIÉ PAR LE SÉNAT (N° 993), *de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République*,

PAR M. Jean-Luc WARSMANN,

Député.

---

---

Voir les numéros :

*Assemblée nationale* : 820, 892, 881, 883, 890 et T.A. 150

*Sénat* : 365, 387, 388 et T.A. 116 (2007-2008).



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I — L'ENRICHISSEMENT DU TEXTE INITIAL EN PREMIÈRE LECTURE</b> .....	9
A. L'ENCADREMENT DU POUVOIR EXÉCUTIF.....	9
1. Un pouvoir encadré dans le temps.....	10
2. Un pouvoir encadré dans ses modalités d'exercice.....	10
B. LE RENFORCEMENT DU POUVOIR LÉGISLATIF.....	11
1. Une fonction représentative modernisée.....	11
<i>a) La composition du Parlement</i> .....	11
<i>b) La reconnaissance d'un statut de l'opposition</i> .....	13
2. Une fonction législative et de contrôle consolidée.....	14
<i>a) L'amélioration de l'organisation du travail</i> .....	15
<i>b) La revalorisation de la fonction législative</i> .....	17
<i>c) Le renforcement de la fonction de contrôle</i> .....	22
3. Une fonction « expressive » libérée.....	24
C. L'ACCROISSEMENT DES DROITS DU CITOYEN ET L'AFFIRMATION DE VALEURS COMMUNES.....	26
1. De nouvelles garanties pour le citoyen.....	26
<i>a) De nouvelles garanties d'expression</i> .....	26
<i>b) De nouvelles garanties de protection des droits</i> .....	28
2. Des valeurs partagées.....	31
<i>a) La sécurité juridique</i> .....	31
<i>b) L'égalité entre les sexes</i> .....	32
<i>c) Le respect de la diversité</i> .....	32
<b>II. — LA NÉCESSITÉ DE CONSOLIDER LES ACQUIS DE LA RÉVISION</b> .....	34
A. LES ÉLÉMENTS DE CONVERGENCE ET DE DIVERGENCE ENTRE LES DEUX ASSEMBLÉES À L'ISSUE DE LA PREMIÈRE LECTURE.....	34
1. Les points d'accord.....	34
<i>a) Des dispositions adoptées en des termes identiques</i> .....	34
<i>b) Des dispositions adoptées selon des termes équivalents</i> .....	36

2. Les questions en suspens.....	38
a) Des dispositions supprimées ou rétablies par le Sénat .....	38
b) Des dispositions nouvelles adoptées par le Sénat .....	40
c) Des dispositions substantiellement modifiées par le Sénat.....	42
B. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION.....	44
1. L'adoption de dispositions retenues par le Sénat .....	44
2. Le retour à certaines des dispositions retenues par l'Assemblée nationale en première lecture.....	46
3. Les voies d'un compromis.....	47
<b>EXAMEN DES ARTICLES DU PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE .....</b>	<b>53</b>
<i>Article 1<sup>er</sup> A</i> (art. 1 <sup>er</sup> de la Constitution) : Langues régionales .....	53
<i>Article 1<sup>er</sup> B (nouveau)</i> (art. 1 <sup>er</sup> de la Constitution) : Égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités politiques, professionnelles et sociales.....	58
<i>Article 1<sup>er</sup></i> (art. 4 de la Constitution) : Garantie du pluralisme politique.....	59
<i>Article 2</i> (art. 6 de la Constitution) : Limitation du nombre de mandats présidentiels consécutifs .....	61
<i>Article 3 bis</i> (art. 11 de la Constitution) : Référendum d'initiative populaire et parlementaire et élargissement du champ du référendum .....	63
<i>Article 3 ter</i> (art. 11 de la Constitution) : Référendum en matière environnementale.....	71
<i>Article 3 quater</i> (art. 11 de la Constitution) : Coordination.....	72
<i>Article 4</i> (art. 13 de la Constitution) : Avis des commissions parlementaires sur certaines nominations effectuées par le Président de la République .....	72
<i>Article 6</i> (art. 17 de la Constitution) : Droit de grâce .....	76
<i>Article 9</i> (art. 24 de la Constitution) : Missions et composition du Parlement.....	77
<i>Article 10</i> (art. 25 de la Constitution) : Retour des ministres au Parlement et délimitation des circonscriptions électorales.....	84
<i>Article 10 bis</i> (art. 33 de la Constitution) : Publicité des auditions réalisées par les commissions parlementaires.....	86
<i>Article 11</i> (art. 34 de la Constitution) : Domaine de la loi .....	88
<i>Article 12</i> (art. 34-1 [nouveau] de la Constitution) : Vote de résolutions par les assemblées parlementaires .....	118
<i>Article 13</i> (art. 35 de la Constitution) : Information et contrôle du Parlement sur l'intervention des forces armées à l'étranger .....	122
<i>Article 14</i> (art. 39 de la Constitution) : Présentation des projets de loi et avis du Conseil d'État sur les propositions de loi.....	127
<i>Article 15</i> (art. 41 de la Constitution) : Protection du domaine législatif .....	130
<i>Article 16</i> (art. 42 de la Constitution) : Engagement de la discussion législative sur le texte de la commission.....	132
<i>Article 17</i> (art. 43 de la Constitution) : Nombre de commissions permanentes .....	135
<i>Article 18</i> (art. 44 de la Constitution) : Exercice du droit d'amendement .....	136
<i>Article 19</i> (art. 45 de la Constitution) : Élargissement du droit d'amendement et conditions de mise en œuvre de la procédure accélérée .....	139

<i>Article 20</i> (art. 46 de la Constitution) : Délai d'examen des projets et propositions de loi organique.....	145
<i>Article 21</i> (art. 47, 47-1 et 47-2 [nouveau] de la Constitution) : Missions de la Cour des comptes.....	146
<i>Article 22</i> (art. 48 de la Constitution) : Fixation de l'ordre du jour.....	150
<i>Article 23</i> (art. 49 de la Constitution) : Engagement de la responsabilité du Gouvernement ..	153
<i>Article 23 bis</i> (art. 50-1 [nouveau] de la Constitution) : Déclaration du Gouvernement à caractère thématique.....	158
<i>Article 24</i> (art. 51-1 [nouveau] de la Constitution) : Droits des groupes parlementaires...	159
<i>Article 24 bis (nouveau)</i> (art. 54 de la Constitution) : Saisine du Conseil constitutionnel par un groupe parlementaire d'un engagement international avant sa ratification .....	161
<i>Article 24 ter (nouveau)</i> (art. 7, 16, 37, 41, 46 et 54, titre VII, art. 56 à 63, 74 et 77 de la Constitution) : Dénomination du Conseil constitutionnel.....	162
<i>Article 25</i> (art. 56 de la Constitution) : Composition du Conseil constitutionnel .....	164
<i>Article 25 bis (nouveau)</i> (art. 61 de la Constitution) : Examen de constitutionnalité d'une proposition de loi soumise à référendum.....	165
<i>Article 25 ter (nouveau)</i> (art. 61 de la Constitution) : Saisine du Conseil constitutionnel par un groupe parlementaire d'une loi avant sa promulgation .....	168
<i>Article 26</i> (art. 61-1 [nouveau] de la Constitution) : Question préjudicielle de constitutionnalité..	169
<i>Article 28</i> (art. 65 de la Constitution) : Conseil supérieur de la magistrature .....	170
<i>Article 30</i> (art. 70 de la Constitution) : Compétence du Conseil économique, social et environnemental en matière environnementale.....	175
<i>Article 30 quater</i> (art. 72-3 de la Constitution) : Collectivités d'outre-mer et territoires énumérés par la Constitution .....	177
<i>Article 30 quinques (nouveau)</i> (art. 73 de la Constitution) : Habilitation réglementaire au profit des assemblées des départements et régions d'outre-mer .....	179
<i>Article additionnel après l'article 30 quinques</i> (art. 74 de la Constitution) : Coordination .....	182
<i>Article 30 sexies (nouveau)</i> (art. 74 de la Constitution) : Habilitation permanente du Gouvernement à prendre des ordonnances pour adapter les dispositions législatives en vigueur dans les collectivités d'outre-mer, en Nouvelle-Calédonie, dans les Terres australes et antarctiques françaises et à Clipperton.....	182
<i>Article additionnel après l'article 30 sexies</i> (art. 75-1 [nouveau] de la Constitution) : Langues régionales.....	186
<i>Après l'article 30 sexies</i> .....	188
<i>Article additionnel après l'article 30 sexies</i> (art. 77 de la Constitution) : Coordination...	188
<i>Article 31</i> (titre XI bis [nouveau] et art. 71-1 [nouveau] de la Constitution) : Défenseur des droits.....	189
<i>Article 31 bis (nouveau)</i> (art. 87 [nouveau] de la Constitution) : Francophonie.....	191
<i>Article 32</i> (art. 88-4 de la Constitution) : Suivi parlementaire des activités de l'Union européenne.....	194
<i>Article 33</i> (art. 88-5 de la Constitution) : Procédure d'autorisation de ratification des traités portant élargissement de l'Union européenne .....	196
<i>Article 33 bis (nouveau)</i> (art. 89 de la Constitution) : Délais minimaux d'examen des projets et propositions de révision .....	198
<i>Article 34</i> : Entrée en vigueur.....	199

<i>Article 35</i> (art. 88-4, 88-5 et 88-6 de la Constitution ; art. 4 de la loi constitutionnelle n° 2005-204 du 1 <sup>er</sup> mars 2005 modifiant le titre XV de la Constitution et art. 2 de la loi constitutionnelle n° 2008-103 du 4 février 2008 modifiant le titre XV de la Constitution) : Prise en compte de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.....	202
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	205
<b>AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION</b> .....	229

MESDAMES, MESSIEURS,

Le présent projet de loi constitutionnelle a été adopté par le Conseil des ministres le 23 avril 2008, en première lecture par l'Assemblée nationale <sup>(1)</sup> le 3 juin 2008, après près de cinquante heures de débat, et par le Sénat <sup>(2)</sup> le 24 juin 2008, après plus de cinquante heures de discussion.

La richesse, la diversité et le résultat des débats, tant devant la première assemblée saisie que devant la seconde, témoignent de l'esprit d'ouverture et de la volonté de rechercher un accord dont le Gouvernement et le Parlement ont su faire preuve pour aboutir à une révision d'une ampleur inégalée depuis près d'un demi-siècle. À cette occasion, la marge de manœuvre offerte à ce dernier, inédite en matière constitutionnelle sous la V<sup>e</sup> République, doit être perçue comme un signe de bonne augure pour la mise en œuvre de la réforme en cours d'examen.

Il suffirait pour s'en convaincre de constater combien le texte initial du projet de loi constitutionnelle a pu faire l'objet de réaménagements importants, parfois substantiels.

Ainsi, après la première lecture à l'Assemblée nationale, le texte, qui comportait à l'origine trente-cinq articles, en comptait quarante-trois. Trois articles ont été supprimés, onze ont été créés. Sept ont été adoptés dans les mêmes termes que ceux du projet de loi constitutionnelle initial, vingt-quatre ont été amendés. Au total, plus d'une centaine d'amendements ont été intégrés au projet de loi constitutionnelle.

Au Sénat, les débats ont également abouti à des modifications qui témoignent d'un débat nourri et ouvert avec environ quatre-vingt-dix amendements adoptés. Le texte adopté et transmis à notre assemblée comprend quarante-six articles. Neuf articles nouveaux ont été introduits, un a été rétabli, sept ont été supprimés. Dix ont été adoptés dans les termes retenus par l'Assemblée nationale. Vingt-huit articles ont été amendés.

Ainsi, après une lecture dans chaque assemblée, si de nombreux changements ont été apportés au projet de révision initial, l'ambition de ce dernier, qui modifiait plus du tiers des articles de la Constitution, a été amplifiée, mais ses deux idées forces ont été respectées : chacun s'est accordé sur la nécessité de conserver les acquis et les grands équilibres de la V<sup>e</sup> République, tous ont souligné le besoin d'en moderniser le fonctionnement.

---

(1) Voir M. Jean-Luc Warsmann, Rapport fait au nom de la commission des Lois sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République, *Assemblée nationale, XIII<sup>e</sup> législature*, n° 892, 15 mai 2008.

(2) Voir M. Jean-Jacques Hyest, Rapport fait au nom de la commission des Lois sur le projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République, *Sénat, session ordinaire de 2007-2008, n° 387, 11 juin 2008*.

Ce double mouvement repose sur un triple pari que les débats en première lecture ont tenu : celui de mieux encadrer le pouvoir exécutif, celui de renforcer les pouvoirs du Parlement, dans sa majorité comme dans son opposition, celui d'accroître la possibilité pour les citoyens de faire valoir leurs droits, des droits eux-mêmes enrichis.

Toutes ces avancées font nécessairement craindre à certains que les modifications proposées ne rappellent les errements des Républiques antérieures, marquées par les crises politiques à répétition, l'instabilité du pouvoir exécutif, l'irrésolution du pouvoir législatif et le cantonnement de l'autorité judiciaire dans un isolement préjudiciable à son efficacité et à sa légitimité.

Ces craintes, si elles ne doivent pas être négligées, méritent cependant d'être relativisées.

En premier lieu, le pouvoir exécutif n'est entravé ni dans sa formation – ce que confirme la suppression par les deux assemblées de l'article 3 relatif à la fixation du nombre de membres du Gouvernement et de l'article 8 relatif à la répartition des compétences entre Président de la République et Premier ministre en matière de défense –, ni dans sa capacité à mettre en œuvre son programme législatif – même si le rythme de cette mise en œuvre devra faire l'objet d'échanges plus riches avec le Parlement et susceptibles d'ailleurs de rendre la discussion plus aisée et de meilleure qualité. Ainsi, l'un des acquis les plus fondamentaux de la V<sup>e</sup> République sera préservé.

En deuxième lieu, la configuration politique a radicalement changé. L'émiettement partisan que reflétait la composition des assemblées, elle-même à l'origine d'un éclatement de sensibilités politiques sujettes à de très nombreuses variations en fonction des circonstances, appartient au passé. L'élection du Président de la République au suffrage universel direct constitue à cet égard un élément moteur de la constitution de majorités claires et stables.

En troisième lieu, la culture des acteurs a profondément évolué. Les débats devant chaque assemblée en première lecture ont montré dans quelle mesure la très grande majorité avait le souci de conserver au pouvoir exécutif les moyens d'agir de manière réactive et efficace, à tel point que le moindre raffermissement du Parlement a pu parfois apparaître comme d'une grande audace.

À la veille de l'examen en séance du projet de loi constitutionnelle en deuxième lecture devant l'Assemblée nationale, force est de constater qu'une étape décisive a été franchie après de nombreux débats qui sont eux-mêmes intervenus à l'issue d'un long processus d'élaboration, dont il faut rappeler les principales étapes pour en mesurer la longueur, qui contraste avec le surgissement de la Constitution du 4 octobre 1958 : campagnes de l'élection présidentielle et des élections législatives, discours d'Épinal du Président de la République, travaux du comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage



des institutions de la V<sup>e</sup> République présidé par M. Édouard Balladur<sup>(1)</sup>, consultation des partis politiques, élaboration d'un avant-projet de loi et soumission de celui-ci aux différents partis.

Si le temps de la préparation de la révision s'avère relativement long, il convient également de relever les efforts qu'exigera sa mise en œuvre. En effet, s'il revient au constituant de fixer les principes généraux – il convient d'insister sur ce point –, il appartiendra au législateur organique, au législateur et aux assemblées dans leur règlement respectif, de mettre en musique ces nouvelles portées d'une partition, qui, tout en respectant l'œuvre originale, en donnera une version modernisée et mieux adaptée aux nécessités de notre temps.

## **I. — L'ENRICHISSEMENT DU TEXTE INITIAL EN PREMIÈRE LECTURE**

Les deux assemblées, en première lecture, se sont attachées à approfondir la révision dans les directions tracées par le texte initial du présent projet de loi constitutionnelle présenté au nom du Président de la République, orientations que sont l'encadrement du pouvoir présidentiel, le renforcement du pouvoir législatif et l'accroissement des droits des citoyens, dans leur contenu comme dans les moyens de les faire respecter.

### **A. L'ENCADREMENT DU POUVOIR EXÉCUTIF**

« Homme fort » des institutions de la V<sup>e</sup> République, le Président de la République jouit dans la Constitution d'une place privilégiée, renforcée par sa désignation, depuis 1962, au suffrage universel direct.

Selon l'analyse faite par l'actuel Président de la République, dans son discours d'Épinal du 12 juillet 2007, confirmée par le « comité Balladur » et par les débats en première lecture devant chaque assemblée, cette nécessité historique a conduit, avec l'instauration du quinquennat en 2000 et l'inversion du calendrier électoral – les élections législatives étant acquises depuis lors dans le même mouvement que l'élection présidentielle –, à consolider à l'excès cette prééminence.

Sans pour autant remettre en cause la capacité à agir d'un chef de l'État désigné directement par les Français, un certain nombre d'aménagements de ses pouvoirs sont proposés par le présent projet de loi constitutionnelle et ont été confirmés par les deux assemblées.

---

(1) *Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République présidé par M. Édouard Balladur, dit « comité Balladur », Une V<sup>e</sup> République plus démocratique, rapport au Président de la République, 29 octobre 2007.*

## 1. Un pouvoir encadré dans le temps

Ses pouvoirs sont, d'abord, encadrés dans le temps. Avec des variations rédactionnelles d'une assemblée à l'autre – l'Assemblée nationale préférant une référence à l'élection elle-même, le Sénat à l'exercice du mandat – qui ne modifient en rien la portée de la disposition, une même personne ne pourra être élue de manière consécutive plus de deux fois à la Présidence de la République (**article 2**).

Cette disposition destinée à inciter tout Président « *à agir plus qu'à durer* » est conforme, comme nous l'avons vu en première lecture, aux contraintes juridiques et aux pratiques constatées dans de très nombreuses démocraties où le chef de l'État ne dispose pourtant que très rarement des pouvoirs du Président de la République française.

## 2. Un pouvoir encadré dans ses modalités d'exercice

Les pouvoirs du Président de la République sont, ensuite, encadrés dans leurs modalités d'exercice. L'Assemblée nationale comme le Sénat, même si des modalités différentes ont été retenues et restent en discussion, ont confirmé et enrichi le dispositif d'avis donnés par les assemblées parlementaires au Président de la République dans les nominations auxquelles celui-ci doit procéder (**article 4**).

Les deux assemblées ont adopté dans des termes similaires les modifications de l'article 16 de la Constitution qui renforcent les garanties juridiques entourant la mise en œuvre des pouvoirs exceptionnels accordés au Président de la République en cas de crise grave menaçant la Nation et les institutions (**article 5**).

Si l'Assemblée nationale a considéré, en première lecture, que l'interdiction, proposée par le projet de loi constitutionnelle initial, faite au Président de la République de prononcer des grâces collectives et que l'encadrement de son pouvoir de grâce individuelle allaient dans le bon sens, le Sénat n'a pas souhaité retenir ces dispositions et les a supprimées (**article 6**).

En revanche, l'Assemblée nationale comme le Sénat ont considéré qu'il n'était pas nécessaire d'encadrer la prérogative du Président de la République dans la nomination des membres du Gouvernement quant à son effectif (suppression maintenue de l'**article 3**). Les deux assemblées ont également jugé que la modification de la rédaction de l'article 21 de la Constitution précisant le rôle du Premier ministre en matière de défense nationale n'était pas nécessaire et présenterait plus d'inconvénients que d'avantages, en particulier dans le cas d'une hypothétique nouvelle cohabitation institutionnelle (suppression maintenue de l'**article 8**).

De la même façon, les deux assemblées, tout en permettant au chef de l'État de s'exprimer directement devant les parlementaires et modernisant ainsi la communication entre les pouvoirs publics, ont souhaité, dans les mêmes termes, préserver la fonction présidentielle en précisant que ses déclarations ne pourraient

avoir lieu que devant le Congrès réuni spécialement à cet effet, mais non devant chacune des assemblées (**article 7**). Cette faculté ouverte au Président de la République constituera également un moyen de revaloriser la place du Parlement.

## **B. LE RENFORCEMENT DU POUVOIR LÉGISLATIF**

Le projet de loi constitutionnelle initial proposait de définir, au premier alinéa de l'article 24 de la Constitution, les missions du Parlement, en y faisant figurer le vote de la loi et le contrôle de l'action du Gouvernement (**article 9**). Jusqu'à présent, la Constitution ne comportait pas de définition de principe de ces missions, l'article 24 se limitant à une simple définition organique du Parlement. Il s'agissait donc d'une proposition illustrant tout particulièrement la volonté de renforcer le rôle du Parlement. L'Assemblée nationale a souhaité élargir la définition des missions du Parlement à l'évaluation des politiques publiques, ce qu'a confirmé le Sénat qui a également mentionné au titre de ces missions la mesure des effets de la loi.

Le premier alinéa de l'article 24 de la Constitution résume ainsi les différents aspects du pouvoir législatif, qui font chacun l'objet d'un renforcement : la fonction législative, la fonction de contrôle et d'évaluation. Ce renforcement va de pair avec une modernisation de la fonction représentative du Parlement.

### **1. Une fonction représentative modernisée**

La fonction représentative des assemblées parlementaires s'exprime à la fois dans leur composition et dans leur mode de fonctionnement.

#### ***a) La composition du Parlement***

- *La représentation des Français établis hors de France*

Il était proposé dans la version initiale de l'**article 9** du projet de loi constitutionnelle de prévoir une représentation des Français établis hors de France, non seulement au Sénat, mais également à l'Assemblée nationale. Cette disposition a été adoptée par les deux assemblées dans des termes identiques.

Tirant les conséquences de cette disposition, l'Assemblée nationale a supprimé dans l'article 39 de la Constitution modifié par l'**article 14** du projet de loi constitutionnelle la priorité accordée au Sénat dans l'examen des projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France ; le Sénat a souhaité maintenir la mention de ces instances dans la Constitution en inscrivant dans le 3<sup>o</sup> *ter* de l'**article 11** que le législateur avait compétence pour fixer les règles concernant le régime électoral des instances représentatives des Français établis hors de France, ce qui ressort d'ores et déjà de ses compétences <sup>(1)</sup>.

---

(1) Voir, par exemple, loi n° 2004-805 du 9 août 2004 tendant à modifier la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative au Conseil supérieur des Français de l'étranger.

- *Le mode de représentation des collectivités territoriales au Sénat*

En outre, également dans l'**article 9**, il était initialement proposé de préciser que le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales de la République « *en tenant compte de leur population* », ce qui devait permettre, comme le soulignait l'exposé des motifs du présent projet de loi constitutionnelle, « *de surmonter les contraintes résultant de la décision n° 2000-431 DC du 6 juillet 2000 du Conseil constitutionnel, laquelle a eu pour effet d'interdire toute évolution de la composition du collège électoral sénatorial dans le sens d'un équilibre plus juste, en termes démographiques, entre petites, moyennes et grandes communes* ». Dès lors, en vertu du III de l'**article 34**, les dispositions résultant de cette nouvelle rédaction devaient s'appliquer à compter du deuxième renouvellement partiel du Sénat suivant la publication de la nouvelle loi constitutionnelle.

L'Assemblée nationale a adopté ces dispositions sans modification. Le Sénat a souhaité, en revanche, rester en la matière à l'état du droit constitutionnel. Il a donc supprimé, d'une part, la mention de la prise en compte de la population des collectivités territoriales dans leur représentation au Sénat, et, d'autre part, le III de l'article 34 précité.

- *Le plafonnement du nombre de parlementaires et les garanties d'un « découpage » électoral transparent*

Constatant que de très nombreuses Constitutions des démocraties comparables à notre pays l'imposaient et dans le souci de ne pas permettre une inflation non nécessaire et non souhaitée par nos concitoyens du nombre de parlementaires, l'Assemblée nationale, à l'initiative de sa commission des Lois, a souhaité fixer, dans l'**article 9** modifiant l'article 24 de la Constitution, un plafond du nombre de ses membres. Le nombre actuel de cinq cent soixante-dix-sept députés suffit à assurer une proportion satisfaisante entre le nombre d'habitants et le nombre d'élus, les évolutions démographiques à venir, qu'elles interviennent dans un sens ou dans l'autre, n'étant pas susceptibles de créer un écart tel que cette proportion ne soit plus acceptable.

Suivant la logique de l'Assemblée nationale, le Sénat a également choisi de plafonner le nombre de ses membres, plafond fixé à trois cent quarante-huit, soit l'effectif de cette institution qui sera atteint à l'issue de la réforme entreprise depuis 2003 et compte tenu de la création de deux sièges de sénateurs à Saint-Barthélemy et Saint-Martin.

Plus important que de fixer un ratio constant entre électeurs et nombre de représentants est d'assurer l'équité dans la représentation d'une circonscription à l'autre. C'est pourquoi la proposition qui est faite, dans le 2° de l'**article 10**, de créer une commission indépendante chargée de donner un avis public sur les projets de « découpage » des circonscriptions pour l'élection des députés et des sénateurs, ainsi que sur les projets modifiant la répartition des sièges des députés et des sénateurs entre ces circonscriptions, a été retenue par l'Assemblée nationale en première lecture sous réserve du renvoi à la loi de la composition de ladite commission ainsi que de modifications de nature rédactionnelle.

Tout en approuvant cette mesure, le Sénat a souhaité exclure la question des circonscriptions sénatoriales du champ de compétence de cette commission indépendante dès lors qu'il estime que ces circonscriptions sont constituées soit d'un département, soit, outre-mer, d'une collectivité territoriale. Cette précision n'aura pour seul effet que de ne pas rendre nécessaire la consultation de cette commission indépendante si le législateur décide de modifier le cadre départemental ou assimilé de l'élection des sénateurs.

- *La facilitation des échanges entre expériences parlementaires et gouvernementales*

Pour faciliter le passage des parlementaires au Gouvernement sans porter atteinte à l'un des principes fondateurs de la V<sup>e</sup> République d'incompatibilité entre les fonctions ministérielles et un mandat parlementaire, le projet de loi constitutionnelle, dans le 1<sup>o</sup> de son **article 10**, reprenant un ancien projet de révision qui avait été adopté en des termes identiques par les deux assemblées en 1974 sans pour autant avoir été soumis au Congrès du Parlement, autorise les membres du Gouvernement issus d'une des assemblées à retourner y siéger lorsqu'ils démissionnent sans qu'il soit besoin d'organiser une élection partielle qui, dans l'écrasante majorité des cas, suscite beaucoup d'interrogations de la part des électeurs qui, alors, se mobilisent très peu. L'Assemblée nationale comme le Sénat ont approuvé sans les modifier ces dispositions en première lecture.

### ***b) La reconnaissance d'un statut de l'opposition***

Élément incontournable d'une démocratie moderne, la reconnaissance d'une juste place faite à l'opposition au sein du Parlement et de droits particuliers à ses composantes au-delà de leur seul poids respectif a été proposée dans le présent projet de loi constitutionnelle. En effet, la tentative pour accorder de tels droits sur le seul fondement du Règlement de l'Assemblée nationale en juin 2006 a permis de constater l'existence de difficultés de compatibilité avec le texte actuel de la Constitution <sup>(1)</sup>.

Pour éviter ces difficultés et offrir un ancrage constitutionnel spécifique à la mise en place d'un authentique statut de l'opposition, dans sa version initiale, l'**article 1<sup>er</sup>** fixait un principe général de reconnaissance de l'opposition, définie comme l'ensemble des partis et groupements politiques qui n'ont pas déclaré soutenir le Gouvernement, tandis que l'**article 24** traduisait ce principe en précisant que le règlement de chaque assemblée déterminerait les droits spécifiques des groupes parlementaires selon qu'ils ont ou non déclaré soutenir le Gouvernement.

---

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2006-537 DC du 22 juin 2006, Résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale, considérant 13.

D'une part, l'Assemblée nationale, en première lecture, a estimé que l'**article 1<sup>er</sup>**, qui modifie l'article 4 de la Constitution, n'avait pas d'utilité marginale substantielle par rapport à l'article 24. Elle a donc préféré préciser, dans l'article 4 de la Constitution, que la loi doit garantir la participation des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation. Le Sénat l'a suivie en précisant que cette reconnaissance devait se faire dans le respect du pluralisme.

D'autre part, l'Assemblée nationale, constatant que la définition de l'opposition en référence au soutien au Gouvernement dans l'**article 24** ne permettrait pas de prendre en compte l'hypothèse d'une assemblée dont la majorité ne soutiendrait pas le Gouvernement – ce qui reviendrait à accorder tous les droits au même groupe parlementaire –, a reconnu à la fois la possibilité d'accorder des droits aux groupes parlementaires dans le règlement de chaque assemblée et la faculté d'en accorder de spécifiques à ceux qui n'auraient pas déclaré participer de la majorité de l'assemblée concernée.

Le Sénat a souhaité être à la fois plus précis, en faisant référence à la fois aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée et aux groupes minoritaires, et moins restrictif, en ne faisant plus de la notion de déclaration un axe central du dispositif, ce qui ne laisse de poser la question à la fois des situations dans lesquelles le principal groupe constitutif de la majorité n'est cependant pas le groupe dont les effectifs sont les plus importants au sein de l'assemblée intéressée et du mode d'appréciation de la notion d'opposition et de majorité.

En outre, le Sénat a proposé d'accorder aux groupes parlementaires le pouvoir de saisir le Conseil constitutionnel de la conformité à la Constitution d'un engagement international de la France avant sa ratification (**article 24 bis**) ou d'une loi avant sa promulgation (**article 25 ter**). Si cette double mesure a été présentée comme constitutive d'un statut de l'opposition par ses promoteurs, il n'en reste pas moins que l'ouverture à soixante députés ou soixante sénateurs de la saisine du juge constitutionnel pour le contrôle de la constitutionnalité de la loi acquise en 1974 et d'un engagement international possible depuis 1992 était déjà constitutive d'un statut de l'opposition et présentée comme telle.

## **2. Une fonction législative et de contrôle consolidée**

Le renforcement du pouvoir législatif et, en particulier, de ses fonctions premières de vote de la loi et de contrôle de l'action gouvernementale, passe d'abord par une amélioration de son fonctionnement, ce qui implique de lui permettre d'adapter ses structures, de contrôler son propre agenda et d'assurer un meilleur échange avec la société grâce à la publicité de ses travaux. Cela passe ensuite par la promotion de procédures législatives proprement dites plus efficaces et de capacités de contrôle plus fortes.

### *a) L'amélioration de l'organisation du travail*

Les contraintes constitutionnelles imposées à l'organisation du travail parlementaire, telles que la limitation du nombre de commissions permanentes, la fixation de l'ordre du jour par priorité par le Gouvernement, étaient des caractéristiques du parlementarisme rationalisé qui avaient été introduites par la Constitution du 4 octobre 1958. Dès lors que le rôle du Parlement est revalorisé, un corollaire indispensable de cette revalorisation doit être recherché dans l'amélioration de cette organisation.

L'**article 17** du projet de loi prévoyait pour cette raison de porter de six à huit le nombre de commissions permanentes. Adopté sans modification par l'Assemblée nationale, cet article a été modifié par le Sénat afin d'inverser la logique de l'article 43 de la Constitution, selon lequel l'examen d'un projet ou d'une proposition de loi par une commission spéciale est la règle et l'examen par une commission permanente l'exception. Le nombre de huit commissions permanentes a été jugé satisfaisant dans les deux assemblées, les débats ayant fait apparaître la nécessité de scinder les deux commissions les plus nombreuses à l'Assemblée nationale et la modération, digne de louange, du Sénat, qui n'envisagerait pas de procéder à une augmentation du nombre de ses commissions permanentes.

Un partage de l'ordre du jour du Parlement était proposé par l'**article 22** du projet de loi, modifiant l'article 48 de la Constitution, à raison de deux semaines sur quatre à la disposition du Gouvernement et du reste de l'ordre du jour fixé par la Conférence des Présidents dans chaque assemblée, sous réserve de l'inscription par priorité, à la demande du Gouvernement, des projets de loi en navette adoptés depuis un mois ou plus, des textes financiers, des déclarations relatives à l'intervention des forces armées et des projets relatifs aux états de crise. L'article 22 prévoyait également de porter à un jour de séance par mois (contre une séance à l'heure actuelle) l'ordre du jour réservé à l'initiative des groupes parlementaires et de n'en faire bénéficier que les groupes ne déclarant pas soutenir le Gouvernement. L'article 22 étendait enfin la séance hebdomadaire réservée par priorité aux questions au Gouvernement aux périodes de session extraordinaire.

L'Assemblée nationale, tout en approuvant l'équilibre global de la nouvelle répartition de l'ordre du jour, a souhaité réserver explicitement une semaine de séance sur quatre par priorité à l'évaluation des politiques publiques et au contrôle de l'action du Gouvernement – cette semaine de contrôle et d'évaluation s'imputant sur l'ordre du jour à la disposition de la Conférence des Présidents. L'Assemblée nationale a également porté à six semaines le délai au-delà duquel un texte déjà adopté par la première assemblée saisie pourrait être inscrit par priorité, à la demande du Gouvernement, au cours d'une semaine d'ordre du jour parlementaire. Concernant l'ordre du jour réservé à des groupes parlementaires, l'Assemblée nationale a souhaité permettre le partage du jour de séance mensuel entre l'ensemble des groupes parlementaires qui ne disposent pas de la majorité au sein de la Conférence des Présidents. Le Sénat, par une rédaction visant à la fois les groupes d'opposition de l'assemblée concernée et les groupes minoritaires, atteint le même résultat par une autre formulation.

Le Sénat a toutefois procédé à une réécriture d'ensemble de l'article 48 de la Constitution, qui a modifié le texte adopté par l'Assemblée nationale de manière significative :

— en réduisant à une semaine sur trois (contre deux semaines sur quatre dans la rédaction de l'Assemblée nationale) l'ordre du jour fixé par chaque assemblée ;

— en permettant d'effectuer cette répartition à l'échelle de la session, selon un programme établi par le Gouvernement après consultation de chaque assemblée ;

— en confiant à l'assemblée elle-même, et non à sa Conférence des Présidents, le soin de fixer l'ordre du jour, une délégation de la première au profit de la seconde n'étant pas à exclure <sup>(1)</sup> ;

— en supprimant la semaine de séance sur quatre consacrée par priorité à l'évaluation des politiques publiques et au contrôle de l'action du Gouvernement ;

— en supprimant la possibilité pour le Gouvernement d'inscrire par priorité des projets de loi de finances, des projets de loi de financement de la sécurité sociale, des textes en navette et des projets relatifs aux états de crise ou des demandes d'autorisation relatives à l'emploi des forces dans le cadre des semaines de séance réservées à l'ordre du jour parlementaire.

En outre, le Sénat a ajouté l'obligation pour une assemblée d'examiner une proposition de loi adoptée par l'autre assemblée dans un délai de six mois.

L'article tel qu'adopté par le Sénat instaure dans les faits une répartition beaucoup plus rigide de l'ordre du jour, dont il n'est pas certain qu'elle soit adaptée aux impératifs de l'action politique et à la mission qui incombe au Gouvernement de conduire la politique de la Nation.

Un article additionnel adopté par l'Assemblée nationale, a introduit à l'article 33 de la Constitution le principe de la publicité des auditions auxquelles procèdent les commissions constituées au sein de chaque assemblée (**article 10 bis**). Le Sénat, qui a jugé que le principe de la publicité pourrait être un obstacle à des travaux non publics des commissions parlementaires, lesquels peuvent parfois se révéler utiles, a supprimé cet article additionnel.

---

(1) Ainsi, l'article 48 du Règlement de l'Assemblée nationale confie à l'heure actuelle à la Conférence des Présidents le soin d'arrêter la séance mensuelle réservée et l'ordre du jour complémentaire. Toutefois, les propositions de la Conférence des Présidents sont soumises à l'Assemblée, qui se prononce sur leur ensemble, après d'éventuelles explications de vote. De la même manière, si la Constitution prévoyait toujours que l'ordre du jour est fixé par l'Assemblée, la délégation à la Conférence des Présidents du soin de fixer l'ordre du jour devrait s'accompagner d'une validation des décisions en séance.



### ***b) La revalorisation de la fonction législative***

La revalorisation de la fonction législative du Parlement passe non seulement par un domaine de la loi qui est étendu et précisé, mais surtout par l'aménagement des procédures actuelles qui sont souvent redondantes et rigides, parfois peu efficaces, *in fine* préjudiciables à la qualité du travail de délibération de la loi.

- *Un domaine de la loi précisé et étendu*

En cette matière, le projet de loi constitutionnelle initial se limitait, dans son **article 11** qui modifie l'article 34 de la Constitution, à élargir le champ des lois de programmation en supprimant la référence au champ économique et social. Comme l'Assemblée nationale, le Sénat a adopté cet alinéa sans modification.

L'Assemblée nationale, en première lecture, a enrichi ce texte par trois mesures :

— l'affirmation, dans un souci de sécurité juridique, d'un principe de non-rétroactivité de la loi, sous réserve de l'existence d'un « *motif déterminant d'intérêt général* » et sans préjudice de l'application de l'article VIII de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 qui fonde, sans exception possible, le principe de non-rétroactivité pénale (**2° de l'article 11**) ;

— l'extension expresse de la compétence du législateur à la définition de blocs de compétences juridictionnelles, dans une volonté d'accroître la prévisibilité du droit – toute avancée en la matière étant aujourd'hui suspendue, au cas par cas, à la jurisprudence constitutionnelle – et de simplifier l'accès des citoyens au juge – la complexité de la répartition des attributions contentieuses n'étant pas à démontrer ; réserve était faite de l'application de l'article 66 de la Constitution qui, en tout état de cause, fonde la compétence « naturelle » du juge judiciaire en matière de liberté individuelle (**3° de l'article 11**) ;

— la faculté ouverte au législateur d'adopter, par l'entremise d'une loi de programmation, des orientations pluriannuelles des finances publiques et ce, dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques (**5° de l'article 11**).

D'un côté, estimant difficile la conciliation d'un principe général de non-rétroactivité de la loi sous réserve et d'un principe particulier de non-rétroactivité pénale, le Sénat a supprimé le 2° de l'article 11. Considérant que les dispositions du 3° de l'article 11 n'apportaient pas d'extension véritable et nécessaire à la compétence du législateur, il a également supprimé ces dispositions. Il a, en revanche, adopté le 5° de l'article 11 relatif à la programmation en matière de finances publiques.

D'un autre côté, il a souhaité préciser certaines des matières qui relevaient déjà du domaine de la loi, même si cela est aujourd'hui exprimé de manière plus concise dans l'article 34 de la Constitution, à l'exemple de l'affirmation de l'appartenance aux matières dont la loi fixe les règles :

— de la liberté, du pluralisme et de l'indépendance des médias (**3° bis** de l'**article 11**) ;

— et du régime électoral des instances représentant les Français établis hors de France et des conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées locales (**3° ter** de l'**article 11**).

Par ailleurs, il a adopté deux dispositions qui modifient le champ du domaine de la loi « ordinaire » :

— dans un sens plus large, mais difficilement quantifiable, en incluant la « recherche » parmi les matières dont la loi doit fixer les principes fondamentaux (**4° bis** de l'**article 11**) ;

— dans un sens plus restrictif, en subordonnant l'entrée en vigueur de dispositions fiscales ou des mesures d'exonération de cotisations ou contributions sociales adoptées dans la loi « générale » à leur validation par une loi ultérieure « spéciale » de finances ou de financement de la sécurité sociale (**4° ter** de l'**article 11**).

Par ailleurs, l'Assemblée nationale, en première lecture, a assigné à la loi, dans le 3° de l'**article 11**, la mission de favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités professionnelles et sociales de la même façon qu'elle doit favoriser depuis 1999 un égal accès aux mandats électoraux et fonctions électives. Retenant l'orientation adoptée par l'Assemblée nationale, le Sénat a déplacé cette disposition dans l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution (**article 1<sup>er</sup> B**), dans lequel il a également placé les dispositions figurant aujourd'hui dans le dernier alinéa de l'article 3 de la Constitution relatives à l'égal accès aux responsabilités politiques.

Enfin, l'Assemblée nationale a adopté un article additionnel imposant une ratification explicite des ordonnances prises sur le fondement de l'article 38 de la Constitution (**article 13 bis**). Le Sénat a adopté cette disposition dans les termes retenus par l'Assemblée nationale.

- *Des procédures enrichies et diversifiées*

L'enrichissement et la diversification des procédures législatives doivent permettre aux assemblées parlementaires d'assurer des délibérations de meilleure qualité, mieux maîtrisées et adaptées à la diversité des projets et propositions de loi qui leur sont soumis.

— Une meilleure préparation des projets et propositions de loi

Une première amélioration doit être recherchée dans des projets et propositions mieux préparés, ce que permettra, notamment, la mise en œuvre de la faculté ouverte au président de chaque assemblée de consulter le Conseil d'État sur les propositions de loi avant leur examen par une des commissions parlementaires (**article 14**). L'Assemblée nationale a approuvé, sans modification, cette disposition que le Sénat, l'estimant inutile, a toutefois supprimée.

Une deuxième amélioration de la phase en amont de l'examen des projets de loi peut être trouvée dans la disposition introduite par l'Assemblée nationale qui permettra, dans le cadre d'une loi organique, d'imposer au Gouvernement notamment la nécessité de joindre à ses projets des études d'impact, dont le caractère satisfaisant devait être évalué par les Conférences des Présidents et conditionner la possibilité de les inscrire à l'ordre du jour (**2° de l'article 14**). Le Sénat a adopté cette disposition en précisant utilement la rédaction et en prévoyant également de manière utile que le jugement sur le respect des conditions fixées par ladite loi organique est porté par la seule Conférence des Présidents saisie du projet de loi.

— Une place plus importante faite aux travaux des commissions

Une procédure législative renforcée est non seulement une procédure mieux préparée mais aussi une procédure plus respectueuse des prérogatives du Parlement. Aussi faut-il se féliciter des dispositions de l'**article 16** du projet de loi constitutionnelle qui prévoient, à quelques exceptions près <sup>(1)</sup>, que l'examen en séance publique des projets et propositions de loi s'effectue non plus, comme depuis 1958, sur la base du texte déposé par le Gouvernement ou transmis par l'une des assemblées à l'autre, mais sur la base du texte tel qu'il sera issu des travaux de la commission saisie au fond.

Cette avancée peut être considérée comme l'amorce de changements profonds dans la procédure législative – le Gouvernement étant amené, dès lors qu'il souhaitera revenir à son texte initial, à mieux expliquer ses choix – et a été saluée comme telle au cours des débats tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat.

— L'institution de délais minimaux d'examen et l'aménagement de la procédure d'urgence

En complément de cette mesure, il a été proposé, également dans l'**article 16**, d'instaurer des délais minimaux entre le dépôt ou la transmission d'un projet ou d'une proposition de loi et son examen en séance plénière.

---

(1) *Les projets de révision constitutionnelle, les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale.*

Initialement, le projet de loi constitutionnelle prévoyait d'accorder un délai minimal d'un mois devant la première assemblée saisie et de quinze jours devant la seconde, étant entendu que ces délais minimaux ne devaient pas s'appliquer aux projets de loi de finances, de financement de la sécurité sociale et relatifs aux états de crise, non plus qu'aux projets pour lesquels l'urgence a été déclarée.

L'Assemblée nationale a conservé cet équilibre en allongeant d'une semaine les délais minimaux devant à la fois la première et la seconde assemblée saisie. Elle a, par ailleurs, modifié la dénomination de la procédure d'urgence pour la baptiser « *procédure accélérée* ».

Le Sénat, reprenant la proposition faite par le « comité Balladur » en la matière, a choisi de porter les délais minimaux respectivement à huit semaines et cinq semaines, au lieu de six semaines et trois semaines. De surcroît il a inclus dans le champ d'application de ces délais minimaux les projets faisant l'objet d'une « *procédure accélérée* », mais en a exclu ceux qui, selon le Gouvernement et après consultation de la Conférence des Présidents de l'assemblée intéressée, répondraient à une « *situation d'urgence* », sans que cette notion ne soit définie.

Le projet de loi constitutionnelle tire, par ailleurs, les conséquences de ces nouvelles modalités de la procédure législative dans les articles 45 et 46 de la Constitution (**articles 19 et 20**).

Dans le premier, il prévoit que l'urgence – devenue « *procédure accélérée* » à l'Assemblée nationale – ne peut être déclarée que si les Conférences des Présidents ne s'y sont pas opposées de manière conjointe.

Dans le second, il prévoit l'extension des délais minimaux aux projets et propositions de loi organique, tandis qu'une déclaration d'urgence – le déclenchement d'une « *procédure accélérée* » selon les termes retenus par l'Assemblée nationale – imposerait, contrairement à ce qui est prévu pour les projets et propositions de loi « ordinaires », des délais minimaux de quinze jours devant la première assemblée saisie. Le Sénat, ayant inclus les projets soumis à une « *procédure accélérée* » dans le champ d'application des délais minimaux et ayant créé la notion de « *situation d'urgence* », a tiré les conséquences de ce choix en n'imposant un délai minimal de quinze jours pour l'examen des projets et propositions de loi organique qu'à ceux dont le Gouvernement estimerait qu'ils répondent à une telle situation.

Par ailleurs, dans un **article 33 bis** nouveau, le Sénat a très logiquement étendu l'application du principe de délais minimaux aux projets et propositions de révision constitutionnelle, tels que définis par l'article 89 de la Constitution.

— Un droit d'amendement plus efficace

Le projet de loi constitutionnelle permettrait de redonner au droit d'amendement, droit imprescriptible des parlementaires, toute sa portée en le recentrant sur son objet essentiel, qui est de modifier les projets et propositions de loi, et d'en aménager le régime de telle sorte qu'il puisse donner lieu à des débats plus riches, mieux informés, plus respectueux des prérogatives du Parlement.

Suivant les préconisations du « comité Balladur », l'**article 18** dispose qu'un régime distinct pourra être organisé pour les amendements en commission et pour les amendements en séance. Ainsi, les projets les plus techniques pourraient faire l'objet d'un examen approfondi en commission sans pour autant donner lieu à une répétition de ce qui s'y sera fait en séance publique, sous réserve que chacun soit d'accord pour procéder ainsi.

Dans son texte initial, l'article 18 prévoyait que la définition de ces régimes distincts puisse être déterminée dans « *les conditions et limites* » fixées par le règlement de chaque assemblée, et ce dans le cadre d'une loi organique, celle-ci permettant de fixer des règles communes et d'imposer certaines conditions formelles à l'exercice du droit d'amendement du Gouvernement – par exemple des délais de dépôt –, ainsi que d'organiser au préalable, dans de meilleures conditions, des débats qui exigent de nombreuses heures de discussion.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification en première lecture. Le Sénat y a, pour sa part, apporté deux modifications. Il a, d'abord, considéré que le terme de « *limites* » était redondant et superfluetaire et que les dispositions qu'ils pouvaient viser étaient couvertes par celui de « *conditions* ». Il a, ensuite, estimé inutile de contraindre le droit d'amendement du Gouvernement et d'imposer aux deux assemblées des règles communes. Il a supprimé, en conséquence, toute référence à une loi organique.

Par ailleurs, l'**article 15** du projet de loi constitutionnelle ouvre la possibilité – et seulement la possibilité – au président de chaque assemblée de déclarer, dans les mêmes conditions que celles fixées par l'article 41 de la Constitution au profit du Gouvernement, l'irrecevabilité d'amendements, y compris du Gouvernement, qui s'écarteraient du domaine législatif pour pénétrer dans le domaine réglementaire.

Si le président de l'assemblée saisie en décide ainsi, le Gouvernement doit pouvoir, selon les termes de la Constitution, contester cette décision et le Conseil constitutionnel doit pouvoir être saisi de la question en cas de désaccord. En conséquence, les amendements concernés, contrairement à ceux qui sont soumis à la procédure d'irrecevabilité absolue qui découle de l'application de l'article 40 de la Constitution, continueront à être mis en distribution et l'irrecevabilité ne pourra être soulevée qu'*a posteriori*.

Estimant qu'une telle disposition pourrait être utile pour préserver la qualité de la loi et ne pas soumettre à délibération certains amendements qui n'ont d'autre but que d'encombrer la discussion, l'Assemblée nationale a adopté cette disposition. En revanche, le Sénat l'a estimé inutile et a souhaité conserver, en la matière, le monopole accordé au Gouvernement. Il l'a donc supprimée.

Si l'Assemblée nationale a considéré utile, pour la qualité des débats, de fixer au préalable des règles formelles de délai et de présentation des amendements et qui peuvent être distinctes en commission et en séance plénière, elle a également jugé indispensable de ne pas restreindre, au-delà des recevabilités constitutionnelles des articles 40 et 41 notamment, le droit d'amendement en première lecture, et ce sans préjudice de la règle de l'« entonnoir » qui permet, lecture après lecture, de restreindre le champ des désaccords et élargir celui du consensus, sans que puissent apparaître en cours de procédure des éléments nouveaux qui n'auraient pas été soumis à la délibération des assemblées lors des étapes précédentes.

C'est pourquoi elle a souhaité, dans l'**article 19** qui modifie l'article 45 de la Constitution, permettre que les règles de recevabilité des amendements, telles que définies par la jurisprudence constitutionnelle sur les « cavaliers législatifs », soient assouplies et autorisent le dépôt et l'examen d'amendements qui ont « *un lien même indirect* » avec les dispositions du texte déposé ou transmis. L'« entonnoir » serait ainsi préservé mais son ouverture serait élargie au profit du droit d'initiative des parlementaires et du Gouvernement. Faisant une lecture plus souple de la jurisprudence constitutionnelle, le Sénat a considéré que cette disposition n'était pas nécessaire et l'a, par conséquent, supprimée.

### ***c) Le renforcement de la fonction de contrôle***

Le présent projet de loi constitutionnelle renforce la fonction de contrôle des assemblées parlementaires en accroissant le champ du contrôle de l'action du Gouvernement, de manière générale par l'aménagement de la procédure de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, mais aussi dans des domaines particuliers tels que l'action militaire, les activités européennes ou encore la gestion des finances publiques et l'évaluation des politiques publiques.

En premier lieu, un débat important dans les deux assemblées a été ouvert sur la procédure de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution qui permet au Premier ministre d'engager la responsabilité de son Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un texte, qui sera considéré comme adopté si aucune motion de censure n'est votée.

Initialement, le projet de loi constitutionnelle, dans son **article 23**, a prévu de réserver cette procédure, symbole de la « rationalisation » excessive du parlementarisme, aux projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale ainsi qu'à un autre texte par session. C'est en effet moins l'utilisation de cet instrument – qui a permis à la quasi-totalité des gouvernements qui se sont succédé depuis 1958 de faire adopter des textes importants et qui, par son effet dissuasif, a facilité le maintien de l'unité de la majorité dans certaines circonstances – que l'abus de son usage qui a été contesté.

Dès lors, la proposition faite par le Président de la République à la suite du « comité Balladur » d'encadrer quelque peu le recours à cette procédure, la maintenant dans son essence tout en limitant la possibilité d'en user outre mesure, peut sembler équilibrée et l'Assemblée nationale s'y est ralliée sous réserve d'aménagements de nature rédactionnelle.

En revanche, le Sénat a souhaité maintenir la possibilité d'utiliser sans restriction cette procédure sous la seule réserve, à vrai dire très peu contraignante, de la consultation de la Conférence des Présidents de l'Assemblée nationale.

Afin de remédier à une anomalie qui voyait le Parlement privé de tout contrôle, en dehors du vote du budget, sur les interventions des forces armées à l'étranger, l'**article 13** du projet de loi constitutionnelle initial proposait d'instaurer une information du Parlement sur toute intervention dans les plus brefs délais, ainsi qu'une autorisation parlementaire pour toute intervention excédant six mois. En première lecture, l'Assemblée nationale a renforcé ce dispositif en fixant un délai maximal de trois jours pour l'information du Parlement, en prévoyant que cette information devrait préciser les objectifs poursuivis et en réduisant de six à quatre mois le délai au-delà duquel le Gouvernement doit demander au Parlement l'autorisation de prolonger l'opération.

Le Sénat a précisé le point de départ du délai de trois jours pour l'information du Parlement, le fixant au début de l'intervention. Par ailleurs, tout en partageant la philosophie du dispositif et en reconnaissant qu'il était légitime, en cas de votes discordants des deux assemblées, que l'Assemblée nationale puisse se prononcer définitivement, le Sénat a souhaité que l'autorisation soit donnée par une loi, solution qui n'offre pas la même simplicité que la procédure proposée par le Gouvernement et adoptée par l'Assemblée nationale.

En matière européenne, le projet de loi constitutionnelle, dans son **article 32**, d'une part, étend le champ des documents transmis et des documents sur lesquels les assemblées parlementaires peuvent prendre position par voie de résolution, et, d'autre part, consacre l'existence d'une instance, baptisée « comité », spécialement chargée des questions européennes. L'Assemblée nationale a souhaité modifier la dénomination de cette instance pour lui attribuer le terme de « commission » plus conforme à sa nature, tout en spécifiant que ce changement de dénomination n'implique pas son assimilation aux commissions permanentes visées à l'article 43 de la Constitution. Pour éviter toute confusion entre les deux catégories d'instance, le Sénat a préféré revenir au terme de « comité ».

Participe également du contrôle parlementaire des activités européennes l'adoption par l'Assemblée nationale d'une disposition, dans le 3° de l'**article 35**, ouvrant le droit à soixante députés ou soixante sénateurs de demander qu'un recours soit formé par le Parlement auprès de la Cour de justice de l'Union euro-

péenne dans le cadre du contrôle de subsidiarité organisé par le traité à Lisbonne <sup>(1)</sup>. Considérant que ce dispositif pourrait s'avérer plus restrictif que l'état du droit qui autoriserait un seul parlementaire à faire une telle demande, le Sénat l'a supprimé.

En matière de contrôle financier public, la Constitution reconnaissait déjà à la Cour des comptes un rôle d'assistance au Parlement et au Gouvernement pour le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale. L'**article 21** du projet de loi constitutionnelle initial proposait de regrouper ces missions dans un nouvel article 47-2 de la Constitution, consacré à la Cour des comptes, et d'y ajouter un rôle général d'assistance au Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement, notamment afin de permettre à l'ensemble des commissions de pouvoir bénéficier de l'assistance de la Cour des comptes.

Par cohérence avec l'élargissement de la définition des missions du Parlement à l'article 9 du projet de loi, le champ de l'assistance de la Cour des comptes au Parlement a également été étendu par l'Assemblée nationale à l'évaluation des politiques publiques. L'Assemblée nationale a, d'autre part, ajouté la mention des rapports publics de la Cour des comptes, lesquels doivent contribuer à l'information des citoyens. Le Sénat a souhaité, en outre, inclure dans les missions de la Cour des comptes la nécessité pour elle de se prononcer sur la sincérité des comptes de l'État et de la sécurité sociale.

Enfin, le renforcement de la fonction de contrôle a également été introduit par l'Assemblée nationale à l'**article 22** du projet de loi constitutionnelle, relatif à la fixation de l'ordre du jour du Parlement, en prévoyant qu'une semaine de séance sur quatre serait consacrée par priorité à l'évaluation des politiques publiques et au contrôle de l'action du Gouvernement. Toutefois, le Sénat, dans le cadre d'une réécriture globale de l'article 22, a supprimé cet ordre du jour dédié au contrôle et à l'évaluation.

### **3. Une fonction « expressive » libérée**

Hormis quelques cas spécifiques, tels que la création de commissions d'enquête ou la modification des règlements des assemblées, les résolutions ont été supprimées en 1958.

Cette mesure venait en réaction aux excès des Républiques antérieures qui les utilisaient, au-delà du raisonnable, en les déviant de leur objet initial qui aurait dû conduire à les réserver au règlement de questions internes au Parlement. À la fois injonctions au Gouvernement et supports de la mise en cause de sa responsabilité par des voies détournées, les résolutions ont conduit plus d'une fois à des crises gouvernementales, maladie chronique de la IV<sup>e</sup> République en particulier.

---

(1) Loi constitutionnelle n° 2008-103 du 4 février 2008 modifiant le titre XV de la Constitution ; la loi autorisant la ratification de ce traité a été publiée le 14 février 2008.



Elles n'ont été rétablies que partiellement en 1992 pour permettre aux assemblées parlementaires de donner leur point de vue en matière européenne. Mais elles s'appliquent, en l'espèce, à des objets précis, les documents et actes produits par l'Union européenne, et ne peuvent donc être assimilées aux résolutions de caractère général du passé.

Constatant cependant, à la suite du « comité Balladur », qu'il manque au Parlement un instrument situé, pour schématiser, entre la loi et la motion de censure, le Gouvernement a présenté, dans l'**article 12** de son projet de loi constitutionnelle, la création d'un droit général de résolution, dont les conditions d'exercice auraient été définies par le règlement de chaque assemblée.

L'Assemblée nationale, considérant qu'un tel retour en arrière n'était pas nécessaire à la revalorisation du Parlement qui doit se concentrer sur ses missions existentielles de représentation, de délibération de la loi et de contrôle de l'action du Gouvernement, a supprimé ce droit de résolution générale. Les comparaisons internationales, souvent évoquées, montrent qu'un tel instrument, très souvent utilisé de manière éruptive et émotive, loin de revaloriser l'image des assemblées parlementaires, les détourne de leur objet principal et n'empêche pas que des lois non normatives, à la portée symbolique et politique plus forte qu'une simple résolution, soient nonobstant examinées et adoptées.

En revanche, consciente de la nécessité pour les assemblées parlementaires de pouvoir, sur des questions d'intérêt général, sur des politiques particulières, sur des événements importants de la vie nationale ou internationale, débattre et arrêter une position, sans qu'il soit nécessaire de recourir à la loi ou d'engager une procédure de censure du Gouvernement, elle a adopté un article additionnel, l'**article 23 bis**, qui permettrait à l'initiative de ce dernier ou d'un groupe parlementaire, y compris de l'opposition, de débattre sur une déclaration gouvernementale à caractère thématique et d'émettre à l'issue un vote, approuvant ou désapprouvant les orientations présentées. Aussi, dans un cadre déterminé, précis et moderne et sur un thème particulier, les voix de chacun seraient entendues, les positions de chacun seraient clarifiées et cristallisées dans le vote et l'opinion de chaque assemblée pourra ainsi être connue.

Le Sénat a préféré revenir à la conception classique des résolutions, comme il avait souhaité le faire dès 1959. Il a donc rétabli l'article 12 en précisant toutefois que le droit de résolution ne devait pas conduire à engager la responsabilité du Gouvernement et supprimé, en conséquence, l'article 23 bis.

## C. L'ACCROISSEMENT DES DROITS DU CITOYEN ET L’AFFIRMATION DE VALEURS COMMUNES

Le projet de loi constitutionnelle, dans sa version initiale, proposait d’accroître la prise en compte des droits et opinions des citoyens en maintenant la possibilité d’organiser un référendum sur les futurs élargissements de l’Union européenne – sans pour autant fermer la porte à la voie parlementaire –, en leur permettant d’accéder au juge constitutionnel par la voie d’une question préjudicielle de constitutionnalité posée par la juridiction saisie de leur affaire, en élargissant les missions du Conseil économique et social et, enfin, en créant un Défenseur des droits de citoyens.

En première lecture, l’Assemblée nationale comme le Sénat ont, de manière substantielle, enrichi ce chapitre, à la fois en offrant de nouvelles garanties pour le citoyen grâce au prolongement des initiatives présentées par le Gouvernement et en inscrivant ou précisant dans la Constitution un certain nombre de valeurs consubstantielles à notre démocratie.

En effet, si le citoyen doit voir ses moyens de protéger ses droits et de s’exprimer élargis, il doit également pouvoir bénéficier de droits plus importants et mieux circonscrits, reflétant l’évolution des valeurs communes.

### 1. De nouvelles garanties pour le citoyen

#### *a) De nouvelles garanties d’expression*

- *La création d’un référendum d’initiative conjointe et la question du référendum sur les futurs élargissements de l’Union européenne*

Plusieurs amendements identiques avaient été déposés en première lecture à l’Assemblée nationale, afin de permettre la création d’une nouvelle procédure, qualifiée de « *référendum d’initiative populaire* » – mais qu’il est plus exact de qualifier de référendum d’initiative conjointe, dans la mesure où l’initiative devra d’abord être soutenue par un cinquième des parlementaires, puis recueillir le soutien d’un dixième des électeurs. Ces amendements reprenaient ainsi la proposition n° 67 formulée par le « comité Balladur », elle-même dans une grande mesure inspirée par une proposition du « comité Vedel »<sup>(1)</sup>. Cette disposition a été adoptée par l’Assemblée nationale (**article 3 bis**), qui a également adopté un amendement de coordination (**article 3 quater**).

Elle a ensuite été approuvée par le Sénat, sous réserve d’un certain nombre de modifications qui ont permis de préciser la procédure ainsi instituée et de regrouper les modifications à l’article 11 de la Constitution en un seul article 3 bis.

---

(1) Comité consultatif pour la révision de la Constitution présidé par Georges Vedel, Rapport au Président de la République, 15 février 1993.

Le Sénat a souhaité interdire une proposition de référendum portant sur le même sujet qu'une précédente proposition de loi soumise à référendum dans un délai de deux ans suivant ce référendum. Il a ajouté une condition de seuil de participation des électeurs au référendum pour permettre une adoption de la proposition de loi. Il a enfin créé, par un **article 25 bis**, un contrôle de constitutionnalité par le Conseil constitutionnel de la proposition de loi avant que celle-ci ne soit soumise à référendum.

D'autre part, les matières pour lesquelles un projet de loi, ou une proposition de loi en vertu de la disposition qui vient d'être évoquée, peut faire l'objet d'une adoption par voie référendaire ont été étendues par l'Assemblée nationale aux réformes relatives à la politique environnementale de la Nation (**article 3 ter**). Cet élargissement du champ des projets et propositions de loi référendaires a été approuvé par le Sénat, qui l'a également déplacé à l'article 3 *bis*.

En outre, reprenant une des propositions du « comité Balladur », le projet de loi constitutionnelle, dans son **article 33**, proposait d'étendre à la procédure d'autorisation de ratification des futurs traités portant adhésion à l'Union européenne, imposant depuis 2005 un référendum – le cas de la Croatie étant explicitement réservé –, la procédure prévue pour l'adoption des projets de révision constitutionnelle. Cette procédure ouvre au Président de la République un choix, après un vote en des termes identiques par les deux assemblées, entre la voie référendaire et la voie du Congrès du Parlement, une adoption à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés étant requise dans ce dernier cas.

Estimant que cette alternative entre la voie entièrement parlementaire et une procédure mixte associant vote parlementaire et référendum n'était pas adaptée lorsque l'adhésion était si importante qu'elle pouvait conduire à une modification substantielle du fonctionnement de l'Union, l'Assemblée nationale, en première lecture, a prévu une autre alternative : les adhésions importantes, qui se manifestent par le critère objectif d'une augmentation importante de la population de l'Union – fixée à plus de cinq pour cent –, devraient continuer de pouvoir être autorisées directement par le peuple français ; les adhésions des pays moins peuplés, qui ne sauraient avoir les mêmes effets, doivent suivre, à l'instar de ce qui est déjà prévu pour la Croatie, la procédure législative ordinaire, sans qu'il soit besoin de réunir le Congrès du Parlement ni de mobiliser directement le peuple français.

Le Sénat, jugeant qu'une telle solution, stigmatiserait par trop certains pays, et notamment la Turquie, a souhaité revenir au texte présenté initialement par le Gouvernement.

- *L'élargissement des missions du Conseil économique et social*

Le renforcement de la démocratie consultative apparaît comme un moyen de favoriser l'intervention de la société civile dans le débat public et de rapprocher la décision politique des citoyens. Le projet de loi constitutionnelle, dans sa version initiale, comportait deux dispositions visant à moderniser le Conseil économique et social, en permettant sa saisine directe par voie de pétition (**article 29**) et en élargissant sa compétence aux questions d'environnement (**article 30**). Afin d'affirmer l'importance prise par les questions environnementales dans la société contemporaine, et dans l'esprit de l'extension des missions du Conseil économique et social proposée par le Gouvernement, l'Assemblée nationale a décidé, en première lecture, de compléter la dénomination dudit conseil par l'adjectif « *environnemental* » (**article 28 bis**). Par coordination, elle a modifié les articles 29 et 30 du projet de loi constitutionnelle et introduit un nouvel **article 30 bis**, tirant les conséquences de cette modification dans l'article 71 de la Constitution. Outre ces amendements de coordination, elle a apporté deux améliorations rédactionnelles à l'article 30.

Enfin, en cohérence avec le choix fait à l'article 9 de plafonner le nombre de députés et dans l'optique de ne pas permettre une inflation du nombre de membres des assemblées constitutionnelles, elle a fixé à deux cent trente-trois, soit l'effectif actuel, le nombre maximum de membres du Conseil économique, social et environnemental (**article 30 ter**).

Le Sénat a pour l'essentiel souscrit à la démarche du Gouvernement, telle que complétée par l'Assemblée nationale. Il a adopté sans modification les articles 28 bis, 29, 30 bis et 30 ter, considérant, comme l'Assemblée, que la réforme annoncée de la composition du Conseil pouvait se faire à effectif constant, par redistribution. Il est cependant allé plus loin que l'Assemblée nationale dans l'élargissement des missions du Conseil, initié par l'article 30 du projet de loi constitutionnelle, en ouvrant au Parlement la possibilité de le consulter sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental et en rendant obligatoire sa saisine sur les projets de loi de programmation à caractère environnemental. Par ailleurs, il a précisé que le Gouvernement pouvait le consulter sur les projets de loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques, excluant ainsi que cette consultation puisse être interprétée comme obligatoire.

### ***b) De nouvelles garanties de protection des droits***

- *L'extension des compétences du Conseil constitutionnel*

Le projet de loi constitutionnelle, dans ses **articles 26 et 27**, octroie à tout justiciable la possibilité de demander que la juridiction qui juge son affaire puisse transmettre à la juridiction suprême de son ordre une question sur la constitutionnalité d'une disposition législative dont l'application lui est opposée. Si le Conseil d'État ou la Cour de cassation estime que cette question est sérieuse et nouvelle,

alors cette juridiction suprême pourra la transmettre au Conseil constitutionnel. Si ce dernier constate le caractère inconstitutionnel de la disposition en cause, alors sa décision vaudra pour tous, *erga omnes*, et la disposition disparaîtra de l'ordre juridique. Ainsi aboutirait la réforme du contrôle de constitutionnalité déjà proposée en 1990 et en 1993 et souvent considérée comme permettant de supprimer l'« angle mort » de notre État de droit, c'est-à-dire l'impossibilité pour les citoyens de se prévaloir de la protection de leur propre Constitution.

L'Assemblée nationale a jugé utile de préciser que la loi organique destinée à fixer les « *conditions et réserves* » d'application de ce dispositif devra impérativement définir un délai dans lequel le Conseil d'État ou la Cour de cassation devront se prononcer, pour éviter que ce droit nouveau n'aboutisse à allonger par trop les délais de jugement. Le Sénat a estimé, pour sa part, que la mention des « *réserves* » n'était pas nécessaire car incluse et comprise dans celle des « *conditions* ». L'Assemblée nationale, suivie par le Sénat, a également supprimé l'exclusion des lois antérieures à 1958 du champ du contrôle qui sera effectué par le Conseil constitutionnel *a posteriori*.

Considérant que cette nouvelle compétence rapprochait le Conseil constitutionnel de ses équivalents européens, le Sénat a choisi, d'une part, de revoir la composition du Conseil en supprimant les membres de droit que sont les anciens Présidents de la République (**II** de l'**article 25**), et, d'autre part, de changer la dénomination du Conseil en « Cour constitutionnelle » (**article 24 ter**). Il a, par ailleurs, élargi sa saisine aux groupes parlementaires dès lors qu'il s'agit de juger de la constitutionnalité d'un engagement international ou d'une loi avant sa promulgation (**articles 24 bis** et **25 ter**).

- *La réforme du Conseil supérieur de la magistrature*

L'**article 28** du projet de loi constitutionnelle prévoyait de réformer le Conseil supérieur de la magistrature (CSM), en modifiant l'équilibre général de la composition de ses formations – suppression de la présidence et de la vice-présidence de droit par le Président de la République et le garde des Sceaux, plus grand nombre de personnalités extérieures à la magistrature – et en accordant à la formation compétente pour les magistrats du parquet un avis sur l'ensemble des nominations de magistrats du parquet. L'Assemblée nationale a adopté un amendement de réécriture globale de cet article, présenté par le Gouvernement, qui a repris la plupart des modifications qui avaient été proposées par la commission des Lois :

— en prévoyant qu'une majorité de membres du CSM extérieurs à la magistrature ne soit pas nommée par des autorités politiques ; ainsi, le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat ne nommeraient chacun qu'une personnalité qualifiée, les cinq autres personnalités extérieures étant nommées respectivement parmi les membres du Conseil d'État, parmi les avocats, parmi les professeurs des universités, ainsi que par le Défenseur des droits du citoyen et par le Président du Conseil économique et social ;

— en consacrant l’existence d’une formation plénière du CSM et en précisant la composition de cette formation plénière ;

— en permettant au justiciable de saisir le CSM, dans les conditions prévues par une loi organique.

En outre, l’amendement du Gouvernement précisait également les missions confiées à la formation plénière du CSM. En revanche, l’amendement du Gouvernement s’écarterait de ceux adoptés par la commission des Lois :

— en ne prévoyant pas la présence d’un magistrat supplémentaire lorsque la formation compétente pour les magistrats du siège et celle compétente pour les magistrats du parquet se réunissent en matière disciplinaire ;

— en confiant la présidence de la formation compétente pour les magistrats du siège et de la formation plénière au Premier président de la Cour de cassation, la présidence de la formation compétente pour les magistrats du parquet et la vice-présidence de la formation plénière au Procureur général près la Cour de cassation.

Le Sénat, sur proposition de sa commission des Lois, sous-amendée par le Gouvernement, a modifié la rédaction adoptée par l’Assemblée nationale sur deux points :

— il a rétabli la rédaction initiale du projet de loi relative à la nomination des membres non-magistrats du CSM, qui prévoit que six personnalités qualifiées sont nommées par le Président de la République, le Président de l’Assemblée nationale et le Président du Sénat et qu’un conseiller d’État et un avocat sont également nommés membres du CSM ;

— il a prévu un mécanisme d’adjonction d’un magistrat supplémentaire aux formations du siège et du parquet lorsqu’elles siègent en matière disciplinaire, afin d’atteindre ainsi la parité entre magistrats et non-magistrats sur les questions disciplinaires.

- *La mise en place d’un Défenseur des droits*

L’**article 31** du projet de loi constitutionnelle prévoyait de créer un nouveau titre et un nouvel article 71-1 dans la Constitution pour consacrer l’existence d’un Défenseur des droits du citoyen. Cette institution nouvelle, qui aurait compétence pour connaître des réclamations de toute personne s’estimant lésée par le fonctionnement d’un service public, permettrait de constitutionnaliser la mission actuelle du Médiateur de la République et d’adjoindre à cette autorité administrative indépendante (AAI) d’autres autorités administratives aux missions voisines. Le Sénat a apporté quelques modifications à cette disposition, afin de permettre au législateur organique d’étendre le champ d’action du Défenseur des droits au-delà des seuls dysfonctionnements des services publics et de préciser certaines des facultés et obligations du Défenseur, telles que la publication d’un rapport d’activité, la possibilité de prévoir son assistance par un collègue ou d’exercer une saisine d’office.

## 2. Des valeurs partagées

Alors qu'il a été décidé de confier une mission sur le Préambule de la Constitution à Mme Simone Veil<sup>(1)</sup>, l'Assemblée nationale comme le Sénat constituants ont souhaité inscrire dans le corps de notre loi fondamentale un certain nombre de valeurs reconnues par notre société et protégées par la loi, qu'il s'agisse de la sécurité juridique, de l'égalité entre les sexes ou du respect de la diversité.

### a) La sécurité juridique

Si la jurisprudence du Conseil constitutionnel comme celle des juridictions ordinaires, sous l'influence de celle de la Cour européenne des droits de l'homme, a permis de donner à la sécurité juridique une valeur de plus en plus importante, le principe de non-rétroactivité des lois n'a, à ce jour, de véritable valeur constitutionnelle directe qu'en matière répressive sur le fondement de l'article VIII de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Or, la non-rétroactivité participe du caractère prévisible des normes, élément lui-même constitutif de la sécurité juridique. C'est pourquoi l'Assemblée nationale, en première lecture, a choisi d'inscrire ce principe, dans le 2<sup>o</sup> de l'article 11, réserve étant faite des cas exceptionnels caractérisés par un « motif déterminant d'intérêt général » qui justifierait, dans une mesure très limitée, quelque accommodement. En tout état de cause, serait préservée la plénitude du principe de non-rétroactivité des lois répressives, l'article VIII précité subsistant. Le Sénat jugeant toutefois que cette conciliation n'était pas évidente a supprimé l'apport de l'Assemblée nationale.

Participe également du caractère prévisible des normes la possibilité, pour le citoyen, de savoir sans difficulté à quel juge il doit s'adresser. Cette faculté est à la fois essentielle pour garantir l'accès à une justice effective – c'est-à-dire une justice qui rend des décisions au fond dans des délais raisonnables – et pour assurer la sécurité juridique – les hésitations devant le choix du bon juge et ses conséquences sur la complexité et la longueur des procédures fragilisant encore plus ceux qui ont le plus besoin de justice. Pour parvenir à cet objectif, le législateur bénéficie déjà de la possibilité de définir des blocs de compétences. Mais cette possibilité se heurte au caractère jurisprudentiel et donc potentiellement fluctuant de la répartition de certaines compétences juridictionnelles entre les différents ordres, faisant du juge constitutionnel une sorte de Tribunal des conflits *a priori*.

L'Assemblée nationale a jugé plus satisfaisant d'inscrire, dans le 3<sup>o</sup> de l'article 11, cette prérogative au rang des principes constitutionnels, ouvrant ainsi une faculté plus grande au législateur dans la définition de blocs de compétences homogènes. Cette inscription ne préjuge en rien de telle ou telle répartition des compétences entre les ordres de juridiction, étant considéré que le juge judiciaire reste, en vertu de l'article 66 de la Constitution, gardien de la liberté individuelle.

---

(1) Décret n° 2008-328 du 9 avril 2008 portant création d'un comité de réflexion sur le Préambule de la Constitution.

Le Sénat n'a pas souhaité l'extension des prérogatives du législateur en la matière, jugeant qu'elle resterait marginale par rapport à l'état du droit. Il a donc, là aussi, supprimé l'apport de l'Assemblée nationale.

### ***b) L'égalité entre les sexes***

En l'état, la Constitution, telle qu'interprétée par le Conseil constitutionnel, interdit de prévoir des mesures favorisant l'égal accès des femmes et des hommes à certaines responsabilités professionnelles ou sociales, égal accès qui impliquerait d'introduire une distinction selon le sexe dans les voies d'accès à ces responsabilités.

C'est pourquoi l'Assemblée nationale a adopté, en première lecture, une disposition spécifique introduite dans le 4<sup>o</sup> de l'**article 11**, qui modifie l'article 34 de la Constitution. Elle a ainsi précisé que la loi, à l'instar de l'accès aux responsabilités politiques, devait favoriser un égal accès aux responsabilités professionnelles et sociales. Le Sénat, ralliant cette position, a néanmoins déplacé cette disposition dans l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution (**article 1<sup>er</sup> B**).

### ***c) Le respect de la diversité***

La conciliation entre le principe d'égalité et la promotion et la défense de la diversité comme élément constitutif de l'identité de la République française nécessite de « mettre à jour » notre loi fondamentale, sans pour autant sacrifier, jamais, les valeurs portées dans notre devise nationale.

- *La diversité des opinions*

La reconnaissance de la diversité des opinions constitue à cet égard un des supports irréductibles de la liberté.

Cette reconnaissance s'exprime d'abord à travers le respect du pluralisme politique. Aussi l'Assemblée nationale a précisé, dans l'**article 1<sup>er</sup>** qui modifie l'article 3 de la Constitution, que la loi doit s'attacher à garantir la participation des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation, le Sénat ayant ajouté que cette démarche devait s'inscrire « *dans le respect du pluralisme* ».

Cette reconnaissance de la diversité des opinions s'exprime aussi à travers la diversité des médias. C'est pourquoi le Sénat, dans le 3<sup>o</sup> *bis* de l'**article 11**, a précisé que c'est à la loi de fixer les règles concernant la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias. Si cette prérogative législative était déjà protégée par la Constitution au travers d'autres mentions, plus générales, cette précision permet de mettre l'accent sur la place prise par les médias dans le fonctionnement de notre démocratie.



- *La diversité linguistique : Francophonie et langues régionales*

Le français est la langue de la République. C'est aussi le support de valeurs communes partagées avec d'autres pays dans le monde et dont la protection et la promotion participent de la diversité culturelle à l'échelle planétaire.

C'est également le résultat d'influences réciproques avec les langues pratiquées sur le territoire de la France, en particulier avec les langues régionales, qui, en tant que telles, font partie du patrimoine commun et forgent notre identité nationale.

Dans le cas de la Francophonie comme dans celui de la reconnaissance des langues régionales, c'est la défense de la diversité qui constitue, pour partie, le caractère de notre République et qui mérite, à ce titre, d'entrer dans notre Constitution.

Ainsi, de nombreux parlementaires ont exprimé ces dernières années leur souhait de proclamer dans la Constitution l'attachement de la République à la Francophonie afin que cet aspect de la politique extérieure de la France apparaisse, au même titre que la construction européenne, dans notre texte fondamental. Un amendement en ce sens de notre collègue Jacques Myard a été rejeté par l'Assemblée nationale en première lecture, le caractère symbolique d'une telle disposition pouvant faire douter de la pertinence de son apparition dans le corps du texte de la Constitution. Le Sénat, en revanche, a décidé à l'unanimité d'insérer un **article 31 bis** aux termes duquel « *la République participe à la construction d'un espace de solidarité ayant le français en partage, au service de la diversité culturelle et linguistique, de la paix, de la démocratie et du développement* ».

À l'Assemblée nationale, en commission des Lois puis en séance publique, un large débat s'est engagé sur la question de l'introduction des langues régionales dans la Constitution. Si les amendements présentés en commission avaient été repoussés, le rapporteur a ensuite présenté un amendement ayant pour objet de mentionner, à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, que les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France.

Le souhait du rapporteur était de consacrer dans la Constitution l'existence des langues régionales et leur appartenance au patrimoine national, sans pour autant remettre en cause le principe constitutionnel de l'usage de la seule langue française dans la vie publique – raison pour laquelle la disposition était introduite dans l'article 1<sup>er</sup> la Constitution, et non dans le titre I<sup>er</sup> relatif à la souveraineté nationale. Cet amendement, adopté par l'Assemblée nationale (**article 1<sup>er</sup> A**), a fait l'objet de critiques qui ont conduit à sa suppression au Sénat.

- *La diversité ultramarine*

L'Assemblée nationale a adopté en première lecture un article additionnel ayant pour objet d'ajouter Saint-Barthélemy et Saint-Martin à la liste des collectivités mentionnées à l'article 72-3 de la Constitution, afin de tirer les conséquences de l'érection en collectivités d'outre-mer de ces deux cantons rattachés auparavant à la Guadeloupe, par la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, qui tirait elle-même les conséquences des référendums organisés le 7 décembre 2003 dans les deux îles (**article 30 quater**). Cet article a été complété au Sénat, afin de mentionner l'île de Clipperton au titre des territoires dont le régime législatif et l'organisation particulière sont déterminés par la loi.

Le Sénat a également adopté deux articles additionnels (**articles 30 quinquies** et **30 sexies**) permettant de faciliter l'adaptation du droit dans les départements, régions et collectivités d'outre-mer, d'une part par la création d'une habilitation par voie réglementaire des départements et régions d'outre-mer à adapter les dispositions réglementaires, d'autre part par l'extension du champ des ordonnances de l'article 74-1 de la Constitution à l'adaptation des dispositions législatives en vigueur dans les collectivités d'outre-mer ainsi qu'en Nouvelle-Calédonie, dans les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) et à Clipperton.

## II. — LA NÉCESSITÉ DE CONSOLIDER LES ACQUIS DE LA RÉVISION

### A. LES ÉLÉMENTS DE CONVERGENCE ET DE DIVERGENCE ENTRE LES DEUX ASSEMBLÉES À L'ISSUE DE LA PREMIÈRE LECTURE

Si de nombreux points d'accord peuvent être aisément trouvés que les dispositions en cause ont été adoptées soit dans des termes identiques par les deux assemblées, soit dans des termes si proches qu'un consensus s'est fait sur le sens des dispositions, il reste plusieurs questions en suspens que la deuxième lecture permettra de trancher.

#### 1. Les points d'accord

Deux séries de dispositions recueillent l'approbation des deux assemblées en première lecture : celles qui ont été adoptées en des termes identiques ; celles qui n'ont été modifiées que pour des raisons purement rédactionnelles.

##### *a) Des dispositions adoptées en des termes identiques*

Dix articles du présent projet de loi constitutionnelle ont été adoptés dans les mêmes termes par l'Assemblée nationale et le Sénat.

Deux suppressions d'article adoptées par l'Assemblée nationale ont été confirmées par le Sénat : celle de l'**article 3** relatif à la composition du Gouvernement et celle de l'**article 8** relatif au rôle du Premier ministre en matière de défense nationale.

Le Sénat a également confirmé, dans le 1° de l'**article 14** qui modifie l'article 39 de la Constitution, la suppression de la priorité qui lui est accordée pour l'examen des projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France dès lors que ces derniers seront également représentés à l'Assemblée nationale.

Huit articles ont été adoptés conformes par les deux assemblées en première lecture :

— l'**article 5**, modifiant l'article 16 de la Constitution, attribuant au Conseil constitutionnel un pouvoir de contrôle des conditions de mise en œuvre des pouvoirs exceptionnels accordés au Président de la République « *lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu* » ;

— l'**article 7**, modifié par l'Assemblée nationale et modifiant l'article 18 de la Constitution, permettant au Congrès du Parlement d'entendre le Président de la République et de débattre, hors de la présence de ce dernier, de sa déclaration ;

— l'**article 13 bis**, introduit par l'Assemblée nationale, modifiant l'article 38 de la Constitution et imposant une ratification explicite des ordonnances prises sur le fondement de cet article ;

— l'**article 27** modifiant l'article 62 de la Constitution et qui précise les conséquences d'une inconstitutionnalité prononcée en réponse à une question préjudicielle introduite sur le fondement du nouvel article 61-1 de la Constitution, inséré par l'article 26 du présent projet de loi constitutionnelle ;

— l'**article 28 bis** et l'**article 30 bis** qui, à l'initiative de l'Assemblée nationale, modifient respectivement l'intitulé du titre XI et l'article 71 de la Constitution, pour compléter la dénomination du Conseil économique et social, qui deviendrait « Conseil économique, social et environnemental » ;

— l'**article 29**, modifié par l'Assemblée nationale et modifiant l'article 69 de la Constitution pour permettre une saisine par voie de pétition du Conseil économique, social et environnemental ;

— et, enfin, l'**article 30 ter** qui, conformément aux souhaits de l'Assemblée nationale, fixe le nombre maximal de membres du Conseil économique, social et environnemental à deux cent trente-trois.

### ***b) Des dispositions adoptées selon des termes équivalents***

Le Sénat a pu modifier certaines des dispositions adoptées par l'Assemblée nationale en première lecture en aménageant ou en précisant certaines rédactions, en en complétant d'autres ou encore en les déplaçant. Toutes ces modifications ont pour point commun de ne pas changer la substance des dispositions considérées.

- *Des dispositions ont été déplacées*

Ainsi, le Sénat a déplacé la disposition qui prévoit que la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités professionnelles et sociales de l'**article 11** à l'**article 1<sup>er</sup> B** qui modifie l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution. Dans un souci de cohérence, il a déplacé dans ce même article 1<sup>er</sup> B les dispositions de l'article 3 de la Constitution relatives à l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives.

Il a également réuni dans un article unique, l'**article 3 bis**, l'ensemble des dispositions modifiant l'article 11 de la Constitution relatif au référendum, ce qui l'a conduit à supprimer les **articles 3 ter** et **3 quater**.

- *Des dispositions ont été précisées*

En outre, dans l'**article 1<sup>er</sup>** du présent projet de loi constitutionnelle modifiant l'article 4 de la Constitution, le Sénat a précisé que la loi qui « *garantit la participation des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation* » devait être appliquée dans le respect du pluralisme, sans que cette mention ne contredise les dispositions en vigueur de la Constitution.

Dans l'**article 2** qui modifie l'article 6 de la Constitution, le Sénat a préféré revenir à la notion de « mandat » du Président de la République pour en limiter l'exercice à deux consécutivement plutôt que de maintenir la référence à « l'élection » choisie par l'Assemblée nationale en première lecture.

Selon la même logique de précision rédactionnelle, le Sénat a aménagé le deuxième alinéa de l'**article 9** qui rédige le premier alinéa de l'article 24 de la Constitution pour préciser que le Parlement non seulement vote la loi, mais en mesure les effets, et qu'il évalue les politiques publiques plutôt qu'il ne « *contribue* » à leur évaluation. S'il est possible d'estimer que la mesure des effets de la loi, au pire, ne relève pas des missions constitutionnelles du Parlement ou, au mieux, se déduit de la mission d'évaluation des politiques publiques, la portée des dispositions adoptées par l'Assemblée nationale ne s'en trouve pas modifiée.

En outre, si, dans le même **article 9**, l'Assemblée nationale a choisi de plafonner le nombre de ses membres à cinq cent soixante-dix-sept, il était cohérent que le Sénat, dès lors qu'il adhère à la même démarche de vertu républicaine, suive la même logique et choisisse de fixer le nombre maximal de ses membres, soit trois cent quarante-huit.

Le Sénat a modifié la rédaction du dernier alinéa de l'**article 11** relatif à la définition des orientations pluriannuelles des finances publiques par des lois de programmation, sans pour autant modifier le sens de cette disposition introduite par l'Assemblée nationale en première lecture.

Dans l'**article 13**, qui modifie l'article 35 de la Constitution, il a précisé que l'information du Parlement sur les interventions des forces armées à l'étranger devait intervenir « *au plus tard trois jours après le début de l'intervention* » là où l'Assemblée nationale avait mentionné une période dans les termes suivants : « *dans les trois jours* ».

Le Sénat a amélioré la rédaction de la disposition du quatrième alinéa de l'**article 14**, modifiant l'article 39 de la Constitution, destinée à rendre obligatoire la présentation d'études d'impact à l'appui des projets de loi, le rapporteur de sa commission des Lois ayant souligné que le contenu de la loi organique destinée à mettre en œuvre cette mesure ne serait pas modifié par rapport aux souhaits émis par l'Assemblée nationale lors de l'adoption de cette disposition à l'initiative de la commission des Lois et de M. Jean-François Copé.

Tout en adoptant l'augmentation du plafond du nombre de commissions permanentes de six à huit dans l'**article 17** qui modifie l'article 43 de la Constitution, le Sénat a réécrit l'ensemble de ce dernier pour inverser le principe selon lequel un projet ou une proposition de loi est renvoyé de droit à une commission spéciale et, par défaut, à une commission permanente, ce qui correspond à la pratique enregistrée de manière constante depuis 1958.

Il a souhaité remplacer par coordination avec la position arrêtée par l'Assemblée nationale en première lecture le terme d'« *urgence* » par les termes de « *procédure accélérée* » dans l'**article 19** qui modifie l'article 45 de la Constitution, de même qu'il a adapté la rédaction de l'**article 20**, modifiant l'article 46 de la Constitution, pour tenir compte de ce changement terminologique. De la même façon, il a supprimé, dans l'**article 18**, la mention des « *limites* » à l'exercice du droit d'amendement susceptibles d'être fixées dans le règlement de chaque assemblée, cette notion étant couverte par celle des « *conditions* » fixées également par cette voie.

En outre, comme on l'a vu, dans les **articles 22** et **24**, le Sénat a modifié la manière de désigner les groupes parlementaires susceptibles de bénéficier de droits spécifiques constitutifs d'un « statut de l'opposition », en substituant aux notions de « *groupes qui ne disposent pas de la majorité* » (article 22) et de « *groupes qui n'ont pas déclaré participer de la majorité de l'assemblée considérée* » (article 24) celles de « *groupes d'opposition de l'assemblée intéressée* » et de « *groupes minoritaires* », ce qui pose la question de la situation du groupe principal constitutif d'une majorité de coalition, mais qui ne serait pas, en termes d'effectifs, le groupe le plus nombreux.

Il a également supprimé la mention des « *réserves* » qui devaient figurer dans la loi organique fixant les conditions d'application de l'article 61-1 nouveau inséré dans la Constitution par l'**article 26**, considérant que ces réserves étaient nécessairement incluses dans les « *conditions* » également mentionnées dans l'article.

Enfin, l'**article 31** insérant dans la Constitution un nouveau titre XI *bis* ainsi qu'un article 71-1 relatif au Défenseur des droits des citoyens, a été réécrit, afin de modifier l'intitulé de l'autorité qui devient « *Défenseur des droits* », de permettre l'élargissement de son champ de compétences au-delà des seuls services publics par la loi organique, de préciser qu'il pourra se saisir d'office et être assisté par un collègue et d'indiquer qu'il devra rendre compte de son activité au Président de la République et au Parlement.

## 2. Les questions en suspens

Trois catégories de dispositions méritent un examen approfondi en deuxième lecture : les dispositions supprimées ou rétablies par le Sénat, les dispositions entièrement nouvelles adoptées par la seconde assemblée saisie et les dispositions modifiées dans leur substance.

### *a) Des dispositions supprimées ou rétablies par le Sénat*

Le Sénat a supprimé plusieurs des dispositions adoptées par l'Assemblée nationale en première lecture et en particulier :

— la reconnaissance de l'appartenance des langues régionales au patrimoine de la République (**article 1<sup>er</sup> A**) ;

— la suppression du droit de grâce collective attribué au Président de la République (**article 6**) ;

— et la nécessité, dans la définition du mode d'élection des sénateurs, de tenir compte de la population des collectivités territoriales (cinquième alinéa de l'**article 9** et III de l'**article 34**) ; dans le même esprit, dans l'**article 10**, modifiant l'article 25 de la Constitution, le Sénat a précisé que l'avis de la commission indépendante chargée d'examiner les projets relatifs au « découpage » électoral ne s'appliquerait, outre à la modification de la répartition des sièges de députés ou de sénateurs, qu'à la délimitation des circonscriptions des députés, estimant que celle des sénateurs était fixée par le cadre départemental ou de la collectivité d'outre-mer considérée ; si cette disposition n'impose pas, en droit, l'intangibilité du cadre départemental de l'élection des sénateurs, elle en montre néanmoins la voie.

Le Sénat a également supprimé :

— l'affirmation du principe du caractère public des auditions réalisées par les commissions parlementaires (**article 10 bis**) ;

— l'affirmation, en vue de renforcer la sécurité juridique, du principe de non-rétroactivité de la loi (2° de l'**article 11**) ;

— l'extension du domaine de la loi à la répartition des contentieux entre les ordres de juridiction, sous réserve de la compétence « naturelle » et constitutionnelle du juge judiciaire, gardien de la liberté individuelle (3° de l'**article 11**) ;

— la faculté ouverte au président de chaque assemblée de soumettre pour avis au Conseil d'État une proposition de loi avant son examen en commission (dernier alinéa de l'**article 14**) ;

— la faculté ouverte au président de chaque assemblée de soulever l'irrecevabilité d'un amendement, y compris du Gouvernement, contraire à l'article 37 de la Constitution (**article 15**) ;

— la possibilité d'encadrer par une loi organique les conditions d'exercice du droit d'amendement par le Gouvernement (second alinéa de l'**article 18**) ;

— l'élargissement du droit d'amendement en première lecture aux amendements ayant un lien même indirect avec une des dispositions du projet ou de la proposition de loi examiné (1° de l'**article 19**) ;

— et la faculté ouverte à soixante députés ou soixante sénateurs de demander à leur assemblée de faire déposer un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne aux fins de faire constater une violation du principe de subsidiarité (3° de l'**article 35**).

Par ailleurs, le Sénat a rétabli la faculté ouverte au Parlement de s'exprimer par voie de résolution en excluant expressément la possibilité de mettre en jeu par cette entremise la responsabilité du Gouvernement (**article 12**) et supprimé la possibilité pour chaque assemblée, à la demande d'un groupe ou du Gouvernement, de débattre et de voter sur une déclaration à caractère thématique faite par ce dernier (**article 23 bis**). En conséquence, il a souhaité préciser dans l'article 88-4 de la Constitution que les résolutions visées par cet article étaient des « *résolutions européennes* » par contraste avec les résolutions « de droit commun » qui seraient régies par le nouvel article 34-1 de la Constitution (**article 32**).

Il a également rétabli la dénomination de « *comité* » pour désigner l'instance chargée dans chaque assemblée de suivre les questions européennes, tandis que l'Assemblée nationale, en première lecture, l'avait baptisée du terme de « *commission* » (**article 32**).

Figurent également au rang des dispositions rétablies par le Sénat – en l'espèce dans les termes du projet de loi constitutionnelle initial – celles de l'**article 33**, modifiant l'article 88-5 de la Constitution et qui prévoient l'extension de la procédure d'adoption des projets de révision aux projets de loi autorisant la ratification d'un traité portant élargissement de l'Union européenne, là où

l'Assemblée nationale avait choisi d'imposer un référendum dans le cas où l'élargissement aurait conduit à augmenter la population de l'Union de plus de cinq pour cent. En conséquence, le Sénat a rétabli celles des dispositions de l'**article 35** (paragraphe III) qui sont relatives au champ d'application de l'article 33.

***b) Des dispositions nouvelles adoptées par le Sénat***

Parmi les dispositions nouvelles adoptées par le Sénat en première lecture, une distinction mérite d'être faite entre celles qui ont une portée juridique très directe et celles dont l'inscription dans la Constitution a une portée plus symbolique.

Au rang des premières, il convient de mentionner :

— le renvoi à une loi organique, dans l'**article 3 bis** qui modifie l'article 11 de la Constitution, pour fixer le seuil de participation au référendum à partir duquel la proposition de loi soumise à ce type de votation peut être valablement considérée comme étant adoptée, ainsi que la précision, dans le même article, selon laquelle aucune nouvelle proposition de référendum portant sur le même sujet ne peut être présentée dans un délai de deux ans après un premier rejet ; en complément, à l'**article 25 bis**, le Sénat a prévu de soumettre au contrôle de constitutionnalité les propositions de loi présentées dans ce cadre avant leur soumission au référendum ;

— la subordination de l'entrée en vigueur de toutes les mesures législatives relatives à des impositions de toute nature et de toutes les mesures d'exonération ou de réduction de cotisations sociales à leur validation respectivement par une loi de finances et par une loi de financement de la sécurité sociale (**article 11**) ;

— l'extension de la possibilité de recourir à la procédure de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, inscrite dans l'**article 23**, sur tout projet ou toute proposition de loi, au-delà des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale et d'un seul autre texte par session, dès lors que la Conférence des Présidents de l'Assemblée nationale serait consultée ;

— l'élargissement aux groupes parlementaires de la faculté de saisir le Conseil constitutionnel pour qu'il examine la compatibilité d'un engagement international (**article 24 bis**) ou d'une loi (**article 25 ter**) à la Constitution ;

— la suppression des membres de droit du Conseil constitutionnel (**article 25**) ;

— la modification de la composition des formations du CSM, afin de rétablir la composition des formations du siège et du parquet prévue par le projet de loi constitutionnelle initial – soit sept magistrats, un conseiller d'État, un avocat, six personnalités nommées à raison de deux chacun par le Président de la République et les présidents des deux assemblées parlementaires, et une



présidence assurée dans un cas par le Premier président de la Cour de cassation et dans l'autre par le Procureur général près la Cour de cassation – lorsque ces formations siègent en matière de nominations et afin d'instaurer la parité entre les magistrats et les non-magistrats lorsque ces formations siègent en matière disciplinaire, en prévoyant l'adjonction d'un magistrat supplémentaire appartenant à l'autre formation (**article 28**) ;

— l'extension des missions du Conseil économique, social et environnemental : la possibilité de le consulter sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental, jusqu'ici réservée au Gouvernement, est ouverte au Parlement ; le Sénat a par ailleurs élargi les cas de saisine dudit Conseil par le Gouvernement sur les lois de programmation, en prévoyant sa consultation facultative sur les projets de loi de programmation définissant les orientations pluri-annuelles des finances publiques et obligatoire sur les projets de loi de programmation à caractère environnemental (**article 30**) ;

— deux dispositions relatives aux collectivités territoriales, la première permettant d'habiliter par décret les assemblées des départements et régions d'outre-mer à adapter des mesures de nature réglementaire, la seconde étendant le champ des ordonnances prises sur le fondement de l'article 74-1 de la Constitution à l'adaptation de dispositions de nature législative en vigueur à la situation particulière des collectivités concernées et permettant que soient prises de telles ordonnances au profit des TAAF ainsi que de Clipperton (**articles 30 *quinquies* et 30 *sexies***) ;

— et, enfin, la soumission de l'examen des projets et propositions de loi constitutionnelle aux délais minimaux prévus par l'article 16 (**article 33 *bis***).

Parmi les dispositions nouvelles adoptées par le Sénat dont la portée juridique n'est pas directe, on mentionnera les dispositions suivantes :

— la mention de la liberté, du pluralisme et de l'indépendance des médias dans l'**article 11** modifiant l'article 34 de la Constitution parmi les matières dont la loi fixe les règles, alors même que l'état du droit constitutionnel réserve déjà à la loi une telle prérogative ;

— la mention, également dans l'**article 11**, du régime électoral des instances représentatives des Français établis hors de France, des conditions d'exercice des mandats locaux et des fonctions électives des membres des assemblées locales au sein des matières dont la loi doit fixer les règles, sans que cette précision ne change l'état du droit ;

— selon la même logique la mention dans l'**article 11**, modifiant l'article 34 de la Constitution, de la recherche parmi les matières dont la loi détermine les principes fondamentaux ; en effet, tout le corpus juridique existant montre que c'est la loi qui a fixé la plupart des principes fondamentaux concernant ce secteur, au même titre qu'elle a fixé ceux qui régissent l'enseignement, déjà mentionné dans la Constitution ;

— l’attribution à la Cour des comptes, par l’**article 21** qui insère un article 47-1 dans la Constitution, de la compétence d’exprimer son opinion sur la sincérité des comptes de l’État et de la sécurité sociale – une mention constitutionnelle n’étant pas strictement nécessaire pour ce faire ;

— le changement, dans l’**article 24 ter**, de la dénomination du Conseil constitutionnel qui deviendrait « Cour constitutionnelle » ;

— la mention à l’article 72-3 de la Constitution de l’île de Clipperton au titre des territoires dont la loi détermine le régime législatif et l’organisation particulière (**article 30 quater**) ;

— et la reconnaissance de la Francophonie, définie comme l’espace de solidarité ayant le français en partage, dans l’**article 31 bis** qui modifie l’intitulé du titre XIV et rétablit un article 87 dans la Constitution.

### *c) Des dispositions substantiellement modifiées par le Sénat*

D’autres dispositions, enfin, ont été suffisamment modifiées par le Sénat pour en changer la substance ou définir des modalités difficilement conciliables avec l’esprit dans lequel elles ont été adoptées par l’Assemblée nationale en première lecture.

C’est le cas, par exemple, des dispositions de l’**article 4** qui modifient l’article 13 de la Constitution pour encadrer le pouvoir de nomination du Président de la République. En effet, le Sénat a prévu que l’avis sur les nominations serait rendu par une commission mixte paritaire (CMP) composée de membres des commissions permanentes compétentes de l’Assemblée nationale et du Sénat. Par cette rédaction, il a modifié l’équilibre de la formation parlementaire chargée de rendre un avis sur les nominations, qui devait être, dans la rédaction de l’Assemblée nationale, une réunion des membres des deux commissions permanentes compétentes. Le Sénat a également supprimé la compétence du législateur pour désigner les commissions compétentes selon les nominations concernées, permettant ainsi à chaque assemblée de faire participer si elle le souhaite des membres de plusieurs commissions à la procédure.

C’est le cas également des modifications apportées à l’**article 13** du présent projet de loi constitutionnelle qui complète l’article 35 de la Constitution pour ce qui concerne les modalités de délivrance de l’autorisation parlementaire de prolongation d’une intervention des forces armées à l’étranger au-delà de quatre mois. En imposant le recours à une loi, le Sénat a remis en cause la simplicité du dispositif prévu par le projet de loi constitutionnelle initial et adopté par l’Assemblée nationale, en particulier dans l’hypothèse d’un désaccord entre les deux assemblées.

En choisissant de soumettre la question du respect des conditions de présentation des projets de loi fixées par la loi organique visée à l’**article 14** du présent projet de loi constitutionnelle – qui modifie l’article 39 de la Constitution – à la seule appréciation de la Conférence des Présidents de l’assemblée saisie, au lieu

de l'appréciation conjointe des deux Conférences des Présidents, le Sénat a donné la possibilité à une seule des assemblées de bloquer le processus législatif et ce d'autant plus que l'une ou l'autre peut disposer d'une priorité d'examen pour certaines catégories de projets de loi.

À l'inverse, dans l'**article 19**, qui modifie l'article 45 de la Constitution, il a subordonné la décision de réunir une CMP sur une proposition de loi à une action conjointe des présidents des assemblées là où l'Assemblée nationale avait retenu une action unilatérale du président de l'assemblée dont émanait l'initiative de la proposition. Aussi la perspective de faire jouer la procédure de dernier mot sur une proposition de loi émanant de l'Assemblée nationale pourrait être bloquée par l'autre assemblée.

Le Sénat a proposé l'allongement substantiel des délais d'examen minimaux des projets et propositions de loi de six à huit semaines devant la première assemblée saisie et de trois à cinq semaines devant la seconde assemblée saisie, délais fixés dans l'**article 16** qui modifie l'article 42 de la Constitution. Ont été exclus de l'application de ces délais minimaux les projets qui font l'objet d'une procédure accélérée, mais cette application a été étendue, en revanche, à ceux qui répondent à une « *situation d'urgence* », notion à la discrétion du Gouvernement sous réserve d'une consultation de la Conférence des Présidents de l'assemblée saisie.

Le Sénat a adopté un amendement de réécriture globale de l'**article 22**, modifiant l'article 48 de la Constitution et relatif à l'ordre du jour parlementaire.

Le partage de l'ordre du jour prévu par le projet de loi constitutionnelle initial à raison de deux semaines à la disposition du Gouvernement et de deux semaines décidées par la Conférence des Présidents a été modifié par l'Assemblée nationale afin de prévoir une semaine sur quatre réservée par priorité à l'évaluation et au contrôle et imputée sur le temps à la disposition de la Conférence des Présidents.

À ce dispositif le Sénat a préféré un partage à raison des deux tiers des semaines de séance au profit du Gouvernement et d'un tiers des semaines de séance au profit de chaque assemblée. Cette répartition optiquement moins favorable au Parlement est compensée par la suppression de la possibilité pour le Gouvernement d'inscrire par priorité, dans le cadre des semaines d'ordre du jour fixées par chaque assemblée, des textes en navette, financiers ou relatifs aux états de crise. Chaque assemblée serait ainsi assurée de disposer, en toute hypothèse, d'un tiers des semaines de séance de la session ordinaire. La répartition de l'ordre du jour serait, par ailleurs, facilitée, car effectuée à l'échelle de la session et non à celle du mois.

Par ailleurs, le Sénat a ajouté une obligation d'examen par une assemblée parlementaire de toute proposition de loi adoptée par l'autre assemblée dans un délai de six mois suivant cette adoption. Cette dernière disposition est peu favorable à un bicamérisme harmonieux et équilibré, car chaque assemblée parlementaire se verrait alors imposer une fraction d'ordre du jour par l'autre assemblée.

## B. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

### 1. L'adoption de dispositions retenues par le Sénat

La Commission a retenu, dans une mesure très significative, plusieurs des dispositions adoptées par le Sénat en première lecture, dans des termes identiques ou dans des termes équivalents.

Elle a maintenu la suppression des **articles 3 ter** et **3 quater** dont les dispositions modifiant l'article 11 de la Constitution ont été déplacées par le Sénat dans l'article 3 *bis*, ainsi que la suppression de l'**article 10 bis** relatif au caractère public des auditions réalisées par les commissions parlementaires.

Dans des termes identiques, elle a notamment adopté l'**article 1<sup>er</sup> B** relatif à l'égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités professionnelles et sociales étendues par le Sénat aux fonctions politiques par déplacement à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution des dispositions figurant aujourd'hui dans son article 3.

De la même façon, elle a adopté dans les termes du Sénat l'**article 2** limitant à deux le nombre de mandats présidentiels consécutifs, ainsi que les dispositions de l'**article 9** relatives à l'élection des sénateurs et au plafonnement de leur nombre et les dispositions de l'**article 10** relatives au retour des ministres au Parlement et à la commission indépendante chargée de contrôler les opérations de « découpage » électoral.

La réforme du CSM, prévue à l'**article 28**, a également été adoptée par la Commission dans des termes identiques à ceux retenus par le Sénat, de même que l'**article 30** relatif aux compétences du « Conseil économique, social et environnemental » et l'**article 31** relatif au « Défenseur des droits ».

La disposition introduite par le Sénat à l'**article 25 bis**, relative au contrôle de constitutionnalité des propositions de loi devant être soumises à référendum, a de la même manière été confirmée par la Commission.

Cette dernière a également confirmé l'introduction par le Sénat, à l'**article 11**, de la compétence du législateur pour définir, en premier lieu, les règles concernant la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias et, en second lieu, les règles électorales des instances représentatives des Français établis hors de France. Elle a adopté la rédaction relative aux lois de programmation des finances publiques adoptée par le Sénat. Dans ce même article, elle a maintenu conforme la suppression de la mention du principe de non-rétroactivité des lois sous réserve d'un « motif déterminant d'intérêt général » opérée par le Sénat.

De la même manière, elle a adopté la rédaction proposée par le Sénat pour définir le délai dans lequel, à l'**article 13**, le Parlement était informé de la décision de faire intervenir les forces armées à l'étranger.

La Commission a souscrit à l'analyse faite par le Sénat conduisant à la suppression de la mention du terme « *limites* », d'une part, pour l'exercice du droit d'amendement (**article 18**), et du terme « *réserves* », d'autre part, pour la définition de la procédure de question préjudicielle de constitutionnalité (**article 26**), dès lors que les dispositions que recouvraient ces termes étaient elles-mêmes incluses dans les « *conditions* » que la loi organique devra, dans un cas comme dans l'autre, venir préciser.

Parallèlement, elle a suivi le Sénat dans son analyse de l'attribution de droits spécifiques à certains groupes parlementaires ajoutant à la possibilité d'en accorder aux groupes d'opposition celle d'en réserver aux groupes minoritaires, tant en ce qui concerne, en particulier, l'ordre du jour (**article 22**) que, plus généralement, les droits qui sont définis dans le règlement de chaque assemblée (**article 24**).

En outre, la Commission a adopté plusieurs des dispositions retenues par le Sénat dans des rédactions modifiées, mais sans en modifier le contenu.

L'extension du domaine de la loi aux conditions d'exercice des mandats électoraux et fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales, introduite par le Sénat à l'**article 11**, a été confirmée par la Commission, qui a, pour cette raison, effectué des coordinations relatives aux assemblées délibérantes des collectivités d'outre-mer (**article additionnel après l'article 30 quinquies**) et aux assemblées délibérantes de Nouvelle-Calédonie (**article additionnel après l'article 30 sexies**). L'**article 30 quater**, énumérant dans la Constitution les collectivités et territoires outre-mer, l'**article 30 quinquies**, relatif à l'habilitation par voie réglementaire des assemblées délibérantes des départements et régions d'outre-mer, et l'**article 30 sexies**, relatif à l'habilitation permanente du Gouvernement à adapter le droit par ordonnance dans les collectivités et territoires d'outre-mer, ont été adoptés par la Commission qui y a apporté des corrections formelles.

Parmi les dispositions de l'**article 14**, la Commission a fait sienne la rédaction du Sénat pour définir la procédure d'examen de la qualité des études d'impact, tout en précisant qu'une procédure d'arbitrage devant le Conseil constitutionnel, saisi par le président de l'assemblée intéressée ou par le Premier ministre, pourra permettre de dénouer les conflits éventuels entre le Gouvernement et la Conférence des Présidents de l'assemblée saisie.

Sous réserve d'une simplification rédactionnelle, supprimant la mention de la mesure des effets de la loi, déjà contenue dans celle de l'évaluation des politiques publiques, la Commission a confirmé la définition des missions du Parlement adoptée par le Sénat à l'**article 9**. L'**article 17**, relatif aux commissions permanentes et aux commissions spéciales, a également été adopté sans y apporter d'autre modification que rédactionnelle. C'est sous la même réserve que la Commission a adopté la disposition introduite par le Sénat à l'**article 19** pour permettre aux

Conférences des Présidents agissant conjointement de convoquer une CMP sur les dispositions d'une proposition restant en discussion, ainsi que la reconnaissance à l'**article 31 bis** du caractère spécifique de la Francophonie.

Si elle a retenu, à l'**article 32**, le qualificatif « européennes » pour désigner les résolutions fondées sur l'article 88-4 de la Constitution, elle n'a adopté l'**article 12** relatif aux résolutions parlementaires dans les termes retenus par le Sénat que dans l'attente d'examiner une nouvelle proposition du rapporteur en réponse aux interrogations soulevées, en particulier sur la possibilité de prévoir l'intervention du Conseil constitutionnel en cas de divergence d'interprétation sur la recevabilité d'une proposition de résolution dont le Gouvernement estimerait qu'elle met en cause sa responsabilité.

Enfin, la Commission a souhaité approuver le report du 1<sup>er</sup> janvier au 1<sup>er</sup> mars 2009 de l'entrée en vigueur des dispositions du présent projet de loi constitutionnelle qui nécessiteraient une modification du règlement des assemblées (**article 34**).

## **2. Le retour à certaines des dispositions retenues par l'Assemblée nationale en première lecture**

La Commission a rétabli la disposition introduite en première lecture à l'Assemblée nationale sur les langues régionales, dans un **article additionnel après l'article 30 sexies**, afin de faire figurer cette mention, non plus à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, mais dans le titre relatif aux collectivités territoriales (article 75-1 [nouveau]).

À l'**article 11**, la Commission a souhaité rétablir la possibilité offerte au législateur de fixer les règles concernant la répartition des compétences entre les ordres de juridiction tout en précisant que cette répartition devait pouvoir être justifiée par une bonne administration de la justice et sous la seule réserve de l'application de l'article 66 de la Constitution.

À l'**article 13**, dans la définition de la procédure confiant au Parlement le soin d'autoriser la prolongation des interventions militaires au-delà de quatre mois, la Commission a privilégié la simplicité de la procédure en substituant à la loi la possibilité pour l'Assemblée nationale de statuer en dernier ressort en cas de désaccord entre les deux assemblées après un seul examen de la demande.

Elle a préféré revenir au simple remplacement terminologique de l'« *urgence* » par la « *procédure accélérée* », sans que le changement de dénomination n'entraîne de conséquence sur les modalités et les conséquences de cette procédure (**articles 16, 19 et 20**).

Favorable à l'extension de l'initiative des parlementaires, la Commission a rétabli, à l'**article 19**, l'assouplissement de l'exercice du droit d'amendement en première lecture en permettant la recevabilité d'amendements ayant un lien même indirect avec les dispositions du texte soumis à la discussion.

En matière de fixation de l'ordre du jour, la Commission a souhaité revenir à la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture pour l'**article 22**, tout en retenant deux modifications introduites au Sénat, l'une confiant le soin de fixer l'ordre du jour à l'assemblée elle-même et non à sa Conférence des Présidents, l'autre réservant le jour de séance mensuel aux groupes d'opposition de l'assemblée concernée ainsi qu'aux groupes minoritaires.

De façon à favoriser l'expression du Parlement sur des politiques sectorielles ou des thèmes précis de l'actualité nationale ou internationale ainsi que le dialogue entre le Parlement et le Gouvernement, la Commission a rétabli l'**article 23 bis** permettant à ce dernier ou à un groupe parlementaire de demander que soit organisé un débat, voire un vote, sur une déclaration ministérielle ou du Premier ministre sur un sujet déterminé, sans pour autant que la responsabilité gouvernementale soit engagée.

Enfin, la Commission a rétabli la dénomination de « commission » en lieu et place de « comité » pour désigner l'instance chargée au sein de chaque assemblée de suivre les questions européennes (**article 32**), ainsi que, dans une rédaction modifiée, la possibilité pour soixante députés ou soixante sénateurs de former – et non plus seulement de demander à ce que soit formé – un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne lorsqu'ils considéreront que les institutions européennes ont méconnu le principe de subsidiarité (**article 35**).

### 3. Les voies d'un compromis

Au-delà, d'un côté, de l'adoption des dispositions du Sénat dans des termes identiques ou proches, et, de l'autre, du retour à des dispositions adoptées par l'Assemblée nationale en première lecture, la Commission a souhaité, pour toutes les autres dispositions, proposer soit un retour au texte initial du Gouvernement, soit un maintien du droit existant, soit une solution intermédiaire entre les positions prises par chaque assemblée en première lecture.

Quatre séries de dispositions méritent d'être rétablies dans le texte du Gouvernement.

Il s'agit, d'abord, de la faculté ouverte au président de chaque assemblée, d'une part, de saisir pour avis le Conseil d'État sur une proposition de loi (**article 14**) et, d'autre part, de prononcer l'irrecevabilité des amendements tant parlementaires que gouvernementaux qui ne seraient pas du domaine de la loi (**article 15**), double faculté ouverte par le présent projet de loi constitutionnelle dans sa version initiale et dans celle adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture, mais supprimée par le Sénat.

Il s'agit, ensuite, de la possibilité de fixer dans une loi organique des règles communes aux deux assemblées et au Gouvernement dans les modalités d'exercice de leur droit d'amendement respectif, de telle sorte que la procédure de discussion des projets et propositions de loi soit à la fois enrichie et plus efficace (**article 18**).

Il s'agit, enfin, de rétablir l'équilibre approuvé en première lecture par l'Assemblée nationale dans l'encadrement de la procédure de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution (**article 23**).

Par ailleurs, sur plusieurs autres sujets, la Commission a estimé plus sage de maintenir le droit en l'état et, en conséquence, de supprimer certaines des dispositions transmises par le Sénat à l'issue de la première lecture.

Parmi ces dispositions, figurent celles qui, à l'**article 11**, étendent la compétence du législateur à la détermination des principes fondamentaux de la recherche et attribuent un monopole aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale dans la détermination de l'entrée en vigueur des dispositions fiscales d'une part et des exonérations et réductions de cotisations et contributions sociales d'autre part.

La Commission n'a pas non plus retenu la disposition introduite par le Sénat à l'**article 21** prévoyant que la Cour des comptes exprime son opinion sur la sincérité des comptes de l'État et de la sécurité sociale.

La suppression de la disposition prévoyant qu'une assemblée saisie d'une proposition de loi adoptée par l'autre assemblée serait dans l'obligation de délibérer sur cette proposition de loi dans un délai de six mois a constitué un corollaire du rétablissement de la rédaction de l'Assemblée nationale concernant l'**article 22** relatif à la fixation de l'ordre du jour.

La Commission a également proposé de supprimer les dispositions introduites par le Sénat permettant à un groupe parlementaire, nonobstant sa taille et sans préjudice des prérogatives accordées à soixante députés ou soixante sénateurs, de saisir le Conseil constitutionnel soit d'un engagement international avant sa ratification (**article 24 bis**), soit d'une loi avant sa promulgation (**article 25 ter**). De surcroît, elle a souhaité que ne soient retenus ni le changement de dénomination du Conseil constitutionnel en Cour constitutionnelle, ni la suppression de ses membres de droit (**articles 24 ter** et **25**).

Les positions de l'Assemblée nationale et du Sénat en première lecture sur le dispositif permettant d'autoriser la ratification des traités d'adhésion de nouveaux États à l'Union européenne semblant difficilement conciliables – la première ayant réservé l'usage du référendum aux pays susceptibles de provoquer une augmentation de la population de l'Union de plus de cinq pour cent, la seconde ayant institué, à l'instar du texte initial du projet de loi constitutionnelle, une alternative sans condition entre la voie référendaire et la voie parlementaire sur le modèle des révisions constitutionnelles –, la Commission a jugé préférable de revenir à l'état du droit (**article 33**). En effet, ce dernier fixe pour règle le recours au référendum, mais n'exclut pas la possibilité pour le constituant d'adopter une révision constitutionnelle pour prévoir, au cas par cas, la possibilité d'y déroger, comme cela a déjà été utilisé pour exclure la Roumanie, la Bulgarie, mais également la Croatie, du champ de l'article 88-5 de la Constitution.



Enfin, pour plusieurs autres dispositions, la Commission a proposé des rédactions assurant une conciliation entre les positions exprimées par chaque assemblée lors de la première lecture.

En premier lieu, une définition enrichie de la reconnaissance, dans l'**article 1<sup>er</sup>**, du pluralisme et du rôle de tous les partis et groupements dans la vie démocratique, a été proposée par la Commission.

En deuxième lieu, concernant la procédure du référendum d'initiative conjointe, qui avait été introduite par l'Assemblée nationale en première lecture à l'**article 3 bis** et modifiée par le Sénat, la Commission a retenu une partie des modifications apportées par le Sénat – l'interdiction d'un nouveau référendum sur le même sujet dans les deux ans, la détermination des conditions de présentation de la proposition, le contrôle de constitutionnalité *a priori* de cette dernière – mais supprimé en revanche l'exigence d'un seuil minimal de participation des électeurs à la votation.

En troisième lieu, à l'**article 4**, la consultation préalable à la nomination à certains emplois ou fonctions par le Président de la République avait été confiée par le Sénat à une commission mixte paritaire, alors que l'Assemblée nationale avait prévu de la confier à une réunion des deux commissions permanentes compétentes de chaque assemblée. La Commission a rétabli une consultation des deux commissions permanentes compétentes, tout en permettant à ces commissions de se réunir et d'exprimer un avis de manière distincte, l'addition des votes permettant le cas échéant de prononcer un veto sur une proposition de nomination.

En, quatrième lieu, l'**article 6** relatif au droit de grâce avait été supprimé par le Sénat. La Commission a pris en compte les objections du Sénat, en ne rétablissant que la disposition supprimant les grâces collectives et en ne retenant pas la disposition relative à la commission chargée de donner son avis sur les recours en grâce.

En cinquième et dernier lieu, la Commission a proposé que les délais minimaux d'examen d'un texte soient maintenus, devant la première assemblée saisie, à six semaines – le Sénat avait proposé un délai de huit semaines – et portés à quatre semaines devant la seconde assemblée – le Sénat avait proposé un délai de cinq semaines et l'Assemblée nationale en première lecture un délai de trois semaines (**article 16**).

\*

\* \*

*La Commission a examiné le présent projet de loi constitutionnelle, modifié par le Sénat, au cours de sa réunion du mercredi 2 juillet 2008.*

Après l'exposé du rapporteur, une discussion générale s'est engagée.

**M. Arnaud Montebourg** a estimé que le texte du projet de loi constitutionnelle issu des travaux du Sénat posait de nombreuses difficultés. Tout d'abord, certaines dispositions critiquées par la gauche ont été adoptées dans les mêmes termes par le Sénat et ne peuvent donc plus être discutées. En outre, le groupe Socialiste s'est heurté au Sénat à des fins de non-recevoir s'agissant de l'ensemble des questions qu'il considérait comme importantes. Enfin, les quelques avancées obtenues à l'Assemblée nationale, tel le desserrement de la jurisprudence contraignante du Conseil constitutionnel en matière de droit d'amendement proposée par le rapporteur, n'ont pas été reprises par le Sénat.

Au total, le texte issu des travaux du Sénat renforce les droits de la majorité, mais pas ceux de l'opposition. Le groupe Socialiste, Radical, Citoyen et divers gauche (SRC) reste notamment très inquiet de l'encadrement du droit d'amendement prévu par l'article 18 du projet de loi, en dépit des paroles rassurantes du Président Accoyer. La perspective d'un compromis s'éloigne donc.

M. Arnaud Montebourg a regretté que la majorité de l'Assemblée nationale ait accepté de s'appuyer sur une majorité sénatoriale foncièrement conservatrice et dont la légitimité démocratique n'est pas celle des députés, pour faire passer une réforme qui disparaît dans le conservatisme. Il aurait mieux valu s'appuyer sur l'opposition afin de réaliser une vraie réforme de nos institutions : en l'état, il sera très difficile de réunir la majorité requise sur ce texte.

Pour conclure, M. Arnaud Montebourg a considéré que la réforme du collège électoral sénatorial et celle du calcul du temps de parole du Président de la République, qui vient de montrer sa volonté de reprendre en main le service public audiovisuel, sont plus que jamais nécessaires.

**M. Manuel Valls** a fait remarquer que le texte issu du Sénat éloignait la perspective d'un vote positif de l'opposition. Le Sénat a avant tout veillé à renforcer ses propres prérogatives, par exemple en ce qui concerne l'avis du Parlement sur certaines nominations.

Sur les modes de scrutin, il n'y a eu aucune avancée, y compris en ce qui concerne les futurs députés des Français établis hors de France, qui seront automatiquement acquis à la droite. De même, sur la question du temps de parole du Président de la République, qui constituait un point essentiel pour le groupe Socialiste, toutes les propositions ont été refusées. Quant au droit d'amendement, la révision le fragilise, alors qu'il s'agit d'un élément majeur sur lequel la discussion doit être approfondie.

Or, pour aboutir à l'adoption d'une réforme qui trouve une assise dans le pays, la majorité ne pouvait se contenter de rechercher à tout prix un accord avec la majorité sénatoriale mais devait également chercher à parvenir à un accord avec l'opposition, dans la transparence et non en se livrant à des tentatives de « débauchage » individuel qui n'aboutiront pas. Dès lors, l'accord n'apparaît possible que si la majorité et le Gouvernement prennent rapidement des initiatives à la fois fortes et spectaculaires.

**M. Bertrand Pancher** a craint que certaines positions trop tranchées ne conduisent à laisser passer une occasion historique d'adopter une réforme indispensable pour nos institutions. Lorsque M. Montebourg dit que le travail parlementaire s'apparente à du théâtre, il n'a pas tort, compte tenu des nombreuses contraintes qui encadrent le travail parlementaire. Or, cette réforme permettra de remédier à cette situation, en donnant, par exemple, plus de temps aux parlementaires pour étudier les textes en profondeur. Il a indiqué que les propositions faites par le rapporteur, notamment le compromis intelligent trouvé sur les référendums d'adhésion ou le retour à la limitation de l'utilisation de l'article 49, alinéa 3, sont très encourageantes. Ayant en outre rappelé les avancées substantielles obtenues dans le domaine de l'environnement, M. Bertrand Pancher a appelé ses collègues à ne pas se tromper de combat et à profiter de cette chance unique de faire évoluer en douceur les institutions.

**M. Noël Mamère** a estimé que les députés qui auraient pu être tentés de voter cette révision au cours de l'examen en première lecture doivent être définitivement guéris de cette tentation, après l'examen du texte par le Sénat. Cette révision constitue un simple « bricolage » de nos institutions et certainement pas une réforme historique, puisqu'elle ne donne pas de vrais droits à l'opposition, ne touche pas au Sénat, ni n'accorde le droit de vote aux étrangers.

M. Noël Mamère a qualifié d'imposture cette réforme destinée à permettre au Président de la République de faire croire qu'il souhaite renforcer les droits du Parlement, alors qu'il n'en est rien. Au contraire, ce dernier est amené à examiner dans l'urgence d'une session extraordinaire des textes particulièrement dangereux, comme celui sur le temps de travail, ce qui révèle le peu d'égard porté au Parlement par le chef de l'État. Pour toutes ces raisons, le groupe de la Gauche démocrate et républicaine maintiendra son opposition exprimée en première lecture.

En réponse aux différents intervenants, **le rapporteur** a estimé que le projet de loi apportait des avancées significatives et attendues sur un grand nombre de points, depuis l'accroissement des pouvoirs de contrôle du Parlement jusqu'à l'élargissement des compétences du législateur, en passant par la procédure d'avis préalable à certaines nominations.

Il a jugé que le projet de loi était fidèle aux orientations retenues initialement. Concernant la prise en compte du temps de parole du Président de la République, il a rappelé l'initiative du Président de l'Assemblée nationale sur cette question. Il a souligné que l'ancrage constitutionnel des droits de l'opposition était assuré par le projet de loi, et serait susceptible d'être précisé pendant le débat. Il a enfin émis le souhait que le texte définitivement adopté puisse recueillir une très large approbation au Congrès.

*Puis la Commission est passée à l'examen des articles restant en discussion dans le texte du Sénat.*

## EXAMEN DES ARTICLES DU PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE

M. Guy Geoffroy, président, a rappelé que conformément à l'article 108 du Règlement, la discussion en deuxième lecture des articles du projet de révision, comme tout projet de loi, est limitée à ceux pour lesquels les deux assemblées n'ont pu parvenir à un texte identique, réserve faite de ceux visant à assurer la coordination des dispositions adoptées ou à procéder à une rectification matérielle.

Il a indiqué qu'en conséquence, les amendements ne répondant pas à ces exigences, qu'ils aient été déposés à la séance ou en commission, en particulier ceux tendant à introduire des articles additionnels comportant des dispositions nouvelles, ne pouvaient être discutés et ne figuraient donc pas dans la liasse.

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

(art. 1<sup>er</sup> de la Constitution)

#### **Langues régionales**

Cet article, qui introduit dans l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution la reconnaissance des langues régionales comme un élément du patrimoine de la France, résulte d'un amendement présenté par le rapporteur et adopté par l'Assemblée nationale en première lecture. Il a été supprimé par le Sénat.

- *La position de l'Assemblée nationale en première lecture*

Le présent article résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement présenté par le rapporteur en séance publique et ayant reçu l'avis favorable du Gouvernement. Cet amendement avait pour objet de prendre en compte le souhait, exprimé par un nombre significatif de députés sur tous les bancs, à l'occasion de débats en séance publique tenus respectivement le 7 et le 13 mai 2008 à l'Assemblée nationale et au Sénat, d'inscrire dans la Constitution les langues régionales.

En introduisant dans la Constitution la mention d'un élément de notre patrimoine qui mérite tout particulièrement d'être valorisé, le rapporteur n'a pas souhaité créer de droits au profit des locuteurs et promoteurs des langues régionales autres que ceux dont ils bénéficient déjà.

La modification de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution ne devrait pas avoir non plus pour conséquence de permettre la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, adoptée le 25 juin 1992 sous les auspices du Conseil de l'Europe et entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 1998.

Comme l'a expliqué Mme Christine Albanel, ministre de la culture, lors du débat du 7 mai à l'Assemblée nationale, certaines dispositions de cette Charte posent en effet des problèmes constitutionnels. En reconnaissant un droit à

pratiquer une langue autre que le français non seulement dans la vie privée mais également dans la vie publique, elle se heurte au principe figurant à l'article 2 de la Constitution selon lequel « *la langue de la République est le français* ».

La Charte donne une assise territoriale aux langues régionales et établit ainsi un lien privilégié entre une fraction de la population et un territoire. Dans la mesure où la ratification de la Charte aurait pour conséquence de créer des droits particuliers pour des groupes spécifiques, elle serait contraire aux principes constitutionnels d'indivisibilité de la République, d'égalité devant la loi et d'unicité du peuple français.

L'introduction, à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, de la mention des langues régionales n'a pas pour objet de remettre en cause le principe de l'usage du français dans la vie publique ni de permettre que l'usage des langues régionales dans la vie publique devienne un droit et puisse contraindre par exemple les administrations à traduire l'ensemble des documents juridiques et formulaires administratifs. Il ne s'agit pas plus de reconnaître à des groupes de personnes des droits particuliers en matière linguistique, ce qui irait à l'encontre des principes constitutionnels consacrés aux articles 1<sup>er</sup> et 3 de la Constitution. En revanche, il s'agit de permettre plus aisément au législateur comme aux collectivités territoriales de promouvoir, dans le respect de la liberté individuelle, les langues régionales, leur enseignement et leur diffusion, par les médias, la signalisation...

- *La position du Sénat en première lecture*

La commission des Lois du Sénat avait adopté la disposition introduite par l'Assemblée nationale sans y apporter de modification, considérant que la reconnaissance des langues régionales au sein du patrimoine « *donnerait un fondement solide aux dispositions législatives et réglementaires, qui favorisent la protection et le développement des langues régionales, sans diminuer la place que le français occupe dans notre sphère publique (et) ne peut que renforcer le " creuset français " »* <sup>(1)</sup>.

Au cours de sa séance du 12 juin 2008, l'Académie française a voté à l'unanimité une déclaration dans laquelle elle « *en appelle à la Représentation nationale. Elle demande le retrait de ce texte dont les excellentes intentions peuvent et doivent s'exprimer ailleurs, mais qui n'a pas sa place dans la Constitution.* »

Lors de la séance publique du 18 juin 2008, des sénateurs appartenant à tous les groupes parlementaires ont proposé la suppression de la mention des langues régionales <sup>(2)</sup>.

---

(1) M. Jean-Jacques Hyest, op. cit., page 52.

(2) MM. Michel Charasse, Patrice Gélard, Jean-Luc Mélenchon, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. Adrien Gouteyron et Yves Détraigne ont chacun présenté un amendement de suppression de l'article (amendements n<sup>os</sup> 3 rectifié, 77, 145, 157, 259 rectifié tex, 260 rectifié), tandis que M. Laurent Bêteille a présenté un sous-amendement ayant le même objet.

Les arguments qui ont été avancés ont d'abord porté sur le fait que la Constitution, qui est un texte sur l'organisation des pouvoirs publics, n'est pas l'endroit pertinent pour introduire la mention des langues régionales. M. Yves Détraigne a ainsi expliqué que *« la Constitution est la loi qui régit le fonctionnement de nos institutions. Or je ne vois pas en quoi la pratique des langues régionales relève du fonctionnement de nos institutions. Plus précisément, je redoute que l'on ne prenne ensuite prétexte d'une telle disposition pour rendre obligatoire l'apprentissage des langues régionales ou pour imposer la communication des documents publics dans deux langues, le français et la langue régionale locale. Nous mettrions ainsi le doigt dans un engrenage qui conduirait à une remise en cause de notre unité nationale. »*

La seconde grande catégorie d'arguments a porté sur les conséquences que pourrait avoir l'introduction de la mention des langues régionales. Ainsi, M. Michel Charasse : *« Ou cette mention ne veut rien dire et il faut la supprimer, ou elle signifie que l'on pourrait demain considérer, par exemple, que cet élément du patrimoine nécessitant une protection particulière et renforcée, celle-ci passe nécessairement par la ratification de la Charte. Dans le premier cas, c'est inutile, dans le deuxième cas, c'est dangereux, c'est pourquoi je propose la suppression de cet article qui n'a pas sa place dans la Constitution ! »*

En réponse à ces arguments, le rapporteur a toutefois souligné que *« la disposition adoptée par l'Assemblée nationale ne diminue aucunement la place du français dans notre sphère publique, place qui est affirmée depuis l'ordonnance de Villers-Cotterêts de 1539, laquelle en a imposé l'usage aux parlements et aux tribunaux. La commission des Lois a donc considéré qu'il ne fallait pas exagérer la portée de la reconnaissance qui serait ainsi accordée aux langues régionales. »*

Enfin, de manière plus anecdotique, certains sénateurs ont fait observer que la mention de cet élément du patrimoine pourrait inciter à faire figurer également d'autres mentions peu pertinentes dans la Constitution. Ainsi, M. Yves Détraigne : *« si nous devons reconnaître l'appartenance des langues régionales à notre patrimoine, pourquoi nous limiterions-nous à celles-ci ? Pourquoi ne pas également mentionner nos paysages ou notre patrimoine bâti ? »*. Et M. Patrice Gélard : *« je ne sais pas très bien ce qu'est le patrimoine national et je crains que, si nous insérons ce type de disposition dans la Constitution, nous n'y retrouvions aussi demain la franc-maçonnerie, le christianisme, les cathédrales, toutes choses qui font aussi partie de notre patrimoine ! »*

Bien que la Commission et le Gouvernement se soient déclarés défavorables à la suppression de l'article additionnel, le Sénat a décidé cette suppression, par une majorité de deux cent seize voix en faveur de la suppression, et cent trois voix contre.

- *La position de la Commission*

La question de la réintroduction de la disposition, supprimée par le Sénat, mérite d'être posée.

S'il peut sembler légitime de vouloir donner aux langues régionales une forme de reconnaissance institutionnelle, il est néanmoins possible de se demander si la Constitution est le moyen pertinent pour assurer cette reconnaissance, ou si celle-ci ne pourrait pas être tout aussi bien assurée par une mention dans un Préambule ou une Déclaration, adossé à la Constitution mais néanmoins distinct de cette dernière. De ce point de vue, il serait possible d'attendre la remise de ses conclusions par le comité de réflexion sur le Préambule de la Constitution, présidé par Mme Simone Veil, et les suites que devrait connaître le rapport de ce comité.

Toutefois, au regard du souhait qui a été exprimé par un grand nombre de députés de voir les langues régionales inscrites dans la Constitution, et dans la mesure où la démarche a été approuvée en première lecture par l'Assemblée nationale, il serait légitime que l'Assemblée nationale rétablisse en deuxième lecture la disposition supprimée au Sénat.

La question des obstacles constitutionnels à l'adoption de dispositions législatives favorables aux langues régionales mérite par ailleurs d'être examinée avec attention. Le législateur a, à plusieurs reprises, adopté des dispositions favorables à l'enseignement des langues régionales.

Le Conseil constitutionnel, saisi de la loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse, a jugé que l'enseignement de la langue et de la culture corses dans le temps scolaire « *n'est pas contraire au principe d'égalité dès lors qu'il ne revêt pas un caractère obligatoire ; qu'il n'a pas davantage pour objet de soustraire les élèves scolarisés dans les établissements de la collectivité territoriale de Corse aux droits et obligations applicables à l'ensemble des usagers des établissements qui assurent le service public de l'enseignement ou sont associés à celui-ci* »<sup>(1)</sup>.

Il a formulé les mêmes réserves d'interprétation à l'occasion du contrôle de la loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, qui prévoyait que la langue tahitienne est enseignée dans le cadre de l'horaire normal des écoles maternelles et primaires ainsi que des établissements du second degré<sup>(2)</sup>.

---

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 91-290 DC, 9 mai 1991, Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse, considérant 37.

(2) Conseil constitutionnel, décision n° 96-373 DC, 9 avril 1996, Loi portant statut d'autonomie de la Polynésie française, considérant 92.



En 2002, la jurisprudence du Conseil constitutionnel s'est faite plus précise, puisque le caractère facultatif doit être assuré « *tant dans son principe que dans ses modalités de mise en œuvre* »<sup>(1)</sup> et tant pour les élèves que pour les enseignants<sup>(2)</sup>.

À l'occasion du contrôle de constitutionnalité de la loi de finances pour 2002, le Conseil constitutionnel a, en revanche, censuré une disposition qui prévoyait l'intégration des établissements gérés par l'association « Diwan » dans l'enseignement public, en considérant que la méthode d'enseignement pratiquée par ces établissements, dite « par immersion linguistique », était contraire à l'article 2 de la Constitution en vertu duquel « *l'usage d'une langue autre que le français ne peut être imposé aux élèves des établissements de l'enseignement public ni dans la vie de l'établissement, ni dans l'enseignement des disciplines autres que celles de la langue considérée* »<sup>(3)</sup>.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel a plus récemment conduit le législateur à renoncer à introduire dans le statut de la Polynésie française une disposition ayant pour objet de permettre aux membres de l'assemblée de la Polynésie française de s'exprimer en langue tahitienne ou dans l'une des langues polynésiennes lors des séances de cette assemblée<sup>(4)</sup>.

Mais il convient de signaler que l'introduction dans la Constitution de la mention des langues régionales n'aurait pas de conséquence sur la jurisprudence actuelle du Conseil constitutionnel, dans la mesure où les dispositions constitutionnelles relatives à la langue officielle de la République ainsi que celles relatives à l'indivisibilité de la République, l'égalité devant la loi et l'unicité du peuple français ne sont pas modifiées.

La Commission a *maintenu la suppression* de cet article, au bénéfice de l'adoption d'un amendement après l'article 30 *sexies* du projet de loi constitutionnelle introduisant la disposition sur l'appartenance des langues régionales au patrimoine de la France dans le titre XII de la Constitution relatif aux collectivités territoriales.

---

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2001-454 DC, 17 janvier 2002, Loi relative à la Corse, considérant 25.

(2) Ibid., considérant 24.

(3) Conseil constitutionnel, décision n° 2001-456 DC, 27 décembre 2001, Loi de finances pour 2002, considérant 50.

(4) Voir les débats au Sénat puis à l'Assemblée nationale sur l'article 12 du projet de loi organique tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française (respectivement Journal officiel Débats Sénat, séance du 12 novembre 2007, pages 4490 et 4491, et Journal officiel Débats Assemblée nationale, troisième séance du 22 novembre 2007).

*Article 1<sup>er</sup> B (nouveau)*  
(art. 1<sup>er</sup> de la Constitution)

**Égal accès des femmes et des hommes  
aux responsabilités politiques, professionnelles et sociales**

• *La position du Sénat en première lecture*

Pour des raisons de cohérence rédactionnelle, le Sénat, dans sa séance du 18 juin 2008, à l’initiative de sa commission des Lois <sup>(1)</sup>, a adopté, avec un avis favorable du Gouvernement, le présent article qui rassemble au sein de l’article 1<sup>er</sup> de la Constitution :

— la proclamation du principe en vertu duquel la loi favorise l’égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités professionnelles et sociales inscrit par l’Assemblée nationale en première lecture à l’article 34 de la Constitution modifié par l’article 11 du présent projet de loi constitutionnelle <sup>(2)</sup> ;

— par coordination, la proclamation du principe en vertu duquel la loi favorise l’égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives inscrit, dans l’état du droit, dans le dernier alinéa l’article 3 de la Constitution, disposition introduite par la révision constitutionnelle du 8 juillet 1999 <sup>(3)</sup>.

• *La position de la Commission*

Le regroupement proposé par le Sénat des dispositions relatives à l’égal accès des femmes et des hommes dans un même alinéa à l’article 1<sup>er</sup> de la Constitution, qu’il s’agisse de l’accès à des fonctions politiques, professionnelles ou sociales, constitue une amélioration indéniable de l’organisation de notre Constitution, dès lors que ce type de dispositions trouve plus sûrement sa place en préambule que dans le titre I<sup>er</sup> relatif à la souveraineté.

La Commission a *rejeté* l’amendement n° 3 de M. Patrice Debray consacrant le principe de respect de la dignité humaine.

La Commission a ensuite été saisie d’un amendement de M. Noël Mamère tendant à interdire les distinctions fondées sur le sexe ou l’orientation sexuelle, son auteur ayant jugé nécessaire de lutter contre toutes les formes de discriminations, notamment celles qui se produisent fréquemment dans la société actuelle. Le rapporteur ayant rappelé que cet objectif est satisfait par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales, la Commission a *rejeté* cet amendement.

---

(1) Amendement n° 509.

(2) Voir commentaires sur l’article 11 du présent projet de loi constitutionnelle modifiant l’article 34 de la Constitution, page 105.

(3) Loi constitutionnelle n° 99-569 du 8 juillet 1999 relative à l’égalité entre les femmes et les hommes.

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Arnaud Montebourg tendant à supprimer le mot « race », au motif qu'il n'a pas de légitimité scientifique, le rapporteur ayant rappelé que M. Robert Badinter avait jugé cette mention importante pour lutter contre les discriminations.

Puis elle a été saisie d'un amendement de M. Noël Mamère prévoyant que la loi « *assure* » et non plus « *favorise* » l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux, son auteur ayant estimé que cette rédaction permettrait une meilleure représentation des femmes. Le rapporteur ayant jugé qu'un tel objectif est impossible à atteindre en pratique, la Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a *adopté* l'article 1<sup>er</sup> B sans modification.

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

(art. 4 de la Constitution)

#### **Garantie du pluralisme politique**

Dans le texte initial du projet de loi constitutionnelle, le présent article complétait l'article 4 de la Constitution pour inscrire dans la Constitution les notions de majorité, définie comme l'ensemble des partis et groupements politiques qui ont déclaré soutenir le Gouvernement, et *a contrario* de minorité, de telle sorte que des droits particuliers puissent être attribués par la loi à cette dernière.

- *La position de l'Assemblée nationale en première lecture*

La commission des Lois a considéré, d'une part, que la disposition initiale du présent projet de loi constitutionnelle ne présentait qu'une utilité marginale par rapport à la proclamation d'un authentique statut de l'opposition parlementaire tel que défini par l'article 24 du présent projet de loi constitutionnelle qui insère un article 51-1 nouveau dans la Constitution, et, d'autre part, que la définition respective des partis et groupements politiques de la majorité et ceux de l'opposition en référence au soutien au Gouvernement au niveau national n'avait pas nécessairement une grande pertinence.

C'est pourquoi elle a proposé une rédaction qui permettait à la fois de reconnaître des droits spécifiques aux partis et groupements politiques qui ne participent pas de la majorité dans les assemblées parlementaires et locales, ce qui permettait à la fois d'échapper à la définition restrictive et incertaine de la déclaration de soutien au Gouvernement – ce qui n'excluait pas d'organiser un système plus précis dans la loi – et de couvrir le champ national et le champ local.

La commission des Lois, par la voix de son rapporteur, a retiré son amendement au profit d'un amendement porté par le groupe Nouveau Centre et qui substitue à la définition par la loi de droits particuliers pour les partis de l'opposition le principe plus général selon lequel « *la loi garantit la participation des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation* ». En adoptant au cours de sa deuxième séance du 22 mai 2008 cet amendement, l'Assemblée nationale a offert la possibilité au législateur d'accorder des droits aux partis qui ne sont pas représentés au Parlement, en particulier en matière de financement.

Ainsi, la disposition reconnaissant des droits spécifiques aux groupes parlementaires qui ne déclarent pas participer de la majorité (article 51-1 de la Constitution) est plus clairement distinguée de celle attribuant des droits à l'ensemble des partis politiques, qu'ils bénéficient ou non d'une représentation au Parlement (article 4 de la Constitution).

- *La position du Sénat en première lecture*

Tout en approuvant cette disposition, la commission des Lois du Sénat a souhaité la compléter en précisant que le principe ainsi proclamé devait être mis en œuvre dans le respect du pluralisme, qui serait ainsi explicitement reconnu par la Constitution. Est ainsi expressément reprise une des motivations des députés auteurs de l'amendement qui ont souhaité, dans son exposé sommaire, que la loi puisse accorder aux partis « *des règles particulières en matière de financement des partis politiques afin de favoriser le pluralisme démocratique<sup>(1)</sup> en garantissant leurs moyens de fonctionnement quel que soit le rapport de force électoral du moment* »<sup>(2)</sup>.

Le Sénat, avec un avis favorable du Gouvernement, a suivi sa commission des Lois. Le même amendement procédait à une coordination, remplaçant dans le second alinéa de l'article 4 de la Constitution une référence « *au dernier alinéa de l'article 3* » par une référence « *au second alinéa de l'article 1<sup>er</sup>* », dès lors que le Sénat a déplacé les dispositions relatives à l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives de l'article 3 à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution.

- *La position de la Commission*

Le rapporteur propose d'ajouter à la notion de pluralisme celle d'équité dans la participation des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation. ». Ainsi, la Commission a *adopté* un amendement de précision présenté par celui-ci (**amendement n° 4**), puis l'article 1<sup>er</sup> ainsi rédigé.

---

(1) *C'est nous qui soulignons.*

(2) *Amendement n° 96.*

*Article 2*

(art. 6 de la Constitution)

**Limitation du nombre de mandats présidentiels consécutifs**

Cet article, s'éloignant des préconisations du « comité Balladur » qui n'avait rien proposé en la matière, prévoit qu'un même Président de la République ne pourra accomplir plus de deux mandats consécutifs, là où, dans l'état du droit, il peut être réélu sans limitation.

• *La position de l'Assemblée nationale en première lecture*

L'Assemblée nationale a considéré que cette disposition qui permettait à une même personne d'assurer la Présidence de la République pendant un maximum de dix années consécutives méritait d'être retenue dès lors qu'elle pouvait apparaître comme un contrepoids efficace au rôle central qu'assume le Président de la République dans les institutions de la V<sup>e</sup> République. Elle présente ainsi l'avantage d'équilibrer les conséquences qui ont suivi l'adoption du quinquennat et la décision d'inverser le calendrier électoral, ce dernier assurant de manière quasi certaine que l'élection du Président précède toujours celle de l'Assemblée nationale.

À l'initiative de M. Gérard Charasse et avec un avis favorable du Gouvernement et du rapporteur de la Commission, au cours de sa troisième séance du 22 mai 2008, l'Assemblée nationale a adopté une rédaction de cet article qui permettait d'éviter l'utilisation du terme « *accomplir* », qui pouvait laisser penser que la limitation proposée ne vaudrait pas si le troisième mandat était écourté. Ainsi, « *nul ne peut être élu plus de deux fois consécutivement* ».

• *La position du Sénat en première lecture*

La commission des Lois du Sénat a approuvé cette disposition tout en revenant à la rédaction du Gouvernement en substituant au verbe « *accomplir* », dont l'ambiguïté demeurerait, le verbe « *exercer* »<sup>(1)</sup>. Le Sénat, lors de sa séance du 19 juin 2008, a approuvé cette modification, malgré un avis défavorable du Gouvernement qui, par la voix de la garde des Sceaux, a souligné que l'« *amendement est certes meilleur que le texte initial, mais le Gouvernement était favorable à la rédaction de l'Assemblée nationale, qui lève toute ambiguïté : nul ne peut se faire élire une troisième fois consécutive. C'est bien la participation à l'élection qui est interdite, non l'exercice du mandat.* »

Il reste que, comprise de manière littérale, la référence faite au mandat pourrait ne pas interdire à une même personne de se faire élire une troisième fois, quand bien même elle n'exercerait pas de troisième mandat.

---

(1) Amendement n° 97.

- *La position de la Commission*

Plus sûrement que la référence à l'exercice du mandat, la référence à l'élection permettait de fonder le refus pour le Conseil constitutionnel d'enregistrer une candidature. En effet, si seul l'exercice du mandat est visé, alors l'égalité de tous devant le suffrage proclamée par l'article 3 de la Constitution et déduite de l'article VI de la Déclaration de 1789 qui implique la possibilité pour tous d'être élu s'imposerait et refuser une candidature au titre de la disposition retenue par le Sénat s'avérerait plus délicat.

C'est d'ailleurs le stade de l'élection qui est mentionné par toutes les Constitutions qui connaissent un dispositif comparable à celui que le Président de la République a souhaité introduire dans le présent projet de révision.

Ainsi, la Constitution de la Finlande, dans son article 54, dispose qu'« *une même personne peut être élue à la Présidence pour l'exercice de deux mandats consécutifs au plus* ». La Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne, dans son article 54, précise que « *la durée des fonctions du Président fédéral est de cinq ans* » et qu'« *une seule réélection immédiate est permise* ». Dans son article 30, la Constitution hellène prescrit que « *la réélection de la même personne n'est permise qu'une seule fois* ». Selon l'Amendement XXII à la Constitution des États-Unis, « *nul ne pourra être élu à la Présidence plus de deux fois* ». En application de l'article 123 de la Constitution du Portugal, « *le Président de la République ne peut être réélu pour un troisième mandat consécutif, ni pendant les cinq années suivant le terme du second mandat consécutif* ». L'article 127 de la Constitution de la Pologne prescrit que « *le Président de la République est élu pour cinq ans et ne peut être réélu qu'une seule fois* ». En vertu de l'article 12 de la République d'Irlande, « *une personne qui occupe ou a occupé la charge de Président est rééligible à ce poste une fois, mais une fois seulement* ».

En outre, le dispositif de limitation du cumul des mandats en droit français montre que les restrictions apportées à l'exercice d'un mandat n'empêchent en rien l'élection de se produire.

Néanmoins, l'objectif de la disposition dans la rédaction du Sénat étant parfaitement clair – une même personne ne pourra être Président de la République plus de deux fois de suite –, elle peut être retenue sans dommage.

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Noël Mamère interdisant d'exercer plus de deux mandats présidentiels, même non consécutifs.

Elle a *adopté* l'article 2 sans modification.

*Article 3 bis*

(art. 11 de la Constitution)

**Référendum d'initiative populaire et parlementaire et élargissement du champ du référendum**

Le Sénat a adopté, après y avoir apporté quelques modifications, le présent article additionnel introduit à l'Assemblée nationale sur proposition de M. Arnaud Montebourg et ayant pour objet de créer une nouvelle procédure d'examen d'une proposition de loi, après que celle-ci a reçu l'appui d'un dixième des électeurs régulièrement inscrits sur les listes électorales.

Le Sénat a, par ailleurs, regroupé à l'article 3 *bis* les dispositions qui figuraient dans trois articles additionnels distincts (3 *bis*, 3 *ter* et 3 *quater*), de manière cohérente, dans la mesure où ces articles additionnels modifiaient tous trois l'article 11 de la Constitution.

L'article 3 *bis* comprend donc désormais d'une part un 1<sup>o</sup> relatif à l'extension du champ des projets de loi pouvant faire l'objet d'un référendum, comme le prévoyait l'article 3 *ter* adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, d'autre part un 2<sup>o</sup> et un 3<sup>o</sup> relatifs à la procédure du référendum d'initiative partagée et correspondant, avec quelques modifications, aux articles 3 *bis* et 3 *quater* adoptés par l'Assemblée nationale.

**1. L'extension du champ des projets de loi référendaire**

- *La position de l'Assemblée nationale en première lecture*

À l'initiative de notre collègue Bertrand Pancher, l'Assemblée nationale avait adopté en première lecture, avec l'avis favorable du Gouvernement, un article additionnel 3 *ter*, prévoyant l'élargissement du domaine des lois référendaires aux projets de loi portant sur des réformes relatives à la politique environnementale et aux services publics qui y concourent.

Limité dans un premier temps aux seuls projets de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics ou tendant à autoriser la ratification d'un traité, le domaine des lois référendaires a déjà été étendu une première fois, par la révision constitutionnelle du 4 août 1995, aux réformes relatives à la politique économique ou sociale de la Nation et aux services publics qui y concourent<sup>(1)</sup>. Cette extension du champ d'application du référendum législatif était très large, mais, en dépit de cela, aucun référendum n'a été organisé depuis lors sur ce fondement.

---

(1) *Loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995 portant extension du champ d'application du référendum, instituant une session parlementaire ordinaire unique, modifiant le régime de l'inviolabilité parlementaire et abrogeant les dispositions relatives à la Communauté et les dispositions transitoires.*

La disposition retenue par l'Assemblée nationale en première lecture s'inscrit dans le mouvement constitutionnel et législatif de reconnaissance du caractère primordial des questions environnementales. À ce titre, il convient de citer la loi constitutionnelle du 1<sup>er</sup> mars 2005 qui a adossé à la Constitution une Charte de l'environnement. Selon l'article 7 de cette Charte, « *toute personne a le droit, dans les conditions et limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* »<sup>(1)</sup>. Le présent article additionnel permet de prolonger ce principe en permettant à tout citoyen de participer par la voie référendaire à l'adoption de dispositions législatives en matière environnementale.

- *La position du Sénat en première lecture*

Sans y apporter de modification, le Sénat a adopté cette disposition, tout en la faisant figurer au 1<sup>o</sup> de l'article 3 *bis*, de telle sorte que les différentes modifications de l'article 11 de la Constitution figurent dans un seul article du projet de loi.

- *La position de la Commission*

La principale difficulté que serait susceptible de poser la disposition est celle du champ exact couvert par les projets de loi sur des réformes relatives à la politique environnementale et aux services publics qui y concourent. En toute hypothèse, il peut sembler qu'un projet de loi en matière agricole, un projet de loi sur l'eau, un projet de loi sur les parcs naturels ou les espaces naturels protégés, un projet de loi sur les organismes génétiquement modifiés, puissent entrer dans le champ des « *réformes relatives à la politique environnementale* ». En revanche, il ne serait pas possible de considérer qu'un projet de loi relatif à un parc naturel déterminé entre dans le champ des projets pouvant être soumis à référendum, car, bien que concernant directement une question environnementale, il n'aurait pas un objet d'une généralité suffisante pour être considéré comme une réforme de politique environnementale.

## **2. La procédure d'examen d'une proposition de loi soutenue par un cinquième des parlementaires et un dixième des électeurs**

- *Les propositions successives en matière d'initiative populaire des lois*

Le « comité Balladur » a proposé d'« *instaurer un droit d'initiative populaire* »<sup>(2)</sup>, à l'initiative d'un cinquième des parlementaires, soutenus par un dixième des électeurs. Cette initiative, portant sur l'un des objets prévus pour les lois référendaires (ratification d'un traité, organisation des pouvoirs publics, réforme à caractère économique ou social et services publics qui y concourent), se-

---

(1) Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1<sup>er</sup> mars 2005 relative à la Charte de l'environnement.

(2) « Comité Balladur », op. cit., pages 74 à 76.



rait contrôlée par le Conseil constitutionnel, chargé de vérifier la conformité à la Constitution de la proposition de loi et d'organiser la collecte et la vérification des signatures. Une fois la validité de l'initiative reconnue par le Conseil constitutionnel, cette initiative devrait faire l'objet d'un examen par les deux assemblées du Parlement dans un délai d'un an. À défaut de cet examen, la proposition de loi serait obligatoirement soumise à référendum par le Président de la République.

Il convient de signaler que la proposition du « comité Balladur » est dans une très large mesure inspirée de la proposition de référendum d'initiative minoritaire du « comité Vedel »<sup>(1)</sup>, qui prévoyait déjà de la même manière :

— un champ d'application correspondant à celui visé au premier alinéa de l'article 11 de la Constitution ;

— une initiative combinant un cinquième des membres du Parlement et un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales, « *pour ne pas déposséder la représentation nationale de son rôle légitime dans le vote de la loi* » ;

— un contrôle de la conformité à la Constitution de la proposition de loi par le Conseil constitutionnel, également chargé d'organiser la collecte des pétitions des électeurs et la vérification de leur nombre et de leur validité ;

— la possibilité pour le Parlement d'adopter la proposition de loi avant qu'elle ne soit soumise au référendum.

En revanche, la proposition du « comité Vedel » était plus audacieuse sur un point : elle n'accordait au Parlement qu'un délai de quatre mois pour adopter la proposition de loi, faute de quoi le référendum était organisé. Pour sa part, le dispositif proposé par le « comité Balladur » prévoit que le simple examen (et non l'adoption) de la proposition dans un délai d'un an par les deux assemblées du Parlement suffit à éviter l'organisation du référendum.

Le projet de loi constitutionnelle portant révision de la Constitution du 4 octobre 1958 et relatif à l'organisation des pouvoirs publics, déposé au Sénat le 11 mars 1993, avait repris la proposition du « comité Vedel », tout en y apportant des modifications significatives : l'initiative du référendum revenait aux seuls électeurs, mais devait recueillir les signatures d'un cinquième d'entre eux, répartis dans l'ensemble des départements et territoires ; le référendum ne devait pas viser à modifier ou abroger une loi promulguée depuis moins de cinq ans ou à consulter les citoyens sur un texte déjà rejeté par référendum depuis moins de cinq ans.

---

(1) « Comité Vedel », op. cit., page 35.

À l'occasion de la révision constitutionnelle du 4 août 1995, M. Pierre Mazeaud avait jugé la proposition du « comité Vedel » insatisfaisante, « *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 de 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* »<sup>(1)</sup>.

Une autre source d'inspiration de l'article additionnel adopté par l'Assemblée nationale doit être recherchée dans la révision constitutionnelle du 28 mars 2003<sup>(2)</sup>. L'article 72-1 de la Constitution, tel qu'issu de cette révision, a introduit l'initiative populaire dans notre droit constitutionnel, en prévoyant, d'une part, le droit de pétition des électeurs de chaque collectivité pour demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante d'une question relevant de sa compétence et, d'autre part, la possibilité, à l'initiative des collectivités territoriales, d'organiser des référendums décisionnels locaux, et non plus de simples référendums consultatifs<sup>(3)</sup>. Une loi organique du 1<sup>er</sup> août 2003 est venue préciser les conditions dans lesquelles ces référendums locaux doivent être organisés<sup>(4)</sup>. La présente disposition crée pour sa part une initiative populaire à l'échelle de la Nation et en étroite liaison avec le Parlement.

- *La position de l'Assemblée nationale en première lecture*

Plusieurs amendements identiques présentés par des députés membres de chacun des cinq groupes politiques de l'Assemblée nationale<sup>(5)</sup> ont proposé de créer une nouvelle procédure d'examen d'une proposition de loi, après que celle-ci a reçu l'appui d'un dixième des électeurs régulièrement inscrits sur les listes électorales. L'amendement présenté par M. Arnaud Montebourg, après avoir été sous-amendé à l'initiative du rapporteur et avoir reçu un avis favorable du Gouvernement, a été adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

La disposition qui a été introduite reprend la proposition n° 67 précitée du « comité Balladur »<sup>(6)</sup> : à l'initiative d'un cinquième des parlementaires, soutenus par un dixième des électeurs, un référendum doit être organisé sur un objet mentionné au premier alinéa de l'article 11 de la Constitution, dès lors que les deux assemblées du Parlement n'ont pas examiné cette initiative dans un délai d'un an à compter de sa transmission.

---

(1) M. Pierre Mazeaud, Rapport fait au nom de la commission des Lois sur le projet de loi constitutionnelle portant extension du champ d'application du référendum, instituant une session parlementaire ordinaire unique et modifiant le régime de l'inviolabilité parlementaire, *Assemblée nationale, X<sup>e</sup> législature, n° 2138, 5 juillet 1995, page 12.*

(2) *Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.*

(3) *Les référendums consultatifs locaux, d'abord simple pratique, ont reçu un cadre législatif en 1992.*

(4) *Loi organique n° 2003-705 du 1<sup>er</sup> août 2003 relative au référendum local.*

(5) Respectivement MM. Christian Vanneste, François Sauvadet, Noël Mamère, Jean-Claude Sandrier et Arnaud Montebourg.

(6) « Comité Balladur », op. cit., pages 74 à 76.

Sur proposition du rapporteur, un sous-amendement a permis de préciser et de modifier l'amendement présenté par M. Arnaud Montebourg sur plusieurs points.

L'initiative doit prendre la forme d'une « proposition de loi » en bonne et due forme *ab initio* et respecter, par conséquent, les règles relatives au dépôt et à la recevabilité des propositions de loi. Dans l'hypothèse où, après avoir recueilli l'appui d'un cinquième des parlementaires (soit cent quatre-vingt-cinq députés ou sénateurs, sans que ces parlementaires soient exclusivement membres de l'une ou l'autre chambre) et d'un dixième des électeurs (soit plus de 4 millions de signatures), le Parlement serait tenu d'examiner la proposition de loi ; l'assemblée sur le bureau de laquelle la proposition de loi a été déposée en serait d'abord saisie, afin d'éviter des examens croisés de la même proposition.

Le sous-amendement a également permis de prévoir que la proposition de loi ne doit pas avoir pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an, cela afin d'éviter que ce référendum ne devienne une arme de contestation d'une nouvelle législation et pour ainsi dire d'obstruction du travail du législateur.

Le contrôle de la validité de la procédure est confié au Conseil constitutionnel, de manière cohérente dans la mesure où il est le juge des opérations référendaires. Mais cette nouvelle compétence, non délimitée, aurait pu être difficile à mettre en œuvre si aucun aménagement ni aucune aide n'avaient été prévus pour assister le Conseil constitutionnel. Le sous-amendement a donc proposé de laisser au législateur organique le soin de préciser les conditions dans lesquelles le Conseil constitutionnel contrôlerait la régularité de la procédure.

Le sous-amendement a enfin confié au législateur organique le soin de fixer les délais dans lesquels la proposition de loi appuyée par un dixième des électeurs devra être examinée par le Parlement. Il sera en tout état de cause nécessaire que le temps accordé au Parlement pour examiner la proposition de loi en première lecture soit suffisant pour prendre en compte l'éventuelle suspension des travaux parlementaires (du dernier jour ouvrable de juin au premier jour ouvrable d'octobre) et les délais imposés pour la discussion d'une proposition de loi par l'article 42 de la Constitution dans sa rédaction résultant de l'article 16 du présent projet (discussion devant la seconde assemblée saisie à l'expiration d'un délai à compter de sa transmission). Par ailleurs, il ne serait pas satisfaisant que l'examen de la proposition de loi intervienne concomitamment avec certaines élections.

- *La position du Sénat en première lecture*

Lors de sa séance du 19 juin 2008, le Sénat a confirmé le dispositif adopté par l'Assemblée nationale, tout en y apportant des modifications et en adoptant un article additionnel <sup>(1)</sup> soumettant la proposition de loi à un contrôle de constitutionnalité *a priori*, avant qu'elle ne fasse l'objet d'un référendum.

À l'initiative de sa commission des Lois, le Sénat a ainsi complété le renvoi au législateur organique du soin de préciser les conditions du contrôle par le Conseil constitutionnel de la régularité de l'initiative par un renvoi à ce même législateur de la détermination des conditions de présentation de l'initiative <sup>(2)</sup>. Cet ajout permettra à ce dernier, par exemple, de prévoir qu'il sera impossible de présenter une initiative à une date trop rapprochée d'une échéance électorale. Il permettra de la même manière de prévoir que le recueil du soutien d'un dixième des électeurs devra intervenir dans un délai déterminé à compter du dépôt de la proposition de loi <sup>(3)</sup>.

L'amendement de la commission des Lois a également introduit une nouvelle exigence relative aux conditions de participation des électeurs permettant l'adoption de la proposition de loi par voie référendaire. Par une première rectification, sur la suggestion de M. Patrice Gélard, l'amendement prévoyait d'appliquer une exigence de participation d'au moins la moitié des électeurs, à l'instar de l'exigence qui s'applique en matière de référendum local <sup>(4)</sup>. Par une deuxième rectification en séance publique, sur proposition de M. Michel Charasse, l'amendement adopté par le Sénat a prévu que l'adoption de la proposition de loi soumise à référendum serait soumise à une exigence de seuil de participation des électeurs fixé par la loi organique.

Le Sénat a également adopté un sous-amendement présenté par M. Michel Charasse ayant pour objet d'interdire de soumettre une nouvelle proposition de loi à référendum dès lors qu'une précédente proposition portant « *sur le même sujet* » a été soumise à référendum il y a de cela moins de deux années <sup>(5)</sup>. L'objectif de cette disposition est d'éviter que la procédure référendaire ne puisse donner lieu à un débat récurrent sur un même sujet. Cette intention légitime posera néanmoins la question de la manière selon laquelle il conviendra d'apprécier qu'une proposition de loi référendaire portera « *sur le même sujet* » qu'une précédente.

---

(1) Voir commentaires sur l'article 25 bis du présent projet de loi constitutionnelle, page 166.

(2) Amendement n° 98 rectifié bis.

(3) Dans la Constitution de la Confédération helvétique, les articles qui prévoient des initiatives populaires fixent un délai de dix-huit mois à compter de la publication officielle de l'initiative pour recueillir les signatures exigées (articles 138 et 139).

(4) En vertu de l'article L.O. 1112-7 du code général des collectivités territoriales, « le projet soumis à référendum local est adopté si la moitié au moins des électeurs inscrits a pris part au scrutin et s'il réunit la majorité des suffrages exprimés ».

(5) Sous-amendement n° 502.

Bien que la rédaction ne le précise pas explicitement, il conviendra, pour le contrôle de la régularité de l'initiative, de ne considérer comme « *électeurs inscrits sur les listes électorales* » que les citoyens français détenteurs du droit de vote et inscrits sur les listes électorales. Les étrangers communautaires, qui détiennent le droit de vote aux élections municipales en vertu de l'article 88-3 de la Constitution, ne pourront pas être signataires du soutien à une proposition de loi afin de demander qu'elle soit soumise à référendum. Cette exclusion se déduit du fait que l'article 3 de la Constitution définit les électeurs comme étant « *tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques* ». En outre, le soutien à la proposition de loi, de même que la participation ultérieure au référendum pour l'adoption de cette proposition de loi, participe à l'exercice de la souveraineté nationale, laquelle, en vertu de l'article 3 de la Constitution, « *appartient au peuple* ».

- *La position de la Commission*

La procédure du référendum d'initiative partagée est innovante : si elle n'entre pas dans les habitudes de la pratique démocratique en France, celle-ci pourrait y gagner et s'enrichir d'un nouvel instrument favorable à l'exercice de la citoyenneté.

Il convient néanmoins de souligner que le nouvel instrument juridique qui est créé par le présent article n'assure pas aux citoyens qu'un référendum sera systématiquement organisé, puisque le référendum ne sera obligatoire que dans la mesure où l'une ou l'autre des assemblées du Parlement, ou les deux assemblées du Parlement, n'auront pas examiné en première lecture la proposition de loi dans un délai fixé par la loi organique. Cette absence d'examen par les assemblées du Parlement d'une proposition de loi ayant recueilli un nombre significatif de signatures semble d'autant moins probable qu'en vertu de l'article 22 du présent projet de loi constitutionnelle, chaque assemblée pourra fixer librement une fraction substantielle de l'ordre du jour.

Le fait que l'une ou l'autre des assemblées du Parlement – ou les deux – rejette la proposition de loi, ou qu'après une lecture dans chacune des deux assemblées, la proposition de loi demeure en navette et ne soit plus inscrite à l'ordre du jour, ne permettrait pas au Président de la République de soumettre la proposition de loi au référendum. Si la proposition de loi était adoptée en termes conformes par les deux assemblées, le cas échéant après plusieurs lectures, elle serait promulguée et deviendrait une loi sans qu'il soit nécessaire – ni même possible – de la soumettre au préalable à un référendum.

Une question susceptible de se poser lors de l'application de la disposition concerne la possibilité ou non de soumettre à la procédure introduite à l'article 11 de la Constitution une proposition de loi organique. La jurisprudence constante du Conseil constitutionnel se refuse à un contrôle de constitutionnalité des lois adop-

tées par voie référendaire<sup>(1)</sup>, tandis que l'article 61 et l'article 46 de la Constitution prévoient tous deux que les lois organiques doivent systématiquement être soumises au Conseil constitutionnel avant leur promulgation. Toutefois, la rédaction proposée par le présent article prévoit de confier au Conseil constitutionnel le soin de contrôler le respect des dispositions relatives à la présentation et au contenu de la proposition de loi et le Sénat a également adopté un article additionnel prévoyant un contrôle de la conformité à la Constitution de la proposition de loi avant qu'elle ne soit soumise à référendum<sup>(2)</sup>. Par conséquent, il reviendrait au Conseil constitutionnel, chargé de vérifier la conformité à la Constitution d'une proposition de loi organique destinée à être soumise à référendum, d'apprécier dans quelle mesure une telle proposition de loi serait susceptible de faire l'objet de la procédure d'adoption référendaire.

Enfin, en posant une exigence de participation minimale des électeurs pour permettre l'adoption de la proposition de loi à l'issue d'un référendum s'étant conclu par une majorité de votes positifs, la rédaction du Sénat soulève la question de l'application d'une telle exigence pour l'adoption d'un projet de loi par voie référendaire.

Il pourrait, en effet, sembler peu satisfaisant de laisser subsister une procédure d'adoption des projets de loi référendaires distincte de la nouvelle procédure d'adoption des propositions de loi référendaires – sauf à considérer qu'une proposition de loi, alors même qu'elle est soutenue par un cinquième des parlementaires et un dixième des électeurs, justifie plus de défiance qu'un projet de loi soutenu par le seul Gouvernement.

Il convient à ce titre de rappeler que le projet de loi sur la Nouvelle-Calédonie, soumis à référendum le 6 novembre 1988<sup>(3)</sup>, n'aurait pas répondu à un critère de participation d'une moitié au moins des électeurs. C'est la raison pour laquelle il est sans aucun doute préférable de supprimer le seuil de participation des électeurs au référendum visant à l'adoption d'une proposition de loi.

---

(1) *Le Conseil constitutionnel considère que* « l'article 61 de la Constitution donne au Conseil constitutionnel mission d'apprécier la conformité à la Constitution des lois organiques et des lois ordinaires qui, respectivement, doivent ou peuvent être soumises à son examen, sans préciser si cette compétence s'étend à l'ensemble des textes de caractère législatif, qu'ils aient été adoptés par le peuple à la suite d'un référendum ou qu'ils aient été votés par le Parlement, ou si, au contraire, elle est limitée seulement à cette dernière catégorie ; que, toutefois, au regard de l'équilibre des pouvoirs établi par la Constitution, les lois que celle-ci a entendu viser dans son article 61 sont uniquement les lois votées par le Parlement et non point celles qui, adoptées par le Peuple français à la suite d'un référendum contrôlé par le Conseil constitutionnel au titre de l'article 60, constituent l'expression directe de la souveraineté nationale » (*décision n° 92-313 DC du 23 septembre 1992, Loi autorisant la ratification du Traité sur l'Union européenne, considérant 2*). *Plus anciennement, décision n° 62-20 DC du 6 novembre 1962, Loi relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, adoptée par le référendum du 28 octobre 1962, considérant 2*.

(2) *Voir commentaires sur l'article 25 bis du présent projet de loi constitutionnelle qui modifie l'article 61 de la Constitution, page 166.*

(3) *Les résultats de ce référendum étaient largement positifs (79,99 % de votes favorables), mais seuls 14 millions d'électeurs avaient participé au vote, pour un total de 38 millions d'électeurs (soit 36,89 % de participation).*

La Commission a été saisie d'un amendement de M. Christian Vanneste permettant de soumettre au référendum toute proposition d'importance nationale. Son auteur a jugé pertinente la création du référendum d'initiative populaire et souhaité que les citoyens, qui sont de mieux en mieux informés, soient plus souvent consultés directement. Il a proposé de reprendre la notion de proposition d'importance nationale, qui figure dans la Constitution irlandaise et qui pourrait concerner, par exemple, certains élargissements de l'Union européenne. Le rapporteur a jugé peu claire la notion d'« importance nationale » et a rappelé que le champ du référendum est déjà très large, puisqu'il englobe l'organisation des pouvoirs publics, la politique économique, sociale et environnementale et les services publics de la nation, ainsi que la ratification de traités internationaux. La Commission a alors *rejeté* cet amendement.

La Commission a ensuite été saisie d'un amendement de M. Arnaud Montebourg prévoyant, d'une part, l'obligation pour le Parlement de se saisir dans un délai de six mois d'une proposition de loi soutenue par un dixième des électeurs et supprimant, d'autre part, la mention d'un seuil de participation des électeurs et l'interdiction de soumettre une nouvelle proposition de référendum sur le même sujet pendant un délai de deux ans après l'échec d'un référendum. Le rapporteur a expliqué que cet amendement serait partiellement satisfait par un amendement ultérieur, qui supprime le seuil de participation, et a jugé plus souple de renvoyer le délai d'examen de la proposition à une loi organique, pour tenir compte des périodes hors session. Après que M. Arnaud Montebourg s'est opposé au renvoi à une loi organique, pour laquelle l'accord du Sénat est requis, la Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur supprimant le seuil de participation (**amendement n° 5**).

Puis elle a *adopté* l'article 3 *bis* ainsi rédigé.

#### *Article 3 ter*

(art. 11 de la Constitution)

### **Référendum en matière environnementale**

Le présent article additionnel résultait d'un amendement présenté par notre collègue Bertrand Panher et adopté par l'Assemblée nationale en première lecture. La disposition qui figurait dans cet article a été déplacée dans le 1° de l'article 3 *bis* du présent projet de loi constitutionnelle par le Sénat, qui a, alors, supprimé le présent article 3 *ter*, devenu redondant <sup>(1)</sup>.

---

(1) Amendement n° 99.

La Commission a *maintenu la suppression* de cet article, l'introduction de la disposition dans l'article 3 *bis* du projet de loi constitutionnelle ayant été confirmée.

*Article 3 quater*

(art. 11 de la Constitution)

**Coordination**

À l'initiative respectivement de MM. Christian Vanneste, Arnaud Montebourg et François Sauvadet, le présent article additionnel avait été adopté par l'Assemblée nationale par coordination avec l'adoption de l'article 3 *bis* créant une nouvelle procédure d'examen de certaines propositions de loi pouvant être soumises à référendum. La disposition ayant été transposée par le Sénat dans le 3<sup>o</sup> de l'article 3 *bis* du présent projet de loi constitutionnelle, il a supprimé par voie de conséquence le présent article, devenu superfétatoire <sup>(1)</sup>.

L'introduction de la disposition dans l'article 3 *bis* du projet de loi constitutionnelle ayant été confirmée, la Commission a *maintenu la suppression* de cet article.

*Article 4*

(art. 13 de la Constitution)

**Avis des commissions parlementaires sur certaines nominations effectuées par le Président de la République**

L'article 4 du projet de loi prévoyait initialement de confier à une commission composée de parlementaires le soin de donner un avis sur les nominations effectuées par le Président de la République aux emplois dont la liste serait fixée par une loi organique.

- *La position de l'Assemblée nationale en première lecture*

Sur proposition de la commission des Lois, l'Assemblée nationale a adopté, avec un avis favorable du Gouvernement, des amendements permettant de parfaire le dispositif :

— la procédure s'applique non seulement à la nomination à certains emplois mais également à la nomination à certaines fonctions ;

— l'avis doit être émis par la réunion des commissions permanentes compétentes des deux assemblées ;

— l'avis doit être public ;

---

(1) Amendement n<sup>o</sup> 100.



— un avis négatif à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés interdit de procéder à la nomination de la personne envisagée ;

— une loi simple doit déterminer les commissions permanentes compétentes selon les emplois ou fonctions, ainsi que les modalités selon lesquelles les avis sont rendus.

- *La position du Sénat en première lecture*

Dans sa séance du 19 juin 2008, le Sénat, suivant la proposition de sa commission des Lois, a modifié le dispositif adopté par l'Assemblée nationale, de telle sorte que le poids du Sénat dans la procédure soit renforcé <sup>(1)</sup>.

Dans un premier temps, la commission des Lois avait proposé de soumettre les propositions de nomination à des avis émis de manière distincte par les commissions compétentes du Sénat et de l'Assemblée nationale. En cela, elle avait souhaité permettre aux sénateurs d'être « *en mesure de peser sur le sens de l'avis rendu* » et à chaque assemblée de « *faire entendre sa voix* » <sup>(2)</sup>. En outre, en supprimant la mention du fait que l'avis serait rendu par les « deux » commissions permanentes compétentes, la commission des Lois avait entendu permettre à plusieurs commissions d'une même assemblée de rendre un avis.

Cette première solution envisagée par la commission des Lois du Sénat aurait été peu favorable à une procédure rapide : il est en effet probable que chaque commission compétente souhaite procéder à une audition de la personne envisagée <sup>(3)</sup>.

En outre, dans certains cas, l'ordre dans lequel les avis auraient été émis n'aurait pas été sans influencer la seconde commission appelée à se prononcer sur la nomination.

Enfin, le droit de veto introduit par l'Assemblée nationale aurait été pour ainsi dire dilué, dans la mesure où, pour trouver à s'exercer, il aurait dû résulter de l'adoption de deux avis négatifs à la majorité qualifiée des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Si, d'un point de vue numérique, un même nombre de votes négatifs pourrait provoquer un veto, en revanche, il serait toutefois nécessaire que ce nombre de votes négatifs soit réparti de manière égale entre députés et sénateurs.

Pour prendre en compte ces différents problèmes, l'amendement de la commission des Lois a été rectifié, afin de confier le soin d'émettre un avis à une CMP dont les membres seraient issus des commissions permanentes compétentes des deux assemblées, selon la nomination concernée.

---

(1) Amendement n° 101 rectifié.

(2) M. Jean-Jacques Hyest, op. cit., page 76.

(3) Toutefois, la rédaction de l'article ne s'opposerait pas à ce que l'audition soit commune, chaque commission se réunissant ensuite séparément pour émettre son avis.

Enfin, le Sénat a supprimé la disposition qui renvoyait à la loi ordinaire le soin de fixer les commissions compétentes selon les emplois ou fonctions concernés ainsi que les modalités selon lesquelles les avis sont rendus. Cette suppression, qui était cohérente avec le fait de confier le soin de rendre un avis séparément aux commissions de chacune des deux assemblées parlementaires, l'est beaucoup moins dès lors que l'avis est confié à une CMP, dont il serait souhaitable que les règles de fonctionnement et les modes de désignation des membres soient précisés par la loi.

- *La position de la Commission*

La disposition issue du Sénat a été défendue en séance publique en soulignant qu'elle permettrait que l'avis sur les nominations soit rendu par une formation ne comptant pas un trop grand nombre de parlementaires.

La disposition créée dans la Constitution un nouveau type de CMP, distinct de celles chargées de proposer un texte sur les dispositions d'un projet de loi ou d'une proposition de loi restant en discussion prévues à l'article 45 de la Constitution. Alors que la composition de ces dernières n'est pas précisée par la Constitution, les CMP chargées de donner un avis sur une proposition de nomination devront comprendre des membres issus des commissions permanentes compétentes pour l'emploi ou la fonction auquel il est proposé de pourvoir.

Mais le but essentiel de la disposition adoptée par le Sénat est de donner aux sénateurs un poids aussi important qu'aux députés en matière d'avis sur les nominations.

Si cet objectif peut être compris, notamment lorsque l'on considère qu'il est poursuivi par le Sénat, il ne semble toutefois pas pouvoir être justifié. En effet, à plusieurs égards, le constituant n'a pas donné à l'Assemblée nationale et au Sénat un pouvoir identique : l'Assemblée nationale a seule le droit de discuter, et éventuellement d'adopter, une motion de censure ; elle détient un pouvoir de dernier mot pour l'adoption des textes de loi ; elle peut décider la réunion du Parlement en session extraordinaire. Lorsque des députés et des sénateurs sont réunis, cette réunion n'est pas toujours paritaire : les révisions constitutionnelles sont adoptées par le Congrès à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés, sans que le vote des trois cent trente et un sénateurs soit considéré comme ayant le même poids que celui des cinq cent soixante-dix-sept députés.

La disposition adoptée par le Sénat supprime également l'exigence que seule une commission permanente dans chaque assemblée participe à la procédure d'avis préalable à certaines nominations, ainsi que la précision introduite à l'Assemblée nationale selon laquelle le législateur détermine, pour chaque emploi ou fonction, la commission qui devra être compétente. Cette suppression pourrait permettre, pour un certain nombre de nominations, à deux, voire trois commissions, de participer à l'avis émis. La pluralité des commissions nommant des membres à la commission mixte aurait pour effet de rendre la composition de cette commission complexe et peu satisfaisante.

Pour ces différentes raisons, le rapporteur propose une solution qui préserve l'équilibre choisi par l'Assemblée nationale en première lecture : chaque commission permanente compétente rendrait un avis public, mais il serait procédé à l'addition des votes exprimés dans les deux commissions permanentes compétentes afin de vérifier si le veto a lieu de s'exercer. Par conséquent, il sera possible pour les commissions de se réunir et d'auditionner la personne dont la nomination est envisagée soit conjointement, soit séparément.

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Arnaud Montebourg prévoyant de soumettre à l'avis d'une commission parlementaire les emplois de direction des autorités de régulation, le rapporteur ayant estimé que la notion d'« *emplois ou fonctions* » est suffisamment large.

Puis la Commission a été saisie d'un amendement du rapporteur prévoyant que l'avis est rendu par les membres de la commission permanente compétente de chaque assemblée, qui peuvent voter de manière séparée, plutôt que par une commission mixte paritaire comme l'avait prévu le Sénat. Les voix recueillies dans chacune des commissions seront additionnées pour obtenir un résultat global. M. Arnaud Montebourg s'est opposé à ce système, en estimant qu'il confère un poids trop important au Sénat, qui pourra bloquer les nominations envisagées par un gouvernement dont l'orientation politique est différente. M. Christophe Caresche s'est déclaré favorable à la suppression de la parité entre députés et sénateurs mais a regretté la complexité du dispositif. Le rapporteur a précisé que le système proposé donne moins de poids aux sénateurs qu'une commission mixte paritaire puisque ces derniers sont moins nombreux que les députés. Il a rappelé que le seuil de trois cinquièmes des voix se justifie par le souci d'éviter les erreurs manifestes ou les nominations fondées sur d'autres critères que la compétence et peut être atteint si certains membres de la majorité votent contre la nomination, ce qui est tout à fait envisageable dans le cas d'un vote à bulletins secrets. Tout en se déclarant favorable à une réunion conjointe des deux commissions permanentes compétentes, qui restera possible, il a estimé que la possibilité de réunions séparées facilitera l'organisation matérielle des votes, compte tenu du nombre important de nominations concernées. La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 6**).

En conséquence, sont devenus sans objet un amendement de M. Arnaud Montebourg définissant la composition de la commission mixte paritaire, un amendement de M. Noël Mamère prévoyant la compétence des commissions permanentes plutôt que d'une commission mixte paritaire et un amendement du même auteur imposant une audition publique de la personne dont la nomination est envisagée.

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

*Article 6*

(art. 17 de la Constitution)

**Droit de grâce**

L'article 6 du projet de loi constitutionnelle, qui prévoyait de restreindre le droit de grâce aux seules grâces individuelles et de soumettre tout recours en grâce à l'avis préalable d'une commission dont la composition serait fixée par la loi, a été adopté sans modification par l'Assemblée nationale. Le Sénat a adopté un amendement de suppression de cet article.

- *La position de l'Assemblée nationale en première lecture*

Comme l'expliquait le rapport de première lecture de la commission des Lois, le choix d'interdire le recours aux décrets de grâce collective se justifiait à la fois en raison du recours excessif à cette possibilité, qui transformait le droit de grâce en un simple outil de gestion de la population carcérale, et en raison de la nature du droit de grâce, qui n'est pas de procéder à des réductions de peine automatiques mais d'être un acte de clémence exceptionnel. Il pouvait, en outre, sembler pertinent de prévoir l'avis d'une commission, afin de mettre la décision présidentielle à l'abri de la critique et des soupçons de partialité.

Suivant l'avis de sa commission des Lois, l'Assemblée nationale avait par conséquent adopté l'article 6 du projet de loi constitutionnelle sans y apporter de modification.

- *La position du Sénat en première lecture*

La commission des Lois du Sénat ne proposait pas d'apporter de modification à l'article tel qu'adopté par l'Assemblée nationale.

En dépit de cette position, un débat s'est engagé lors de la séance publique du 20 juin 2008 – débat au cours duquel les deux modifications apportées à l'article 17 de la Constitution ont été critiquées. M. Bernard Frimat a considéré que le Président de la République « *doit assumer pleinement le fait de gracier ou non, car ce droit est attaché à sa fonction* », et n'a par conséquent pas besoin de se voir imposer le recueil systématique de l'avis d'une commission.

M. Robert Badinter s'est, pour sa part, interrogé sur la nécessité de consacrer dans la Constitution l'interdiction des grâces collectives : « *Pourquoi constitutionnaliser un choix personnel de politique pénale et en faire non seulement une loi, mais également un principe constitutionnel liant ses successeurs, confrontés à une situation qui peut, croyez-en mon expérience, être dramatique ? Face à tel ou tel événement, on ne pourra pas faire grâce faute de pouvoir réviser la Constitution. Il y aura 1 000 ou 1 200 dossiers en instance, avec le risque d'émeutes étudiantes, de troubles sociaux ou de surpopulation carcérale.* »

À l'issue de ce débat et nonobstant l'avis défavorable de la commission ainsi que du Gouvernement, un amendement de suppression du présent article, présenté par M. Jean-Michel Baylet, a été adopté par le Sénat <sup>(1)</sup>.

- *La position de la Commission*

Le rapporteur considère que les raisons qui avaient justifié l'introduction de cet article dans le projet de loi constitutionnelle ainsi que son adoption en première lecture par l'Assemblée nationale demeurent valables, nonobstant les objections qui ont été soulevées au Sénat. Il est nécessaire d'encadrer le droit de grâce afin de lui rendre sa valeur originelle d'acte de clémence particulier. Toutefois, les objections qui ont été formulées concernant l'encadrement de ce droit par l'avis préalable d'une commission dont la composition sera fixée par le législateur méritent d'être prises en considération. Le rapporteur propose, par conséquent, de rétablir l'article, dans une rédaction qui restreigne le droit de grâce à des cas individuels, mais sans prévoir le recueil préalable de l'avis d'une commission.

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Noël Mamère tendant à supprimer le droit de grâce.

Puis elle a été saisie d'un amendement du rapporteur rétablissant la mention selon laquelle le droit de grâce du Président de la République s'exerce à titre individuel. M. Jean-Yves Le Bouillonnet a regretté que l'amendement ne rétablisse pas la consultation préalable d'une commission et a jugé nécessaire d'encadrer l'exercice solitaire du droit de grâce en fournissant au Président de la République des éléments pour guider sa décision. Le rapporteur ayant indiqué qu'un avis est déjà rendu par le bureau des grâces de la Chancellerie, qui se montre très ferme et accepte principalement des grâces portant sur des peines d'amende, la Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 7**).

Puis elle a *adopté* l'article 6 ainsi rédigé.

#### *Article 9*

(art. 24 de la Constitution)

#### **Missions et composition du Parlement**

Dans le texte initial du présent projet de loi constitutionnelle, cet article, d'abord, précisait les missions du Parlement, ensuite, donnait un ancrage constitutionnel à la possibilité de mieux prendre en compte les différences démographiques entre collectivités territoriales dans la composition du collège électoral sénatorial, et, enfin, prévoyait une représentation directe des Français établis hors de France à l'Assemblée nationale.

---

(1) Amendement n° 386 rectifié.

Cette dernière, en première lecture, a complété les missions du Parlement et fixé une limite au nombre de ses membres.

Le Sénat a complété la définition des missions du Parlement, a fixé une limite au nombre de ses membres, à l'instar de l'Assemblée nationale, mais a également souhaité revenir à l'état du droit concernant les règles de désignation de son collège électoral supprimant la mention figurant dans le texte initial du présent article en vertu de laquelle le collège électoral du Sénat devait être composé en tenant compte de la population des collectivités territoriales dont il assure la représentation.

### 1. La définition des missions du Parlement

La rédaction initiale du projet de loi constitutionnelle prévoyait d'introduire au premier alinéa de l'article 24 de la Constitution une définition des missions du Parlement, en y faisant figurer le vote de la loi ainsi que le contrôle de l'action du Gouvernement.

- *La position de l'Assemblée nationale en première lecture*

Sur proposition de la commission des Lois et avec un avis favorable du Gouvernement, la définition des missions du Parlement a été étendue par l'Assemblée nationale au concours du Parlement à l'évaluation des politiques publiques.

Le souhait de mentionner cette mission, qui, pour n'être pas exclusive, n'en semble pas moins essentielle, était unanime<sup>(1)</sup> et manifestait ainsi la volonté partagée par l'ensemble des députés de ne pas se limiter à l'activité législative mais d'en suivre toutes les conséquences.

- *La position du Sénat en première lecture*

Sur proposition de sa commission des Lois, le Sénat a souhaité ajouter un nouvel élément dans la définition des missions du Parlement : la mesure des effets des lois adoptées. Aussi le premier alinéa de l'article 24 de la Constitution commencerait par : « *Le Parlement vote la loi. Il en mesure les effets.* »<sup>(2)</sup>

L'introduction de l'évaluation législative vise à conforter une démarche dans laquelle le Parlement s'est déjà engagé, que ce soit dans le cadre des rapports sur la mise en application des lois effectués par les rapporteurs des projets de loi à l'Assemblée nationale<sup>(3)</sup> ou dans celui du rapport annuel sur l'application des lois au Sénat.

---

(1) Outre l'amendement de la commission des Lois ainsi que deux amendements identiques présentés respectivement par M. Jean-François Copé et par M. Benoist Apparu, trois autres amendements ayant le même objet avaient été présentés respectivement par M. Patrick Ollier, par M. Didier Migaud et les membres du bureau de la commission des Finances, et par M. Arnaud Montebourg.

(2) Amendement n° 102.

(3) En vertu du huitième alinéa de l'article 86 du Règlement de l'Assemblée nationale, introduit par une résolution du 12 février 2004.

Le Sénat a, d'autre part, souhaité substituer à la rédaction selon laquelle le Parlement « *concourt à l'évaluation des politiques publiques* » une rédaction précisant que le Parlement « *évalue les politiques publiques* ». Par cette rédaction plus directe, le Sénat n'a pas entendu interdire au Gouvernement ou à la Cour des comptes de concourir à une telle évaluation mais empêcher qu'une lecture stricte de la disposition laisse entendre « *que le Parlement constitue un simple organisme d'évaluation parmi d'autres de même importance, et, d'autre part, que cette fonction d'évaluation ne s'exercerait pas dans le respect de l'autonomie du pouvoir législatif* » <sup>(1)</sup>.

- *La position de la Commission*

Une interprétation littérale des termes « *mesure les effets* » pourrait conduire à penser que le Parlement devrait mettre en place un service de « *statistique législative* », qui assurerait la mesure du coût financier des mesures législatives adoptées, de leurs conséquences économiques sur les ménages, les entreprises, les différentes professions... En outre, le rapport du Sénat s'appuyait sur la proposition du « *comité Vedel* » pour justifier l'ajout de ces termes, alors même que ledit comité avait proposé de mentionner le fait que le Parlement « *évalue les résultats* » de la loi <sup>(2)</sup>. Le terme d'évaluation est préférable à celui de mesure, car il comporte une dimension qualitative. On peut supposer que le Sénat n'a pas souhaité utiliser le terme d'évaluation afin d'éviter la redondance avec l'évaluation des politiques publiques mentionnée au même alinéa de la Constitution. Toutefois, qu'il soit permis au rapporteur de faire observer que la loi est l'un des aspects essentiels des politiques publiques.

Par conséquent, en prévoyant que le Parlement « *évalue les politiques publiques* », le constituant, avec une économie de mots toujours souhaitable, fonde le droit pour le Parlement de suivre l'application des lois, d'en évaluer les résultats, d'en apprécier les conséquences.

Le rapporteur propose pour cette raison de confirmer la rédaction selon laquelle « *le Parlement évalue les politiques publiques* », améliorée par le Sénat, et de supprimer en revanche la mention, au mieux redondante, au pire ambiguë, de la mesure des effets de la loi.

## **2. La limitation constitutionnelle du nombre de députés**

- *La position de l'Assemblée nationale en première lecture*

À l'initiative de la commission des Lois, l'Assemblée nationale a inscrit dans l'article 24 de la Constitution, la limitation du nombre de ses membres à cinq cent soixante-dix-sept, soit le nombre actuel de sièges.

---

(1) M. Jean-Jacques Hyest, op. cit., page 91.

(2) Le rapport du « *comité Vedel* » proposait d'écrire : « Le Parlement vote la loi. Il en évalue les résultats. » (op. cit., page 21).

Le rapporteur a eu l'occasion d'indiquer au cours des débats que cette limitation permettrait, d'une part, d'éviter que la création de sièges de députés représentant les Français établis hors de France ne conduise à accroître le nombre total de sièges et, d'autre part, de réexaminer la question de la création récente de deux sièges supplémentaires de députés pour les collectivités de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy. C'est également le moyen pour le constituant de dire que les pouvoirs publics doivent se montrer vertueux et éviter des fluctuations circonstancielles des effectifs des représentants de la Nation.

C'est d'ailleurs la voie choisie dans de nombreuses constitutions européennes soit qu'elles fixent un nombre maximal comme en Belgique, en Bulgarie, au Danemark, en Finlande, en Islande, en Italie, au Luxembourg, en Norvège, aux Pays-Bas, en Pologne, en République tchèque, en Slovaquie, en Slovénie ou en Suède, soit que, plus rarement, elles fixent une « fourchette » comme en Croatie, en Espagne, en Grèce, en Irlande ou au Portugal.

Des exemples peuvent également être trouvés dans l'histoire de France, la Constitution républicaine de 1848 ayant limité, dans son article 21, le nombre de représentants du peuple à sept cent cinquante. Avant elle, la Constitution de 1791 avait fixé le nombre de représentants au corps législatif à sept cent quarante-cinq <sup>(1)</sup>, tandis que la Constitution de l'an III, dans son article 105, prévoyait « l'élection de deux cent cinquante députés pour le Conseil des Anciens, et de cinq cents pour l'autre Conseil ». S'il peut être avec raison avancé que ces régimes ont connu un destin tragique, les causes de leur disparition ne doivent certainement pas être recherchées dans la fixation du nombre des membres du Parlement.

- *La position du Sénat en première lecture*

La commission des Lois du Sénat n'a proposé aucune modification des dispositions relatives à l'Assemblée nationale dans le présent article et le Sénat les a adoptées conformes.

### **3. Le mode de scrutin du Sénat et le nombre de sénateurs**

- *La position de l'Assemblée nationale en première lecture*

L'Assemblée nationale n'a apporté aucune modification, en première lecture, à l'alinéa concernant le Sénat dans cet article.

- *La position du Sénat en première lecture*

En revanche, la commission des Lois du Sénat a adopté deux modifications importantes des dispositions relatives au Sénat dans l'article 24 de la Constitution : la limitation du nombre maximal des sénateurs, l'affirmation d'un lien privilégié entre élus locaux et collège électoral sénatorial.

---

(1) Article 1<sup>er</sup> de la section I du chapitre 1<sup>er</sup> du titre III.



D'une part, à l'instar de l'Assemblée nationale qui a souhaité fixer dans la Constitution à cinq cent soixante-dix-sept le nombre maximal de ses membres, la commission des Lois du Sénat a proposé de limiter à trois cent quarante-huit le nombre de sénateurs.

Cet effectif correspond au nombre total de sénateurs à l'issue de la réforme engagée en 2003, c'est-à-dire à compter du renouvellement de 2011. Il intègre la création par la loi organique du 21 février 2007 précitée portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer de deux nouveaux postes de sénateurs, l'un à Saint-Barthélemy, l'autre à Saint-Martin <sup>(1)</sup>.

D'autre part, dans un premier temps, la commission des Lois du Sénat, considérant, d'abord, que « *la réforme de l'article 24 de la Constitution ne doit pas avoir pour objet d'aligner la représentativité sénatoriale sur celle de l'Assemblée nationale* » et qu'« *elle ne peut entraîner l'application d'une stricte proportionnalité entre l'évolution de la population et celle du collège électoral sénatorial ou de la répartition des sièges au Sénat, au risque de faire perdre toute spécificité à la Haute assemblée* », et, ensuite, que « *le bicamérisme français est différencié* » et qu'« *il repose par définition sur des chambres qui ne doivent pas être des " clones "* » <sup>(2)</sup>, a souhaité préciser que le corps électoral sénatorial est « *essentiellement composé de membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales* », ce qui conduit à ne donner à la question démographique qu'une valeur de « *correction* ».

Dans un second temps, la commission des Lois a rectifié son amendement <sup>(3)</sup>, d'une part, pour confirmer la fixation du plafond de sénateurs à trois cent quarante-huit, mais, d'autre part, pour supprimer les termes : « *essentiellement composé de membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales* ».

Ces termes reprenaient ceux utilisés par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 6 juillet 2000 sur la loi relative à l'élection des sénateurs : « *il résulte (...) de l'article 24 de la Constitution que le Sénat doit, dans la mesure où il assure la représentation des collectivités territoriales de la République, être élu par un corps électoral qui est lui-même l'émanation de ces collectivités ; que, par suite, ce corps électoral doit être essentiellement composé de membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales* » <sup>(4)</sup>.

Lors de sa séance du 20 juin 2008, le Sénat, le Gouvernement ayant émis un avis de sagesse, a suivi sa commission des Lois, son rapporteur ayant indiqué que « *l'amendement de la commission me semble de nature à éviter toute polémique. Il nous sera toujours possible, si chacun veut bien s'y employer, de nous re-*

---

(1) Le Sénat a modifié son règlement le 5 juin 2008 pour anticiper ces deux créations et modifier, en conséquence, les effectifs de ses commissions permanentes.

(2) M. Jean-Jacques Hyest, op. cit., page 94.

(3) Amendement n° 103 rectifié.

(4) Conseil constitutionnel, décision n° 2000-431 DC du 6 juillet 2000, Loi relative à l'élection des sénateurs, considérant 5.

*mettre au travail pour trouver une meilleure adéquation entre la représentation du Sénat telle qu'elle doit être, c'est-à-dire des membres élus essentiellement par des élus, et la prise en compte de la population, laquelle connaît bien sûr des évolutions.* » Aussi est-on revenu en la matière à l'état du droit – celui précisé par le Conseil constitutionnel en 2000 –, toute référence à la prise en compte de la population dans la composition du collège électoral des sénateurs ayant disparu.

Ce retour à l'état du droit est d'autant plus affirmé que, par ailleurs, en proposant de supprimer le III de l'article 34 portant sur l'entrée en vigueur de la réforme du corps électoral du Sénat après le prochain renouvellement qui doit se tenir le dimanche 21 septembre 2008 <sup>(1)</sup>, la commission des Lois, suivie également par le Sénat sur ce point, a marqué sa volonté de ne pas modifier le mode de scrutin sénatorial à échéance fixe.

- *La position de la Commission*

Le rapporteur prend acte de la volonté exprimée par le Sénat de réaffirmer le principe de l'« autoréforme » comme voie d'évolution privilégiée de son mode d'élection.

Tandis qu'a été fixé, dans le sens de la vertu, un plafonnement du nombre de parlementaires à l'instar de ce qui se pratique dans la majorité des Constitutions à un niveau qui permet de n'ouvrir aucun autre débat, la rédaction initiale offrait un authentique équilibre entre la nécessité de conserver au Sénat ses caractéristiques essentielles – la représentation des collectivités territoriales – et de donner le signal d'un *aggiornamento* du mode de désignation de son collège électoral, renforçant ainsi sa légitimité tout en préservant sa nature, celle souhaitée initialement par le Général de Gaulle.

La Commission a été saisie d'un amendement de M. Arnaud Montebourg prévoyant que les Français établis hors de France ne sont représentés qu'au Sénat et que ce dernier assure la représentation des collectivités territoriales en fonction de leur population. Son auteur a indiqué que cette formulation était proposée par le « comité Ballardur » et souligné l'importance de cette disposition en précisant que l'attitude de l'opposition à l'égard de la réforme ne serait pas la même si le mode d'élection du Sénat était réformé. À cet égard il a invité les députés de la majorité à lutter également contre les positions conservatrices du Sénat. Il a enfin fait observer que son amendement propose qu'une partie des députés soient élus au scrutin proportionnel.

M. Christophe Caresche s'est étonné que la majorité de l'Assemblée nationale cède devant le Sénat sur la question de la réforme de son mode d'élection. Il a rappelé que la formulation proposée par l'amendement est précisément celle préconisée par le « comité Ballardur ». Il a estimé qu'en refusant le dispositif voté par l'Assemblée nationale en première lecture, les sénateurs de la majorité ont

---

(1) Décret n° 2008-494 du 26 mai 2008 portant convocation des collèges électoraux pour l'élection des sénateurs.

montré leur volonté de ne pas réformer leur assemblée. Il a jugé que si l'Assemblée nationale ne rétablissait pas le texte voté en première lecture, la perspective de l'adoption du projet de loi constitutionnelle s'éloignait.

M. Jérôme Lambert a rappelé que chaque député représentait la Nation tout entière, y compris donc les Français qui ne résident pas en France. Il a estimé que l'élection par ces derniers de représentants spécifiques violerait l'esprit même de l'unicité de la représentation nationale.

M. André Vallini a estimé que l'adoption de la réforme se jouerait sur le sort de cet amendement. Il a regretté que le choix d'une grande réforme institutionnelle, s'appuyant sur l'opposition et la majorité, n'ait pas été fait. Il a rappelé que si, en ce qui concerne le temps de parole du Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale avait engagé une réflexion, la réforme risquait en revanche d'échouer à cause du refus de modifier le mode d'élection des sénateurs et donc de la pérennisation du conservatisme de cette assemblée. La majorité ne doit en tout cas compter sur aucune défection des parlementaires socialistes.

Le rapporteur a rappelé que rien n'empêchait les sénateurs d'examiner la proposition de loi déposée en 1999 par M. Henri de Raincourt et plusieurs de ses collègues, et relative à leur mode d'élection. Il a en outre indiqué que, comme il l'avait précisé en première lecture, l'introduction d'un dispositif relatif au scrutin proportionnel pour l'élection des députés, tout comme d'ailleurs toute question relative aux modes de scrutin, ne devait pas figurer dans la Constitution.

Après avoir indiqué qu'un de ses amendements proposait précisément l'introduction du scrutin proportionnel pour l'élection des députés, M. Noël Mamère a proposé que cette question soit dissociée de l'amendement.

M. Arnaud Montebourg a alors proposé de rectifier son amendement pour se borner à préciser que le Sénat représente les collectivités territoriales de la République en fonction de leur population.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission a alors *rejeté* cet amendement rectifié.

Elle a ensuite *adopté* à l'unanimité un amendement du rapporteur précisant que le Parlement contrôle l'action du Gouvernement et évalue les politiques publiques et ne mentionnant plus qu'il mesure les effets de la loi (**amendement n° 8**).

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Noël Mamère introduisant une dose de proportionnelle intégrale dans le mode d'élection des députés. Son auteur a rappelé que les propositions relatives au mode d'élection des sénateurs avaient été rejetées, maintenant ainsi le « verrou » empêchant la réalisation d'une vraie réforme des institutions. Il a cependant estimé qu'il fallait également modifier le mode d'élection des députés en permettant qu'une partie d'entre eux soit élue au scrutin proportionnel.

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Noël Mamère inscrivant dans la constitution le principe de l'égalité du suffrage dans l'élection des sénateurs.

M. Arnaud Montebourg a retiré un amendement précisant que les députés représentant les Français établis hors de France sont élus au scrutin proportionnel.

La Commission a alors *adopté* l'article 9 ainsi modifié.

#### *Article 10*

(art. 25 de la Constitution)

#### **Retour des ministres au Parlement et délimitation des circonscriptions électorales**

Cet article, qui modifie l'article 25 de la Constitution, d'une part, renvoie à une loi organique la définition des conditions dans lesquelles pourra être organisé le retour des ministres au Parlement après la cessation de leurs fonctions si ceux-ci avaient été élus parlementaires (1°), et, d'autre part, prévoit que, dans des conditions fixées par une loi, soit créée une « *commission indépendante* » chargée de donner un avis sur les projets délimitant les circonscriptions pour l'élection des députés ou des sénateurs ou répartissant les sièges entre ces dernières (2°).

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté la disposition relative au retour des ministres au Parlement sans modification.

- *La position de l'Assemblée nationale en première lecture*

L'Assemblée nationale a adopté la disposition relative au retour des ministres au Parlement sans modification.

Outre deux amendements de portée rédactionnelle, l'Assemblée nationale, au cours de sa deuxième séance du 27 mai 2008, a adopté, à l'initiative de la commission des Lois et avec un avis favorable du Gouvernement, un amendement prévoyant que la loi fixerait, non seulement les règles d'organisation et de fonctionnement, mais également la composition de la commission indépendante, ainsi qu'un autre amendement précisant bien que les projets et propositions soumis à ses avis publics étaient bien « *les projets de texte et propositions de loi délimitant les circonscriptions pour l'élection des députés ou des sénateurs ou répartissant les sièges entre elles* », de telle sorte que puissent être pris en compte dans le champ de compétences de la commission les projets d'ordonnances.

- *La position du Sénat en première lecture*

Le Sénat a adopté dans les mêmes termes que l'Assemblée nationale la disposition relative au retour des ministres au Parlement.

La commission des Lois du Sénat a souhaité préciser que la commission indépendante pourra donner des avis sur les projets de texte et propositions de loi modifiant la répartition des sièges de députés ou de sénateurs et sur ceux délimitant les circonscriptions pour l'élection des députés, mais pas pour l'élection des sénateurs, estimant que ceux-ci étaient élus dans des territoires clairement définis, départements ou collectivités d'outre-mer <sup>(1)</sup>.

Avec un avis favorable du Gouvernement, le Sénat, suivant sa commission des Lois, a ainsi modifié la rédaction du 2° de cet article.

- *La position de la Commission*

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Arnaud Montebourg prévoyant que le mandat de député est incompatible avec l'exercice de tout autre mandat ou fonction électif.

Elle a *rejeté* un amendement de M. Arnaud Montebourg précisant que le mandat de député est incompatible avec l'exercice d'un mandat de maire d'une commune de plus de 20 000 habitants, de président de conseil général ou de président de conseil régional.

La Commission a examiné un amendement de M. Arnaud Montebourg supprimant la disposition du projet de loi constitutionnelle permettant aux parlementaires nommés au Gouvernement de retrouver leur siège au Parlement lorsque leurs fonctions gouvernementales cessent. Son auteur a indiqué que ce dispositif était un facteur d'instabilité politique. Il a rappelé que le Comité consultatif constitutionnel en 1958 avait souligné que l'absence de retour devant le corps électoral était un facteur centrifuge de l'autorité gouvernementale. Il a estimé que le projet de loi constitutionnelle aurait pour effet d'accroître les pouvoirs du Président de la République qui pourrait ainsi révoquer plus facilement ses ministres. Il a fait part de l'hostilité radicale de son groupe à un retour à la IV<sup>e</sup> République combiné avec une dérive présidentielle.

M. Jérôme Lambert a estimé souhaitable que, lorsqu'un député devenu ministre cesse d'exercer ses fonctions ministérielles, une élection partielle soit automatiquement organisée.

Le rapporteur a précisé que le dispositif proposé ne risquait pas de conduire aux mêmes difficultés que celles observées sous la IV<sup>e</sup> République, puisque sous ce régime les fonctions de ministre et de député étaient exercées simultanément. Il a ajouté que le mécanisme des élections partielles est souvent incompris des électeurs, qui se mobilisent peu.

La Commission a alors *rejeté* cet amendement.

---

(1) Amendement n° 104.

Elle a *rejeté* deux amendements de M. Noël Mamère précisant qu'une loi organique fixe la composition et les règles d'organisation et de fonctionnement de la commission indépendante et prévoyant un redécoupage périodique des circonscriptions.

La Commission a examiné un amendement de M. Arnaud Montebourg précisant que les membres de la commission indépendante sont nommés après avis conforme d'une commission mixte paritaire issue des commissions permanentes compétentes de chaque assemblée statuant à la majorité des trois cinquièmes. Son auteur a souligné l'importance que revêt l'indépendance de cette commission alors même que le redécoupage électoral est utilisé comme moyen de pression sur les députés de la majorité.

Le rapporteur a rappelé que la commission indépendante ne procédera pas au découpage électoral mais prononcera un avis public sur celui-ci. Il a indiqué que si l'opposition n'était pas satisfaite par la loi qui fixera la composition et les règles d'organisation et de fonctionnement de la commission, il lui appartiendrait de saisir le Conseil constitutionnel. La Commission a alors *rejeté* cet amendement.

La Commission a ensuite *adopté* l'article 10 sans modification.

#### *Article 10 bis*

(art. 33 de la Constitution)

#### **Publicité des auditions réalisées par les commissions parlementaires**

- *La position de l'Assemblée nationale en première lecture*

Sur proposition de notre collègue Noël Mamère, la commission des Lois puis l'Assemblée nationale avaient adopté un amendement portant article additionnel ayant pour objet d'inscrire dans la Constitution le principe de la publicité des auditions des commissions parlementaires. Ce principe était toutefois assorti d'une exception, la commission pouvant décider de procéder à une audition à huis clos.

- *La position du Sénat en première lecture*

Sur proposition de la commission des Lois, le Gouvernement s'en étant remis à sa sagesse, le Sénat a supprimé cet article additionnel lors de sa séance du 20 juin 2008 <sup>(1)</sup>.

Comme l'explique le rapport de la commission des Lois du Sénat, « *une telle disposition n'a sans doute pas sa place dans la Constitution (et) présente un caractère déclaratoire qu'il convient de bannir dans les lois et, a fortiori, dans les textes de nature constitutionnelle* ». Plus fondamentalement, le rapporteur au Sénat a jugé qu'il n'était « *pa(s) opportun d'inverser les règles actuelles pour les*

---

(1) Amendements n<sup>os</sup> 105 et 274 rectifié.

*commissions* », faisant observer à fort juste titre que « *si la publicité devenait systématique (...) la spécificité du travail des commissions s'estomperait par rapport à la discussion publique dans l'hémicycle* » <sup>(1)</sup>.

Lors des débats en séance, la proposition de suppression, a été soutenue tant par M. Pierre Fauchon, qui présentait également un amendement de suppression de l'article, que par MM. Michel Charasse et Bernard Frimat, et sans qu'aucune voix ne s'élève en faveur de la disposition adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture.

- *La position de la Commission*

Lors de l'examen de l'amendement portant article additionnel en commission des Lois à l'Assemblée nationale, le rapporteur avait déjà attiré l'attention des commissaires sur le fait que cette disposition pouvait ne pas être considérée comme de niveau constitutionnel <sup>(2)</sup>.

La Commission a été saisie de deux amendements identiques de M. Bertrand Pancher et de M. Arnaud Montebourg rétablissant l'article 10 *bis* afin de préciser que les auditions des commissions permanentes sont publiques sauf si elles en décident autrement et d'un amendement de M. Bertrand Pancher prévoyant la publicité de l'examen des projets et propositions de loi par les commissions. M. Bertrand Pancher a jugé essentiel que les travaux des commissions soient publics. Il a estimé qu'ainsi les débats seraient plus concis et que l'absentéisme parlementaire serait limité. Il a jugé que si de nombreux parlementaires ne prenaient pas part aux débats en séance publique c'est parce que ces débats ne servent à rien. Il a craint un régime où non seulement le Parlement serait sans pouvoirs mais serait en plus asphyxié par de longs débats.

M. Arnaud Montebourg a rappelé que son amendement visait à rétablir l'article issu de l'adoption en première lecture par l'Assemblée nationale d'un amendement de M. Noël Mamère.

Le rapporteur a rappelé que le Président de l'Assemblée nationale et le Sénat étaient défavorables à cet amendement car ce dispositif relève du règlement de chaque assemblée et non de la Constitution.

M. Dominique Perben a estimé qu'il serait dommageable de ne pas laisser aux commissions la liberté d'organiser leurs travaux comme elles l'entendent.

M. Bertrand Pancher a indiqué qu'il retirerait ses amendements en séance mais qu'il souhaitait que le débat ait lieu.

M. Manuel Valls a souligné que les commissions conserveraient la faculté de ne pas procéder à des auditions publiques. Il a estimé que ce dispositif pouvait parfaitement trouver sa place dans la Constitution et il a exprimé la crainte que

---

(1) M. Jean-Jacques Hyest, op. cit., page 102.

(2) M. Jean-Luc Warsmann, op. cit., page 231.

toutes les questions qui doivent être réglées par les règlements des assemblées ou des lois organiques ne le soient pas dans les faits.

Le rapporteur a rappelé que l'audition par la commission des Lois de M. Jean-Marie Delarue, candidat au poste de Contrôleur général des lieux de privation de liberté, avait été publique, mais que les débats s'étaient ensuite déroulés à huis clos. Il a ajouté qu'un principe posé par la Constitution mais dont une commission parlementaire pouvait facilement s'affranchir n'était en rien de nature constitutionnelle.

La Commission a alors *rejeté* les trois amendements et a donc *maintenu la suppression* de l'article 10 *bis*.

### *Article 11*

(art. 34 de la Constitution)

#### **Domaine de la loi**

Dans sa rédaction originelle, cet article modifiait l'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution pour étendre le champ des lois de programmation.

En première lecture l'Assemblée nationale a inséré des dispositions prohibant la rétroactivité de la loi, attribuant la compétence au législateur pour assurer la répartition des contentieux entre les ordres juridictionnels et attribuant à la loi la mission d'assurer l'égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités professionnelles et sociales. De surcroît, par coordination avec la nouvelle rédaction de l'article 24 de la Constitution, dont le premier alinéa préciserait que « *le Parlement vote la loi* », elle a également adopté un amendement de la commission des Lois supprimant le premier alinéa de l'article 34 de la Constitution, aux termes duquel « *la loi est votée par le Parlement* ». Enfin, elle a enrichi le domaine des lois de programmation.

Le Sénat a supprimé la mention du principe de non-rétroactivité des lois ainsi que l'attribution explicite au législateur de la compétence de modifier la répartition des contentieux entre les ordres juridictionnels et a déplacé à l'article 1<sup>er</sup> B du présent projet de loi constitutionnelle la mention selon laquelle la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités professionnelles et sociales.

En revanche, il a précisé qu'il revenait à la loi :

— de fixer les règles relatives à la liberté, au pluralisme et à l'indépendance des médias ;

— de fixer les règles concernant le régime électoral des instances représentatives des Français établis hors de France ainsi que les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ;



— de déterminer les principes fondamentaux non seulement de l’enseignement, comme cela est déjà prévu dans l’état du droit, mais aussi « *de la recherche* ».

Il a, de surcroît, prévu que les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale devaient, pour les unes, valider les règles concernant l’assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures et, pour les autres, valider les mesures de réduction et d’exonération de cotisations et de contributions concourant au financement de la protection sociale ainsi que les mesures de réduction ou d’abattement de l’assiette de ces cotisations et contributions.

Enfin, le Sénat a adopté un amendement rédactionnel relatif aux lois de programmation.

## 1. Le principe de non-rétroactivité de la loi

### • *La position de l’Assemblée nationale en première lecture*

En première lecture, à l’initiative du groupe Nouveau Centre, la commission des Lois a proposé un amendement introduisant dans l’article 34 de la Constitution le principe de non-rétroactivité de la loi, principe ne pouvant être écarté que si un motif déterminant d’intérêt général le justifie.

Dans sa troisième séance du 27 mai 2008, l’Assemblée nationale, en adoptant cet amendement avec un avis favorable du Gouvernement, a suivi l’une des propositions du « comité Balladur », « *qui s’est montré sensible à l’instabilité juridique qui (...) résulte trop souvent (de la rétroactivité). Certes, la loi doit pouvoir rétroagir en certaines circonstances et il ne s’agit pas, là non plus, de brider l’action conjuguée du Gouvernement et du Parlement, qui peuvent être confrontés à la nécessité de modifier la loi ou de tirer les conséquences de l’annulation par le juge de certains actes administratifs. Mais la jurisprudence constitutionnelle a dégagé sur ces points des principes clairs, qu’il ne serait sans doute pas inutile de consacrer dans le texte même de la Constitution. C’est pourquoi le Comité recommande que l’article 34 de la Constitution soit complété par un alinéa qui disposerait que, sauf motif déterminant d’intérêt général, la loi ne dispose que pour l’avenir.* »<sup>(1)</sup>

Déjà dans les développements de son *Rapport public* de 2006 consacrés à la sécurité juridique, le Conseil d’État relevait que ce principe implique que le droit soit prévisible et que les situations juridiques restent relativement stables, la non-rétroactivité de la loi constituant alors l’un des fondements de cette sécurité juridique<sup>(2)</sup>. Impérative en droit pénal et, plus généralement, en matière répressive, elle n’a pas la même portée dans les autres domaines où il peut y être dérogé pour des motifs d’intérêt général.

---

(1) Proposition n° 73 du « Comité Balladur », op. cit., pages 86 et 87.

(2) L’article 2 du code civil, depuis la loi du 5 mars 1803, prescrit que « la loi ne dispose que pour l’avenir ; elle n’a point d’effet rétroactif ».

Dans l'état du droit, la non-rétroactivité a une valeur constitutionnelle en matière répressive. L'article VIII de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dispose que « *nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement* ». Dès lors, l'introduction dans l'article 34 de notre Constitution d'un principe de non-rétroactivité de la loi assorti d'une exception pour « *motif déterminant d'intérêt général* »<sup>(1)</sup> ne pourrait être analysée comme portant atteinte au caractère intangible du principe de non-rétroactivité de la loi pénale plus sévère, le principe défini par ledit article VIII demeurant inchangé.

Dans le même temps, l'affirmation du principe de non-rétroactivité répond aux principes dégagés par la jurisprudence conventionnelle et constitutionnelle.

Se référant à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la Cour européenne des droits de l'homme, dans son arrêt *Zielinski* du 28 octobre 1999<sup>(2)</sup>, a réaffirmé que « *si, en principe, le pouvoir législatif n'est pas empêché de régler en matière civile, par de nouvelles dispositions à portée rétroactive, des droits découlant des lois en vigueur, le principe de la prééminence du droit et la notion de procès équitable consacrés par l'article 6 s'opposent, sauf pour d'impérieux motifs d'intérêt général, à l'ingérence du pouvoir législatif dans l'administration de la justice dans le but d'influer sur le dénouement judiciaire du litige* ».

Pour sa part, le juge constitutionnel, sans pour autant reconnaître une valeur constitutionnelle au principe de non-rétroactivité des lois non répressives, a été conduit à limiter les possibilités d'application des validations législatives, par nature rétroactives.

S'agissant des dispositions fiscales, il a jugé, dans sa décision n° 98-404 DC du 18 décembre 1998 relative à la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 que « *le principe de non-rétroactivité des lois n'a valeur constitutionnelle, en vertu de l'article VIII de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qu'en matière répressive ; que néanmoins, si le législateur a la faculté d'adopter des dispositions fiscales rétroactives, il ne peut le faire qu'en considération d'un motif d'intérêt général suffisant et sous réserve de ne pas priver de garanties légales des exigences constitutionnelles* ». En se référant à la notion d'intérêt général suffisant, il exerce, *de facto*, un contrôle de proportionnalité entre l'atteinte portée aux droits individuels par la rétroactivité et l'intérêt général invoqué.

---

(1) De manière plus radicale, notre collègue Pascal Clément avait proposé, en 1991, de prévoir, sans exception, que « les lois et les règlements ne peuvent avoir aucun effet rétroactif », dans sa Proposition de loi constitutionnelle tendant à interdire la rétroactivité des lois et des règlements, *Assemblée nationale, IX<sup>e</sup> législature, n° 1901, 23 janvier 1991*.

(2) *Cour européenne des droits de l'homme, 28 octobre 1999, Zielinski et Pradal et Gonzales et a. c/ France*.

En ce qui concerne les lois de validation, le Conseil constitutionnel a estimé à l'occasion de l'examen de la loi n° 80-573 du 25 juillet 1980 portant validation d'actes administratifs, qu'en cherchant à « *préserver le fonctionnement continu du service public et le déroulement normal des carrières du personnel* », le législateur était bien guidé par un motif d'intérêt général. Par une décision n° 99-422 DC du 22 décembre 1999, le Conseil exige un « *but d'intérêt général suffisant* » pour qu'une validation soit constitutionnelle, rapprochant ainsi sa position de celle de la Cour européenne des droits de l'homme. Là encore, il exerce *de facto* un contrôle de proportionnalité entre l'intérêt général invoqué et l'atteinte portée au droit au recours du justiciable. Depuis cette même décision, il fait en outre du caractère circonscrit de la validation une condition de sa constitutionnalité. Il a depuis lors eu l'occasion d'exercer ce contrôle de proportionnalité, notamment dans sa décision n° 99-425 DC du 29 décembre 1999 relative à deux dispositions de validation en matière fiscale.

Par sa dernière décision n° 2005-531 DC du 29 décembre 2005 relative à la loi de finances rectificative pour 2005, il censure une validation législative figurant à l'article 111 de cette loi au motif que cet article a pour principal objet, par la condition qu'il pose, de priver d'effet, pour la période antérieure au 1<sup>er</sup> janvier 2001, un arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes ainsi que la décision du Conseil d'État en tirant les conséquences. Il a dès lors considéré qu'il y avait atteinte au principe de la séparation des pouvoirs et a censuré pour ce motif sans examiner les « *motifs d'intérêt général* » inspirant cette disposition.

Le constituant doit être clair. En adoptant cette disposition en première lecture, l'Assemblée nationale, loin de porter atteinte au principe de non-rétroactivité de la loi pénale plus sévère, souhaitait le renforcer par le caractère spécial de la disposition de la Déclaration de 1789 qui le fonde en regard du principe général inscrit à l'article 34 qui admet une réserve pour tous les autres cas, c'est-à-dire dès lors qu'une sanction n'est pas en cause.

Il pouvait être d'autant plus satisfaisant d'inscrire clairement le principe général de non-rétroactivité de la loi assortie d'une réserve précise dans notre Constitution que, demain, le citoyen pourrait invoquer directement notre texte fondamental dans le cadre d'une question préjudicielle de constitutionnalité au lieu de se voir imposer un parcours parfois difficile jusqu'à la Cour européenne des droits de l'homme.

- *La position du Sénat en première lecture*

Comme l'a relevé la garde des Sceaux, le 3 juin dernier, durant son audition par la commission des Lois du Sénat, « *le dispositif tendant à limiter les lois rétroactives est parfaitement compatible avec l'article VIII de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789* »<sup>(1)</sup>.

Mais, craignant néanmoins que l'affirmation d'un principe de non-rétroactivité assortie d'une exception n'affaiblisse le principe de non-rétroactivité des lois pénales plus sévères, la commission des Lois du Sénat a proposé, en première lecture, de supprimer la disposition introduite par l'Assemblée nationale.

Le Sénat, lors de sa séance du 20 juin 2008, a suivi cette proposition de suppression en adoptant cinq amendements identiques présentés par M. Patrice Gélard, la commission des Lois, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. Michel Mercier et Bernard Frimat<sup>(2)</sup>.

- *La position de la Commission*

Si comme l'analyse la commission des Lois du Sénat, le « " motif déterminant d'intérêt général " *semble définir une exception plus réduite que le " motif d'intérêt général suffisant "* » utilisé par le Conseil constitutionnel, alors le constituant en inscrivant cette réserve pourrait renforcer la sécurité juridique offerte à nos concitoyens.

Cependant, il convient de reconnaître que la protection apportée tant par le Conseil constitutionnel que par les juridictions ordinaires et la Cour européenne des droits de l'homme assure un niveau satisfaisant de sécurité juridique, les situations les plus aberrantes pouvant être sanctionnées. Le rapporteur ne propose donc pas de rétablir la disposition adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture.

## **2. Le domaine de la loi**

### ***a) La compétence législative de détermination des règles relatives à la liberté, au pluralisme et à l'indépendance des médias***

- *La position de l'Assemblée nationale en première lecture*

En première lecture, l'Assemblée nationale a été saisie de plusieurs amendements tendant à inscrire dans la Constitution la règle selon laquelle la loi garantit le pluralisme des médias, leur liberté et leur indépendance.

---

(1) M. Jean-Jacques Hyest, op. cit., page 255.

(2) Amendements n<sup>os</sup> 83 106, 192, 275 rectifié et 446.

Ainsi, au cours de la troisième séance du 22 mai 2008, après l'examen de l'article 1<sup>er</sup> du présent projet de loi constitutionnelle, un amendement présenté par les membres du groupe Nouveau Centre, insérant un nouvel article 4-1 de la Constitution prévoyait que « *les médias concourent, par leur pluralisme, à la libre information* »<sup>(1)</sup>. Un amendement présenté par les membres du groupe SRC visait également à créer un nouvel article 4-1 pour disposer que « *les moyens de communication audiovisuelle, télévisuelle et radiophonique concourent, par leur pluralisme, à la libre expression et la libre communication des pensées et des opinions* » et que « *la loi garantit leur indépendance* »<sup>(2)</sup>.

Le rapporteur a fait observer que, s'il comprenait les motivations des auteurs de ces amendements, la commission des Lois avait un avis défavorable parce que ces deux amendements étaient satisfaits. En effet, le principe selon lequel les médias concourent à la libre information des citoyens est garanti par l'article XI de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, mais également par l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, scrupuleusement défendu par la Cour européenne des droits de l'homme<sup>(3)</sup>. Il a souligné qu'il n'existe aucun obstacle constitutionnel pour adopter des lois permettant de mieux garantir le pluralisme.

Également défavorable à ces amendements, le Gouvernement, par la voix de la garde des Sceaux, a indiqué que « *la question du pluralisme des médias figure expressément dans la lettre de mission adressée à Simone Veil* » et que « *mieux vaut attendre les conclusions de ce comité de réflexion sur le Préambule de la Constitution* ». Sur ces fondements, l'Assemblée nationale a rejeté ces amendements.

Elle a également examiné, au cours de sa troisième séance du 27 mai 2008, un amendement des députés du groupe Nouveau Centre modifiant le présent article pour prescrire que « *la loi garantit l'indépendance des médias* », qu'à cette fin, « *elle interdit les concentrations excessives et fixe les règles concernant la détention directe ou indirecte du capital ou des droits de vote d'une publication de presse, d'une station de radio ou d'une chaîne ou d'un service de télévision par une personne morale ou physique dont l'activité dépend de commandes publiques* »<sup>(4)</sup>.

Le rapporteur a, tout d'abord, fait observer que « *le bloc de constitutionnalité comprend tous les principes permettant de voter des lois sur ces sujets* », qu'« *il suffit de les proposer et de les faire voter* ». Puis, il a rappelé les termes de l'article XI de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen en vertu desquels « *la libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme ; tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi* ».

---

(1) Amendement n° 252.

(2) Amendement n° 274.

(3) Voir, par exemple, M. Jean-François Burgelin, « L'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme », in *Le droit à la mesure de l'homme*, Mélanges en l'honneur de Philippe Léger, Paris, Pedone, page 127.

(4) Amendement n° 362.

Il a pu ajouter que « *c'est là l'exemple d'un principe fondateur de notre pays* » et que le Conseil constitutionnel l'avait constamment fait respecter, en particulier à l'occasion des différentes lois relatives à la communication.

Ce fut le cas, par exemple, en 1986, à propos de la loi relative à la liberté de communication, dite « loi Léotard »<sup>(1)</sup>. Il eut alors l'occasion de relever que « *le pluralisme des courants d'expression socioculturels est en lui-même un objectif de valeur constitutionnelle* », « *que le respect de ce pluralisme est une des conditions de la démocratie* », « *que la libre communication des pensées et des opinions, garantie par l'article XI de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ne serait pas effective si le public auquel s'adressent les moyens de communication audiovisuelle n'était pas à même de disposer, aussi bien dans le cadre du secteur public que dans celui du secteur privé, de programmes qui garantissent l'expression de tendances de caractères différents dans le respect de l'impératif d'honnêteté de l'information* » et « *qu'en définitive, l'objectif à réaliser est que les auditeurs et les téléspectateurs qui sont au nombre des destinataires essentiels de la liberté proclamée par l'article XI de la Déclaration de 1789 soient à même d'exercer leur libre choix sans que ni les intérêts privés ni les pouvoirs publics puissent y substituer leurs propres décisions, ni qu'on puisse en faire les objets d'un marché* »<sup>(2)</sup>.

Le Conseil constitutionnel a pu régulièrement rappeler ces principes, notamment dans ses décisions sur la loi de 1989 modifiant la loi précitée de 1986 et créant le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)<sup>(3)</sup>, sur la loi de 1996 relative aux télécommunications<sup>(4)</sup>, sur la loi relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle<sup>(5)</sup>, plus récemment encore sur la loi sur la télévision du futur<sup>(6)</sup>.

Le Gouvernement ayant émis également un avis défavorable à l'amendement, l'Assemblée nationale l'a rejeté.

- *La position du Sénat en première lecture*

La question de l'indépendance des médias et de leur pluralisme est également venue en débat devant le Sénat en première lecture.

---

(1) *Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.*

(2) *Conseil constitutionnel, décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, Loi relative à la liberté de communication, considérant 11.*

(3) *Conseil constitutionnel, décision n° 88-248 DC du 17 janvier 1989, Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, considérants 6, 13, 17, 19 et 26.*

(4) *Conseil constitutionnel, décision n° 96-378 DC du 23 juillet 1996, Loi de réglementation des télécommunications, considérant 27.*

(5) *Conseil constitutionnel, décision n° 2004-497 DC du 1<sup>er</sup> juillet 2004, Loi relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle, considérants 10 et 11, 21 à 25.*

(6) *Conseil constitutionnel, décision n° 2007-550 DC du 27 février 2007, Loi relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur, considérants 15 et 16.*

Ainsi, par exemple, avant l'article 1<sup>er</sup> du présent projet de loi constitutionnelle, le Sénat, au cours de sa séance du 19 juin 2008, a été saisi d'un amendement présenté par les membres du groupe Socialiste prévoyant d'inscrire après l'article 4 de la Constitution, que « *les moyens de communication, écrite, audiovisuelle, radiophonique et numérique concourent, par leur pluralisme, à la libre expression et la libre communication des pensées et des opinions* » et que « *la loi garantit leur indépendance et met en place les règles limitant les concentrations, assurant la transparence des entreprises de communication et les relations entre les propriétaires de ces entreprises et l'État* »<sup>(1)</sup>.

Émettant un avis défavorable, le rapporteur de la commission des Lois a indiqué, d'une part, que « *les principes visés par l'amendement sont garantis par la jurisprudence du Conseil constitutionnel et par la loi* » et qu'« *il n'est pas possible de décliner dans la Constitution toutes les composantes de chacune des libertés publiques, sinon le catalogue serait trop long* », et, d'autre part, que la commission des Lois avait toutefois donné un avis favorable à un amendement présenté par le groupe Socialiste à l'article 11, pour inscrire à l'article 34 de la Constitution que la loi détermine les principes fondamentaux du pluralisme et de l'indépendance des médias.

En effet, avec un avis favorable de sa commission des Lois, dans le présent article, à l'initiative des membres du groupe Socialiste, apparentés et rattachés du Sénat, ce dernier a adopté, lors de sa séance du 20 juin 2008, un amendement précisant, à la demande de M. Michel Charasse dans le troisième alinéa de l'article 34 de la Constitution, que la loi fixe les règles concernant, outre les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, « *la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias* »<sup>(2)</sup>.

Le Gouvernement s'est dit défavorable à une telle modification de l'article 34 de la Constitution. En effet, selon la garde des Sceaux, « *il n'est pas utile de mentionner ces principes à l'article 34 de la Constitution, qui se borne à définir la répartition des compétences entre le domaine législatif et le domaine réglementaire*.

« *Si la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias sont évidemment de nature législative et relèvent donc bien, à ce titre, des libertés publiques visées à cet article, il n'est pas utile de le préciser dans la mesure où l'article ne décline pas tous les champs*.

« *Dans son deuxième alinéa, l'article 34 de la Constitution " fixe les règles concernant (...) les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ". Si l'on mentionne la liberté de la communication audiovisuelle, il faut alors mentionner également toutes les autres libertés*.

---

(1) Amendement n° 423 rectifié.

(2) Amendement n° 455 rectifié.

Rejoignant l'analyse faite par l'Assemblée nationale en première lecture, un tel amendement « rappelle des principes qui sont déjà garantis au niveau constitutionnel, puisque la liberté de la communication audiovisuelle est directement liée à la liberté d'opinion, à la libre communication des pensées et des opinions affirmées par les articles X et XI de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs rappelé la valeur constitutionnelle de ces principes dans ses décisions de 1982, de 1986 et de 1989, de même qu'il a reconnu, en 1984, la valeur constitutionnelle de la liberté de la presse et son rôle nécessaire dans la démocratie. Il a également érigé en objectif constitutionnel le caractère pluraliste des courants d'expression socioculturels. »

- *La position de la Commission*

L'importance de la matière visée et le relief particulier et grandissant qu'elle a pris depuis plusieurs décennies dans l'animation de notre vie démocratique justifient toutefois de maintenir l'inscription constitutionnelle introduite par le Sénat.

***b) La compétence législative de répartition des contentieux***

- *La position de l'Assemblée nationale en première lecture*

À l'initiative de la commission des Lois, le Gouvernement s'en remettant à la sagesse de l'Assemblée nationale, cette dernière a donné compétence au législateur pour fixer les règles concernant « la répartition des contentieux entre les ordres juridictionnels », étant entendu que cette compétence s'exerce dans le respect de la Constitution, ce qui implique, en particulier, que la compétence réservée par l'article 66 de la Constitution au juge judiciaire doit être garantie. C'est pourquoi, l'Assemblée nationale a précisé de manière expressive, quoique de manière redondante en droit, que cette compétence s'exerçait « sous réserve de l'article 66 » de la Constitution aux termes duquel l'autorité judiciaire est gardienne de la liberté individuelle et assure à ce titre que « nul ne peut être arbitrairement détenu ».

Deux questions se posent en effet au constituant. La répartition des contentieux entre les ordres juridictionnels est-elle satisfaisante ? Dans l'état du droit, le législateur a-t-il les moyens d'opérer des redistributions d'un ordre juridictionnel à l'autre ? Par ailleurs, sur ces deux questions de fond est venue se greffer au cours du débat, de manière quelque peu artificielle, une troisième question, celle de l'existence d'une dualité des ordres de juridiction.

Le fait même que la première question se pose implique une réponse négative. Le principe d'une bonne administration de la justice et l'exercice du droit au recours exigent que tout litige débouche sur une solution.



Il n'est pas déraisonnable d'affirmer qu'en France, aujourd'hui, chacun finit par trouver son juge et que le déni de justice est rare. Si l'existence de deux ordres de juridiction ne pose aucune difficulté en elle-même – cette solution existe dans d'autres pays –, il est des cas, des domaines, où une simplification serait souhaitable. Deux citoyens rencontrant le même type de difficultés ne doivent pas être renvoyés devant des juridictions différentes, selon que le préjudice qu'ils estiment avoir subi a mis en cause telle ou telle catégorie de personnes. Ils doivent pouvoir voir leur dossier traité de bout en bout, dans des délais raisonnables, devant une même catégorie de juridiction.

Ce problème peut être illustré par la question sensible, qui s'est posée récemment à propos du transport des déportés par la Société nationale des chemins de fer français (SNCF) sous l'Occupation, de la compétence en matière de contentieux relatifs à la responsabilité des organismes privés chargés d'une mission de service public sans prérogative de puissance publique. Après, notamment, un premier jugement par un tribunal administratif en novembre 2001 et un second jugement par une cour administrative d'appel en mars 2007, le Conseil d'État s'est prononcé, en décembre 2007, en faveur de la compétence du juge judiciaire<sup>(1)</sup>, celui-ci s'étant reconnu compétent dès 2003 pour connaître d'une action engagée par une personne contre la SNCF à raison de la responsabilité de cette société dans la déportation de ses parents. Ainsi, si le litige a trouvé une solution, plusieurs années ont été nécessaires, renvoyant finalement le requérant à une autre juridiction.

La disposition adoptée s'inscrit ainsi dans l'entreprise de simplification du droit qui constitue la ligne directrice des travaux de la commission des Lois de l'Assemblée nationale pour la présente législature. Il s'agit de rendre plus aisée, plus simple pour le justiciable, la recherche de son juge en facilitant la constitution de blocs contentieux dont la création peut se heurter aujourd'hui aux principes constitutionnels tels que protégés – sinon dégagés – par le juge constitutionnel.

Se pose ainsi la deuxième question, celle de la nécessité de modifier la Constitution à ces fins. Si, dans l'espèce précitée, le législateur aurait pu, peut-être, intervenir sans habilitation constitutionnelle expresse, il est d'autres cas où une véritable barrière constitutionnelle se dresse de manière dirimante.

Le droit constitutionnel français consacre, en effet, certaines compétences spécifiques à l'autorité judiciaire et à la juridiction administrative.

La Constitution de 1958 ne reconnaît pas explicitement l'existence et le rôle spécifique de la juridiction administrative, mais le Conseil constitutionnel n'en a pas moins consacré ces derniers en ayant recours aux principes fondamentaux de la République. À l'occasion de l'examen de la constitutionnalité d'une loi portant validation d'actes administratifs, le Conseil a, en effet, affirmé

---

(1) *Conseil d'État, 21 décembre 2007, Mme Colette Lipietz et autres.*

l'indépendance de la juridiction administrative en faisant allusion au « *caractère spécifique de ses fonctions* »<sup>(1)</sup>. Cette spécificité a été expressément consacrée par l'importante décision du 23 janvier 1987 relative à la loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du conseil de la concurrence<sup>(2)</sup>, précisée par la décision du 28 juillet 1989 sur une loi relative à l'entrée et au séjour des étrangers<sup>(3)</sup>.

Le Conseil a ainsi jugé que, si le principe de séparation des autorités administratives et judiciaires n'a pas en lui-même valeur constitutionnelle, il a cependant servi de point d'ancrage à un principe fondant tout à la fois l'existence d'une juridiction administrative et la compétence qui lui est propre. « *Conformément à la conception française de la séparation des pouvoirs* », figure au nombre des « *principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, celui selon lequel, à l'exception des matières réservées par nature à l'autorité judiciaire, relève en dernier ressort de la juridiction administrative l'annulation ou la réformation des décisions prises, dans l'exercice de prérogatives de puissance publique, par les autorités exerçant le pouvoir exécutif, leurs agents, les collectivités territoriales de la République ou les organismes publics placés sous leur autorité ou leur contrôle* »<sup>(4)</sup>. Dès lors, par exemple, dans le contentieux de l'expropriation, la contestation de la déclaration d'utilité publique ou de l'arrêté de cessibilité relève, par nature, du juge administratif, et celui de l'indemnisation du juge judiciaire.

La création de blocs de compétences est d'autant plus aléatoire que la notion de bonne administration de la justice qui la justifie est soumise à l'appréciation du Conseil constitutionnel et que la définition même des principes applicables est sujette à évolutions, comme c'est le cas, par exemple, pour la notion de liberté individuelle.

Surtout, si le Conseil constitutionnel a reconnu au législateur la possibilité d'aménager les règles de compétence dans le souci d'une bonne administration de la justice, il demeure en définitive seul juge de la constitutionnalité de cet aménagement, qui ne doit intervenir qu'« *à la marge* » selon l'expression de M. Bruno Genevois<sup>(5)</sup>, voire à « *l'aveuglette* »<sup>(6)</sup>, dès lors que la définition de blocs de compétences sera soumise à son contrôle et qu'il n'existe pas de disposition constitutionnelle expresse attributive de compétences.

---

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 80-119 DC du 22 juillet 1980, Loi portant validation d'actes administratifs, considérant 6.

(2) Conseil constitutionnel, décision n° 86-224 DC du 23 janvier 1987, Loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence, considérants 15 et 16.

(3) Conseil constitutionnel, décision n° 89-261 DC du 28 juillet 1989, Loi relative aux conditions de séjour et d'entrée des étrangers en France, considérants 19 et 20.

(4) Décisions précitées du 23 janvier 1987 et du 28 juillet 1989.

(5) M. Bruno Genevois, note sous Conseil constitutionnel n° 89-561 DC du 28 juillet 1989, Revue française de droit administratif, 1989, page 694.

(6) M. Thierry S. Renoux, « Le Conseil constitutionnel peut-il être reconnu comme un tribunal des conflits ? », in Guillaume Drago, Bastien François et Nicolas Molfessis (direction), La légitimité de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, droit public-droit privé-science politique, colloque de Rennes, 20 et 21 septembre 1996, Paris, *Economica, Études juridiques*, 1999, page 284.

Ainsi a-t-il considéré, dans sa décision du 23 janvier 1987 précitée, que « lorsque l'application d'une législation ou d'une réglementation spécifique pourrait engendrer des contestations contentieuses diverses qui se répartiraient, selon les règles habituelles de compétence, entre la juridiction administrative et la juridiction judiciaire, il est loisible au législateur, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, d'unifier les règles de compétence juridictionnelle au sein de l'ordre juridictionnel principalement intéressé ». En l'espèce, il a admis la compétence du juge judiciaire pour connaître des décisions du conseil de la concurrence – autorité administrative indépendante – dans la mesure où les pratiques anticoncurrentielles susceptibles d'être sanctionnées sont frappées de nullité sur le plan civil et sont constitutives d'une infraction pénale. Dix ans plus tard, s'agissant de certaines décisions de l'Autorité de régulation des télécommunications, il n'a admis le même transfert de compétence à la cour d'appel de Paris, qu'en raison du caractère « précis et limité » de cet aménagement des règles de compétence <sup>(1)</sup>.

Mais saisi d'une loi qui entendait confier au juge judiciaire l'examen en référé des recours contre les arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière, en se fondant tant sur un souci de bonne administration de la justice que sur la compétence reconnue à l'autorité judiciaire en matière de liberté individuelle, le Conseil n'en a pas moins déclaré ce transfert contraire à la Constitution. Il a, en effet, considéré notamment, dans sa décision précisée du 28 juillet 1989, que « la compétence reconnue à l'autorité judiciaire pour contrôler une mesure de surveillance qui met en cause la liberté individuelle, s'exerce indépendamment du contrôle de la légalité des décisions administratives de reconduite à la frontière » et que « si l'entrée et le séjour irréguliers en France d'un étranger constituent une infraction pénale relevant de la seule compétence du juge judiciaire, cette compétence spécifique ne saurait justifier qu'il soit fait échec à la compétence générale du juge administratif dans le domaine de l'annulation des actes de la puissance publique ». Il a même été jusqu'à estimer que « si certaines catégories d'étrangers ne peuvent faire l'objet d'une mesure de reconduite à la frontière en raison de considérations liées à leur âge ou à leur situation familiale » – étant rappelé que l'état des personnes relève du juge judiciaire –, « les litiges liés à ces situations ne sont pas d'une nature ou d'une fréquence telle qu'ils puissent entraîner une dérogation aux règles normales de compétence ». Il a enfin jugé que si « la bonne administration de la justice commande que l'exercice d'une voie de recours appropriée assure la garantie effective des droits des intéressés... cette exigence, qui peut être satisfaite aussi bien par la juridiction judiciaire que par la juridiction administrative, ne saurait à elle seule autoriser qu'il soit porté atteinte à un principe de valeur constitutionnelle ».

C'est dire assez combien le juge constitutionnel examine avec attention si l'unification des contentieux, en quelque matière que ce soit, justifie de porter atteinte au principe constitutionnel de spécificité de la compétence des ordres de juridictions.

---

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 96-378 DC du 23 juillet 1996, Loi de réglementation des télécommunications, considérant 24.

La réponse à la troisième question est simple. De manière essentielle, il revient au constituant de définir les compétences des pouvoirs publics et d'assurer par là même au citoyen le meilleur moyen de voir ses droits garantis et respectés – rien pour ce faire ne doit pouvoir être intangible. L'organisation des contentieux qui en résulte n'est pas définie *a priori* et relève du législateur. Ceux qui verraient dans la disposition adoptée par l'Assemblée nationale un moyen de mettre fin à la dualité des ordres juridictionnels méconnaîtraient le fait que, par la disposition adoptée par l'Assemblée nationale, le constituant, en mentionnant la possibilité pour le législateur de modifier la répartition des contentieux entre eux, reconnaît expressément leur existence.

- *La position du Sénat en première lecture*

Estimant que l'état du droit permettait déjà au législateur de procéder à certains regroupements contentieux au sein d'un même ordre juridictionnel, la commission des Lois du Sénat, en première lecture, a proposé de supprimer la disposition introduite par l'Assemblée nationale<sup>(1)</sup>. Le Gouvernement s'en remettant à sa sagesse, le Sénat a suivi la Commission dans sa séance du 20 juin 2008.

- *La position de la Commission*

De nombreuses craintes se sont élevées depuis l'adoption de cette disposition par l'Assemblée nationale, certains redoutant qu'elle n'ait pour conséquence de conduire à la mise en place de juridictions d'exception chargées d'appliquer le droit des étrangers. Répondant à ces craintes infondées, la garde des Sceaux, durant son audition par la commission des Lois du Sénat, le 3 juin 2008, a affirmé que « *l'amendement sur la création de " blocs de contentieux " n'aurait pas pour effet de créer une juridiction d'exception spécialisée en droit des étrangers* »<sup>(2)</sup>.

Il conviendrait, en la matière, de rétablir la disposition adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture qui étend de manière expresse la compétence du législateur à la définition de blocs de compétences juridictionnelles, dans une volonté d'accroître la prévisibilité du droit – toute avancée en la matière étant aujourd'hui suspendue, au cas par cas, à la jurisprudence constitutionnelle – et de simplifier l'accès des citoyens au juge – la complexité de la répartition des attributions contentieuses n'étant pas à démontrer.

Réserve expresse resterait faite de l'application de l'article 66 de la Constitution qui, en tout état de cause, fonde la compétence « naturelle » du juge judiciaire en matière de liberté individuelle, tandis que l'objectif de bonne administration de la justice serait mentionné.

---

(1) Amendement n° 107.

(2) M. Jean-Jacques Hyest, op. cit., page 257.

***c) La compétence législative de fixation des règles relatives au régime électoral des assemblées locales, au statut de leurs élus et aux instances représentatives des Français établis hors de France***

• *La position du Sénat en première lecture*

Le Sénat a souhaité compléter le huitième alinéa de l'article 34 de la Constitution qui prévoit que la loi fixe les règles relatives au régime électoral des assemblées parlementaires et des assemblées locales, afin de prévoir qu'elle fixe également celles relatives aux conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales.

Cette modification tire les conséquences de la réflexion menée dans deux rapports successifs présentés par M. Jean Puech au nom de l'Observatoire de la décentralisation, qui ont évoqué la nécessité de créer un statut de l'élu local plus complet et cohérent que les actuelles dispositions éparses relatives aux élus locaux<sup>(1)</sup>.

Dans le deuxième rapport de l'Observatoire relatif à ce sujet, M. Jean Puech formulait un certain nombre de propositions relatives au statut de l'élu local. Il recommandait d'adopter le « *suffrage universel direct pour la désignation des exécutifs locaux* »<sup>(2)</sup>, d'étudier « *la voie de l'incompatibilité entre une fonction exécutive locale et une fonction parlementaire* »<sup>(3)</sup>, d'inscrire dans la Constitution l'interdiction du cumul d'une fonction exécutive locale avec une fonction ministérielle<sup>(4)</sup>, et « *de créer un régime statutaire plus adapté pour les maires des grandes villes, les présidents de conseil général et de région qui exerceraient leurs fonctions à plein-temps* »<sup>(5)</sup>.

Dans le prolongement de ces recommandations, M. Jean Puech et les sénateurs membres de l'Observatoire de la décentralisation ont présenté un amendement qui prévoyait initialement d'inscrire à l'article 72 de la Constitution que les conditions d'exercice des mandats électoraux et fonctions électives des membres élus des collectivités territoriales sont fixées par une loi organique<sup>(6)</sup>.

---

(1) M. Jean Puech, Être élu local aujourd'hui : adapter notre gouvernance locale au défi de la Décentralisation, Sénat, session ordinaire de 2006-2007, n° 256, 21 février 2007 ; Une démocratie locale émancipée. Des élus disponibles, légitimes et respectés, Sénat, session ordinaire de 2007-2008, n° 74, 7 novembre 2007.

(2) M. Jean Puech, op. cit., 7 novembre 2007, page 93.

(3) Ibid., page 95.

(4) Ibid., notamment pages 14 et 95. On signalera à ce sujet qu'un amendement ayant un tel objet (interdiction limitée toutefois aux maires des communes de plus de 20 000 habitants et aux présidents de conseils généraux et de conseils régionaux) avait été adopté en commission des Lois à l'Assemblée nationale lors de la première lecture du présent projet de loi constitutionnelle. M. Jean Puech n'a pour sa part pas jugé utile de présenter au Sénat une telle proposition, sans doute parce que cette disposition, également proposée par le « comité Balladur » (op. cit., page 29), n'avait pas été jugée favorablement par le Gouvernement en première lecture à l'Assemblée nationale.

(5) M. Jean Puech, op. cit., 7 novembre 2007, page 96.

(6) Cet amendement n° 151 a ensuite fait l'objet d'une rectification, de telle sorte qu'il est devenu identique à l'amendement n° 503 rectifié de la commission des Lois adopté par le Sénat de même que l'amendement n° 151 rectifié qui quinquies.

Un amendement présenté par la commission des Lois, tout en reprenant cette disposition, a proposé de l'introduire dans le huitième alinéa de l'article 34, relatif aux règles fixées par le législateur et de prévoir par conséquent une compétence du législateur ordinaire. Lors de la présentation de l'amendement de la commission des Lois en séance publique le 20 juin 2008, le rapporteur a expliqué que le souhait de fixer le statut de l'élu local sous la forme d'une loi organique « *n'est pas possible, car ce type de texte sert à appliquer ou à décliner la Constitution. S'il existe des lois organiques sur le statut des magistrats, du Parlement ou des parlementaires, c'est parce qu'il s'agit de fixer les conditions du fonctionnement d'autorités constitutionnelles.* » Il a ajouté que l'amendement de la commission des Lois aurait pour effet de faire reposer les dispositions relatives au statut des élus locaux « *sur un fondement constitutionnel précis, ce qui permettra de les compléter et de les améliorer* ».

D'autre part, M. Christian Cointat a présenté un sous-amendement à l'amendement de la commission des Lois afin de préciser, dans le même alinéa de l'article 34 de la Constitution, que la loi fixe les règles concernant le régime électoral des instances représentatives des Français établis hors de France. Il a expliqué que ce sous-amendement avait pour objet de tirer les conséquences de la suppression par l'Assemblée nationale en première lecture de la mention de la priorité du Sénat pour l'examen des projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France – priorité dont la suppression se justifie par la création de sièges de députés représentant les Français établis hors de France<sup>(1)</sup>. Il lui a semblé en effet souhaitable de ne pas supprimer la mention de ces instances dans la Constitution. Un amendement ayant le même objet a été présenté par M. Richard Yung<sup>(2)</sup>. La commission des Lois s'est déclarée favorable au sous-amendement.

Après que le Gouvernement eut émis un avis favorable à l'amendement de la commission des Lois<sup>(3)</sup> ainsi qu'au sous-amendement de M. Christian Cointat<sup>(4)</sup>, ils ont tous deux été adoptés par le Sénat.

- *La position de la Commission*

Le huitième alinéa de l'article 34 de la Constitution prévoit déjà que la loi fixe les règles relatives au régime électoral des assemblées locales. Par conséquent, il incombe déjà au législateur de prévoir les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités, les indemnités des membres élus des assemblées délibérantes des collectivités territoriales.

---

(1) Sur ce sujet, voir commentaires sur l'article 14 du présent projet de loi constitutionnelle, page 127.

(2) Amendement n° 454.

(3) Amendement n° 503 rectifié.

(4) Sous-amendement n° 504.

Toutefois, le Sénat a estimé souhaitable de mentionner explicitement la fixation par le législateur des règles relatives aux conditions d'exercice des mandats et fonctions électives dans la Constitution. La question qui demeure posée est celle de savoir si cette mention ne fait que confirmer la rédaction actuelle du huitième alinéa de l'article 34 de la Constitution ou si elle étendrait la compétence du législateur à de nouveaux domaines.

Les « *conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales* » sont déjà fixées par le code général des collectivités territoriales :

— les conditions générales d'exercice des fonctions de maire aux articles L. 2122-18 à L. 2122-20, celles des mandats municipaux aux articles L. 2123-1 à L. 2123-35 ;

— les conditions générales d'exercice des mandats de conseillers généraux aux articles L. 3123-1 à L. 3123-30 ;

— les conditions générales d'exercice des mandats de conseillers régionaux aux articles L. 4135-1 à L. 4135-30.

Par conséquent, d'un point de vue juridique, il ne semble pas que la mention ajoutée par le Sénat modifie le champ de compétence du législateur en matière de dispositions relatives aux mandats électoraux et aux fonctions électives locales. Tout au plus permet-elle de le préciser.

En outre, le code général des collectivités territoriales comprend également des dispositions relatives aux conditions d'exercice des mandats des membres des conseils ou comités des établissements publics de coopération intercommunale (articles L. 5211-12 à L. 5211-15, ainsi que L. 5215-16 à L. 5215-18, L. 5216-4 à L. 5216-4-2 dudit code). Ces dispositions ne sont pas directement visées par l'amendement adopté par le Sénat, puisqu'il n'est question que « *des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales* ». Or, si les organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale sont composés de membres désignés par les collectivités territoriales, ceux-ci peuvent dans certains cas ne pas être membres de l'assemblée délibérante de la collectivité (cas des syndicats de communes). La rédaction adoptée par le Sénat ne permet pas de couvrir cette dernière hypothèse, il est vrai assez marginale.

D'autre part, le Sénat a omis de procéder à une coordination qui aurait pu sembler nécessaire à l'article 74 de la Constitution. En effet, le sixième alinéa de cet article prévoit que les lois organiques qui définissent le statut des collectivités d'outre-mer doivent fixer « *les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la collectivité et le régime électoral de son assemblée délibérante* ». À défaut d'un complément apporté à cette rédaction, le régime électoral des assemblées délibérantes des collectivités d'outre-mer serait fixé par le législateur organique, excepté pour les conditions d'exercice des mandats des membres de ces assemblées, qui seraient fixées par le législateur ordinaire.

Ce partage entre loi ordinaire et loi organique des règles relatives aux membres des assemblées délibérantes des collectivités d'outre-mer, outre qu'il ne serait guère satisfaisant, serait difficile à établir.

Concernant la fixation par le législateur du régime électoral des instances représentatives des Français établis hors de France, la compétence du législateur en la matière est, comme l'a fait observer la garde des Sceaux lors de la discussion au Sénat, *« d'autant plus légitime que les sénateurs représentant les Français établis hors de France sont élus par un collège formé par des membres élus de l'Assemblée des Français de l'étranger »*.

Le rapporteur préconise de maintenir ces précisions et compléments apportés au Sénat, qui confirment l'appartenance au domaine de la loi du statut des élus locaux, d'une part, et du régime électoral des instances représentatives des Français établis hors de France, d'autre part.

***d) La compétence législative de détermination des principes fondamentaux de la recherche***

• *La position du Sénat en première lecture*

Le Sénat, à l'initiative de sa commission des Lois, dont le rapporteur a repris en séance publique un amendement déposé initialement par M. Jean-Paul Virapoullé<sup>(1)</sup>, a complété le quinzième alinéa de l'article 34 de la Constitution précisant que la loi détermine les principes fondamentaux, non seulement de l'enseignement, mais aussi *« de la recherche »*. Le rapporteur a jugé cette *« précision pertinente étant donné l'importance de la recherche pour l'avenir de notre pays »*.

Le Gouvernement, par la voix de la garde des Sceaux, s'en est remis à la sagesse du Sénat, soulignant qu'*« il ne semble pas nécessaire d'en faire mention à l'article 34 de la Constitution puisque la loi fixe les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, qu'elle détermine les principes fondamentaux de l'enseignement, et d'autres principes »*, que *« cela conduit déjà le législateur à intervenir très largement dans le domaine de la recherche, notamment dans le secteur de la recherche biomédicale »*, qu'*« il peut également intervenir par le biais de lois de programme et bientôt de lois de programmation, comme il l'a fait avec la loi de programme du 18 avril 2006 pour la recherche »*<sup>(2)</sup> et que *« le législateur est nécessairement saisi de toute la dimension financière de la recherche publique par le biais des lois de finances »*, concluant ainsi que *« le législateur a donc déjà beaucoup d'outils à sa disposition pour déterminer les principes fondamentaux de la recherche et plus largement pour donner des orientations publiques à la recherche scientifique »*.

---

(1) Amendement n° 59 rectifié.

(2) Loi de programme n° 2006-450 du 18 avril 2006 pour la recherche.



- *La position de la Commission*

La Commission se rallie à l'analyse faite par le Gouvernement au Sénat et le rapporteur souhaiterait que cette disposition soit supprimée.

### **3. Le principe d'égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités professionnelles et sociales**

Dans l'état du droit, l'égalité professionnelle et sociale des femmes et des hommes peut être déduite de différentes dispositions du Préambule de notre Constitution. Aux termes de l'article VI de la Déclaration de 1789 la loi « *doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents* ». Le troisième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 dispose que « *la loi garantit à la femme, dans tous les domaines, des droits égaux à ceux de l'homme* ». Enfin, en vertu de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, la République assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine.

- *La position de l'Assemblée nationale en première lecture*

Mais, comme l'a relevé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 16 mars 2006<sup>(1)</sup>, ces dispositions excluent cependant, par exemple, que, pour la composition des organes dirigeants, délibératifs ou consultatifs des personnes morales de droit privé ou public, la considération du sexe puisse prévaloir sur celle des qualités intellectuelles, professionnelles ou personnelles, sur l'estime ou la confiance mutuelles ou sur la liberté de contracter ou d'entreprendre.

C'est pourquoi, pour passer outre cet obstacle, à l'initiative de Mme Marie-Jo Zimmermann, présidente de la délégation aux droits des femmes, l'Assemblée nationale, au cours de sa troisième séance du 27 mai 2008, a inséré après le onzième alinéa de l'article 34 un alinéa précisant que « *la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités professionnelles et sociales* ».

Cet amendement avait reçu un avis défavorable de la commission des Lois, qui avait estimé que l'amendement n'avait pas sa place à l'article 34 de la Constitution, et du Gouvernement qui, par la voix de la garde des Sceaux, a :

— d'une part, précisé que « *le comité présidé par Simone Veil a notamment été chargé d'examiner l'opportunité de prolonger les effets de la loi du 8 juillet 1999. Les termes exacts de la lettre de mission de ce comité sont les suivants : "Doit-on permettre au législateur de mieux garantir l'égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités, en dehors même de la sphère politique? " » ;*

---

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2006-533 DC du 16 mars 2006, Loi relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes.

— d'autre part, demandé qu'« *en attendant l'avis du comité, (...) l'amendement soit retiré* ».

- *La position du Sénat en première lecture*

La commission des Lois du Sénat a souhaité que soit maintenue l'affirmation d'un principe constitutionnel spécifique d'égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités professionnelles et sociales. Mais, pour des raisons de cohérence rédactionnelle que l'on ne peut que soutenir, il a suggéré que cette disposition soit insérée à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution qui est modifié par l'article 1<sup>er</sup> B du présent projet de loi constitutionnelle<sup>(1)</sup> et qui rassemble les grands principes de la République. Dans sa séance du 20 juin 2008, le Sénat a suivi sa commission des Lois.

- *La position de la Commission*

La suppression proposée par le Sénat en la matière correspondant à un simple déplacement de la disposition en cause à l'article 1<sup>er</sup> B du présent projet de loi constitutionnelle, déplacement déjà approuvé par la Commission, le rapporteur ne peut qu'être favorable à cette suppression.

#### **4. Le domaine des lois de finances et des lois de financement**

- *La position du Sénat en première lecture*

Lors de la séance publique du 19 juin 2008, M. Jean Arthuis, président de la commission des Finances, a présenté en première lecture au Sénat un amendement insérant dans l'article 34 de la Constitution des dispositions ayant pour objet de réserver respectivement aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale la compétence pour valider les mesures législatives adoptées d'une part en matière fiscale et d'autre part en matière d'exonération de cotisations ou contributions sociales, et permettre ainsi leur entrée en vigueur<sup>(2)</sup>.

M. Jean Arthuis a expliqué que cette proposition conjointe de la commission des Affaires sociales et de la commission des Finances «  *vise à ce que le Parlement exerce son vote en pleine connaissance de cause* ». Au fondement de cette analyse repose le postulat selon lequel «  *le moment de la pleine lucidité en matière fiscale et sociale, ce sont le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale* ».

---

(1) Voir commentaires sur l'article 1<sup>er</sup> B du présent projet de loi constitutionnelle, page 58.

(2) Amendement n° 301 rectifié bis.

Dès lors, il serait nécessaire que les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale puissent récapituler, dans leur domaine respectif, l'ensemble des dispositions législatives ayant un impact sur le solde des finances publiques. En soutien à l'amendement, M. Philippe Marini a souligné que « *la loi de finances comme la loi de financement sont privées d'une partie significative de leur substance si des décisions ayant un impact sur le solde des finances publiques sont prises dans des textes sectoriels* ». Plus encore, comme l'a admis M. Jean Arthuis, « *l'idéal eût été de prohiber toute mesure fiscale ou sociale en dehors des lois de finances et de financement de la sécurité sociale* »<sup>(1)</sup>.

En réponse à cette argumentation, M. Jean-Jacques Huest, rapporteur, a fait observer que, dans certains cas, des dispositifs fiscaux peuvent être adoptés de manière cohérente dans un projet de loi qui n'est pas un texte financier : « *Que vaudrait une loi sur les successions sans mesures fiscales ?* »

Après que la commission des Lois ainsi que le Gouvernement eurent émis un avis de sagesse, l'amendement a été adopté par le Sénat.

Il prévoit, d'une part, de soumettre l'entrée en vigueur des « *règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures* » à une validation par une loi de finances. Il subordonne, d'autre part, l'entrée en vigueur des « *mesures de réduction et d'exonération de cotisations et de contributions concourant au financement de la protection sociale ainsi que les mesures de réduction ou d'abattement de l'assiette de ces cotisations et contributions* » à une validation par une loi de financement de la sécurité sociale.

- *La position de la Commission*

La rédaction telle qu'issue des travaux du Sénat ne laisse place à aucun doute : à défaut de validation en loi de finances ou en loi de financement de la sécurité sociale, il sera impossible pour une disposition fiscale d'entrer en vigueur.

Cette disposition est extrêmement contraignante : une loi ordinaire ne pourrait comporter des mesures fiscales ou des mesures d'exonération de cotisations sociales d'effet immédiat. Il serait, par conséquent, nécessaire d'attendre le prochain projet de loi de finances ou projet de loi de financement de la sécurité sociale. Or, la fréquence des textes financiers est variable, et pourrait avoir pour effet d'entraver l'action du législateur. Pour ne citer que quelques exemples récents :

— la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA), qui comprenait notamment des dispositions d'application immédiate relatives à l'exonération fiscale et sociale des heures supplémentaires, aux droits de mutation à titre gratuit, n'aurait, sous l'empire de la

---

(1) L'amendement n° 447 déposé par M. Bernard Frimat proposait cette solution, encore plus exclusive.

disposition adoptée par le Sénat, pu trouver à s'appliquer, pour certaines de ses dispositions, qu'à compter de l'entrée en vigueur de la loi de finances pour 2008, publiée au *Journal officiel* du 27 décembre 2007, et pour d'autres dispositions, qu'à compter de l'entrée en vigueur de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008, publiée au *Journal officiel* du 21 décembre 2007. Or, l'intention était d'adopter rapidement des mesures provoquant un choc de confiance dans la population, afin de favoriser une relance économique. L'objectif même du projet de loi aurait contraint le législateur à adopter une loi de finances rectificative, alors même que les dispositions ne modifiaient pas l'équilibre du budget pour l'année 2007 ;

— la loi n° 2008-111 du 8 février 2008 pour le pouvoir d'achat, qui comprenait des mesures d'exonération de cotisations sociales, ne serait toujours pas applicable, dans la mesure où elle est postérieure à la dernière loi de financement de la sécurité sociale publiée au *Journal officiel* du 21 décembre 2007 ;

— le projet de loi de modernisation de l'économie, actuellement en discussion, comporte des mesures fiscales destinées aux artisans et aux petites et moyennes entreprises, qui s'intègrent dans l'équilibre d'ensemble d'un texte qui comprend par ailleurs des dispositions relatives à la concurrence. L'entrée en vigueur immédiate d'une partie du texte, sans que l'entrée en vigueur de l'autre partie du texte soit concomitante, serait difficilement compréhensible ;

— le projet de loi sur les contrats de partenariat, également en cours de discussion, comporte un certain nombre d'articles fiscaux <sup>(1)</sup>, dont l'objet est de permettre le rétablissement d'une forme de neutralité fiscale entre les contrats de partenariat et les marchés publics. Le souhait du Gouvernement comme des deux assemblées, qui est de permettre une entrée en vigueur la plus rapide possible de ces dispositions fiscales, ne pourrait être satisfait – sauf à ce que la publication de la loi et la discussion puis l'adoption d'un texte financier interviennent de manière simultanée.

En matière de finances sociales, où, jusqu'à présent, seul un projet de loi de financement de la sécurité sociale est présenté chaque année <sup>(2)</sup>, la présentation de projets de loi de financement de la sécurité sociale rectificative deviendrait une nécessité.

---

(1) *Articles 26 à 28 quinquies du projet de loi, adopté par le Sénat, sur les contrats de partenariat modifié en première lecture par l'Assemblée nationale le 26 juin 2008.*

(2) *C'est en partant de ce constat de l'absence de lois de financement de la sécurité sociale rectificatives que, lors de la réforme de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale, en 2005, le rapporteur avait proposé, puis le législateur organique avait décidé de structurer en quatre parties les lois de financement de la sécurité sociale, afin que la première et la deuxième partie puissent faire office, respectivement, de loi de règlement et de loi rectificative (voir Rapport fait au nom de la commission des Lois sur le projet de loi organique, adopté par le Sénat, relatif aux lois de financement de la sécurité sociale, Assemblée nationale, XI<sup>e</sup> législature, n° 2246, 13 avril 2005).*

En résumé, la disposition adoptée par le Sénat empêcherait de mener une politique contra-cyclique efficace ; elle s'opposerait à l'adoption de projets de loi de réforme générale d'un secteur, comprenant à la fois des dispositions fiscales et des mesures normatives d'un autre ordre ; elle ralentirait les possibilités d'adaptation rapide et efficace du droit existant.

Outre ses conséquences préjudiciables tant pour l'activité législative que pour la politique économique, la disposition pose la question de la valeur respective des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale d'une part et des autres textes législatifs d'autre part. Elle instaure un verrou en matière de dispositions fiscales, lesquelles ne seraient applicables qu'à compter de l'adoption d'un texte financier. Un tel verrou créerait une hiérarchie entre les textes financiers et les autres textes législatifs, aucun projet de loi ni aucune proposition de loi ne pouvant à elle seule faire entrer en vigueur une disposition fiscale. M. Philippe Marini ne s'en cachait d'ailleurs pas lors du débat au Sénat, en avouant que « *l'amendement (...) clarifie la hiérarchie des textes* ».

La rédaction de l'alinéa relatif au monopole de validation des lois de financement de la sécurité sociale suscite des questions supplémentaires.

Alors que le monopole de validation des lois de finances est prévu pour l'ensemble des dispositions qui concernent des impositions de toute nature, le monopole de validation des lois de financement de la sécurité sociale est plus restreint, puisqu'il concerne les seules mesures d'exonération ou de réduction d'assiette des cotisations ou contributions sociales. Il demeurerait donc loisible au législateur de créer une nouvelle contribution sociale ou d'élargir l'assiette d'une contribution sociale existante en loi « ordinaire », tandis que toute création d'une nouvelle imposition ou tout élargissement de l'assiette d'une imposition existante ne pourrait devenir effective qu'à compter d'une validation par une loi de finances. Cette dissymétrie ne serait guère satisfaisante.

D'autre part, les dispositions relatives aux impositions de toute nature affectées à la sécurité sociale devraient systématiquement être validées par la loi de finances, même lorsqu'elles seraient décidées en loi de financement de la sécurité sociale. Ces dispositions ont pourtant des conséquences directes sur l'équilibre des finances sociales. Ainsi, à côté de la hiérarchie principale, subordonnant tous les textes aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale, une hiérarchie secondaire subordonnerait, pour une partie des recettes des régimes sociaux, les lois de financement de la sécurité sociale aux lois de finances. Cette hiérarchie secondaire pourrait sembler peu satisfaisante, et entrer en contradiction avec le I de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, en vertu duquel la loi de financement de la sécurité sociale est chargée de prévoir « *par branche, les recettes de l'ensemble des régimes obligatoires de base et, de manière spécifique, celles du régime général, ainsi que les recettes des organismes concourant au financement de ces régimes* » pour l'année à venir et de rectifier ces prévisions pour l'année en cours.

En outre, la question du monopole des lois de financement de la sécurité sociale avait déjà été abordée lors de l'examen du projet de loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale. Un amendement avait alors été introduit au Sénat afin d'interdire l'adoption en loi « ordinaire » de tout allègement de cotisations sociales non compensé. Après que l'Assemblée nationale eut apporté des corrections formelles à cette disposition, elle a été adoptée en termes conformes. Il est donc déjà impossible de prévoir en loi « ordinaire » une mesure de réduction ou d'exonération de cotisations ou de contributions de sécurité sociale lorsque cette mesure n'est pas compensée <sup>(1)</sup>.

De la même manière, l'article 33 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) prévoit que : « *lorsque des dispositions d'ordre législatif ou réglementaire sont susceptibles d'affecter les ressources ou les charges de l'État dans le courant de l'année, les conséquences de chacune d'entre elles sur les composantes de l'équilibre financier doivent être évaluées et autorisées dans la plus prochaine loi de finances afférente à cette année* » <sup>(2)</sup>.

L'un des arguments avancés pour défendre la disposition introduite au Sénat est celui de la nécessaire appréciation de chaque disposition fiscale au regard du budget et de son équilibre. Mais il est étonnant que le Sénat, pourtant chargé de représenter les collectivités territoriales, n'ait pas prêté plus d'attention aux conséquences de l'amendement sur les dispositions relatives à la fiscalité locale. La rédaction de l'amendement englobe en effet l'ensemble des « *impositions de toutes natures* » dans les dispositions devant faire l'objet d'une validation en loi de finances. Or, au titre de ces impositions figurent non seulement des impositions perçues par l'État à son profit mais également des impositions perçues par l'État et affectées aux collectivités territoriales, telles que la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

---

(1) *En vertu du IV de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale* : « seules des lois de financement peuvent créer ou modifier des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations de sécurité sociale non compensées aux régimes obligatoires de base. Cette disposition s'applique également : 1° À toute mesure de réduction ou d'exonération de contributions affectées aux régimes obligatoires de base de sécurité sociale, ou aux organismes concourant à leur financement ou à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit, ou aux organismes finançant et gérant des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie ; 2° À toute mesure de réduction ou d'abattement de l'assiette de ces cotisations et contributions ; 3° À toute modification des mesures non compensées à la date de l'entrée en vigueur de la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale. »

(2) *Le quatrième alinéa de l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances prévoyait pour sa part que* « lorsque des dispositions d'ordre législatif ou réglementaire doivent entraîner des charges nouvelles, aucun projet de loi ne peut être définitivement voté, aucun décret ne peut être signé, tant que ces charges n'ont pas été prévues, évaluées et autorisées dans les conditions fixées par la présente ordonnance ». *Le Conseil constitutionnel avait toutefois considéré que devait* « être écartée une interprétation littérale qui méconnaîtrait les dispositions des articles 34 à 51 précités et qui aurait pour effet de priver de sanction, jusqu'à la promulgation de la loi de finances de l'année ou d'une des lois de finances rectificatives afférentes à ladite année, tout ou partie du travail parlementaire et serait, comme telle, de nature à porter atteinte aux prérogatives du Parlement » (*décision n° 78-95 DC du 27 juillet 1978*, Loi complétant les dispositions de l'article 7 de la loi n° 60-791 du 2 août 1960 relative à l'enseignement et à la formation professionnelle agricoles, *considérant 2*).

Les éventuelles modifications apportées à l'assiette ou aux taux de ces impositions ne se traduisent pas toujours par un impact sur le budget de l'État. Dès lors, la validation de ces dispositions en loi de finances ne présenterait qu'un intérêt formel.

Enfin, un dernier aspect qui doit être évoqué concerne les conséquences de la disposition sur l'initiative parlementaire. En effet, les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale sont des projets de loi moins favorables à l'initiative parlementaire que les autres textes législatifs. La pratique du vote bloqué et celle de la seconde délibération sont utilisées fréquemment pour ces projets. Qui plus est, dans le cadre de la présente révision, il est prévu que les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale, à la différence des autres projets de loi, seront examinés en séance publique dans le texte du Gouvernement, et non dans celui de la commission en application de l'article 16 du présent projet de loi constitutionnelle. De ce point de vue, la disposition introduite au Sénat ne fera que contribuer à affaiblir un peu plus le pouvoir des parlementaires en matière de fiscalité.

Ces différentes critiques incitent à trouver d'autres solutions que celle proposée par le Sénat.

Lors du débat au Sénat, le ministre du budget avait signalé que le Gouvernement préférerait « *que la validation n'empêche pas la mesure de s'exécuter, ce qui éviterait au Gouvernement de déposer collectif sur collectif... Faute de validation en loi de finances ou de financement, la mesure tomberait.* » Il serait possible, en suivant cette suggestion, de permettre aux dispositions fiscales adoptées en loi « ordinaire » de s'appliquer dans un premier temps, tout en subordonnant leur prorogation à une confirmation dans la plus prochaine loi de finances.

Cette solution pourrait toutefois s'avérer peu satisfaisante. S'il en était fait une application sévère, elle consacrerait une instabilité juridique en matière fiscale. En effet, la poursuite de l'application d'une disposition fiscale adoptée en loi « ordinaire » et entrée en vigueur immédiatement pourrait être refusée lors de la plus prochaine loi de finances. Par conséquent, afin d'éviter le risque de remise en cause à brève échéance d'une nouvelle disposition fiscale, le législateur serait incité, soit à valider systématiquement les différentes mesures adoptées en loi « ordinaire », soit à ne jamais prévoir une entrée en vigueur immédiate des dispositions fiscales adoptées en loi « ordinaire ».

En outre, dans la mesure où l'article 1<sup>er</sup> de la loi de finances de l'année autorise la perception des impôts pour l'année à venir, il serait possible de considérer que l'adoption de cet article serait à elle seule suffisante pour valider la poursuite de l'application des dispositions fiscales votées en cours d'année. Dès lors, une disposition constitutionnelle subordonnant la prorogation des dispositions fiscales adoptées en cours d'année à une confirmation en loi de finances pourrait n'avoir dans les faits aucune conséquence sur le droit existant.

Pour répondre au souhait des sénateurs auteurs de l'amendement, qui est de donner à l'occasion de l'examen des lois de finances et des lois de financement une vision d'ensemble de la politique fiscale, il est suffisant de prévoir que les mesures fiscales et les exonérations de cotisations sociales adoptées en cours d'année devront être systématiquement et précisément récapitulées à l'occasion de l'examen de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale.

Le 5° de l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale prévoit déjà une telle récapitulation pour les réductions et exonérations de cotisations ou contributions sociales. En application de cette disposition, tout projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année doit être accompagné d'une annexe « *énumérant l'ensemble des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations ou de contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement et de réduction de l'assiette ou d'abattement sur l'assiette de ces cotisations et contributions, présentant les mesures nouvelles introduites au cours de l'année précédente et de l'année en cours ainsi que celles envisagées pour l'année à venir et évaluant l'impact financier de l'ensemble de ces mesures, en précisant les modalités et le montant de la compensation financière à laquelle elles donnent lieu, les moyens permettant d'assurer la neutralité de cette compensation pour la trésorerie desdits régimes et organismes ainsi que l'état des créances. Ces mesures sont ventilées par nature, par branche et par régime ou organisme.* »

## **5. L'extension du champ des lois de programmation**

Dans sa rédaction initiale, le présent article avait pour objet de substituer aux actuelles lois de programme, qui doivent obligatoirement concerner le domaine économique ou social et ne peuvent plus comporter des éléments de programmation intervenant hors de ce champ<sup>(1)</sup>, des lois de programmation, dont le champ ne serait plus limité, puisqu'elles détermineraient « *les objectifs de l'action de l'État* ».

- *La position de l'Assemblée nationale en première lecture*

Si la volonté de permettre aux lois de programmation d'avoir un champ très large n'a été contestée par personne, un débat s'est engagé, lors de la séance publique, sur la question spécifique de la programmation en matière de finances publiques.

---

(1) Cette restriction du champ des lois de programme résulte de l'abrogation de l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 2 janvier 1959 qui prévoyait que « les autorisations de programme peuvent être groupées dans des lois dites " lois de programme " ».



L'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de la Commission et du Gouvernement, un amendement présenté par MM. Gilles Carrez, Yves Bur, Étienne Blanc, Frédéric Lefebvre, Charles de Courson et les députés membres du groupe Nouveau Centre, ayant pour objet de créer des lois de programmation en matière de finances publiques <sup>(1)</sup>.

Ces lois de programmation devraient permettre de définir les orientations pluriannuelles des finances publiques et de fixer ainsi, dans une perspective pluriannuelle, les conditions de l'équilibre des comptes des administrations publiques.

La question de l'introduction dans la Constitution d'une règle d'équilibre budgétaire, dans un cadre pluriannuel, tant pour les lois de finances que pour les lois de financement de la sécurité sociale avait déjà été débattue à l'Assemblée nationale à l'occasion de l'examen, lors de la séance du jeudi 17 janvier 2008, d'une proposition de loi constitutionnelle déposée et inscrite à l'ordre du jour dans le cadre d'une séance d'initiative parlementaire réservée au groupe parlementaire du Nouveau Centre <sup>(2)</sup>.

Cette proposition de loi avait fait l'objet d'un renvoi en commission. M. Gilles Carrez avait expliqué que le fait de réserver l'emprunt au seul financement des dépenses d'investissement ne serait pas forcément un gage de retour à l'équilibre des finances publiques. Il avait également souligné que la « règle d'or » <sup>(3)</sup> demeure trop rigide pour épouser le rythme des cycles économiques.

Le ministre chargé du budget avait annoncé lors de ce débat qu'il constituerait un groupe de travail d'ici la révision constitutionnelle sur le sujet. Le groupe de travail, auquel ont notamment participé MM. Gilles Carrez, Charles de Courson et Étienne Blanc, a ainsi élaboré l'amendement qui a été adopté par l'Assemblée nationale.

La rédaction permettra d'inclure dans la loi de programmation des finances publiques l'ensemble des comptes publics, sans créer de distinction artificielle ni entre investissement et fonctionnement, ni entre les comptes de l'État et ceux des autres personnes publiques.

Si la programmation devra obligatoirement avoir un caractère pluriannuel, aucune durée préétablie n'est imposée, et il est possible de concevoir aussi bien une programmation biennale qu'une programmation décennale. Toutefois, d'après

---

(1) En revanche, l'Assemblée nationale a rejeté deux autres amendements, l'un des députés membres du groupe Nouveau Centre, ayant pour objet de soumettre la présentation et l'adoption des projets de loi de finances à une interdiction des déficits de fonctionnement, appréciée dans un cadre pluriannuel, l'autre des mêmes députés, associés à MM. Gilles Carrez, Yves Bur, Étienne Blanc et Frédéric Lefebvre, ayant pour objet d'interdire les déficits, dans un cadre pluriannuel, pour la présentation et l'adoption des projets de loi de financement de la sécurité sociale.

(2) MM. François Sauvadet et Charles de Courson, Proposition de loi constitutionnelle relative au retour à l'équilibre des finances publiques, Assemblée nationale, XIII<sup>e</sup> législature, n° 573, 9 janvier 2008.

(3) On entend par « règle d'or » la prohibition des déficits de fonctionnement. Cette règle existe déjà en droit français, en ce qui concerne les budgets des collectivités territoriales (articles L. 1612-4 et L. 1612-5 du code général des collectivités territoriales).

les premières indications qui ont pu être données par le Gouvernement, le premier projet de loi de programmation des finances publiques susceptible d'être présenté le serait pour une durée triennale, conformément au cadre déjà fixé en vertu des exigences découlant du Pacte de stabilité et de croissance.

L'objectif d'équilibre dans lequel s'inscrira la loi de programmation des finances publiques devrait imposer au législateur que les prévisions figurant dans la loi de programmation aboutissent, à l'issue de la période de programmation, à un équilibre des comptes des administrations publiques. Cet équilibre sera apprécié à l'échelle de l'ensemble des comptes publics : il sera, par exemple, possible pour les comptes de l'État d'afficher un besoin de financement en fin de période, dès lors que les comptes des collectivités territoriales et des organismes de sécurité sociale compenseront ce besoin.

Si la loi de programmation, une fois adoptée, devrait offrir un cadre au législateur lors du vote des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale, en revanche, il ne devrait pas être interdit à une loi de finances ou à une loi de financement de la sécurité sociale de prévoir un équilibre des comptes publics concernés différent de celui initialement fixé en loi de programmation.

Il sera également possible, notamment si une loi de programmation apparaîtrait comme étant devenue non pertinente en raison de modifications significatives des conditions économiques et de la conjoncture, d'adopter une nouvelle loi de programmation pour une nouvelle période pluriannuelle pouvant chevaucher la première période pluriannuelle.

Il convient de souligner par ailleurs que plusieurs éléments de projection pluriannuelle de l'évolution des finances publiques existent déjà et devraient pouvoir s'harmoniser avec les futures lois de programmation :

— le rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation qui est joint au projet de loi de finances de l'année et comporte une projection quadriennale, en application de l'article 50 de la LOLF ;

— le programme budgétaire qui doit être présenté à la Commission européenne et comporte une projection triennale, en application du règlement (CE) n° 1466/97 du 7 juillet 1997 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques.

- *La position du Sénat en première lecture*

Un amendement de sa commission des Lois adopté par le Sénat a procédé à une amélioration de la rédaction de l'alinéa relatif à ces lois de programmation en matière de finances publiques <sup>(1)</sup>.

---

(1) Amendement n° 108 rectifié.

Un autre amendement adopté par le Sénat à l'article 30 du présent projet de loi constitutionnelle a, par ailleurs, modifié les conditions dans lesquelles ces lois de programmation seront soumises pour avis au Conseil économique et social, en prévoyant une saisine pour avis facultative et non, à l'instar des lois de programmation intervenant dans le domaine économique et social, une saisine pour avis obligatoire <sup>(1)</sup>.

- *La position de la Commission*

Le rapporteur estime que cette disposition doit être conservée dans les termes retenus par le Sénat.

\*

La Commission a été saisie d'un amendement du rapporteur tendant à rétablir, dans une rédaction modifiée, l'amendement adopté par l'Assemblée nationale en première lecture attribuant à la loi la répartition des contentieux, dans le cadre d'une bonne administration de la justice et sous la seule réserve de l'article 66 de la Constitution, dans le but d'accroître la prévisibilité du droit et de simplifier l'accès des citoyens au juge.

M. Christophe Caresche a jugé que cet amendement, dont le réel objet pouvait paraître difficilement identifiable, posait deux séries de difficultés justifiant son rejet. En premier lieu, la jurisprudence du Conseil constitutionnel autorisant d'ores et déjà le législateur à procéder à une nouvelle répartition de certains contentieux, à l'exception du contentieux des étrangers, il semble clair que l'amendement vise en fait à confier précisément ce contentieux au juge judiciaire et que, sous une apparence anodine, aura en fait de lourdes conséquences. Il a déclaré faire sienne la déclaration du sénateur Portelli qui avait critiqué un tel amendement, jugeant qu'à travers lui le « *Gouvernement veut ôter ce contentieux au juge administratif, jugé à ses yeux trop libéral* ». En second lieu, M. Christophe Caresche s'est fait l'écho de l'incompréhension des juges de l'ordre administratif face au procès d'intention totalement injustifié qui leur est fait par cet amendement.

M. Noël Mamère a estimé nécessaire, d'une manière générale, de se méfier des amendements d'apparence anodine qui constituent en fait de « *mauvais coups préparés dans les alcôves* ». Il a jugé que cet amendement revêtait un caractère politique extrêmement fort et qu'il fallait le replacer dans le contexte actuel marqué par une politique du chiffre en matière d'expulsions, la situation désastreuse des centres de rétention administrative, révélée par les récents événements de Vincennes, les conditions inacceptables de rétention des étrangers dans ces centres, dénoncées à maintes reprises par différentes commissions internationales, les avertissements répétés de la CIMADE...

---

(1) Voir commentaires sur l'article 30 du présent projet de loi constitutionnelle modifiant l'article 70 de la Constitution, page 175.

Le rapporteur a estimé que son amendement ne s'inscrivait pas dans la logique de l'opposition de deux ordres de juridictions, jugeant inacceptable le jugement émis par M. Christophe Caresche qui conduit à considérer les juges de l'ordre judiciaire comme des juges sous la main du pouvoir. Il a jugé qu'on ne pouvait pas prétendre qu'il y aurait un bon juge et un mauvais juge, et a estimé que la jurisprudence du Conseil constitutionnel entravait la marge de manœuvre du législateur en la matière. L'amendement présenté vise donc à donner une plus grande liberté au législateur dans ce domaine, dans un souci de « *bonne administration de la justice* » ainsi qu'il est explicitement précisé. Cet amendement s'inscrit pleinement dans l'objectif général de la révision constitutionnelle qui est de rendre plus de pouvoir au Parlement et doit par ailleurs contribuer à l'émergence de blocs de compétence plus cohérents.

S'agissant de l'émotion du Conseil d'État suscitée par cet amendement, il a rappelé que ce dernier était une institution placée au service de la République et non un lobby défendant ses intérêts propres. Il a par ailleurs indiqué que les craintes parfois exprimées concernant un hypothétique risque de voir disparaître l'ordre administratif se trouvaient dépourvues de tout fondement depuis la constitutionnalisation de cet ordre aux détours d'un amendement adopté par le Sénat sur le CSM.

M. Christophe Caresche a rappelé que le Gouvernement venait de confier à M. Pierre Mazeaud une mission sur le contentieux de l'expulsion et jugé qu'il conviendrait d'attendre la remise du rapport de la mission avant de modifier la Constitution en ce sens.

Le rapporteur a jugé que les députés de l'opposition se focalisaient à tort sur le contentieux des étrangers qui ne constitue par l'objet de l'amendement.

Mme George Pau-Langevin a jugé que cet amendement, loin d'être anodin, était inacceptable, car ouvrant la voie à la constitution d'une juridiction d'exception pour les étrangers qui reprendrait les compétences actuellement dévolues aux deux ordres de juridiction.

M. Noël Mamère a déclaré partager les craintes de Mme George Pau-Langevin et son jugement sur l'amendement : le Gouvernement actuel menant une politique de remise en cause du droit des étrangers et le Parlement européen venant très récemment d'adopter la directive dite « *retour* », il a jugé tout à fait légitime que les députés de l'opposition soient extrêmement attentifs sur ce sujet.

M. Claude Goasguen a jugé pour le moins curieuse la position défendue par les députés de l'opposition consistant à considérer le juge administratif meilleur défenseur des libertés que le juge judiciaire. Il a par ailleurs estimé qu'il ne revenait pas au Conseil constitutionnel de définir la répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction, mais bien au législateur, rappelant l'existence dans l'ancien droit du « *référé législatif* ».

Puis l'amendement, mis aux voix, a été *adopté* (amendement n° 9).

La Commission a ensuite été saisie d'un amendement de M. Noël Mamère visant à inscrire dans la Constitution le principe selon lequel la loi garantit l'indépendance des médias et précisant que la loi interdit les concentrations excessives des médias et garantit le principe de la nomination des dirigeants des entreprises publiques audiovisuelles par le CSA, son auteur jugeant que cet amendement, qui avait déjà été défendu en première lecture, constituait une nécessité démocratique majeure dans le contexte actuel. Il a jugé que la mainmise d'un homme sur l'ensemble des médias signait la chronique de la mort annoncée du service public, dont le sous-financement vient d'ailleurs d'être dénoncé par le président du groupe France Télévisions, tandis que de multiples cadeaux sont faits aux chaînes privées dirigées par des intérêts économiques privés proches du pouvoir, portant atteinte au pluralisme du fait des conflits d'intérêts induits. Si l'amendement n'était pas adopté, il serait clair aux yeux de son auteur que la majorité est complice de l'exécutif en cette matière et que notre pays court le risque de voir à terme la vente « *à la découpe* » de France 3 à la presse quotidienne régionale, qui dispose déjà d'un quasi-monopole dans notre pays.

M. Arnaud Montebourg a souhaité faire part, quoique dans des termes différents, de ses mêmes inquiétudes. Il a estimé qu'il existait des cas de pressions sur les contenus éditoriaux par le truchement de contrôles financiers sur certains médias et une reprise en main par le pouvoir des organes de presse publics, au mépris du pluralisme. Il s'est cependant déclaré défavorable à la constitutionnalisation du CSA, institution qui ne donne pas à ses yeux satisfaction s'agissant de son indépendance et du respect du pluralisme en son sein. Il a en revanche jugé nécessaire de le réformer pour mieux garantir son autorité.

Le rapporteur ayant émis un avis défavorable sur l'amendement, compte tenu des précisions apportées par le Sénat, la Commission l'a *rejeté*.

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur visant à supprimer le septième alinéa de l'article 11 du projet de loi, son auteur estimant que la mention de la « *recherche* » parmi les matières dont la loi fixe les principes fondamentaux n'est pas nécessaire, le droit existant permettant d'ores et déjà au législateur de le faire (**amendement n° 10**).

Elle a de même *adopté* un amendement du même auteur visant à supprimer les huitième à dixième alinéas de l'article, son auteur jugeant préjudiciables à une action rapide du législateur les monopoles attribués par le Sénat respectivement, en matière fiscale, aux lois de finances et en matière d'exonération ou de réduction des cotisations ou contributions sociales, aux lois de financement de la sécurité sociale (**amendement n° 11**).

La Commission a enfin été saisie d'un amendement de M. Arnaud Montebourg visant à supprimer la disposition, jugée superfétatoire, selon laquelle les lois de programmation financière sont votées selon un objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques, son auteur déclarant que si cet objectif pouvait être partagé pour restaurer les marges de manœuvre de l'action politique érodées par le poids d'une dette trop importante, l'inscrire dans la Constitution sans en garantir le caractère effectif revenait à ridiculiser la cause prétendument poursuivie.

Après que le rapporteur s'est déclaré défavorable à son adoption, la Commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a ensuite *adopté* l'article 11 ainsi modifié.

### Article 12

(art. 34-1 [nouveau] de la Constitution)

#### **Vote de résolutions par les assemblées parlementaires**

Conformément aux préconisations du « comité Balladur »<sup>(1)</sup>, il était proposé, dans le projet de loi constitutionnelle initial, d'accorder au Parlement le droit de voter des résolutions, la définition des conditions de leur vote étant renvoyée au règlement de chaque assemblée.

- *La position de l'Assemblée nationale en première lecture*

L'Assemblée nationale a supprimé cet article. En effet, sur la proposition de la commission des Lois, mais aussi de MM. Jacques Myard et Bernard Debré, elle a considéré, en première lecture, lors de sa première séance du 29 mai 2008<sup>(2)</sup>, qu'une véritable revalorisation du Parlement passait plus sûrement par l'élargissement de ses fonctions – notamment l'évaluation des politiques publiques – et le renforcement de ses missions de vote de la loi et de contrôle de l'action du Gouvernement que par l'adoption d'une procédure, celle des résolutions, qui cantonne le Parlement dans une voie sans issue – sans portée normative ni action de contrôle.

Déjà, en 1959, Michel Habib-Deloncle, à l'occasion de l'examen du projet de règlement provisoire de l'Assemblée nationale, estimait : « *la mission du Parlement se résume en deux mots : légiférer et contrôler... Il nous est apparu qu'il était difficile de faire entrer les propositions de résolution dans l'une ou l'autre de ces rubriques... La proposition de résolution est un acte délibéré d'immixtion du Parlement – sans beaucoup d'effets d'ailleurs – dans le domaine du pouvoir exécutif puisqu'elle a typiquement pour objet d'inviter le Gouvernement à faire un certain nombre de choses qu'il n'a pas faites lui-même Elle consiste par conséquent... à substituer au contrôle a posteriori une sorte d'incitation a priori... Il s'agit de donner au corps électoral l'impression que le Parlement fait quelque chose sur un point où il n'a pas pouvoir de décision.* »<sup>(3)</sup>

L'Assemblée nationale a considéré qu'il était à craindre que les insatisfactions qui naissent du caractère non contraignant des résolutions adoptées en matière européenne sur le fondement de l'article 88-4 de la Constitution se trouvent amplifiées dans le cas de la création d'un régime général de résolutions et ne

---

(1) « Comité Balladur », op. cit., page 57.

(2) L'examen de l'article 12 avait préalablement été réservé après la discussion des amendements après l'article 23.

(3) Première séance du 20 janvier 1959, Journal officiel Débats Assemblée nationale, page 93.

conduisent, pour les dépasser, à la recherche de solutions plus contraignantes, même un tant soit peu et qui sont impossibles dans le domaine européen, ce qui impliquerait... l'examen de propositions de loi.

Invoquer la fonction tribunicienne du Parlement, c'est se référer à une institution antique, celle des tribuns du Peuple, qui n'avaient pas de pouvoirs propres autres que ceux d'exercer une pression et qui avaient, à de très nombreuses reprises, eu recours à la démagogie. Et l'on sait que cette lacune a conduit directement à la roche Tarpéienne et l'Assemblée nationale avait souhaité éviter que l'introduction des résolutions, modes d'expression archaïques de Parlements en mal de pouvoirs, ne finisse sur cette même roche.

En outre, si l'on peut craindre que certaines « lois mémorielles » aient pu avoir des répercussions sur les relations diplomatiques de la France, comme a pu le déplorer le président de la commission des Affaires étrangères du Sénat au cours du débat devant cette assemblée le 20 juin 2008, il n'est pas sûr qu'une résolution allant dans le même sens n'ait pas les mêmes effets dans nos relations avec des pays étrangers, dès lors que la portée juridique – ou plutôt l'absence de portée juridique – de l'une et l'autre serait équivalente.

Si l'existence des résolutions peut être observée dans de très nombreux parlements étrangers, mentionner ces seuls exemples ne suffit pas à convaincre et une analyse plus poussée est nécessaire. Alors force est de constater que la voie de la résolution n'est souvent utilisée, en pratique, que comme un pis-aller ou comme substitut à la mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement. Mieux vaut un dialogue construit entre les assemblées et le Gouvernement dans un champ circonscrit, sur un thème particulier, le cas échéant à l'initiative d'un groupe parlementaire ainsi qu'il est proposé de l'instaurer à l'article 23 *bis* du présent projet de loi constitutionnelle<sup>(1)</sup>.

- *La position du Sénat en première lecture*

La commission des Lois ainsi que la commission des Affaires étrangères du Sénat ont proposé de rétablir la possibilité pour le Parlement de voter des résolutions. À l'appui de ce rétablissement a été relevée la nécessité pour le Parlement d'assumer sa fonction tribunicienne et a été évoquée la multitude des exemples étrangers. Le Sénat, lors de sa séance du 20 juin 2008, a adopté l'amendement de la commission des Lois ainsi que l'amendement identique présenté au nom de la commission des Affaires étrangères<sup>(2)</sup>, le Gouvernement s'en étant remis à sa sagesse.

---

(1) Voir commentaires sur l'article 23 bis du présent projet de loi constitutionnelle insérant un article 50-1 dans la Constitution.

(2) Amendements n<sup>os</sup> 109 et 138.

- *La position de la Commission*

La Commission a examiné, en discussion commune, un amendement de suppression de cet article, présenté par M. Christian Vanneste, et un amendement du rapporteur précisant que les propositions de résolution sont irrecevables et ne peuvent être inscrites à l'ordre du jour lorsque le Gouvernement estime que leur adoption ou leur rejet serait de nature à mettre en cause sa responsabilité ou qu'elles portent injonction.

M. Christian Vanneste a justifié son souhait d'un retour à la position prise en première lecture par l'Assemblée nationale à l'encontre des résolutions par le fait qu'elles risquaient de devenir un « *faux nez* » ou un « *village Potemkine* » masquant le vide du travail parlementaire. Déclarant souscrire totalement à l'ambition de rééquilibrage des rapports entre pouvoirs exécutif et législatif en faveur d'une véritable coproduction de la loi, il a estimé que l'amélioration du travail parlementaire passait certainement davantage par le vote de moins de lois, une information plus complète, en amont, grâce à des études d'impact et un contrôle plus approfondi, en aval, de l'application des textes votés. Redoutant que les résolutions ne favorisent une occupation illusoire des parlementaires, au détriment de l'examen au fond des problèmes, il a craint que les résolutions ne transforment le Parlement, temple de la République laïque, en ce qu'il a qualifié de « *moulin à prières* ».

Après avoir constaté que, par définition, les résolutions interviennent hors du domaine de la loi et portent en elles le risque d'une mise en cause de la responsabilité du Gouvernement par des voies détournées par rapport à la procédure de la motion de censure, le rapporteur a estimé que le maintien de la possibilité pour le Parlement d'adopter des résolutions supposait que cette faculté soit assortie de garde-fous permettant au Gouvernement de se prémunir contre toute manifestation de défiance et de protéger ses propres compétences. Réitérant son souci de permettre à la révision d'aboutir et, pour ce faire, de parvenir à un compromis avec le Sénat sur ce qui constitue actuellement un point de divergence entre les deux assemblées, il a indiqué qu'il présentait à la Commission une voie médiane reconnaissant les résolutions, afin d'éviter le foisonnement des lois mémorielles ou incantatoires, sans pour autant affaiblir le Gouvernement. Il a ajouté que ce dispositif était par ailleurs compatible avec l'organisation de débats thématiques sur des sujets non législatifs.

M. Arnaud Montebourg a salué, sur cette question, un progrès par rapport à la première lecture. Se réjouissant de la reconnaissance des résolutions, il a regretté que ni le Sénat, ni le rapporteur n'aient conservé la rédaction initiale du projet gouvernemental sur ce point. Tout en admettant qu'une restriction à la possibilité d'adopter des résolutions n'était pas inacceptable pour éviter tout détournement de la procédure visant à mettre en cause la responsabilité gouvernementale, il s'est interrogé sur l'autorité légitime pour trancher les cas litigieux. Il a suggéré que le Président de l'Assemblée nationale ou le Gouvernement puisse, en cas de doute, saisir le Conseil constitutionnel, afin de constater tout éventuel détournement de procédure. Il a ensuite indiqué qu'en l'état le groupe SRC ne pouvait voter l'amendement du rapporteur, quand bien même celui-ci traduisait un effort méritant d'être salué.



Après que M. Jérôme Lambert se fut associé aux propos de M. Arnaud Montebourg, M. Christophe Caresche a suggéré au rapporteur d'en revenir à la formulation adoptée par le Sénat, dans laquelle l'irrecevabilité des résolutions serait constatée par le Conseil constitutionnel. Il a regretté que la proposition retenue dans l'amendement confère cette prérogative au Gouvernement, qu'il a jugé illégitime pour ce faire.

M. Dominique Perben s'est interrogé sur les modalités concrètes de mise en œuvre du dispositif prévu par l'amendement du rapporteur, dont il a déclaré comprendre l'esprit mais pas la logique procédurale, consistant à donner au Gouvernement la possibilité de priver une assemblée parlementaire d'un débat qu'elle souhaite tenir alors qu'habituellement ce sont plutôt des instances juridictionnelles supérieures ou parlementaires qui sont investies d'un tel pouvoir. Estimant que la formulation adoptée par le Sénat, certes plus traditionnelle, était peut-être plus opérante, il a attiré l'attention de la Commission sur la portée du dispositif sur lequel elle était appelée à se prononcer en soulignant qu'il devrait y être fréquemment recouru.

M. Bertrand Pancher a exprimé ses doutes qu'une majorité parlementaire quelle qu'elle soit, eu égard à son état de dépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif, puisse adopter ou permettre l'adoption d'une résolution mettant en cause la responsabilité gouvernementale. Jugeant intéressante l'introduction de la procédure des résolutions, visant à permettre au Parlement d'adresser des messages clairs et publics à l'exécutif, il a estimé qu'elle pouvait constituer une voie médiane entre le vote de la censure, perspective qu'il a qualifiée d'« *arme atomique* », et les interpellations peu suivies d'effet, au sujet desquelles il a employé l'image d'un « *pistolet à eau* ». Souhaitant que les résolutions trouvent leur place dans la Constitution, il s'est rangé au compromis établi par le rapporteur.

M. Claude Goasguen a exprimé ses plus grandes réserves à l'égard de l'utilisation pouvant être faite de la procédure instaurée par l'amendement du rapporteur et il a estimé qu'il n'était pas aisé de définir quel rôle pouvait remplir le Conseil constitutionnel en la matière.

En réponse aux différents intervenants, le rapporteur s'est montré disposé à ce que des ajustements soient apportés à son amendement, soit par la voie de sous-amendements, soit à l'occasion d'un réexamen au titre de l'article 88 du Règlement.

M. Arnaud Montebourg a indiqué sa préférence pour un retrait de l'amendement du rapporteur, au bénéfice de la présentation ultérieure d'une version prévoyant un contrôle de recevabilité par le Conseil constitutionnel, une telle perspective étant susceptible de recueillir l'aval du groupe SRC.

Après que la Commission eut *rejeté* l'amendement de suppression présenté par M. Christian Vanneste, le rapporteur a retiré son amendement.

La Commission a ensuite *adopté* l'article 12 sans modification.

*Article 13*

(art. 35 de la Constitution)

**Information et contrôle du Parlement sur l'intervention  
des forces armées à l'étranger**

Cet article renforce les pouvoirs du Parlement en matière internationale, en lui assurant une information sur les interventions des forces armées à l'étranger et en soumettant à son autorisation expresse la prolongation de ces interventions au-delà de quatre mois.

• *La position de l'Assemblée nationale en première lecture*

La commission des Lois avait adopté un amendement présenté par M. Arnaud Montebourg et les commissaires membres du groupe SRC précisant que le Parlement devait être informé non « *dans les délais les plus brefs* », mais « *dans les trois jours* » et que le Gouvernement devait indiquer les objectifs poursuivis et les effectifs engagés. Au cours des débats en séance publique, il a cependant semblé plus prudent à l'Assemblée d'en rester aux objectifs poursuivis, sans mentionner les effectifs engagés, pour éviter que des informations trop précises ne risquent de mettre nos forces armées en danger. Avec un avis favorable du Gouvernement, elle a donc adopté un amendement présenté par M. Christian Vanneste reprenant le texte de l'amendement adopté par la Commission, à l'exclusion de la mention des effectifs engagés.

Elle a également adopté, avec un avis favorable du Gouvernement et à l'unanimité, un amendement de la commission de la Défense réduisant de six à quatre mois le délai au-delà duquel une autorisation du Parlement est nécessaire pour la poursuite d'une intervention.

• *La position du Sénat en première lecture*

Le Sénat a apporté deux modifications, sur proposition conjointe de ses commissions des Lois et des Affaires étrangères.

La première modification concerne le temps de l'information<sup>(1)</sup>. Elle apporte deux précisions :

— le Gouvernement informe le Parlement de sa décision de faire intervenir les forces armées, et non des dites interventions ;

— cette information doit intervenir au plus tard trois jours après le début de l'intervention, et non « *dans les trois jours* ». L'information peut toujours être donnée plus tôt si le Gouvernement le juge possible. Cette rédaction vise à déterminer plus précisément le point de départ des délais de trois jours pour l'information et de quatre mois pour le vote du Parlement.

---

(1) Amendements n<sup>os</sup> 109 et 138.

La deuxième modification, adoptée par le Sénat contre l'avis du Gouvernement, porte sur la procédure d'autorisation de la prolongation des interventions au-delà de quatre mois <sup>(1)</sup>.

Le texte initial du projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale sans modification sur ce point, prévoyait une procédure spécifique pour donner l'autorisation parlementaire de prolongation d'une opération. Après un vote dans chaque assemblée, en cas de désaccord, le Gouvernement pouvait demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. Si la majorité des sénateurs ne conteste pas que le dernier mot revienne à l'Assemblée nationale, elle a refusé, pour reprendre l'expression utilisée par le président de la commission des Lois du Sénat au cours de la séance du 19 juin 2008, « *que le Sénat soit présenté explicitement comme une assemblée de second rang* ». C'est pourquoi les sénateurs ont préféré le recours à la procédure législative, par analogie avec la formule des autorisations de ratification de traités internationaux prévues par l'article 53 de la Constitution. Le texte adopté par le Sénat précise qu'aucun amendement n'est recevable.

- *La position de la Commission*

Les précisions apportées sur le point de départ des délais répondent à une préoccupation exprimée par le chef d'état-major des armées, M. Jean-Louis Georgelin, lors de son audition par la commission de la Défense de l'Assemblée nationale, le 28 mai 2008 : « *L'obligation d'information dans les trois jours suivant le début de l'opération est tout à fait possible, sous réserve de préciser la notion même de "début" car entre la décision d'engager des troupes sur un théâtre extérieur et le déclenchement de l'opération elle-même, beaucoup de temps peut s'écouler (un an dans le cas de l'opération EUFOR par exemple).* »

Les débats, à l'Assemblée nationale puis au Sénat, ont permis de mieux délimiter le périmètre des interventions des forces armées visées par l'article 13 du projet de loi constitutionnelle. Selon les précisions apportées par le ministre de la défense, au cours de la séance du 19 juin 2008 au Sénat, « *il s'agit d'abord et avant tout de l'envoi de corps constitués (...) à des fins opérationnelles. Cette définition, conformément à l'objectif, exclut donc les échanges de militaires d'états-majors internationaux, qui sont permanents, les exercices que nous menons toute l'année sur l'ensemble de la planète, les opérations confidentielles des services de renseignements (...), les troupes pré-positionnées en vertu des accords de défense.*

« *Les opérations spéciales ne peuvent non plus faire l'objet d'une telle procédure, (...) les opérations humanitaires qui n'auraient absolument aucune fin militaire également.*

« *Enfin, sont également exclus du dispositif de cet article les déplacements de nos aéronefs dans les espaces internationaux, les déplacements des bâtiments de la marine nationale ainsi que les escales dans les ports lorsqu'ils sont obligés d'en effectuer.*

---

(1) Amendements n<sup>os</sup> 111 et 140.

*« En revanche, toutes les opérations menées à un titre ou un autre – au titre de l'ONU, de l'Union européenne, d'un accord international, d'une décision nationale – doivent, à mon sens, relever de l'article 13. »*

À partir de cette délimitation des opérations concernées, le ministre a pu donner son interprétation du point de départ des délais, tel que défini par l'amendement adopté par le Sénat : *« le point de déclenchement est donc, pour nous, l'envoi des forces constituées et non pas les premières forces pré-positionnées, telles que les forces spéciales qui viennent d'abord baliser le terrain »*.

Le rapporteur souscrit à l'interprétation faite par le ministre de l'article 13 du projet de loi constitutionnelle. Elle permet de concilier réactivité et efficacité des opérations et information du Parlement la plus complète et rapide possible.

Le choix de la procédure législative pour délivrer l'autorisation appelle quant à lui plusieurs réserves qui tiennent à la fois à l'objet de l'autorisation, à la procédure suivie et, surtout, aux conséquences d'une procédure trop longue.

L'autorisation, dans son objet, tout d'abord, n'est pas de même nature que celle qui est donnée sur le fondement de l'article 53 de la Constitution. En effet, dans ce dernier cas, il s'agit d'autoriser la ratification de traités ou accords qui, une fois publiés, prennent place dans l'ordre juridique, avec une autorité supérieure à celle des lois. L'article 53 précise de plus que les traités qui ne peuvent être ratifiés qu'en vertu d'une loi sont ceux qui engagent les finances de l'État, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes et ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire. Le recours à la loi pour autoriser la ratification de ces traités est donc en parfaite cohérence avec l'article 34 de la Constitution.

Il n'en serait pas de même pour la prolongation des interventions militaires. On observera à ce titre que les autorisations prévues par les articles 35 et 36 de la Constitution, dans leur rédaction actuelle, pour la déclaration de guerre et la prolongation de l'état de siège sont données *« par le Parlement »* et non en vertu d'une loi. Il paraîtrait plus cohérent d'aligner le dispositif d'autorisation de prolongation des interventions des forces armées sur celui de l'autorisation de déclarer la guerre que sur celui de l'autorisation de ratifier une convention internationale.

Du point de vue de la procédure, le dispositif proposé par le Sénat présente également une différence d'importance avec les autorisations de l'article 53, puisque l'amendement adopté dispose, à juste titre, qu'aucun amendement n'est recevable. Or, si aucun amendement ne peut porter sur le texte des traités dont la ratification est autorisée par un projet de loi, les projets de loi, quant à eux, peuvent être amendés ; ce fut d'ailleurs l'objet d'une modification du Règlement de l'Assemblée nationale adoptée en 2003, à l'initiative de M. Édouard Balladur <sup>(1)</sup>.

---

(1) Résolution n° 106 du 26 mars 2003, 1° de l'article 8, modifiant l'article 128 du Règlement de l'Assemblée nationale.

L'analogie avec l'article 53 de la Constitution et l'affirmation des auteurs de l'amendement selon laquelle « *les termes et la procédure sont les mêmes* » peut soulever également la question de l'initiative parlementaire, comme l'a souligné le ministre au cours des débats. En effet, d'une part, sur le fondement de l'article 53 de la Constitution, le Sénat autorise le dépôt de propositions de loi autorisant la ratification d'accords internationaux<sup>(1)</sup>. D'autre part, des autorisations de ratification ont déjà été données sur la base d'amendements d'origine parlementaire<sup>(2)</sup> à un texte en navette. On pourrait dès lors déduire de l'article 39 de la Constitution, selon lequel « *l'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement* », qu'une proposition de loi, ou même un amendement, pourrait être à l'origine de l'autorisation. L'esprit de l'article 13 du projet de loi constitutionnelle et la précision apportée par le Sénat selon laquelle « *aucun amendement n'est recevable* » plaident cependant pour une initiative gouvernementale.

Enfin, et surtout, le recours à la procédure législative alourdit la procédure d'autorisation, en particulier dans le cas d'un désaccord entre les deux assemblées. Le recours à la loi implique en effet consultation du Conseil d'État sur le projet de loi, passage en Conseil des ministres, renvoi à une commission, rapport de la commission, examen en séance publique – avec possibilité de déposer des motions de procédure – et vote des deux assemblées. En cas de désaccord entre les assemblées, dans l'hypothèse où la procédure accélérée aurait été déclarée, il serait nécessaire de convoquer une CMP chargée de choisir entre le texte du projet de loi et son rejet, afin de permettre à l'Assemblée nationale de statuer définitivement en application de l'article 45 de la Constitution. Enfin, le Conseil constitutionnel pourrait être saisi de la loi d'autorisation avant la promulgation.

En cas de désaccord entre les deux assemblées, la procédure choisie par le Sénat conduirait donc à faire voter le Sénat deux fois et l'Assemblée nationale trois fois et à réunir une CMP, alors même que le texte ne peut être amendé et que, par conséquent, aucune « discussion » sur le texte n'est possible. Elle fait de plus intervenir dans le processus deux organes – Conseil d'État et, éventuellement, Conseil constitutionnel – dont l'apport dans ce contexte n'apparaît pas comme d'évidence.

La procédure choisie par le Sénat porte donc en elle un risque d'allongement des délais qui serait très préjudiciable aux forces armées engagées dans des combats sur le terrain. En cela également, la comparaison avec l'autorisation de ratifier des traités trouve ses limites. Il peut en effet s'écouler plusieurs années entre la signature d'un traité et sa ratification, le Président de la République pouvant même renoncer à cette dernière. Un retard dans la discussion parlementaire ou le vote d'une motion d'ajournement n'est donc que rarement dommageable.

---

(1) Par exemple, M. Richard Yung, Proposition de loi autorisant l'approbation de l'accord sur l'application de l'article 65 de la convention sur la délivrance des brevets européens, *Sénat, session ordinaire de 2006-2007*, n° 119, 13 décembre 2006.

(2) Article 5 de la loi n° 2003-698 du 30 juillet 2003 relative à la chasse, issu de l'amendement n° 112 de M. Charles de Courson adopté le 14 mai 2003, et article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique, issu de l'amendement n° 349 de M. Claude Evin adopté le 2 octobre 2003.

Il n'en va pas de même pour l'autorisation de prolonger une intervention des forces armées à l'étranger au-delà de quatre mois. La discussion parlementaire doit aboutir très rapidement. Tant que la loi n'est pas votée, la prolongation n'est pas autorisée et la présence des troupes sur le terrain se trouverait dépourvue de fondement juridique. Cette situation d'incertitude pourrait être préjudiciable à leur sécurité. Dans l'intérêt des forces militaires impliquées dans une opération, dès lors que le processus d'autorisation est engagé, il doit aboutir rapidement, comme le permettait le dispositif simple adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Arnaud Montebourg précisant que le Gouvernement devait informer le Parlement des effectifs engagés dans le délai de trois jours à compter du début d'une intervention armée à l'étranger, son auteur ayant rappelé qu'il s'agissait d'une proposition déjà faite par les députés du groupe SRC en première lecture et estimé qu'un tel contrôle démocratique ne menacerait ni le secret des opérations militaires, ni la sécurité des militaires concernés.

La Commission a ensuite été saisie d'un amendement de M. Noël Mamère rendant obligatoire l'organisation d'un débat parlementaire sur ces informations et subordonnant la prolongation des opérations militaires au-delà de sept jours à un vote du Parlement. Son auteur a considéré que le Parlement avait été, au cours des dernières années, trop fréquemment placé devant un fait accompli et contraint d'approuver, implicitement et après coup, des interventions militaires telles que celles engagées au Kosovo ou en Afghanistan, alors qu'il serait légitime que les représentants du peuple soient formellement consultés sur de tels choix.

La Commission a *rejeté* cet amendement, ainsi qu'un amendement de M. Arnaud Montebourg permettant l'organisation d'un vote sur ces interventions militaires et rendant celle-ci obligatoire à la demande d'un groupe parlementaire.

Elle a, en revanche, *adopté* un amendement du rapporteur ne soumettant plus au vote d'une loi, comme l'avait prévu le Sénat, l'autorisation parlementaire de prolonger les opérations militaires au-delà de quatre mois, mais prévoyant que le Gouvernement peut demander à l'Assemblée nationale de statuer en dernier ressort sur cette autorisation (**amendement n° 12**).

Puis, la Commission a *rejeté* un amendement de M. Noël Mamère subordonnant toute prolongation d'une intervention militaire à une autorisation parlementaire renouvelée tous les six mois, son auteur ayant regretté le caractère lacunaire du projet de loi sur cette question comme, plus généralement, du contrôle parlementaire en matière de défense.

Elle a également *rejeté* un amendement de M. Arnaud Montebourg prévoyant la réunion du Parlement en session extraordinaire lorsque le respect des délais fixés pour l'autorisation parlementaire le requiert et permettant à l'Assemblée nationale de statuer en dernier ressort sur cette autorisation.

Puis, la Commission a été saisie d'un amendement du même auteur imposant au Gouvernement d'informer le Parlement du contenu des accords de défense et de coopération militaire. M. Arnaud Montebourg s'est interrogé sur la fiabilité

et la crédibilité de l'engagement du ministre chargé de la défense nationale d'informer le Parlement de ces accords, totalement inconnus et parfois vieux de plus de quarante ans. Il a fait valoir que, ces accords jouant un rôle fondamental dans diverses interventions de l'armée française à l'étranger, il serait plus sûr de prévoir cette information parlementaire dans le texte même de la Constitution.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a ensuite *adopté* l'article 13 ainsi modifié.

#### *Article 14*

(art. 39 de la Constitution)

### **Présentation des projets de loi et avis du Conseil d'État sur les propositions de loi**

Dans le projet de loi constitutionnelle initial, le présent article avait pour seul objet de compléter l'article 39 de la Constitution par un troisième alinéa ouvrant la faculté au président de chaque assemblée de soumettre à l'avis du Conseil d'État toute proposition de loi avant son examen en commission.

En première lecture, l'Assemblée nationale, par coordination avec l'introduction d'une représentation en son sein des Français établis hors de France, a supprimé la priorité d'examen des projets de loi relatifs aux instances de ces Français accordée au Sénat depuis 2003.

Par ailleurs, elle a prévu qu'une loi organique fixe les conditions dans lesquelles les projets de loi devaient être élaborés, ouvrant ainsi la voie à la réalisation d'authentiques études d'impact.

#### **1. La suppression de la priorité d'examen du Sénat relative aux projets de loi concernant les instances représentatives des Français établis hors de France**

##### *• La position de l'Assemblée nationale en première lecture*

À l'initiative de la commission des Lois, avec un avis de sagesse du Gouvernement, l'Assemblée nationale, lors de sa troisième séance du 27 mai 2008, a supprimé la disposition qui donne au Sénat la priorité de l'examen des projets de loi relatifs aux institutions représentatives des Français établis hors de France.

En effet, dès lors que le Sénat ne serait plus la seule assemblée à représenter ces derniers en application de l'article 24 de la Constitution tel que modifié par l'article 9 du présent projet de loi constitutionnelle, il apparaîtrait encore moins nécessaire de maintenir cette disposition introduite lors de la révision constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République du 28 mars 2003.

- *La position du Sénat en première lecture*

Confirmant cette position, la commission des Lois du Sénat, sans présenter pour autant d'amendement, s'est dite « *attentive aux diverses propositions tendant à préserver l'inscription des instances représentatives des Français établis hors de France dans la Constitution* ». Elle s'est, en conséquence, déclarée favorable à la mention adoptée à l'article 11 du présent projet de loi constitutionnelle de ces instances dans l'article 34 de la Constitution <sup>(1)</sup>.

## 2. La présentation des projets de loi

- *La position de l'Assemblée nationale en première lecture*

Dans le droit fil des propositions faites par le « comité Balladur », l'Assemblée nationale, en première lecture, a également adopté un amendement de la commission des Lois sous-amendé par un sous-amendement cosigné par le rapporteur et le président du groupe de l'Union pour un mouvement populaire (UMP), notre collègue Jean-François Copé, prévoyant que les projets de loi sont « *élaborés dans des conditions fixées par une loi organique* ». La réalisation de ces conditions sera soumise au jugement des Conférences des Présidents qui, conjointement, autoriseront ou non l'inscription à l'ordre du jour du projet considéré.

Cette disposition permettra d'imposer au Gouvernement de joindre à ses projets de loi une étude d'impact susceptible de présenter les effets, notamment financiers, des mesures proposées, de justifier leur « valeur ajoutée », d'explicitier les consultations réalisées, donnant ainsi aux assemblées parlementaires une base d'étude plus solide que le seul exposé politique des motifs.

- *La position du Sénat en première lecture*

La commission des Lois du Sénat a approuvé cette mesure sous deux réserves :

— elle a proposé de substituer à la notion d'« élaboration » la notion de « présentation » des projets de loi ;

— elle a estimé qu'« *il appartient à la Conférence des Présidents de la première assemblée saisie – et non aux Conférences des Présidents des deux assemblées intervenant conjointement – de constater que les règles fixées par la loi organique sont méconnues* » ; en conséquence, « *dans l'hypothèse où le Gouvernement se heurterait à un refus, il pourrait choisir de déposer le projet de loi devant l'autre assemblée, sous réserve que sa Conférence des Présidents considère, pour sa part, que les exigences posées dans la loi organique sont satisfaites* » <sup>(2)</sup>.

---

(1) Sous-amendement n° 504 présenté par M. Christian Cointat : voir commentaires sur l'article 11 du présent projet de loi constitutionnelle modifiant l'article 34 de la Constitution, page 101.

(2) M. Jean-Jacques Hyest, op. cit., page 125.



Avec un avis favorable du Gouvernement, le Sénat a adopté l'amendement de sa commission des Lois lors de sa séance du 23 juin 2008 <sup>(1)</sup>.

- *La position de la Commission*

Le rapporteur de la commission des Lois du Sénat ayant précisé à l'appui de son amendement que, nonobstant le changement de rédaction proposée, « *la loi organique (visée) devrait détailler le type d'informations que le Gouvernement serait tenu de réunir, ainsi que les conditions dans lesquelles celles-ci seraient transmises au Parlement, au plus tard lors du dépôt du projet de loi concerné. Il appartiendrait ensuite à chaque assemblée d'apprécier ces informations, de les valider, de les compléter, bien sûr, par le travail d'investigation conduit dans le cadre des commissions permanentes et de juger, in fine, si le projet de loi répond à une véritable nécessité.* »

Cette analyse rejoignant celle effectuée par l'Assemblée nationale en première lecture, le rapporteur est favorable à ce que soit retenue la rédaction du Sénat, qui pourrait cependant être utilement complétée par un mécanisme explicite d'arbitrage entre les différents acteurs grâce à une saisine du Conseil constitutionnel, dont les modalités d'intervention pourraient être précisées dans ladite loi organique.

### **3. Les avis du Conseil d'État sur les propositions de loi**

- *La position de l'Assemblée nationale en première lecture*

À l'initiative de la commission des Lois, l'Assemblée nationale, avec un avis favorable du Gouvernement, a adopté un amendement de portée rédactionnelle précisant que le Conseil d'État pouvait être saisi d'une proposition de loi « *avant* » son passage en commission plutôt qu'« *en vue de* » de son examen, levant ainsi une ambiguïté qui pouvait laisser penser que la consultation du Conseil d'État commandait l'examen de la proposition.

- *La position du Sénat en première lecture*

La commission des Lois du Sénat a proposé d'adopter cette disposition dans les termes retenus par l'Assemblée nationale. Contre son avis et celui du Gouvernement, le Sénat, à l'initiative, notamment, de M. Patrice Gélard <sup>(2)</sup>, a cependant considéré que cette disposition n'était pas nécessaire et l'a supprimée.

À l'appui de leur amendement, ses auteurs, par la voix de M. Jean-René Lecerf, ont estimé que « *le Conseil d'État, qui est d'abord le conseiller du Gouvernement, n'a pas vocation à devenir celui du Parlement* », que « *de surcroît, il risquerait de se transformer progressivement en une nouvelle chambre dont les avis deviendraient rapidement incontournables* » et que « *le Parlement doit être*

---

(1) Amendement n° 112.

(2) Amendement n° 87.

*laissé libre de choisir ses experts en fonction des différents textes qui lui sont soumis et qu'aucun monopole, ni même aucune priorité, ne devrait être réservé au Conseil d'État ».*

- *La position de la Commission*

Malgré la pertinence de certaines de ces craintes ou critiques, il serait incompréhensible de priver les assemblées d'une faculté supplémentaire de recourir à une expertise juridique diversifiée sur les propositions de loi appelées à être examinées effectivement par une commission.

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur permettant au Gouvernement, ou à la Conférence des Présidents de la première assemblée saisie d'un projet de loi, de saisir le Conseil constitutionnel en cas de désaccord sur le respect des règles organiques régissant la présentation des projets de loi (**amendement n° 13**).

Puis, elle a *adopté* un amendement du même auteur permettant au président de l'assemblée parlementaire concernée de consulter le Conseil d'État sur une proposition de loi avant qu'elle ne soit examinée par l'une de ses commissions (**amendement n° 14**).

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Arnaud Montebourg autorisant de telles consultations et prévoyant la publicité de l'ensemble des avis rendus par le Conseil d'État sur les projets comme les propositions de loi.

Puis, la Commission a *adopté* l'article 14 ainsi modifié.

#### *Article 15*

(art. 41 de la Constitution)

#### **Protection du domaine législatif**

Le présent article modifie l'article 41 de la Constitution pour accorder au président de chaque assemblée la faculté de soulever l'irrecevabilité des amendements qui ressortiraient du domaine du règlement.

- *La position de l'Assemblée nationale en première lecture*

Considérant que cette disposition offrait un nouveau pouvoir au Parlement en lui permettant notamment de soulever le caractère réglementaire d'amendements du Gouvernement et de lutter contre l'obstruction, l'Assemblée nationale, en première lecture, l'a adoptée sans modification.

- *La position du Sénat en première lecture*

La commission des Lois du Sénat a considéré, d'une part, que « *les présidents de chaque assemblée ne seraient conduits à opposer l'article 41 de la Constitution que dans les cas où, aujourd'hui, ils donneraient, de toute façon, leur*

*accord à l'irrecevabilité soulevée par le Gouvernement », et, d'autre part, qu'« on ne peut écarter que cette irrecevabilité, dès lors qu'elle serait soulevée à l'initiative des présidents des assemblées, soit appliquée lors du dépôt des amendements, sur le modèle du mécanisme retenu pour l'irrecevabilité financière – dont le caractère absolu, contrairement à l'article 41, justifie qu'elle puisse faire obstacle au dépôt d'amendement »<sup>(1)</sup>.*

En conséquence, elle a demandé la suppression du présent article. Le Sénat, dans sa séance du 23 juin 2008, a adopté deux amendements de suppression, le premier proposé au nom de la commission des Lois, le second par M. Bernard Frimat et les sénateurs du groupe Socialiste<sup>(2)</sup>.

Émettant un avis de sagesse au nom du Gouvernement, la question concernant les prérogatives des assemblées, le secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement a pu toutefois préciser, à cette occasion, que *« l'article 15, qui met en application une des recommandations du comité présidé M. Édouard Balladur, donne lieu à un vrai débat »* et que *« l'irrecevabilité au titre de l'article 41, en cas d'empiétement de la loi sur le domaine du règlement, est rarement mise en œuvre »*.

Cependant, il a relevé qu'*« elle peut, dans certaines circonstances, se révéler très utile, comme ce fut le cas en 2005, où elle a permis de faire obstacle au dépôt de 15 000 amendements sur le projet de loi relatif à la régulation des activités postales. En effet, ces amendements étaient manifestement d'ordre réglementaire et, dès lors, leur dépôt constituait un abus flagrant du droit d'amendement. »*

Il a ajouté que *« la faculté donnée au président de chaque assemblée d'opposer cette irrecevabilité faciliterait son utilisation »* et qu'*« elle rétablirait également l'égalité des armes, puisque les présidents des deux assemblées pourraient l'utiliser à l'encontre du Gouvernement, alors que, à l'heure actuelle, elle ne joue quasiment jamais à son égard »*, puis confirmé que *« la possibilité qui est donnée par l'article 15 du projet de loi n'est qu'une faculté mise à la disposition des présidents des assemblées, et ne constitue en aucun cas une obligation »* et qu'*« il ne s'agit nullement, pour le Gouvernement, d'organiser un contrôle systématique de la recevabilité, à l'instar de ce qui existe pour l'article 40 »*.

- *La position de la Commission*

Si le premier argument avancé par la commission des Lois du Sénat peut être écarté lorsque l'irrecevabilité sera soulevée à l'encontre des amendements du Gouvernement lui-même, le second doit amener à rappeler que le dispositif proposé ne trouverait à s'appliquer que de manière facultative, la commission des Lois du Sénat relevant elle-même que l'*« irrecevabilité réglementaire »* contrairement à la recevabilité financière ne présente pas un caractère absolu. Loin de porter atteinte au droit d'amendement, la disposition inscrite dans le présent article lui redonne de la substance en évitant qu'il ne soit utilisé à d'autres fins que la modification de la loi.

---

(1) M. Jean-Jacques Hyest, op. cit., page 127.

(2) Amendements n<sup>os</sup> 113 et 468.

La Commission a été saisie d'un amendement du rapporteur rétablissant la possibilité pour le président de l'assemblée saisie de soulever, au même titre que le Gouvernement, l'irrecevabilité d'un amendement qui n'appartient pas au domaine de la loi.

M. Arnaud Montebourg a estimé que le Sénat avait utilement contribué à défendre le parlementarisme en supprimant cet article et s'est donc déclaré opposé à son rétablissement, qui pourrait conduire à un encadrement excessif du droit d'amendement.

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 15**) et l'article 15 ainsi rétabli.

#### *Article 16*

(art. 42 de la Constitution)

#### **Engagement de la discussion législative sur le texte de la commission**

Le présent article a pour objet de modifier la procédure législative, d'une part, en retenant pour base de discussion en séance plénière non plus le texte initialement déposé ou transmis mais le texte issu des travaux de la commission saisie au fond, et, d'autre part, en retenant des délais minimaux d'examen en première lecture, fixés à un mois pour la première assemblée saisie et à quinze jours pour la seconde, seuls en étant exclus les projets de loi de finances, les projets de financement de la sécurité sociale, les projets relatifs aux états de crise, ainsi qu'en cas d'urgence.

- *La position de l'Assemblée nationale en première lecture*

Estimant nécessaire de prendre en compte le temps supplémentaire qu'exigera la nouvelle procédure, l'Assemblée nationale, en première lecture, dans sa première séance du 28 mai 2008, à l'initiative de la commission des Lois et de nos collègues Bertrand Pancher et Arnaud Montebourg et avec un avis favorable du Gouvernement, a porté les délais minimaux d'examen d'un mois à six semaines devant la première assemblée saisie et de quinze jours à trois semaines devant la seconde assemblée saisie.

Notre collègue Richard Mallié a proposé, pour qualifier la procédure permettant au Gouvernement de convoquer une CMP après une seule lecture dans chaque assemblée, de remplacer le terme d'« *urgence* » par l'expression de « *procédure accélérée* ».

La commission des Lois avait émis un avis défavorable à cette proposition, considérant que la procédure d'urgence n'est pas une procédure accélérée, mais une procédure écourtée, dès lors qu'elle revient seulement à permettre une seule lecture, au lieu de deux, avant la réunion de la CMP. En effet, c'est bien souvent le caractère urgent des modifications envisagées qui motivent la mise en œuvre d'une telle procédure, qu'elle revienne à écarter une lecture ou, dans le cadre de la nouvelle procédure, les délais minimaux. En outre, le terme

d'«*urgence*» emportait également l'idée de priorité et d'importance, qui correspondait bien à la justification du maintien, même encadré, d'une telle procédure. La notion de précipitation dénoncée par l'auteur de l'amendement paraissait bien plus présente dans celle d'accélération, qui suggère la vitesse et donc... la précipitation, que dans celle d'urgence, qui implique une priorité.

Le Gouvernement s'en est remis à la sagesse de l'Assemblée nationale, qui a adopté l'amendement proposé.

En outre, elle a adopté un amendement rédactionnel présenté par la commission des Lois précisant, d'une part, que les textes exclus des délais minimaux étaient bien les «*projets de loi*» de finances et de financement de la sécurité sociale et non les «*lois*» elles-mêmes et, d'autre part, que devaient être considérés non les «*lois relatives aux états de crise*» mais les «*projets relatifs aux états de crise*», la prorogation de l'état de siège prenant la forme d'une autorisation qui ne revêt pas nécessairement celle d'une loi.

- *La position du Sénat en première lecture*

La commission des Lois du Sénat a adopté trois amendements visant à donner sa pleine signification à l'introduction de délais minimaux d'examen en première lecture :

— allongement des délais minimaux d'examen d'un projet ou d'une proposition de loi de six semaines à deux mois pour la première assemblée saisie et de trois à cinq semaines pour la seconde assemblée saisie ; le rapporteur a, en effet, considéré que «*les délais prévus par la révision constitutionnelle n'ont pas seulement vocation à conforter les conditions actuelles de travail des commissions mais aussi à permettre à celle(s)-ci de répondre aux nouvelles exigences qu'implique(...) l'examen du texte de la commission en séance publique. Rapporté(s) à un tel objectif, ces délais, même augmentés par l'Assemblée nationale, demeurent insuffisants*»<sup>(1)</sup> ;

— extension de l'application des délais minimaux aux projets de loi qui font l'objet d'une procédure accélérée, procédure introduite, comme on l'a vu, par l'Assemblée nationale en lieu et place de la procédure d'urgence et qui se traduit, comme elle, par une seule lecture dans chaque chambre avant la réunion de la CMP ;

— exclusion des délais minimaux d'examen des projets et propositions de lois pour lesquels le Gouvernement estime, après consultation de la Conférence des présidents de l'assemblée concernée, qu'ils répondent à une «*situation urgente*», dont la définition même est d'échapper aux délais minimaux d'examen.

Le Sénat, lors de sa séance du 23 juin 2008, a examiné ces propositions<sup>(2)</sup>.

---

(1) M. Jean-Jacques Hyest, op. cit., page 133.

(2) Amendements n<sup>os</sup> 114, 115 et 116.

Le secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement a souhaité rappeler que « nous partons d'une situation dans laquelle il n'y a quasiment pas de délai ». Il a admis que « le Gouvernement déclare souvent l'urgence ou tente, d'une certaine manière, de maîtriser des délais qui ne sont pas actuellement fixés », mais fait observer qu'« il a déjà accepté en grande partie la rédaction issue des travaux du "comité Ballardur", puis celle qui a été proposée par M. Warsmann à l'Assemblée nationale visant à allonger encore les délais ». Il a alors émis un avis défavorable à tout nouvel allongement des délais.

Le Sénat a néanmoins adopté l'amendement de sa commission des Lois, tel que sous-amendé par M. Bernard Frimat aux fins de remplacer la référence en mois (« deux mois ») par une référence en semaines (« huit semaines ») <sup>(1)</sup>.

- *La position de la Commission*

Afin d'assurer un juste équilibre entre la nécessité de conduire un programme législatif dans des délais raisonnables – mais contraints par le temps revalorisé du contrôle et celui réservé à l'opposition –, sans pour autant inciter le Gouvernement à recourir de manière trop systématique à la procédure accélérée, tout en laissant à chaque assemblée le temps d'examiner avec toute l'attention nécessaire les textes déposés ou transmis, il conviendrait de fixer ces délais à six semaines devant la première assemblée et à quatre semaines devant la seconde.

En revanche, il faut pouvoir maintenir l'exclusion des délais minimaux dans le cas où la procédure accélérée a été décidée, mais supprimer la notion de « situation urgente » introduite par le Sénat qui n'est définie nulle part et qui entretiendrait la confusion à la fois avec la notion de « procédure accélérée » et avec celle d'« état de crise ».

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Arnaud Montebourg supprimant toute exception à la règle prévoyant que, dans chaque assemblée, les projets et propositions de loi sont discutés en séance publique sur la base du texte adopté par la commission compétente.

Puis, elle a *adopté* deux amendements du rapporteur ramenant, le premier, de huit à six semaines le délai minimal séparant le dépôt d'un texte de sa discussion dans la première assemblée saisie, le second, de cinq à quatre semaines le délai minimal séparant la transmission d'un texte à la seconde assemblée de sa discussion par cette assemblée (**amendements n<sup>os</sup> 16 et 17**).

M. Arnaud Montebourg a jugé regrettable de revenir sur les progrès enregistrés au Sénat sur cette question précise, alors que chacun s'accorde à reconnaître que le Parlement dispose de délais bien trop courts pour examiner sereinement les textes législatifs qui lui sont soumis.

---

(1) Sous-amendement n° 470 rectifié.

Le rapporteur a rappelé qu'il partageait le souci d'accorder au Parlement davantage de temps pour étudier les textes législatifs avant de les adopter. Il a toutefois souligné que la fixation de délais minimaux trop longs pour l'examen de ces textes risquait de favoriser un recours accru à la « *procédure accélérée* » telle qu'elle serait prévue à l'article 45 de la Constitution, ce qui irait précisément à l'encontre de l'objectif recherché.

M. Arnaud Montebourg a remarqué que ce constat appelait plutôt un meilleur encadrement de telles procédures dérogoires.

Puis, elle a *adopté* un amendement du rapporteur substituant à la possibilité de déroger aux délais minimaux d'examen lorsqu'un texte législatif répond à une « *situation urgente* » celle d'y déroger lorsque la « *procédure accélérée* » a été enclenchée (**amendement n° 18**).

La Commission a ensuite *rejeté* deux amendements de M. Arnaud Montebourg, le premier supprimant toute dérogation aux délais minimaux d'examen fondée sur l'invocation d'une « *situation urgente* », le second ramenant dans de tels cas le délai minimal d'examen à huit jours.

Puis, elle a *adopté* l'article 16 ainsi modifié.

#### *Article 17*

(art. 43 de la Constitution)

#### **Nombre de commissions permanentes**

Cet article porte de six à huit le nombre maximal de commissions permanentes pouvant être créées au sein de chaque assemblée parlementaire.

- *La position de l'Assemblée nationale en première lecture*

L'Assemblée nationale a adopté sans modification cet article, en considérant que le nombre de huit commissions permanentes constituait un équilibre satisfaisant, qui permettrait de mieux répartir les différents domaines de législation entre les commissions permanentes, sans pour autant aboutir à une prolifération excessive de commissions étroitement spécialisées.

- *La position du Sénat en première lecture*

Sur proposition de sa commission des Lois, le Sénat, avec un avis favorable du Gouvernement, a non seulement approuvé le passage du nombre de commissions permanentes de six à huit, mais aussi procédé à une réécriture de l'ensemble de l'article 43 de la Constitution, ayant pour objet d'inverser la logique de la rédaction actuelle de l'article, en faisant du renvoi à une commission permanente d'un projet ou d'une proposition de loi la règle et de la constitution d'une commission spéciale l'exception <sup>(1)</sup>.

---

(1) Amendement n° 117.

- *La position de la Commission*

Si la rédaction adoptée par le Sénat inverse la logique qui avait été choisie par le constituant de 1958, il s'agit toutefois d'une consécration de la pratique qu'il ne semble pas possible de contester. Le rapporteur propose par conséquent d'adopter sans modification de fond le présent article.

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Arnaud Montebourg relevant de huit à dix le nombre maximal de commissions permanentes au sein de chaque assemblée.

Elle a ensuite *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur (**amendement n° 19**), puis l'article 17 ainsi modifié.

### *Article 18*

(art. 44 de la Constitution)

#### **Exercice du droit d'amendement**

Le présent article propose d'aménager les modalités d'exercice du droit d'amendement dans le contexte d'une nouvelle procédure législative marquée par le passage de l'examen en séance plénière du texte déposé ou transmis à celui du texte tel qu'il a été modifié par la commission saisie au fond.

Pour ce faire, d'une part, il est proposé de permettre de distinguer le régime des amendements examinés en commission de celui des amendements discutés en séance publique ; d'autre part, il est proposé de fixer les conditions et limites attachées à ces différents régimes dans le règlement des assemblées, et ce dans le cadre d'une loi organique, ce qui permettra au premier chef de soumettre également les amendements du Gouvernement à ces nouveaux régimes.

- *La position de l'Assemblée nationale en première lecture*

En première lecture, lors de sa deuxième séance du 28 mai 2008, l'Assemblée nationale, après un débat très riche visant à circonscrire les conséquences de cette nouvelle disposition tant en commission qu'en assemblée plénière et dans lequel est intervenu son Président, M. Bernard Accoyer, a adopté l'article 18 dans les termes du projet de loi initial.

- *La position du Sénat en première lecture*

La commission des Lois du Sénat a adopté un amendement qui procède à deux modifications :

— la première de portée rédactionnelle permet d'inclure les « *limites* » mentionnées dans l'article dans les « *conditions* », ce qui permet de simplifier la rédaction sans en modifier la portée ;



— la seconde supprime la référence à toute loi organique, la définition du régime des amendements se limitant à celle des amendements parlementaires à l'exclusion de tout amendement du Gouvernement.

Lors de la séance du 23 juin 2008, le Gouvernement, par la voix du secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement, s'est déclaré favorable aux propositions de la commission des Lois.

Il a, d'abord, approuvé la suppression de « *la référence aux limites fixées par les règlements des assemblées au droit d'amendement des parlementaires. Sans doute cette mention aurait-elle été mal interprétée et aurait-elle été parfaitement inutile pour atteindre les deux objectifs du Gouvernement (...) à savoir l'instauration de procédures simplifiées pour certains textes et la possibilité d'organiser une durée programmée des débats en séance.* » Il a ajouté que « *les parlementaires continueront à déposer leurs amendements, à les défendre en commission ou en séance* » et que « *si les groupes s'organisent, il n'y a aucune raison que les amendements ne puissent être défendus en séance. Cela suppose que le temps de parole entre les groupes soit réparti et que chacun ait suffisamment de temps pour s'exprimer.* »

Il a, ensuite, approuvé la suppression de la référence à une loi organique, précisant qu'« *il s'agissait simplement, sur la suggestion du Conseil d'État, de régler de manière cohérente les conditions de présentation des amendements du Gouvernement, rien de plus. Il ne s'agissait surtout pas de limiter le droit d'amendement parlementaire par cette voie.* »

Le Sénat a alors adopté la proposition de sa commission des Lois <sup>(1)</sup>.

- *La position de la Commission*

Loin de restreindre la liberté des assemblées, la loi organique, dont il faut rappeler qu'elle devra être examinée par chaque assemblée et adoptée dans les mêmes termes par les deux assemblées en application du quatrième alinéa de l'article 46 de la Constitution dès lors qu'elle sera relative au Sénat, permettra de définir une base commune, mais surtout d'encadrer le droit d'amendement du Gouvernement lui-même dont l'exercice participe lui aussi de la qualité de la procédure législative, dont l'amélioration constitue l'un des objectifs majeurs du présent projet de loi constitutionnelle.

En conséquence, il conviendrait, d'un côté, de se rallier à l'analyse faite par le Sénat de l'inclusion de la notion de « limites » dans celle de « conditions » dès lors que la portée de l'article n'en sera pas modifiée et, de l'autre, de réintroduire la possibilité d'adopter une loi organique relative au droit d'amendement dont l'initiative pourrait revenir aux assemblées elles-mêmes, à l'image de la procédure qui présida à l'adoption de la loi organique relative aux lois de finances en 2001.

---

(1) Amendement n° 118.

La Commission a été saisie d'un amendement de M. Arnaud Montebourg supprimant cet article. Son auteur a souligné que cet article risquait de porter gravement atteinte au droit d'amendement que la Constitution reconnaît actuellement aux parlementaires et qui constitue pour eux, comme l'enseigne l'expérience, un moyen d'action privilégié.

Une limitation de ce droit par une loi organique serait d'autant plus lourde de conséquences qu'elle s'ajouterait aux règles, déjà instituées, relatives à l'irrecevabilité financière des amendements et à celles, nouvelles, relatives à leur irrecevabilité au regard du domaine de la loi.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet, s'appuyant sur le récent examen du projet de loi relatif aux organismes génétiquement modifiés par le Conseil constitutionnel, a rappelé que sa jurisprudence, déjà restrictive, risquerait de le devenir plus encore si le texte même de la Constitution prévoyait une limitation explicite du droit d'amendement, contrairement au choix effectué dans les grandes démocraties.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

Puis, elle a *rejeté* un amendement de M. Arnaud Montebourg limitant la possibilité pour le Gouvernement de déposer, sur un projet de loi ne concernant ni le budget de l'État ni celui de la sécurité sociale, des amendements dépourvus de lien avec le projet en discussion.

Elle a en revanche *adopté* un amendement du rapporteur précisant qu'au sein de chaque assemblée, le droit d'amendement s'exerce, en séance publique ou en commission, selon les conditions fixées par leur règlement et dans le cadre déterminé par une loi organique, son auteur ayant précisé que la rédaction proposée permettrait, en définissant les conditions d'exercice de ce droit, d'y apporter certaines limites (**amendement n° 20**).

La Commission a ensuite *rejeté* un amendement de M. Noël Mamère visant à supprimer la possibilité, pour le Gouvernement, de demander à une assemblée de se prononcer par un seul vote sur le texte en discussion en ne retenant que les amendements acceptés par le Gouvernement, son auteur ayant fait valoir que la suppression du « vote bloqué » permettrait de revaloriser les pouvoirs du Parlement.

Puis, la Commission a *adopté* l'article 18 ainsi modifié.

## Article 19

(art. 45 de la Constitution)

### **Élargissement du droit d'amendement et conditions de mise en œuvre de la procédure accélérée**

Le présent article complète l'article 45 de la Constitution en donnant la possibilité aux Conférences des Présidents des assemblées de s'opposer de manière conjointe à une déclaration d'urgence.

L'Assemblée nationale, en première lecture, a introduit deux autres dispositions : la première inspirée par le souci d'assouplir les règles applicables au droit d'amendement en première lecture, la seconde destinée à permettre de provoquer la réunion d'une CMP pour une proposition de loi à l'initiative du président de l'assemblée dont elle émane.

Le Sénat a supprimé la première disposition, a prévu que la deuxième s'exerce à l'initiative conjointe des deux Conférences des Présidents et a, par coordination avec le remplacement assuré par l'Assemblée nationale de la procédure d'urgence par la « *procédure accélérée* », proposé le même changement rédactionnel dans l'article 45 de la Constitution, sans pour autant que la rédaction retenue permette de parvenir à cet objectif.

#### **1. L'assouplissement du droit d'amendement en première lecture**

- *La position de l'Assemblée nationale en première lecture*

Dans l'examen d'une loi qui lui est déferée, le Conseil constitutionnel s'assure que les amendements apportés au texte initial « *ne sont pas dépourvus de tout lien* » avec les dispositions figurant dans le projet de loi initial.

Révélée en application des articles 39 et 44 de la Constitution <sup>(1)</sup>, l'absence de tout lien emporte la censure des dispositions en cause. Cette question du lien a régulièrement été posée par le Conseil constitutionnel et l'absence d'un tel lien a servi à censurer plusieurs dispositions législatives, y compris dans la période récente.

Ainsi, dans sa décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006, il a rappelé « *qu'il résulte de la combinaison* (de l'article 6 de la Déclaration de 1789, du premier alinéa de l'article 34, du premier alinéa de son article 39, sous les réserves prévues par les articles 40, 41, 44, 45, 47 et 47-1 de la Constitution) *que le droit d'amendement qui appartient aux membres du Parlement et au Gouvernement doit pouvoir s'exercer pleinement au cours de la première lecture des projets et des propositions de loi par chacune des deux assemblées* », sous deux réserves : « *les règles de recevabilité* » et « *la nécessité, pour un amendement, de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* » <sup>(2)</sup>.

---

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 85-199 DC du 28 décembre 1985, Loi portant amélioration de la concurrence, *considérant 1*.

(2) Conseil constitutionnel, décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006, Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers, *considérant 25*.

La censure sur ce dernier fondement peut être établie à l'initiative du Conseil constitutionnel lui-même, comme cela a été le cas dans sa décision n° 2006-534 DC du 16 mars 2006. En l'espèce, le Conseil a considéré, d'une part, qu'« *une disposition ne peut être introduite par voie d'amendement lorsqu'elle est dépourvue de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* » et, d'autre part, constatant d'office que l'article en cause, non cité par la saisine, « *est dépourvu de tout lien avec un projet de loi qui, lors de son dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale, première assemblée saisie, comportait exclusivement des mesures relatives au retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux* », « *qu'il suit de là qu'il a été adopté selon une procédure contraire à la Constitution* »<sup>(1)</sup>. Il a confirmé cette position dans sa décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006 : en l'espèce, les requérants avaient mis en cause le lien existant entre l'article 21 de la loi sur l'égalité des chances et le texte initialement déposé.

Faisant droit à leur requête, le Conseil avait également étendu son contrôle à l'article 22 qui modifiait la définition des heures de travail servant de base à des mesures de réduction de cotisations de sécurité sociale. Il a estimé que cette disposition était entachée de la même inconstitutionnalité<sup>(2)</sup>.

La jurisprudence la plus récente a fait une application stricte de ce principe. Ainsi, dans sa décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007<sup>(3)</sup>, le Conseil a estimé qu'une habilitation à prendre par ordonnance des mesures relatives à la pratique des soins psychiatriques sans consentement ne pouvait être incluse dans un texte relatif à l'organisation institutionnelle des professions de santé, même si le Sénat avait modifié l'intitulé de la loi pour tenir compte de cet ajout. Dans la même décision, il a déclaré non conformes à la Constitution les dispositions relatives au statut des psychothérapeutes, qui ne pouvaient être incluses dans une loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine du médicament.

Dans une mesure encore plus sévère, faisant application de cette jurisprudence aux amendements du Gouvernement dès la première lecture, le Conseil constitutionnel a censuré, dans sa décision n° 2007-552 DC du 1<sup>er</sup> mars 2007, pas moins de sept articles, dont trois d'office, « *dépourvus de tout lien avec les dispositions qui figuraient dans ce projet de loi* » et donc « *adoptés selon une procédure contraire à la Constitution* »<sup>(4)</sup>. Le premier des trois articles censurés prévoyait l'inscription des mentions relatives à la nationalité sur les extraits d'acte de naissance, le deuxième se bornait à tirer les conséquences de la référence au « code de procédure civile » dans divers codes en vigueur, le troisième ratifiait l'ordonnance n° 2005-759 du 4 juillet 2005 portant réforme de la filiation.

---

(1) Pour une application récente, voir décision n° 2006-534 DC du 16 mars 2006, Loi pour le retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux, *considérants 12 à 14*.

(2) Conseil constitutionnel, décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006, Loi pour l'égalité des chances, *considérants 29 à 33*.

(3) Conseil constitutionnel, décision n° 2007-549 DC du 19 février 2007, Loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine du médicament, *considérants 3 à 8*.

(4) Conseil constitutionnel, décision n° 2007-552 DC du 1<sup>er</sup> mars 2007, Loi portant réforme de la protection juridique des majeurs.

Consciente du caractère particulièrement rigide de cette jurisprudence, à l'initiative de la commission des Lois, l'Assemblée nationale, en première lecture, a adopté un amendement qui permet d'assouplir l'exercice du droit d'amendement en première lecture en levant l'irrecevabilité des amendements qui ont un lien même indirect avec l'objet du texte. Si la logique de l'« entonnoir » n'est aucunement remise en cause, en revanche, son ouverture, en première lecture, serait ainsi élargie.

- *La position du Sénat en première lecture*

La commission des Lois du Sénat a estimé que « depuis plusieurs années déjà, le Conseil constitutionnel a infléchi ses positions »<sup>(1)</sup> et que sa jurisprudence permettait de déclarer recevables des amendements qui n'étaient pas « dépourvus de tout lien » avec l'objet du texte. En conséquence, elle a proposé de supprimer la disposition introduite par l'Assemblée nationale. Le Gouvernement s'en remettant à sa sagesse, le Sénat a fait sienne cette analyse et adopté, dans sa séance du 23 juin 2008, l'amendement présenté par le rapporteur au nom de la commission des Lois ainsi que deux amendements identiques de M. Yves Détraigne et Mme Nicole Borvo Cohen-Seat<sup>(2)</sup>.

- *La position de la Commission*

La théorie de l'« entonnoir » ne saurait toutefois être confondue avec celle de la prohibition des « cavaliers » dès la première lecture et les décisions précitées sont le signe incontestable d'une très nette tendance à la sévérité et que « loin de répondre à certaines limitations apportées par le passé, par le Conseil constitutionnel au droit d'amendement »<sup>(3)</sup>, la disposition proposée par l'Assemblée nationale en première lecture répond aux positions les plus récentes prises par le juge constitutionnel.

Elle conserve donc toute sa pertinence en n'écartant que les amendements qui n'ont pas de lien direct avec l'objet du texte et permettrait une réelle ouverture du droit d'amendement en première lecture, ce qui n'ôterait en rien à la pertinence de l'« entonnoir » comme garantie de la qualité du processus législatif.

Dans ces conditions, il conviendrait de la rétablir.

## **2. L'élargissement des possibilités de convoquer une commission mixte paritaire**

- *La position de l'Assemblée nationale en première lecture*

L'Assemblée nationale a adopté deux amendements identiques présentés respectivement par la commission des Lois et les membres du groupe SRC donnant la faculté au président de l'assemblée dont émane une proposition de loi de

---

(1) M. Jean-Jacques Hyest, op. cit., page 142.

(2) Amendements n<sup>os</sup> 119, 282 rectifié et 402.

(3) M. Jean-Jacques Hyest, op. cit., page 142.

convoquer une CMP sur cette proposition. Cette convocation interviendrait dans les mêmes conditions que celles ouvertes pour un projet de loi, c'est-à-dire en cas de désaccord persistant entre les deux assemblées après deux lectures par chaque assemblée, soit, en cas de déclaration d'urgence – rebaptisée procédure accélérée – par le Gouvernement, après une seule lecture.

- *La position du Sénat en première lecture*

La commission des Lois du Sénat a relevé que cette disposition pourrait présenter certains inconvénients pour le Sénat, puisqu'en cas d'échec de la CMP, le Gouvernement pourrait demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. C'est pourquoi elle a estimé préférable de laisser à l'initiative conjointe des présidents des deux assemblées la demande de réunion d'une CMP. Le Sénat, dans sa séance du 23 juin 2008 a adopté l'amendement présenté par sa commission des Lois <sup>(1)</sup>.

- *La position de la Commission*

La logique qui préside aujourd'hui à la réunion d'une CMP permet à l'auteur de l'initiative – c'est-à-dire dans l'état du droit au seul Gouvernement – de faciliter l'adoption de son projet mérite d'être respectée. Il paraissait donc rationnel de permettre à la seule assemblée – représentée par son président – dont la proposition émane et qui l'a votée en premier de souhaiter voir la procédure aboutir.

La disposition adoptée par le Sénat, en subordonnant le déclenchement de la CMP à un accord des deux assemblées, qui, par définition, ne sont pas d'accord sur le texte en navette, pourrait donc sembler vider de son sens l'amendement adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

Mais la nature particulière de la procédure justifie qu'une logique quelque peu différente de celle aujourd'hui applicable aux projets de loi soit retenue. En revanche, il conviendrait de corriger une erreur rédactionnelle.

### **3. De la procédure d'urgence à la « procédure accélérée »**

Dans son texte initial, le présent article prévoit de subordonner la possibilité de recourir à l'urgence à l'accord d'au moins une des deux assemblées. En effet, dans le cas où les deux assemblées par la voix de leur Conférence des Présidents s'y opposeraient de manière conjointe, la décision du Gouvernement ne pourrait être mise à exécution.

---

(1) Amendement n° 121.

- *La position de l'Assemblée nationale en première lecture*

Dans sa rédaction actuelle, le deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution prévoit que « *lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque assemblée ou, si le Gouvernement a déclaré l'urgence, après une seule lecture par chacune d'entre elles, le Premier ministre a la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion* ».

Or, l'Assemblée nationale, lors de la première lecture, à l'initiative de notre collègue Richard Mallié, a substitué au terme d'« urgence » les termes de « procédure accélérée » dans l'article 42 de la Constitution<sup>(1)</sup>. Elle a opéré la même substitution dans l'article 46 de la Constitution tel que modifié par l'article 20 du présent projet de loi constitutionnelle. Toutefois la définition de la procédure de l'urgence, qui permet de réunir une CMP après une seule lecture dans chaque assemblée, figure dans l'article 45 de la Constitution qui n'a pas été modifié sur ce point.

- *La position du Sénat en première lecture*

Dès lors, il était cohérent, comme l'a proposé la commission des Lois du Sénat, d'opérer la même substitution des termes de « procédure accélérée » à celui d'« urgence » dans l'article 45 de la Constitution modifié par le présent article, mais la rédaction retenue par le Sénat ne répond qu'imparfaitement à cet objectif<sup>(2)</sup>.

- *La position de la Commission*

Il conviendrait donc de corriger cette erreur rédactionnelle et d'opérer la substitution de la procédure accélérée à l'urgence directement dans le texte de la Constitution.

La Commission a été saisie d'un amendement de M. Arnaud Montebourg prévoyant, lors de la discussion générale d'un projet ou d'une proposition de loi, une égale répartition du temps de parole entre les groupes parlementaires de l'opposition et de la majorité. Son auteur a souligné que la règle proposée ne concernait pas l'examen des amendements et que cette demande d'égalité de temps de parole était une demande récurrente de l'opposition depuis que l'examen parlementaire du projet de loi constitutionnelle avait débuté.

Le rapporteur ayant rappelé que de telles précisions relèvent du règlement de chaque assemblée plutôt que de la Constitution, la Commission a *rejeté* cet amendement.

---

(1) Voir commentaires sur l'article 16 du présent projet de loi constitutionnelle modifiant l'article 42 de la Constitution, page 132.

(2) Amendement n° 120.

Puis, la Commission a *adopté* un amendement du rapporteur autorisant le dépôt, en première lecture, d'amendements présentant un lien indirect avec le projet ou la proposition de loi examiné, son auteur ayant précisé que cet amendement rétablissait le texte du projet de loi constitutionnelle adopté en première lecture par l'Assemblée nationale (**amendement n° 21**).

La Commission a ensuite été saisie d'un amendement de M. Arnaud Montebourg supprimant la possibilité d'une opposition conjointe des Conférences des Présidents des deux assemblées à l'utilisation de la procédure d'examen accéléré d'un texte législatif. Son auteur a observé que l'écriture d'une loi de qualité supposait un examen attentif et une discussion nourrie. À l'inverse, l'examen précipité des projets de loi, sous la pression immédiate de l'opinion publique, favorise les lois déclamatoires, opportunistes et, en tout état de cause, de mauvaise qualité. Il est donc impératif de prévoir un encadrement adapté de l'utilisation des procédures d'urgence, ce que ne permettra pas le dispositif proposé.

Le rapporteur a indiqué qu'il partageait l'objectif énoncé, mais que le projet de loi constitutionnelle comportait précisément de multiples avancées pour améliorer la discussion parlementaire des textes législatifs, dont la possibilité d'une opposition conjointe des Conférences des Présidents des deux assemblées à la procédure accélérée.

M. Noël Mamère a regretté qu'actuellement, le Gouvernement abuse sans cesse de la procédure de déclaration d'urgence sur les projets de loi.

La Commission a alors *rejeté* cet amendement.

Elle a ensuite *adopté* deux amendements du rapporteur corrigeant des erreurs rédactionnelles (**amendements n°s 22 et 23**).

Puis, la Commission a été saisie d'un amendement de M. Arnaud Montebourg permettant au président de l'assemblée dont une proposition de loi émane, plutôt qu'aux Présidents des deux assemblées agissant conjointement, de demander qu'elle soit soumise à une commission mixte paritaire. Son auteur a souligné que cet amendement visait à éviter de conférer un pouvoir de blocage excessif au Sénat pour la convocation des commissions mixtes paritaires sur les propositions de loi.

La Commission a *rejeté* cet amendement, ainsi qu'un amendement du même auteur plafonnant à cinq fois par session l'utilisation de la procédure accélérée pour l'examen des textes législatifs par le Parlement.

La Commission a ensuite été saisie d'un amendement de M. Noël Mamère excluant qu'un texte législatif rejeté par l'Assemblée nationale en raison de l'adoption d'une motion de procédure soit soumis à une commission mixte paritaire. Son auteur a précisé que cet amendement visait à remédier à la procédure abusive récemment utilisée pour soumettre à une commission mixte paritaire le projet de loi relatif aux organismes génétiquement modifiés, alors qu'il avait été précédemment rejeté par l'Assemblée nationale.



M. Jean-Yves Le Bouillonec s'est inquiété du risque que la jurisprudence du Conseil constitutionnel jugeant régulière cette procédure ne conduise à l'avenir la majorité à utiliser les motions de procédure et le Gouvernement à convoquer une commission mixte paritaire, afin d'éviter l'organisation à l'Assemblée nationale d'un large débat sur un projet de loi contesté. Il a noté que le Conseil constitutionnel avait également souligné que le Gouvernement aurait pu choisir de soumettre à nouveau le projet de loi à l'Assemblée nationale, plutôt que de convoquer directement une commission mixte paritaire.

La Commission a alors *rejeté* cet amendement.

Puis, elle a *adopté* l'article 19 ainsi modifié.

#### *Article 20*

(art. 46 de la Constitution)

#### **Délai d'examen des projets et propositions de loi organique**

Le présent article transpose aux lois organiques, en les adaptant, les règles d'examen des lois « ordinaires » prévues à l'article 42 de la Constitution tel que modifié par l'article 16 du présent projet de loi constitutionnelle.

- *La position de l'Assemblée nationale en première lecture*

En coordination avec l'amendement adopté à l'article 16 substituant au terme d'« *urgence* » les termes de « *procédure accélérée* », à l'initiative de notre collègue Richard Mallié, l'Assemblée nationale a procédé à la même substitution dans l'article 46 de la Constitution.

- *La position du Sénat en première lecture*

Le Sénat, à l'initiative de sa commission des Lois, a choisi de soumettre les projets et propositions qui font l'objet d'une procédure accélérée au champ d'application des délais minimaux d'examen institués par l'article 16 du présent projet de loi constitutionnelle. Il a, en conséquence, créé la notion de « *situation urgente* » qui, soumise à la seule appréciation du Gouvernement sous réserve de la consultation de la Conférence des Présidents de l'assemblée saisie, permettrait, pour sa part, de faire échapper les textes à ces délais minimaux.

Conformément à cette logique, dans sa séance du 23 juin 2008, il a adopté l'amendement proposé par sa commission des Lois <sup>(1)</sup> qui permet l'application d'un délai minimal d'examen de quinze jours pour les projets ou propositions de loi qui répondent à la « *situation urgente* ». Alors que le Gouvernement s'était déclaré défavorable au changement de logique introduit à l'article 16, il s'est dit favorable à cette modification.

---

(1) Amendement n° 122 rectifié.

- *La position de la Commission*

Dès lors que le rapporteur est défavorable à la logique instituée par le Sénat à l'article 16 du présent projet de loi constitutionnelle, il propose de revenir à la logique adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture et de rétablir la référence à la « *procédure accélérée* ».

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur prévoyant que les délais d'examen des textes peuvent être écartés uniquement lorsque la procédure accélérée est engagée (**amendement n° 24**).

La Commission a ensuite *rejeté* un amendement de M. Arnaud Montebourg supprimant l'obligation de voter les lois organiques relatives au Sénat dans les mêmes termes dans les deux assemblées.

La Commission a *adopté* l'article 20 ainsi modifié.

#### *Article 21*

(art. 47, 47-1 et 47-2 [nouveau] de la Constitution)

#### **Missions de la Cour des comptes**

Le présent article a pour objet de définir au sein d'un nouvel article 47-2 de la Constitution les différentes missions incombant à la Cour des comptes, en y regroupant les missions d'assistance au Parlement et au Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et dans l'application des lois de financement de la sécurité sociale, qui figurent jusqu'à présent dans les articles 47 et 47-1 de la Constitution, ainsi qu'en y inscrivant la mission d'assistance au Parlement pour le contrôle de l'action du Gouvernement.

- *La position de l'Assemblée nationale en première lecture*

Sur proposition de la commission des Lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement permettant de faire figurer au titre des missions d'assistance de la Cour des comptes au Parlement et au Gouvernement l'évaluation des politiques publiques, par cohérence avec l'introduction de la mission d'évaluation des politiques publiques du Parlement à l'article 9 du présent projet de loi constitutionnelle <sup>(1)</sup>.

L'Assemblée nationale a également adopté avec l'avis favorable du Gouvernement un amendement de la commission des Lois ayant pour objet de consacrer le rôle d'information des citoyens assuré par les rapports publics de la Cour des comptes.

---

(1) Cinq autres amendements ayant le même objet et présentés respectivement par MM. François Goulard, Patrick Ollier, Didier Migaud, Arnaud Montebourg et Jean-Claude Sandrier ont ainsi été satisfaits.

- *La position du Sénat en première lecture*

La commission des Lois du Sénat proposait une adoption conforme du présent article.

Lors de la séance publique du 23 juin 2008, M. Jean Arthuis a présenté un amendement ayant pour objet d'introduire dans la Constitution la notion de sincérité des comptes de l'État et de la sécurité sociale. Il a expliqué que cette notion permettrait de donner un fondement au régime de certification des comptes qui a été introduit par la LOLF pour les comptes de l'État et par la loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financements de la sécurité sociale pour les comptes de la sécurité sociale. Mme Nicole Bricq a présenté un amendement identique, en justifiant de la même manière cette proposition.

Le rapporteur de la commission des Lois s'est toutefois déclaré perplexe à l'égard de ces amendements, en raison d'une rédaction qui prévoit que la Cour des comptes « *exprime son opinion sur la sincérité des comptes de l'État et de la sécurité sociale* », alors que, comme l'a souligné le rapporteur, « *on ne demande pas (à la Cour des comptes) une opinion, mais une affirmation* ».

Le Gouvernement s'en étant remis à la sagesse du Sénat, les deux amendements identiques permettant à la Cour des comptes d'exprimer son opinion sur la sincérité des comptes de l'État et de la sécurité sociale ont été adoptés <sup>(1)</sup>.

- *La position de la Commission*

Le principe de la sincérité des comptes de l'État a, dans un premier temps, été dégagé par la jurisprudence. En effet, les parlementaires qui ont déféré des lois de finances au Conseil constitutionnel ont parfois émis des griefs tirés de l'insincérité de la loi de finances. Le Conseil constitutionnel a pris en considération ces griefs, sans estimer pour autant qu'ils étaient fondés.

La sincérité a été reconnue comme un principe budgétaire devant s'appliquer aux finances de l'État à l'occasion de l'adoption de la LOLF, qui le mentionne à deux reprises, pour les comptes de l'État puis pour les lois de finances :

— « *les comptes de l'État doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière* » (article 27) ;

— « *les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler.* » (article 32).

---

(1) Amendements n<sup>os</sup> 303 rectifié et 480.

En outre, en vertu de l'article 58 de la LOLF, la Cour des comptes est chargée, dans le cadre de sa mission d'assistance au Parlement, de « *la certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'État. Cette certification est annexée au projet de loi de règlement et accompagnée d'un compte rendu des vérifications opérées.* » Cette certification des comptes de l'État n'est entrée en vigueur qu'à compter de l'exercice budgétaire 2006, dont la certification est intervenue à l'occasion de la loi de règlement.

Le même mouvement d'introduction progressive du principe de sincérité des comptes a eu lieu en ce qui concerne les comptes de la sécurité sociale. Dans un premier temps, les parlementaires qui ont déféré les lois de financement de la sécurité sociale au Conseil constitutionnel ont émis des griefs relatifs à l'insincérité de ces lois. Puis, à l'occasion de la révision de la loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, l'exigence de sincérité des comptes des régimes et organismes de sécurité sociale a été consacrée au niveau organique <sup>(1)</sup>. De la même manière, la loi organique du 2 août 2005 a prévu une certification des comptes des régimes et organismes de sécurité sociale, laquelle doit être assurée par la Cour des comptes pour le régime général (article L.O. 132-2-1 du code des juridictions financières) et a été effectuée pour la première fois à l'occasion de l'exercice budgétaire 2006.

L'amendement adopté par le Sénat s'inscrit dans ce mouvement progressif d'introduction de la notion de sincérité pour les comptes publics <sup>(2)</sup>. Il a pour objet de conforter les acquis des lois organiques relatives aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale.

Il pourrait sembler surprenant que la rédaction proposée par M. Jean Arthuis et ses collègues membres de la commission des Finances du Sénat n'ait pas pris exemple sur la rédaction de la LOLF, et prévu que la Cour des comptes « *apprécie la sincérité des comptes* ». Mais le terme « *exprimer son opinion* » est un terme de comptabilité, qui est appliqué au rapport sur les comptes annuels d'une entreprise par lequel le commissaire aux comptes procède à la certification de ces comptes <sup>(3)</sup>. L'expression utilisée confirme par conséquent le lien qu'ont souhaité établir les auteurs des amendements entre l'exigence de sincérité des comptes et la nécessaire certification de ceux-ci.

---

(1) *Le VII de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale dispose que « les comptes des régimes et organismes de sécurité sociale doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de leur patrimoine et de leur situation financière », à l'instar de l'article 27 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 précitée pour les comptes de l'État.*

(2) *Les comptes des collectivités territoriales sont également soumis à des exigences de sincérité. L'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales prévoit que « le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère ». En outre, la question de l'éventuelle certification des comptes des collectivités territoriale se pose.*

(3) *De ce point de vue, il peut sembler que des termes employés dans une matière particulière peuvent ne pas être forcément les plus pertinents pour la rédaction de la loi fondamentale, laquelle doit être la plus accessible et la plus intelligible possible. Qui plus est, le terme d'« opinion » n'est mentionné que dans des dispositions de nature réglementaires (à l'article 11 du code de déontologie de la profession de commissaire aux comptes, il est par exemple prévu que « Le commissaire aux comptes identifie les situations et les risques de nature à affecter d'une quelconque façon la formation, l'expression de son opinion ou l'exercice de sa mission »).*

Il est d'autre part souhaitable de lever tout doute concernant l'interprétation qui pourrait être faite de la disposition par le Conseil constitutionnel. En effet, si l'expression de l'opinion sur la sincérité des comptes est entendue dans un sens comptable, il serait obligatoire pour la Cour des comptes d'effectuer elle-même la certification des comptes de l'État et de la sécurité sociale.

L'interprétation de la notion de sincérité par le Conseil constitutionnel plaide en faveur d'un lien entre la sincérité des comptes et leur nécessaire certification. En effet, le Conseil constitutionnel, à l'occasion du contrôle de constitutionnalité de la LOLF, a considéré que « *le principe de sincérité n'a pas la même portée s'agissant des lois de règlement et des autres lois de finances ; que, dans le cas de la loi de finances de l'année, des lois de finances rectificatives et des lois particulières prises selon les procédures d'urgence prévues à l'article 45, la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances* » tandis « *que la sincérité de la loi de règlement s'entend en outre comme imposant l'exactitude des comptes* »<sup>(1)</sup>.

Le Conseil constitutionnel a confirmé cette interprétation à l'occasion de l'examen de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale : « *la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de cet équilibre* » en ce qui concerne les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale pour l'année en cours et l'année à venir ; en revanche « *la sincérité s'entend comme imposant l'exactitude des comptes* » pour les dispositions relatives au dernier exercice clos<sup>(2)</sup>. Dès lors que la sincérité des comptes s'applique non seulement à l'exercice en cours ou à venir mais également à l'exercice clos, il est donc nécessaire que les comptes se caractérisent par leur « exactitude ». Or, une telle exactitude ne peut pas être vérifiée autrement que par un travail de certification. En conséquence, l'obligation d'apprécier la sincérité imposée à la Cour des comptes ne pourrait être considérée comme satisfaite en l'absence de certification des comptes de l'exercice clos.

La disposition introduite au Sénat ne serait pas sans conséquences sur les tâches qui incombent à la Cour des comptes. En effet, si, à l'heure actuelle, la certification des comptes de l'État est assurée par la Cour des comptes, comme le prévoit l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances, en revanche, la certification des comptes de la sécurité sociale par la Cour des comptes n'est que partielle, puisque l'article L.O. 132-2-1 du code des juridictions financières prévoit une telle certification uniquement pour les « *comptes des organismes nationaux du régime général et des comptes combinés de chaque branche et de l'activité de recouvrement du régime général* ».

---

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, Loi organique relative aux lois de finances, respectivement considérant 60 et considérant 61.

(2) Conseil constitutionnel, décision n° 2005-519 DC du 29 juillet 2005, Loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale, considérant 6.

Cette limitation de la certification en matière de comptes sociaux, qui a été décidée en raison du grand nombre de caisses nationales qui ne sont pas rattachées au régime général <sup>(1)</sup>, a pour conséquence une certification de ces caisses par des commissariats aux comptes privés. Cette solution, qui permet de ne pas alourdir à l'excès la charge de travail de la Cour des comptes, a néanmoins un coût non négligeable pour les organismes, qui sont contraints de financer eux-mêmes la procédure de certification.

L'adoption de l'amendement introduit au Sénat aurait donc pour conséquence non seulement d'interdire la suppression des dispositions organiques actuelles relatives à la sincérité des comptes de l'État ainsi que de celles relatives à la sincérité des comptes des régimes et organismes de sécurité sociale mais également d'obliger le législateur organique à modifier les dispositions relatives à la certification des comptes des régimes et organismes de sécurité sociale, de telle sorte que la Cour des comptes effectue un travail de certification non seulement pour les comptes de l'État et ceux du régime général de sécurité sociale mais également pour les comptes des autres régimes et organismes de sécurité sociale. Il est possible de s'interroger sur la lourdeur d'une telle obligation, qui solliciterait à l'excès la Cour des comptes et ne lui permettrait sans doute pas de remplir au mieux la mission élargie d'assistance au Parlement que le présent article prévoit de lui confier.

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur supprimant la disposition prévoyant que la Cour des comptes exprime son opinion sur la sincérité des comptes de l'État et de la sécurité sociale (**amendement n° 25**), puis l'article 21 ainsi modifié.

## *Article 22*

(art. 48 de la Constitution)

### **Fixation de l'ordre du jour**

Cet article a pour objet de procéder à un partage de l'ordre du jour des assemblées du Parlement entre les assemblées elles-mêmes et le Gouvernement.

Dans sa rédaction initiale, il prévoyait que deux semaines de séance sur quatre seraient réservées à un ordre du jour fixé par le Gouvernement et les deux autres semaines de séance à un ordre du jour fixé dans chaque assemblée par la Conférence des Présidents, sous réserve de l'inscription par le Gouvernement au cours de ces deux semaines des textes financiers, des textes en navette et de certains débats urgents.

---

(1) Au titre des plus importantes, il est possible de citer l'ORGANIC, la CANCAVA, la CNAVPL, la CNRACL, la MSA, la CANAM.

Il portait également les séances d'initiative parlementaire à un jour de séance par mois et les réservait aux groupes parlementaires n'ayant pas déclaré soutenir le Gouvernement. Il prévoyait enfin d'étendre aux sessions extraordinaires l'exigence d'une séance par semaine au moins réservée par priorité aux questions au Gouvernement.

- *La position de l'Assemblée nationale en première lecture*

En première lecture, l'Assemblée nationale a apporté quelques modifications, sur proposition de la commission des Lois et avec un avis favorable du Gouvernement :

— une des deux semaines de séance sur quatre dont l'ordre du jour sera fixé par la Conférence des Présidents est réservée par priorité au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques, le Gouvernement pouvant toutefois y inscrire l'examen des textes financiers ;

— le délai au-delà duquel un projet de loi ayant déjà été examiné en première lecture par la première assemblée saisie peut être inscrit par priorité par le Gouvernement au cours d'une semaine d'ordre du jour parlementaire a été porté d'un mois à six semaines ;

— la séance hebdomadaire réservée aux questions au Gouvernement l'est uniquement par priorité.

En outre, un sous-amendement de M. Jean-Christophe Lagarde ayant reçu l'avis favorable du Gouvernement a été adopté par l'Assemblée nationale. Il prévoit que le jour de séance mensuel réservé puisse bénéficier aux groupes parlementaires qui ne disposent pas de la majorité au sein de la Conférence des Présidents, afin de permettre à un groupe minoritaire mais apportant son soutien au Gouvernement – tel que le Nouveau Centre à l'Assemblée nationale – de bénéficier d'une fraction de ce jour de séance mensuel réservé – ce qui ne serait pas le cas si le jour de séance mensuel était réservé aux seuls groupes qui ne participent pas à la majorité de l'assemblée concernée ou aux seuls groupes qui ne déclarent pas soutenir le Gouvernement.

- *La position du Sénat en première lecture*

Le rapport de la commission des Lois du Sénat a souligné que l'article proposé par le projet de loi constitutionnelle initial, y compris après les modifications apportées par l'Assemblée nationale, « *laisse planer de nombreuses incertitudes sur la part de l'ordre du jour qui reviendrait finalement au Parlement* »<sup>(1)</sup>. Le Gouvernement pourrait inscrire sans limite et par priorité des projets de loi de finance et des projets de loi de financement de la sécurité sociale au

---

(1) M. Jean-Jacques Hyest, op. cit., page 155.

cours des semaines réservées au Parlement et pourrait également inscrire tout projet de loi qui a déjà fait l'objet d'une première lecture dans la première assemblée saisie passé un délai de six semaines ainsi que tout projet relatif aux états de crise ou à des demandes d'autorisation prévues à l'article 35 de la Constitution au cours des semaines d'ordre du jour parlementaire qui ne sont pas consacrées au contrôle. Ces différentes possibilités pourraient avoir pour effet de réduire à la portion congrue l'ordre du jour en apparence généreux accordé au Parlement.

S'appuyant sur cette analyse pessimiste mais non dénuée de réalisme, la commission des Lois du Sénat a proposé un dispositif en apparence moins favorable mais destiné à garantir en toute hypothèse un nombre certain de semaines de séance dont l'ordre du jour serait fixé par le Parlement.

L'amendement de réécriture de l'article adopté par la commission des Lois prévoyait dans un premier temps :

— de confier la compétence de principe pour déterminer l'ordre du jour non à la Conférence des Présidents de chaque assemblée mais directement aux assemblées, ce qui permet à la fois de mettre en cohérence la rédaction de l'article 48 de la Constitution avec celle de l'article 28 de la Constitution relatif à la fixation des semaines de séance et d'éviter le problème que pourrait poser une information préalable systématique de la Conférence des Présidents lorsque le Gouvernement souhaiterait modifier une partie de l'ordre du jour qui lui serait réservé ;

— de prévoir qu'au cours de la session ordinaire, deux semaines sur trois, selon un programme déterminé par le Gouvernement et après consultation des deux assemblées, seraient réservées par priorité, et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, à l'examen des textes et aux débats dont il demande l'inscription à l'ordre du jour ;

— de réserver le jour de séance mensuel aux groupes parlementaires qui n'ont pas déclaré participer de la majorité de l'assemblée intéressée. Comme le précise le rapport de la commission des Lois du Sénat, « *la journée de séance réservée aux initiatives des groupes minoritaires de l'assemblée s'imputerait sur les semaines reconnues au Parlement* » <sup>(1)</sup>.

Avant la séance publique, cet amendement a été rectifié, à la demande des sénateurs du groupe de l'Union centriste, afin d'adopter une rédaction de l'alinéa relatif au jour de séance mensuel réservé permettant non seulement aux groupes d'opposition mais également aux groupes minoritaires n'appartenant pas à l'opposition de bénéficier de cet ordre du jour réservé <sup>(2)</sup>.

---

(1) M. Jean-Jacques Hyest, op. cit., page 156.

(2) Amendement n° 123 rectifié.



L'amendement rectifié a toutefois reçu un avis défavorable du Gouvernement, qui a considéré que la règle de répartition en deux tiers et un tiers pourrait, en l'absence de possibilité pour le Gouvernement d'inscrire certains textes par priorité sur l'ordre du jour parlementaire, empêcher celui-ci de disposer d'une fraction suffisante de l'ordre du jour<sup>(1)</sup>. Cette opposition du Gouvernement à l'amendement ne faisait qu'apparaître avec plus de force la crainte exprimée par la commission des Lois que le partage optiquement égalitaire proposé par l'article dans sa rédaction initiale soit, dans les faits, très défavorable au Parlement. L'amendement a, en conséquence, été adopté par le Sénat.

M. Christian Cointat a présenté un sous-amendement obligeant une assemblée saisie d'une proposition de loi à délibérer sur cette proposition de loi, dès lors qu'elle a été adoptée par l'une des deux assemblées, dans un délai de six mois à compter de son adoption<sup>(2)</sup>.

La disposition prévoit toutefois que le délai de six mois est suspendu pendant l'interruption des travaux parlementaires. La commission des Lois a émis un avis favorable à ce sous-amendement, le rapporteur ayant considéré qu'« *il faut trouver un moyen pour que la deuxième assemblée examine les propositions de loi votées par l'autre chambre. Autrement, l'initiative parlementaire ne perdurera pas, sauf si le Gouvernement le souhaite, ce qui n'est pas suffisant.* »

Bien que le Gouvernement ait émis un avis défavorable, en soulignant que les propositions de loi adoptées par une assemblée étaient déjà transmises à l'autre assemblée et très souvent adoptées dans des délais satisfaisants et en mentionnant le fait que la possibilité pour le Gouvernement d'inscrire un texte par priorité à l'ordre du jour après un délai de six semaines suivant sa première adoption, prévue par l'article 22 tel qu'issu des travaux de l'Assemblée nationale, permettrait de garantir de façon plus satisfaisante que toute procédure législative serait menée à son terme, le Sénat a adopté le sous-amendement de M. Christian Cointat.

- *La position de la Commission*

La rédaction issue du Sénat proposant une répartition stricte des semaines de séance à raison de deux tiers pour le Gouvernement et d'un tiers pour le Parlement, pourrait, d'après la garde des Sceaux, empêcher le Gouvernement d'inscrire les textes qu'il juge indispensables pendant une partie de la session ordinaire. Cet argument ne prend cependant pas en compte le fait que le Premier ministre peut à tout moment décider la tenue de jours supplémentaires de séance.

---

(1) *La garde des Sceaux expliquait, lors de la séance publique du 24 juin 2008, que l'amendement de la commission des Lois « conduirait le Gouvernement, chaque automne, à cause des projet de loi de finances et projet de loi de financement de la sécurité sociale, à consommer l'essentiel de son " crédit ", tandis que le Parlement déciderait au printemps de l'essentiel de l'ordre du jour ; le Gouvernement pourrait alors ne plus être en mesure d'inscrire à cette période les textes qu'il jugerait indispensables. Programmer les séquences d'ordre du jour sur neuf mois risque de plus d'être compliqué, voire impossible – même si je conviens qu'une meilleure programmation serait utile. »*

(2) *Sous-amendement n° 507.*

Toutefois, la rédaction adoptée par le Sénat a pour conséquence de faire disparaître la semaine de séance réservée par priorité au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques. En outre, une répartition des semaines de séance « *globalisé(e) sur toute la durée de la session* » <sup>(1)</sup> pourrait avoir comme conséquence une répartition moins harmonieuse de l'ordre du jour que celle résultant d'une succession stricte de séances d'ordre du jour parlementaire et d'ordre du jour gouvernemental.

Le dernier alinéa de l'article, introduit par la voie d'un sous-amendement de M. Christian Cointat, qui crée une procédure de navette obligatoire en matière de propositions de loi, est également critiquable.

Cette disposition aurait pour effet de faire décider une partie de l'ordre du jour d'une assemblée parlementaire par l'autre assemblée parlementaire, puisque toute adoption d'une proposition de loi contraindrait l'autre assemblée à l'examiner dans un délai imposé. Le principe de l'autonomie des assemblées, auquel le Sénat ne peut qu'être attaché, aurait dû le conduire à rejeter ce sous-amendement.

La mise en œuvre de la disposition serait, par ailleurs, problématique. En effet, à défaut d'une inscription à l'ordre du jour dans un délai de six mois, il n'est pas précisé qui devrait inscrire la proposition de loi adoptée par l'autre assemblée (le Gouvernement ou la Conférence des Présidents), et sur quelle partie de l'ordre du jour cette inscription devrait être imputée (ordre du jour gouvernemental ou parlementaire, ou bien jours de séance supplémentaires). Les moyens de sanctionner l'absence de respect de cette obligation constitutionnelle ne sont pas non plus prévus, comme le faisait observer la garde des Sceaux au Sénat : « *il n'est pas certain que l'inscription d'un tel délai dans la Constitution permette d'aboutir au résultat que vous souhaitez puisque ce délai n'est assorti d'aucune sanction* ».

Enfin, s'il peut arriver qu'une proposition de loi adoptée par une assemblée ne soit point examinée par l'autre assemblée, cette situation est heureusement moins fréquente que celle qui permet à la navette d'avoir lieu et de parvenir à l'adoption d'un texte de loi dans des délais souvent très satisfaisants. Pour ne citer que deux exemples récents :

— la proposition de loi de M. Jean-Jacques Hyst portant réforme de la prescription en matière civile, déposée le 2 août 2007 et adoptée par le Sénat en première lecture le 21 novembre 2007, a ensuite été adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale le 6 mai 2008, puis est devenue, après un vote conforme du Sénat le 5 juin 2008, la loi n° 2008-561 du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile ;

---

(1) M. Jean-Jacques Hyst, op. cit., page 157.

— la proposition de loi du rapporteur relative à la simplification du droit, déposée le 21 septembre 2007 et adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture le 9 octobre 2007, a ensuite été adoptée en première lecture par le Sénat le 25 octobre 2007, puis est devenue, après un vote conforme de l'Assemblée nationale le 11 décembre 2007, la loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit.

Ces exemples démontrent que, lorsqu'une volonté partagée d'adopter une proposition de loi existe, le Parlement peut déjà procéder à une navette dans des délais très satisfaisants. *A fortiori*, à l'issue de la présente révision constitutionnelle, il sera possible pour les assemblées de faire aboutir une procédure d'adoption d'une proposition de loi sans avoir besoin d'un accord du Gouvernement, par une inscription de la proposition dans le cadre des semaines d'initiative parlementaire. Il apparaît donc que le dernier alinéa de l'article 22 tel qu'issu des travaux du Sénat poserait plus de problèmes qu'il n'en résoudrait et que l'objectif qu'il poursuit sera plus aisément atteint par une collaboration fructueuse des deux assemblées et une mise en œuvre bien comprise du partage de l'ordre du jour.

Par conséquent, le rapporteur vous propose un retour à la rédaction de l'Assemblée nationale, tout en conservant la rédaction du Sénat sur deux points :

— la fixation de l'ordre du jour serait confiée à chaque assemblée, et non à sa Conférence des Présidents, ce qui permettrait le cas échéant, même dans l'hypothèse où le règlement déléguerait cette mission à la Conférence des Présidents, de décider en séance une rectification de l'ordre du jour sans avoir nécessairement à réunir la Conférence des Présidents ;

— le jour de séance mensuel serait réservé aux groupes d'opposition de l'assemblée concernée ainsi qu'aux groupes minoritaires, pour permettre ainsi aux petits groupes ne souhaitant pas appartenir à l'opposition de bénéficier de droits similaires aux groupes d'opposition.

Le jour de séance mensuel réservé devra être réparti entre les groupes d'opposition de l'assemblée intéressée et les groupes minoritaires. L'expression de « groupe minoritaire » ne devra pas être entendue dans un sens mathématique, qui désignerait l'ensemble des groupes parlementaires à l'exclusion de celui qui comprend le plus grand nombre de membres. Une telle interprétation pourrait, en effet, conduire au paradoxe que les différents groupes participant de la majorité de l'assemblée concernée, dès lors qu'ils seraient composés pour chacun d'entre eux d'un moins grand nombre de membres que le principal groupe d'opposition, auraient tous droit au jour de séance mensuel réservé. Il conviendra, au contraire, d'entendre l'expression comme désignant tous les groupes à l'exclusion du principal groupe participant de la majorité au sein de l'assemblée concerné.

S'agissant enfin de la répartition des semaines de séance entre le Gouvernement et les assemblées, on rappellera que le deuxième de l'article 28 de la Constitution dispose que les semaines de séance de la session ordinaire sont fixées par chaque assemblée. C'est donc au sein de ces semaines de séance que s'opérera la répartition entre le Gouvernement et chaque assemblée. Toutefois, les semaines au cours desquelles une assemblée a décidé de ne pas siéger pourront continuer à donner lieu, à la demande du Premier ministre et après consultation du président de cette assemblée, à la tenue de jours supplémentaires de séance, y compris lorsque le plafond des cent vingt jours de séance n'est pas encore atteint <sup>(1)</sup>.

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur rétablissant le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture (**amendement n° 26 rectificatif**). En conséquence, sont devenus sans objets cinq amendements de M. Arnaud Montebourg tendant, le premier, à réserver un tiers de l'ordre du jour au Gouvernement, un tiers aux propositions de loi des groupes de la majorité et un tiers aux propositions de loi des groupes de l'opposition, le deuxième, à réserver deux semaines sur quatre à l'ordre du jour fixé par le Gouvernement, le troisième, à supprimer la mention des groupes minoritaires autres que ceux de l'opposition, le quatrième, à réserver une semaine sur quatre aux fonctions de contrôle et, le cinquième, à répartir à égalité le temps de parole entre la majorité et l'opposition pour les questions au Gouvernement.

La Commission a ensuite été saisie d'un amendement du même auteur permettant à soixante députés ou soixante sénateurs de demander la constitution d'une commission d'enquête, y compris lorsque des poursuites judiciaires sont en cours. M. Arnaud Montebourg a considéré qu'une commission d'enquête tendait à rechercher les responsabilités politiques, qui sont distinctes des responsabilités pénales et a déclaré que l'interdiction de constituer des commissions d'enquête sur des faits donnant lieu à poursuites judiciaires n'existe pas dans d'autres pays. Il a souhaité que les fonctions de contrôle politique soient libérées en permettant aux parlementaires de l'opposition ou d'une fraction de la majorité de demander la création d'une commission d'enquête. Le rapporteur a rappelé les engagements pris en première lecture pour permettre la création de commissions d'enquête à l'initiative de l'opposition et a annoncé qu'il réfléchirait à une concrétisation de cet engagement avant la séance publique. La Commission a alors *rejeté* cet amendement.

Puis elle a *adopté* l'article 22 ainsi modifié.

---

(1) *Le Conseil constitutionnel considère en effet* « que le constituant a entendu habiliter le Règlement de chaque assemblée non seulement à fixer *a priori* des jours et horaires de séance mais encore à déterminer de telles procédures dès lors que leur mise en œuvre est subordonnée à la double condition que le plafond de cent vingt jours de séance fixé par le deuxième alinéa de l'article 28 n'aura pas été dépassé, et qu'il s'agisse de semaines au cours desquelles l'assemblée aura décidé de tenir séance ; que la procédure différente prévue par le troisième alinéa de l'article 28 ne trouve à s'appliquer que dans le cas où une de ces conditions ne serait pas remplie » (*décision n° 95-366 DC du 8 novembre 1995*, Résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale, *considérant 11 et décision n° 95-368 DC du 15 décembre 1995*, Résolution modifiant le Règlement du Sénat, *considérant 12*).

### Article 23

(art. 49 de la Constitution)

#### Engagement de la responsabilité du Gouvernement

Il était proposé dans le texte initial du présent article de réserver l'usage de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution à l'adoption du projet de loi de finances ou du projet de loi de financement de la sécurité sociale et, hormis cette hypothèse, d'en limiter le recours à un seul autre projet ou une seule autre proposition de loi par session.

- *La position de l'Assemblée nationale en première lecture*

Au cours de sa première séance du 29 mai 2008, l'Assemblée nationale, à l'initiative de la commission des Lois et avec un avis favorable du Gouvernement, a adopté deux amendements substituant l'expression « *projet ou proposition de loi* » à celle de « *texte* », le Premier ministre devant ainsi engager sa responsabilité sur la totalité du texte, ainsi qu'il est déjà procédé dans la très grande majorité des cas.

- *La position du Sénat en première lecture*

La commission des Lois du Sénat a adopté un amendement conduisant, selon son rapporteur, à « *revenir sur les restrictions apportées par le projet de loi constitutionnelle au recours au troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution en permettant au Gouvernement d'utiliser cette procédure après consultation de la Conférence des Présidents de l'Assemblée nationale* »<sup>(1)</sup>. Elle a, en effet, jugé que l'utilisation de cette disposition n'avait pas été « *banalisée* » et qu'il importait « *de préserver l'efficacité de l'action gouvernementale qui reste l'un des principaux acquis de la V<sup>e</sup> République* »<sup>(2)</sup>.

Le Sénat, dans sa séance du 24 juin 2008, a examiné cette proposition. Le secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement a alors déclaré : « *Je comprends que d'aucuns déplorent qu'il ne s'agisse que d'une réforme à mi-chemin. Oui, nous ne supprimons pas l'article 49-3. Oui, nous acceptons les évolutions liées au quinquennat et à l'inversion du calendrier et cherchons en quelque sorte une situation d'équilibre.* » Puis il a ajouté « *que le dispositif proposé par le Gouvernement semble garantir un équilibre entre efficacité, stabilité et droits du Parlement* ». Nonobstant, le Sénat a adopté l'amendement de sa commission des Lois<sup>(3)</sup>.

- *La position de la Commission*

La proposition présentée par le Gouvernement qui reprend celle du « *comité Balladur* » d'encadrer quelque peu le recours à la procédure de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution permet de la réserver aux textes les plus essentiels à la conduite de la politique choisie. Elle est équilibrée et il conviendrait d'y revenir.

---

(1) M. Jean-Jacques Hyest, op. cit., page 161.

(2) Ibid.

(3) Amendement n° 124 rectifié.

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur rétablissant le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture (**amendement n° 27**). En conséquence, sont devenus sans objet un amendement de M. Bertrand Pancher, un amendement de M. Arnaud Montebourg et un amendement de M. Noël Mamère limitant l'usage de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution aux projets de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale, ainsi qu'un amendement de M. Arnaud Montebourg limitant le recours à cette procédure à un autre texte par session.

La Commission a *adopté* l'article 23 ainsi modifié.

#### *Article 23 bis*

(art. 50-1 [nouveau] de la Constitution)

#### **Déclaration du Gouvernement à caractère thématique**

- *La position de l'Assemblée nationale en première lecture*

En contrepartie de la suppression de la procédure de résolution, mais tout en permettant aux assemblées parlementaires de s'exprimer de manière forte sur certains sujets déterminés, l'Assemblée nationale, au cours de sa première séance du 29 mai 2008 et à l'initiative de sa commission des Lois, a adopté un amendement sous-amendé à la fois par le rapporteur et par notre collègue Arnaud Montebourg, qui permet au Gouvernement de sa propre initiative ou – avancée importante – à la demande d'un groupe de faire une « déclaration à caractère thématique » qui donne lieu à débat et peut faire l'objet d'un vote parlementaire.

Ainsi, en votant sur le texte de la déclaration faite par le Gouvernement, chaque assemblée pourra faire connaître son opinion dans un cadre prévisible sur une politique publique particulièrement significative. Par contraste avec la déclaration de politique générale, la déclaration thématique ne pourra engager la responsabilité du Gouvernement. Comme l'a souligné le rapporteur au cours du débat, « *ce serait un moyen nouveau de s'exprimer et de lutter contre des lois bavardes. Si un gouvernement veut faire valider une politique de l'éducation nationale, qu'il le fasse par une déclaration, mais qu'il ne nous demande pas de voter des déclarations de principe dans des articles de loi un peu " creux " .* »

- *La position du Sénat en première lecture*

Estimant que le rétablissement du droit de résolution sous réserve que son exercice n'engage pas la responsabilité du Gouvernement répondait aux préoccupations ayant motivé l'adoption du présent article <sup>(1)</sup>, la commission des Lois du Sénat a proposé de supprimer ce dernier.

---

(1) Voir commentaires sur l'article 12 du présent projet de loi constitutionnelle insérant un article 34-1 dans la Constitution, page 118.

Lors de sa séance du 24 juin 2008, le Sénat a suivi cette position en adoptant l'amendement de la Commission ainsi que trois amendements de suppression présentés par Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. Michel Mercier et Bernard Frimat<sup>(1)</sup>, le Gouvernement ayant émis un avis de sagesse.

- *La position de la Commission*

Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale en première lecture garantit la possibilité pour chaque assemblée, y compris à l'initiative d'un groupe de l'opposition ou un groupe minoritaire qui participe de la majorité, de s'exprimer dans un cadre précis sur un sujet particulier, sans pour autant que cette expression ne revête la forme d'une loi ou conduise à engager la responsabilité du Gouvernement. Dès lors, il conviendrait de le rétablir sous réserve d'une précision.

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur rétablissant dans une rédaction plus précise l'article 23 *bis* adopté par l'Assemblée nationale en première lecture (**amendement n° 28**). En réponse à M. Arnaud Montebourg, qui a demandé si cette procédure était exclusive du droit de résolution, le rapporteur a indiqué que ce ne serait pas le cas et précisé que la procédure proposée permettra au Parlement de s'exprimer et de se prononcer sur des sujets non législatifs.

La Commission a *adopté* cet amendement, ainsi que l'article 23 *bis* ainsi rétabli.

#### *Article 24*

(art. 51-1 [nouveau] de la Constitution)

#### **Droits des groupes parlementaires**

Faisant référence aux groupes parlementaires, le présent article décline, au sein des assemblées, la reconnaissance de droits garantis aux partis et groupements politiques dans l'article 4 de la Constitution tel que modifié par l'article 1<sup>er</sup> du présent projet de révision<sup>(2)</sup>. Dans son texte initial, il prévoyait de définir la majorité et l'opposition sur le fondement d'une déclaration de soutien au Gouvernement.

- *La position de l'Assemblée nationale en première lecture*

À l'initiative de la commission des Lois, au cours de sa première séance du 29 mai 2008, l'Assemblée nationale a adopté un amendement sous-amendé par le groupe Nouveau Centre qui, d'une part, dispose que le règlement de chaque assemblée détermine les droits des groupes parlementaires au sein de cette assemblée, et, d'autre part, précise que celui-ci reconnaît des droits spécifiques à ceux des groupes « *qui n'ont pas déclaré participer de la majorité de l'assemblée concernée* ».

---

(1) Amendements n<sup>os</sup> 125, 227 rectifié, 285 rectifié et 484.

(2) Voir commentaires sur l'article 1<sup>er</sup> du présent projet de loi constitutionnelle modifiant l'article 4 de la Constitution, page 59.

Cette définition permet à la fois de prendre en compte les groupes dans leur ensemble et de tenir compte d'une différence possible de majorité politique entre l'Assemblée nationale et le Sénat.

- *La position du Sénat en première lecture*

Dans un premier temps, la commission des Lois du Sénat a proposé un amendement rédactionnel substituant à l'expression « *assemblée concernée* » les termes d'« *assemblée intéressée* ».

Dans un second temps, elle a choisi, à l'instar de ce qu'elle a proposé à l'article 22, de substituer à la notion de « *groupes qui n'ont pas déclaré participer de la majorité de l'assemblée considérée* » celles de « *groupes d'opposition de l'assemblée intéressée* » et de « *groupes minoritaires* ».

Suivant sa commission des Lois et avec un avis favorable du Gouvernement, le Sénat, dans sa séance du 24 juin 2008, a adopté deux amendements identiques du rapporteur de la Commission et de M. Jean-Michel Baylet <sup>(1)</sup> procédant à cette substitution.

- *La position de la Commission*

En modifiant la manière de désigner les groupes parlementaires susceptibles de bénéficier de droits spécifiques constitutifs d'un « statut de l'opposition », le Sénat a posé la question de la situation du groupe principal constitutif d'une majorité de coalition, mais qui ne serait pas, en termes d'effectifs, le groupe le plus nombreux.

Comme on l'a souligné sous l'article 22 du présent projet de constitutionnelle, une telle interprétation littérale pourrait conduire à un paradoxe : les différents groupes participant de la majorité de l'assemblée concernée, dès lors qu'ils seraient composés pour chacun d'entre eux d'un moins grand nombre de membres que le principal groupe d'opposition, auraient tous droit au jour de séance mensuel réservé. Il conviendra de comprendre les termes retenus comme désignant tous les groupes à l'exclusion du principal groupe participant de la majorité au sein de l'assemblée concernée.

La Commission a été saisie d'un amendement de M. Arnaud Montebourg prévoyant que les dispositions des règlements des assemblées relatives aux droits des parlementaires et des groupes de l'opposition sont adoptées à la majorité des trois cinquièmes. Son auteur a regretté que le Sénat ait substitué à la notion de droits de l'opposition celle de droits des groupes minoritaires, y compris des groupes minoritaires au sein de la majorité, et a souhaité que soient consacrés des droits spécifiques à l'opposition. Le rapporteur ayant émis un avis défavorable, la Commission a *rejeté* cet amendement.

---

(1) Amendements n<sup>os</sup> 519 et 392 rectifié.



Puis la Commission a *rejeté* un amendement du même auteur supprimant la possibilité d'octroyer des droits spécifiques à des groupes minoritaires autres que les groupes d'opposition.

La Commission a *adopté* l'article 24 sans modification.

*Article 24 bis (nouveau)*  
(art. 54 de la Constitution)

**Saisine du Conseil constitutionnel par un groupe parlementaire  
d'un engagement international avant sa ratification**

Introduit par le Sénat en première lecture, cet article permet, outre au Président de la République, au Premier ministre, au président de chaque assemblée et à soixante députés ou soixante sénateurs, à un groupe parlementaire de saisir le Conseil constitutionnel d'un engagement international aux fins de vérifier sa compatibilité avec la Constitution.

• *La position de l'Assemblée nationale en première lecture*

En première lecture, au cours de sa première séance du 29 mai 2008, l'Assemblée nationale avait été saisie, à l'initiative de M. Jean-Claude Sandrier, d'un amendement ayant le même objet. Le rapporteur comme le Gouvernement avaient émis un avis défavorable. L'Assemblée nationale ne l'avait pas adopté.

À l'appui de sa position, la Commission avait notamment estimé qu'il n'appartenait pas au constituant, en dehors de cas très spécifiques qui engagent les relations entre le Parlement et le Gouvernement, de donner des droits particuliers aux groupes parlementaires, dont la taille varie en fonction des époques considérées et de l'assemblée concernée. Elle avait également considéré que le droit de saisine était attribué individuellement à chaque parlementaire et que les dispositions en vigueur suffisaient à garantir un contrôle de constitutionnalité *a priori* satisfaisant et ce d'autant plus que la possibilité de saisir le Conseil constitutionnel d'un engagement international avait été élargie en 1992 à soixante députés ou soixante sénateurs <sup>(1)</sup>.

• *La position du Sénat en première lecture*

Saisi d'un amendement de Mme Nicole Borvo Cohen-Seat et des membres du groupe Communiste Républicain et Citoyen (CRC) <sup>(2)</sup>, le Sénat, avec un avis favorable de la commission des Lois, mais défavorable du Gouvernement qui a déploré qu'« *une prérogative aussi importante pour une relation avec les États tiers puisse ainsi fluctuer au gré de considérations totalement étrangères à son exercice* », a adopté une disposition permettant à un groupe parlementaire, nonobstant son effectif, de l'Assemblée nationale ou du Sénat, de saisir le Conseil constitutionnel d'un engagement international qu'il considérerait comme incompatible avec la Constitution.

---

(1) Article 2 de la loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992 ajoutant à la Constitution un titre : « Des Communautés européennes et de l'Union européenne ».

(2) Amendement n° 233.

- *La position de la Commission*

La saisine du Conseil constitutionnel pour contrôle de la conformité d'un engagement international à la Constitution doit rester un droit individuel et l'apanage d'une minorité constituée par soixante députés ou soixante sénateurs, sans considération de leur appartenance à un groupe, dont les effectifs peuvent varier dans le temps et varient d'une assemblée à l'autre, sous peine d'introduire ainsi une dissymétrie entre les parlementaires selon cette appartenance.

La Commission a *adopté* trois amendements de suppression présentés respectivement par le rapporteur, M. Christian Vanneste et M. Arnaud Montebourg (**amendement n° 29**).

*Article 24 ter (nouveau)*

(art. 7, 16, 37, 41, 46 et 54, titre VII, art. 56 à 63, 74 et 77 de la Constitution)

**Dénomination du Conseil constitutionnel**

Cet article modifie la dénomination du Conseil constitutionnel qui deviendrait la « Cour constitutionnelle ».

- *La position du Sénat en première lecture*

À l'initiative du groupe Socialiste, le Sénat, lors de sa séance du 24 juin 2008, a examiné un amendement présenté par M. Robert Badinter et ayant pour objet de modifier le nom du Conseil constitutionnel pour lui attribuer celui de Cour constitutionnelle <sup>(1)</sup>.

Selon les auteurs de l'amendement, la dénomination adoptée en 1958 apparaissait déjà comme paradoxale – voire « *déceptive* » selon le terme même employé par M. Robert Badinter –, dès lors que le Conseil constitutionnel ne donnait pas de conseil au Gouvernement. Elle leur est apparue inappropriée pour une institution dont la compétence essentielle est d'ordre juridictionnel. Ils ont estimé, de plus, que l'adoption d'une procédure de question préjudicielle de constitutionnalité renforçait sa nature juridictionnelle et qu'un changement de dénomination pour celle de « Cour constitutionnelle » lui permettrait de se rapprocher de ses homologues européennes.

Le Gouvernement, par la voix de la garde des Sceaux, a estimé, pour sa part, que « *le Conseil constitutionnel n'est pas qu'une juridiction. Il fait partie des pouvoirs publics et conserve un rôle de conseil auprès d'autres institutions. Il remplit ce rôle en cas d'exercice des pouvoirs de crise. D'ailleurs, le présent projet de loi accroît l'importance de son intervention en la matière avec le renforcement de l'encadrement de l'article 16 de la Constitution.* »

---

(1) Amendement n° 321 rectifié.

Il a ajouté que le Conseil constitutionnel « *remplit également ce rôle pour les votations. Il est ainsi consulté par le Gouvernement sur l'organisation de l'élection présidentielle, en vertu de la loi du 6 novembre 1962. C'est également le cas pour l'organisation des opérations référendaires. Certaines de ses compétences sont même de nature administrative, puisqu'il désigne des délégués et établit la liste des candidats à l'élection présidentielle.* »

En conclusion, il a jugé que si « *la révision constitutionnelle accroîtra les pouvoirs juridictionnels du Conseil constitutionnel* », « *le Conseil constitutionnel n'est pas une juridiction comme une autre* » mais « *une institution originale qui joue un rôle capital dans l'équilibre des pouvoirs constitutionnels* ». « *C'est pourquoi le Gouvernement préfère conserver la dénomination actuelle, qui marque mieux l'originalité de cette institution.* »

C'est donc avec un avis défavorable du Gouvernement mais favorable de sa commission des Lois, que le Sénat a adopté cet amendement.

Cette disposition conduirait à modifier ainsi :

— l'article 7, quatrième à neuvième alinéas, de la Constitution relatif aux compétences du Conseil constitutionnel à l'égard de l'élection et de l'empêchement du Président de la République ;

— l'article 16, premier et troisième alinéas, relatif à la mise en œuvre des pouvoirs exceptionnels du Président de la République, article lui-même modifié par l'article 5 du présent projet de loi constitutionnelle ;

— l'article 37, second alinéa, et l'article 41, second alinéa, relatifs aux compétences du Conseil constitutionnel dans la délimitation du domaine de la loi et du règlement ;

— l'article 46, dernier alinéa, subordonnant la promulgation des lois organiques à la déclaration par le Conseil constitutionnel de leur conformité à la Constitution ;

— l'article 54 relatif aux compétences du Conseil constitutionnel pour juger de la conformité des engagements internationaux à la Constitution ;

— le titre VII relatif au Conseil constitutionnel et comprenant les articles 56 à 63, c'est-à-dire y compris les articles 61-1 inséré et 62 modifié par le présent projet de loi constitutionnelle dans ses articles 26 et 27 ;

— l'article 74, neuvième alinéa, donnant compétence au Conseil constitutionnel pour se prononcer, sur la saisine des autorités d'une collectivité d'outre-mer, sur l'appartenance au domaine de compétence de cette dernière d'une loi antérieure à son statut ;

— l'article 77, troisième alinéa, précisant que la loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie détermine, notamment, les conditions dans lesquelles certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante de cet archipel peuvent être soumises avant publication au contrôle du Conseil constitutionnel.

Elle conduirait, en outre, à modifier l'article 11 de la Constitution tel que rédigé par l'article 3 *bis* du présent projet de loi constitutionnelle

Aucune de ces coordinations n'a été effectuée par le Sénat en première lecture.

- *La position de la Commission*

Le Conseil constitutionnel est une institution reconnue, qui a su trouver sa place au sein des pouvoirs publics comme parmi les juridictions constitutionnelles des démocraties comparables à la nôtre, tandis que sa mission juridictionnelle, accrue par les articles 26 et 27 du présent projet de loi constitutionnelle, n'est ignorée par personne. Un changement de dénomination n'apporterait rien.

La Commission a *adopté* deux amendements de suppression présentés respectivement par le rapporteur et M. Christian Vanneste (**amendement n° 30**).

#### *Article 25*

(art. 56 de la Constitution)

#### **Composition du Conseil constitutionnel**

Le présent article prévoit d'appliquer à la nomination des neuf membres du Conseil constitutionnel la procédure prévue par l'article 4 du présent projet de loi constitutionnelle pour les nominations à certains emplois par le Président de la République.

- *La position de l'Assemblée nationale en première lecture*

La commission des Lois a jugé, à l'occasion de la première lecture, qu'une modification des conditions de nomination des membres du Conseil constitutionnel était souhaitable, notamment au regard du renforcement du rôle du Conseil constitutionnel par les articles 26 et 27 du présent projet de loi constitutionnelle.

Toutefois, sur proposition de la commission des Lois, l'Assemblée nationale a adopté, avec un avis de sagesse du Gouvernement, un amendement ayant pour objet d'adapter la procédure de nomination des membres du Conseil constitutionnel en ce qui concerne les nominations effectuées par les présidents des deux assemblées parlementaires. Il a, en effet, semblé préférable de restreindre la procédure de consultation préalable à la nomination par le Président d'une assemblée parlementaire à une consultation de la seule commission permanente compétente de l'assemblée concernée, pour éviter que les sénateurs aient à se prononcer sur une proposition de nomination faite par le Président de l'Assemblée nationale et que les députés aient à se prononcer sur une proposition de nomination faite par le Président du Sénat.

- *La position du Sénat en première lecture*

La commission des Lois du Sénat avait dans un premier temps proposé d'adopter cet article sans y apporter de modifications.

Toutefois, elle a par la suite émis un avis favorable à l'adoption de plusieurs amendements identiques visant à supprimer la présence de membres de droit au sein du Conseil constitutionnel, présentés par des sénateurs appartenant à quatre des cinq groupes parlementaires <sup>(1)</sup>.

Lors de la discussion en séance publique de ces amendements, au cours de la séance du 24 juin 2008, une première série d'objections à la présence de membres de droit au Conseil constitutionnel a porté sur la position problématique de ces membres. M. Robert Badinter a souligné que le droit accordé aux anciens Présidents de la République fait coexister « *deux types de membres : les uns qui prêtent serment et sont soumis à des obligations, et les autres, qui ne prêtent pas serment et sont membres de droit à vie, qui peuvent venir, repartir, avoir un mandat, exercer une action politique* ». De la même manière, M. Hugues Portelli a considéré qu'il serait « *quasiment impossible, voire incompatible d'un point de vue éthique, d'être un ancien Président de la République et un membre du Conseil constitutionnel* » et que « *ce serait rendre service aux anciens Présidents de la République que de leur épargner cette situation intenable* ». M. François Zocchetto a évoqué pour sa part « *le conflit d'intérêt majeur auquel s'exposerait un membre du Conseil constitutionnel s'il exerçait des activités de type économique ou financier, sans parler des activités politiques* ».

Des sénateurs ont fait observer que la réduction de la durée du mandat présidentiel, associée à la disposition introduite à l'article 2 du présent projet de loi constitutionnelle interdisant la réélection à plus de deux reprises à la Présidence de la République, pourrait avoir pour conséquence une augmentation significative du nombre de membres de droit. M. Patrice Gélard a jugé que cette modification de l'équilibre au sein du Conseil constitutionnel pourrait « *dénaturer complètement, à terme, (son) fonctionnement* ».

À l'issue d'un scrutin public, les quatre amendements identiques de suppression du deuxième alinéa de l'article 56 relatif aux membres de droit du Conseil constitutionnel ont été adoptés, par cent soixante-quatre voix en faveur de l'adoption et de cent soixante-deux voix contre.

- *La position de la Commission*

La disposition initiale de l'article, telle que modifiée par l'Assemblée nationale, puis adoptée sans modification par le Sénat, n'appelle plus d'observations.

En revanche, s'agissant de la présence de membres de droit au sein du Conseil constitutionnel, il est possible de relever que celle-ci n'est pas dénuée de légitimité. Comme le rappelait la garde des Sceaux lors de la séance publique au Sénat : « *les an-*

---

(1) Amendements présentés respectivement par M. Hugues Portelli, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. Jean-Michel Baylet et Robert Badinter (n<sup>os</sup> 366, 393 rectifié, 488, 73 rectifié bis).

*ciens Présidents de la République ont toute leur place au Conseil constitutionnel, puisque, pendant cinq ans au moins, ils auront été chargés de veiller au respect de la Constitution, en vertu de son article 5. Ils disposent d'une expérience incomparable à l'issue de leur mandat pour faire respecter la Constitution. En outre, lorsque, dans une affaire particulière, un ancien Président pourrait ne pas paraître totalement impartial du fait de ses anciennes fonctions, il ne siègerait pas à la séance du Conseil constitutionnel. Si, par exemple, dans le cas de l'exception d'inconstitutionnalité, une loi qu'il a promulguée devait être examinée, il ne serait pas présent.»* L'Assemblée nationale avait d'ailleurs rejeté en première lecture un amendement ayant le même objet que celui adopté au Sénat <sup>(1)</sup>.

Pour ces raisons, le rapporteur propose de supprimer la disposition adoptée à une étroite majorité au Sénat, laquelle remettrait en cause l'architecture d'ensemble du Conseil constitutionnel de manière peu opportune.

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Arnaud Montebourg soumettant les nominations de membres du Conseil constitutionnel à l'avis des commissions permanentes compétentes des assemblées.

Puis elle a *adopté* un amendement du rapporteur rétablissant la disposition selon laquelle les anciens Présidents de la République sont membres de droit du Conseil constitutionnel (**amendement n° 31**). En conséquence, un amendement de M. Christian Vanneste ayant un objet similaire est devenu sans objet.

La Commission a ensuite *rejeté* un amendement de M. Arnaud Montebourg prévoyant que le Président du Conseil constitutionnel est nommé par ses pairs, son auteur ayant considéré que, si le Conseil constitutionnel devient une juridiction, il doit être autonome vis-à-vis du pouvoir exécutif et que son président ne doit pas être dépendant du Président de la République.

La Commission a *adopté* l'article 25 ainsi modifié.

*Article 25 bis (nouveau)*

(art. 61 de la Constitution)

### **Examen de constitutionnalité d'une proposition de loi soumise à référendum**

Le présent article additionnel a été adopté par le Sénat, à l'initiative de sa commission des Lois et avec l'avis favorable du Gouvernement. Il prévoit de soumettre au Conseil constitutionnel, au titre du contrôle de constitutionnalité, la proposition de loi soumise à la procédure référendaire introduite à l'article 11 de la Constitution tel que modifié par l'article 3 *bis* du présent projet de loi constitutionnelle.

---

(1) Amendement n° 131 présenté par Mme Annick Girardin au cours de la première séance du 29 mai 2003. De la même manière, un amendement n° 502 de M. Arnaud Montebourg, également rejeté lors de cette séance, proposait à la fois la modification des conditions de nomination des membres du Conseil constitutionnel et la suppression des membres de droit.

- *La position du Sénat en première lecture*

Le « comité Vedel » avait proposé d'appliquer un contrôle de constitutionnalité à l'ensemble des projets de loi référendaire, afin de s'assurer de leur conformité à la Constitution, aux lois organiques, aux engagements internationaux de la France et aux principes fondamentaux reconnus par les lois de la République.

L'article additionnel introduit au Sénat transpose cette proposition du « comité Vedel » à la matière nouvelle des propositions de loi référendaire<sup>(1)</sup>. Il permet de compléter les modifications apportées à la rédaction de l'article 3 *bis* du présent projet de loi constitutionnelle.

Comme l'a indiqué la commission des Lois dans son rapport, « *ce contrôle de constitutionnalité "en amont" de l'adoption de l'initiative référendaire permettrait d'éviter qu'un texte contraire à la Constitution ou aux normes internationales ne puisse être soumis aux suffrages des électeurs puis faire l'objet de l'exception d'inconstitutionnalité ouverte désormais à l'article 61-1 de la Constitution* »<sup>(2)</sup>.

Le Conseil constitutionnel devra, par conséquent, non seulement vérifier que la proposition de loi respecte les règles relatives au dépôt des propositions de loi, mais également qu'elle est conforme à la Constitution. Ce contrôle de constitutionnalité devra intervenir avant que la proposition de loi ne soit soumise au référendum.

- *La position de la Commission*

Il pourrait sembler souhaitable que le contrôle de constitutionnalité intervienne le plus en amont possible, dès que la proposition de loi reçoit l'appui d'un cinquième des parlementaires et qu'il est envisagé de recueillir le soutien d'un dixième des électeurs. C'est d'ailleurs cette interprétation qui a été défendue par la garde des Sceaux, lors de la séance publique du 19 juin 2008, au Sénat<sup>(3)</sup>. En effet, il serait peu satisfaisant, et difficilement compréhensible pour les citoyens, que la procédure d'adoption de la proposition de loi soit bloquée par une déclaration d'inconstitutionnalité après le recueil des signatures auprès des électeurs.

D'autre part, dès lors que le contrôle de constitutionnalité *a priori* est instauré pour les propositions de loi référendaire, la question d'un contrôle de même type des projets de loi référendaire ne manquera pas de se poser. La commission des Lois du Sénat l'a exclue, « *afin d'éviter d'ouvrir le débat sur la possibilité, pour le Président de la République, de recourir à l'article 11 pour réviser la Constitution* »<sup>(4)</sup>.

---

(1) Amendement n° 127.

(2) M. Jean-Jacques Hyest, op. cit., page 67.

(3) La garde des Sceaux déclarait en effet, lors de la séance publique du 19 juin 2008 : « En outre, nous sommes favorables à ce que la disposition prévue soit complétée pour qu'il soit clair que le Conseil constitutionnel contrôle la constitutionnalité de la proposition de loi. Ce contrôle devra d'ailleurs intervenir dès la phase de recueil des signatures. »

(4) M. Jean-Jacques Hyest, op. cit., page 171.

À défaut de l'instauration d'un contrôle de constitutionnalité des projets de loi référendaire avant qu'ils ne soient soumis à référendum, la question qui ne manquera pas de se poser sera celle de leur contrôle *a posteriori*, dans le cadre de la procédure de question préjudicielle d'inconstitutionnalité créée à l'article 26 du présent projet de loi constitutionnelle.

La Commission a *adopté* cet article 25 *bis* sans modification.

*Article 25 ter (nouveau)*  
(art. 61 de la Constitution)

**Saisine du Conseil constitutionnel par un groupe parlementaire  
d'une loi avant sa promulgation**

Cet article, introduit par le Sénat en première lecture, ouvre aux groupes parlementaires la saisine du Conseil constitutionnel pour l'examen de la constitutionnalité des lois avant leur promulgation.

• *La position de l'Assemblée nationale en première lecture*

En première lecture, au cours de sa première séance du 29 mai 2008, l'Assemblée nationale avait rejeté un amendement de M. Jean-Claude Sandrier faisant la même proposition, le rapporteur comme le Gouvernement s'étant exprimés contre cette disposition comme ils l'avaient fait à l'encontre d'une mesure similaire présentée après l'article 24 du présent projet de loi constitutionnelle <sup>(1)</sup>.

À cette occasion, le rapporteur avait pu préciser que « *les groupes parlementaires sont des structures internes au Parlement et ont, à ce titre, des droits internes au Parlement. Il me paraît donc tout à fait normal qu'un groupe puisse, comme nous l'avons voté tout à l'heure, demander au Gouvernement de venir faire une déclaration thématique devant l'une ou l'autre des assemblées. Il en va tout autrement quand il s'agit des relations entre le Parlement et d'autres institutions publiques, tel le Conseil constitutionnel. Dans ce cas, il ne me paraît pas cohérent d'accorder à un groupe parlementaire, dont le nombre est fixé par le Règlement, le pouvoir d'enclencher une procédure auprès d'une autre institution de la République.* »

Il avait pu ajouter : « *La réforme de M. Giscard d'Estaing, donnant le droit à soixante députés ou soixante sénateurs de saisir le Conseil constitutionnel, a pleinement joué son rôle : (...) toutes les grandes lois sont aujourd'hui soumises au Conseil constitutionnel. Étendre ce droit aux groupes parlementaires serait inutile et constituerait un facteur d'instabilité et d'incohérence, puisqu'un simple règlement pourrait, du jour au lendemain, donner à cinq députés la faculté de constituer un groupe parlementaire. Il me semble donc très cohérent de ne donner une existence et un rôle aux groupes parlementaires que dans le cadre interne de chaque assemblée.* »

---

(1) Voir commentaires sur l'article 24 bis du présent projet de loi constitutionnelle modifiant l'article 54 de la Constitution, page 161.



Pour sa part, le Gouvernement, par la voix de la garde des Sceaux, a souligné, à l'appui de sa position, que l'Assemblée nationale avait « *déjà eu cette discussion à l'occasion du débat sur l'article 16 de la Constitution* » et qu'elle avait « *considéré que l'on ne pouvait pas permettre aux groupes parlementaires de saisir le Conseil constitutionnel pour vérifier la nécessité de maintenir les pouvoirs exceptionnels. En outre, le nombre minimal de membres formant un groupe n'est pas nécessairement identique dans les deux assemblées, et il est assez fluctuant. La saisine du Conseil constitutionnel est un élément essentiel d'équilibre de nos institutions, qu'il ne faut pas soumettre à des éléments susceptibles de varier, tel le nombre de membres des groupes parlementaires.* »

- *La position du Sénat en première lecture*

Comme il l'a fait à l'article 24 *bis* du présent projet de loi constitutionnelle, le Sénat n'a pas retenu cette double argumentation. Avec un avis favorable de la commission des Lois, lors de sa séance du 24 juin 2008, il a adopté un amendement du groupe CRC <sup>(1)</sup> accordant à un groupe parlementaire le droit de saisir le Conseil constitutionnel pour qu'il examine la compatibilité d'une loi non encore promulguée avec la Constitution. Le Gouvernement a réitéré son opposition à une telle disposition.

- *La position de la Commission*

La Commission a *adopté* deux amendements de suppression présentés respectivement par le rapporteur et M. Christian Vanneste, M. Arnaud Montebourg s'étant déclaré favorable à ces amendements (**amendement n° 32**).

### *Article 26*

(art. 61-1 [nouveau] de la Constitution)

#### **Question préjudicielle de constitutionnalité**

Cet article insère un article 61-1 dans la Constitution afin d'instaurer un mécanisme de question préjudicielle de constitutionnalité permettant au Conseil constitutionnel de se prononcer, sur renvoi de la juridiction suprême des deux ordres de juridiction, la Cour de cassation ou le Conseil d'État, sur l'inconstitutionnalité d'une disposition législative déjà entrée en vigueur, soulevée à l'occasion d'une instance en cours.

- *La position de l'Assemblée nationale en première lecture*

Lors de sa deuxième séance du 29 mai 2008, l'Assemblée nationale, à l'initiative de la commission des Lois, le Gouvernement ne s'y opposant pas, a adopté un amendement de rédaction globale du présent article.

---

(1) Amendement n° 235.

Cet amendement a pour effet, d'une part, d'étendre la possibilité de soulever la question de constitutionnalité à l'égard des lois antérieures à 1958 qui étaient exclues du dispositif initial, et, d'autre part, de préciser que les juridictions suprêmes devront donner une réponse à la question dans un délai fixé par la loi organique, de telle sorte qu'une certaine célérité soit attachée à cette nouvelle procédure sous peine de la disqualifier.

- *La position du Sénat en première lecture*

La commission des Lois du Sénat, relevant que la loi organique devra déterminer les « *conditions et réserves* » d'application de cette disposition a estimé que la notion de « *réserves* » était comprise dans celle de « *conditions* » et a, en conséquence, proposé d'en supprimer la mention. Le Sénat, dans sa séance du 24 juin 2008, a adopté cette proposition avec un avis favorable du Gouvernement <sup>(1)</sup>.

- *La position de la Commission*

La Commission a *rejeté* un amendement présenté par M. Arnaud Montebourg prévoyant que le Conseil constitutionnel est saisi par le biais d'une commission des requêtes constituée en son sein, plutôt que sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation.

Puis elle a *adopté* l'article 26 sans modification.

### *Article 28*

(art. 65 de la Constitution)

#### **Conseil supérieur de la magistrature**

Le présent article a pour objet de modifier la composition ainsi que les compétences du Conseil supérieur de la magistrature (CSM).

- *La position de l'Assemblée nationale en première lecture*

À l'occasion des auditions conduites par le rapporteur, il était apparu que les différents syndicats de magistrats jugeaient sévèrement le texte initial du projet de loi. Sur proposition du rapporteur, la commission des Lois avait adopté des amendements ayant pour objet de modifier le dispositif proposé en y apportant les améliorations suivantes :

— la reconnaissance d'une formation plénière du CSM, composée en majorité de non-magistrats, pour pallier la fin de la présidence unique des deux formations du CSM par le Président de la République, suppléé par le garde des Sceaux ;

---

(1) Amendement n° 128.

— la diminution du nombre de nominations par des autorités politiques, en prévoyant que le Président de la République et les présidents des deux assemblées parlementaires ne nomment chacun, comme à l'heure actuelle, qu'un seul membre ;

— la présence d'un professeur des universités au titre des personnalités qualifiées ainsi que la nomination d'une personnalité qualifiée par le Défenseur des droits des citoyens ;

— une composition des formations du siège et du parquet assurant un nombre égal de magistrats et de non-magistrats en matière disciplinaire, mais, en revanche, un nombre supérieur de non-magistrats en matière de nomination ;

— une présidence des formations du siège et du parquet et de la formation plénière assurée successivement, pour une durée d'un an, par chacune des quatre personnalités qualifiées nommées au CSM ;

— la possibilité pour tout justiciable, dans les conditions fixées par une loi organique, de saisir le CSM de toute question.

Lors de la séance publique, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de réécriture globale de l'article présenté par le Gouvernement, qui reprenait très largement les modifications contenues dans les amendements de la commission des Lois, s'en éloignant toutefois sur les points suivants :

— en ne prévoyant pas la présence d'un magistrat supplémentaire (lequel permettrait d'obtenir une composition paritaire) lorsque la formation compétente pour les magistrats du siège et celle compétente pour les magistrats du parquet se réunissent en matière disciplinaire ;

— en confiant la présidence de la formation compétente pour les magistrats du siège et de la formation plénière au Premier président de la Cour de cassation, la présidence de la formation compétente pour les magistrats du parquet et la vice-présidence de la formation plénière au Procureur général près la Cour de cassation ;

— en ajoutant une personnalité qualifiée nommée par le Président du Conseil économique et social à la liste des membres du CSM, pour compenser la réintroduction des deux plus hauts magistrats.

L'amendement du Gouvernement apportait par ailleurs une définition des missions de la formation plénière. Cette formation serait compétente pour rendre des avis, à la demande du Président de la République, ainsi que pour se prononcer sur les questions intéressant la déontologie des magistrats et sur toute question relative au fonctionnement de la justice dont la saisirait le garde des Sceaux.

Sur proposition du rapporteur, l'amendement du Gouvernement a été sous-amendé, afin de préciser que pour les nominations de personnalités qualifiées par les présidents des deux assemblées parlementaires, seule la commission permanente compétente de l'assemblée concernée sera chargée de donner un avis.

- *La position du Sénat en première lecture*

La commission des Lois du Sénat a adopté un amendement de réécriture globale de l'article <sup>(1)</sup>, qui a, sur certains points, confirmé les modifications introduites à l'Assemblée nationale, tout en s'en éloignant sur quelques autres points.

Ont ainsi été confirmées :

- la reconnaissance d'une formation plénière, qui est présidée par le Premier président de la Cour de cassation, suppléé le cas échéant par le Procureur général près cette cour, et qui comprend trois des cinq magistrats du siège membres de la formation compétente pour les magistrats du siège, trois des cinq magistrats du parquet membres de la formation compétente pour les magistrats du parquet ainsi que les huit personnalités extérieures à la magistrature ;

- la définition précise des missions de la formation plénière, qui pourra donner son avis à la demande du Président de la République ou répondre aux questions de déontologie et de fonctionnement de la justice posées par le ministre de la justice ;

- l'application de la procédure de consultation des commissions permanentes compétentes des deux assemblées pour les nominations de membres par le Président de la République et la restriction de cette procédure à un avis de la commission permanente compétente de la seule assemblée intéressée pour les nominations de membres par les présidents des assemblées du Parlement ;

- la présidence de la formation compétente pour les magistrats du siège par le Premier président de la Cour de cassation et celle de la formation compétente pour les magistrats du parquet par le Procureur général près la Cour de cassation ;

- l'ouverture aux justiciables de la possibilité de saisir le CSM, dans les conditions définies par une loi organique.

En revanche, la commission des Lois a souhaité revenir au texte initial du projet de loi constitutionnelle en ce qui concerne les personnalités extérieures à la magistrature nommées au CSM. Elle a pour cela prévu que ces huit personnalités soient un conseiller d'État, un avocat, ainsi que six personnalités qualifiées nommées, à raison de deux chacun, par le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat.

Elle a ajouté à l'interdiction pour les six personnalités qualifiées d'être membres du Parlement ou magistrats de l'ordre judiciaire celle d'être magistrats de l'ordre administratif.

---

(1) Amendement n° 129.

La commission des Lois a, en outre, souhaité que les formations du siège et du parquet demeurent composées à parité de magistrats et de non-magistrats lorsqu'elles siègent en matière disciplinaire. Pour cela, elle a prévu que le magistrat du siège membre de la formation du parquet soit également membre de la formation du siège lorsque cette dernière se réunit en matière disciplinaire, et que le magistrat du parquet membre de la formation du siège soit également membre de la formation du parquet lorsque cette dernière se réunit en matière disciplinaire.

La commission des Lois prévoyait de confier à la formation du parquet une réelle compétence en matière disciplinaire, en substituant à la simple consultation, préalable à l'adoption de mesures disciplinaires par le ministre de la justice, un pouvoir disciplinaire de la formation, qui rendrait elle-même des décisions.

Elle prévoyait enfin que le ministre de la justice puisse seulement être entendu, à sa demande, par la formation plénière du CSM, sans pour autant se voir reconnaître un droit d'assister aux séances des formations du siège et du parquet en matière de nominations.

Lors de la séance publique du 24 juin 2008, le Gouvernement a présenté un sous-amendement à l'amendement de la commission des Lois, afin d'apporter des modifications sur ces deux derniers points <sup>(1)</sup>.

Concernant la compétence de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet, le Gouvernement a proposé un retour au texte initial du projet de loi constitutionnelle, identique à la disposition constitutionnelle actuelle, et qui n'avait pas été modifié par l'Assemblée nationale. La garde des Sceaux a expliqué, en défense du sous-amendement, que si la sanction disciplinaire était confiée au CSM sans que le ministre de la justice puisse intervenir, « *des problèmes se poseront inévitablement quant à l'appréciation de la responsabilité de ces magistrats, car ceux-ci ne sont pas indépendants* ».

La garde des Sceaux a, par ailleurs, expliqué qu'il était souhaitable d'instaurer un véritable échange entre le CSM et le ministre de la justice et, à ce titre, de permettre à ce dernier d'être présent aux séances des différentes formations du CSM, excepté en matière disciplinaire, afin « *qu'il puisse dialoguer avec les membres du CSM et expliquer son point de vue, sans voix délibérative, bien entendu* ».

La commission des Lois s'étant déclaré favorable au sous-amendement du Gouvernement, l'amendement de la Commission ainsi sous-amendé a été adopté par le Sénat.

---

(1) Sous-amendement n° 506 rectifié bis.

- *La position de la Commission*

À l'issue de la première lecture, la réforme de la composition du CSM semble avoir trouvé un point d'équilibre satisfaisant, écartant les risques de corporatisme et assurant, dans les formations disciplinaires, une parité souhaitée par les magistrats.

Cependant, la rédaction telle qu'issue des travaux du Sénat mérite de faire l'objet de plusieurs observations.

En excluant des personnalités qualifiées les personnes appartenant au Parlement, à l'ordre judiciaire ou à l'ordre administratif, le Sénat constitutionnalise indirectement l'existence d'un ordre administratif. Cette constitutionnalisation, bien qu'indirecte, n'est pas négligeable, et devrait lever toutes les craintes ou tous les doutes que les magistrats administratifs avaient pu exprimer à l'égard de la disposition introduite en première lecture à l'Assemblée nationale afin de permettre au législateur d'effectuer la répartition des contentieux entre les ordres de juridiction <sup>(1)</sup>.

En rétablissant une nomination de six personnalités qualifiées par le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat, la solution proposée ne met pas l'institution entièrement à l'abri d'un risque de politisation, même s'il convient d'ajouter que la procédure de nomination introduite à l'article 4 du présent projet de loi constitutionnelle devrait contribuer à atténuer ce risque.

Enfin, la rédaction relative à la présence du garde des Sceaux aux séances des formations du CSM adoptée par le Sénat utilise les termes « *peut participer* ». Comme l'a expliqué le rapporteur en séance publique, « *ce dernier verbe ne veut pas dire " voter ". Par conséquent, il va de soi que (la) présence (du garde des Sceaux) sera consultative.* »

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Jean-Yves Le Bouillonnet modifiant la composition du CSM et exigeant un avis conforme de celui-ci sur les nominations de magistrats du parquet.

Puis elle a *rejeté* un amendement de M. Arnaud Montebourg prévoyant que les nominations de membres du CSM par le Président de la République sont soumises pour avis aux commissions permanentes compétentes des assemblées.

La Commission a *adopté* l'article 28 sans modification.

---

(1) Voir, à ce sujet, les commentaires sur l'article 11 du présent projet de loi constitutionnelle modifiant l'article 34 de la Constitution, page 96.

*Article 30*

(art. 70 de la Constitution)

**Compétence du Conseil économique, social et environnemental  
en matière environnementale**

Dans sa rédaction initiale, cet article affirme la vocation du Conseil économique et social, renommé « Conseil économique, social et environnemental », à intervenir sur les questions relatives à l'environnement.

- *La position de l'Assemblée nationale en première lecture*

Sur la proposition de la commission des Lois, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements rédactionnels. Elle a également adopté un amendement de coordination pour tenir compte de la nouvelle dénomination du Conseil économique, social et environnemental, préalablement adoptée à l'initiative de nos collègues Christophe Caresche et Bertrand Pancher.

- *La position du Sénat en première lecture*

Sur la proposition de sa commission des Lois, le Sénat a réécrit cet article, y apportant quatre modifications afin de renforcer le rôle du Conseil.

Outre une modification rédactionnelle, le Sénat a souhaité ouvrir au Parlement la possibilité de le consulter sur tout problème de caractère économique, social et environnemental, possibilité jusqu'alors réservée au Gouvernement. Contrairement à la Constitution de la IV<sup>e</sup> République, qui prévoyait la saisine du Conseil économique par l'Assemblée nationale, celle de 1958 en faisait un conseil auprès du Gouvernement. Le Sénat a jugé utile de permettre aux assemblées parlementaires de recueillir ainsi « *l'avis des représentants des organisations professionnelles et des associations, dans le cadre de leurs activités de prospective et d'évaluation de la législation et des politiques publiques* »<sup>(1)</sup>.

Les deux autres modifications portent sur la consultation du Conseil sur les lois de programmation. Le Sénat a, d'une part, prévu la possibilité pour le Gouvernement de le consulter sur les projets de loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques instaurés par l'article 11 du projet de loi.

Il a, d'autre part, rendu obligatoire la consultation du Conseil sur les projets de loi de programmation à caractère environnemental, tels que le projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement<sup>(2)</sup>, sur lequel le Conseil économique et social s'est prononcé au cours de ses séances des 27 et 28 mai 2008.

---

(1) M. Jean-Jacques Hyest, op. cit., page 200.

(2) Projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, *Assemblée nationale, XIII<sup>e</sup> législature, n° 955, 11 juin 2008.*

- *La position de la Commission*

La possibilité, pour le Parlement, de consulter le Conseil économique et social avait été proposée en première lecture par notre collègue Bertrand Pancher. Son amendement, qui n'avait pas été soutenu en séance publique, avait préalablement été rejeté en commission, au motif qu'il incombe aux parlementaires de rencontrer directement les organisations professionnelles et les associations, dans le cadre des travaux des commissions et des missions d'information, et qu'il ne paraît pas opportun de « sous-traiter » cette mission. Dans le souci de parvenir à une rédaction commune avec le Sénat, et cette saisine n'étant qu'une faculté que le Parlement est libre de ne pas exercer, cette disposition peut toutefois être acceptée. Le texte adopté par le Sénat ne précise pas selon quelles modalités et par l'intermédiaire de quelle autorité la saisine parlementaire peut intervenir. Une saisine par le Président de l'une ou l'autre des deux assemblées serait la solution la plus souhaitable. La loi organique pourra apporter ces précisions, comme elle le fait pour les saisines gouvernementales <sup>(1)</sup>.

En ce qui concerne les lois de programmation, dans sa rédaction actuelle, l'article 70 de la Constitution dispose que « *tout projet de loi de programmation à caractère économique ou social* » est soumis au Conseil économique et social pour avis. En précisant que le Gouvernement peut le consulter sur les projets de loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques, le Sénat a levé l'incertitude sur l'appartenance ou non de ces lois de programmation à la catégorie plus vaste des lois de programmation à caractère économique et, par conséquent, sur l'obligation de les soumettre au Conseil économique, social et environnemental. Il ne paraît en effet pas nécessaire de prévoir une saisine obligatoire pour des projets de loi ne portant que sur la programmation des finances de l'État et pas directement sur la vie économique. Un amendement en ce sens, présenté par M. Charles de Courson en première lecture à l'Assemblée nationale <sup>(2)</sup>, avait d'ailleurs été accepté par la Commission.

Notre collègue Bertrand Pancher avait proposé en première lecture que le Conseil économique et social soit obligatoirement consulté sur les lois de programmation à caractère environnemental <sup>(3)</sup>. La Commission avait alors considéré qu'il était inutile d'alourdir à l'excès la procédure législative en transformant une faculté en obligation, l'article 70 de la Constitution permettant déjà au Gouvernement de consulter systématiquement le Conseil s'il l'estime nécessaire. Ce type de projet de loi de programmation est cependant suffisamment rare pour que cette disposition n'ait pas pour conséquence de gêner l'action du Gouvernement, ni d'accroître de manière déraisonnable la charge de travail du Conseil économique, social et environnemental. Cette disposition peut donc être conservée.

La Commission a *adopté* l'article 30 sans modification.

---

(1) Article 2 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social.

(2) Amendement n° 209, non soutenu.

(3) Amendement n° 241, non soutenu.



*Article 30 quater*

(art. 72-3 de la Constitution)

**Collectivités d'outre-mer et territoires énumérés par la Constitution**

Le présent article additionnel, introduit à l'Assemblée nationale pour ajouter la mention de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin dans la Constitution, a été complété au Sénat afin d'y faire également figurer Clipperton.

- *La position de l'Assemblée nationale en première lecture*

L'Assemblée nationale a adopté en première lecture un amendement de M. Victorin Lurel ayant pour objet de compléter par la mention des collectivités de Saint-Barthélemy ainsi que de Saint-Martin l'énumération des départements, régions et collectivités d'outre-mer qui figure, depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, à l'article 72-3 de la Constitution.

L'absence de mention de ces deux collectivités d'outre-mer dans la Constitution tenait à l'accès récent de ces deux îles au statut de collectivités d'outre-mer, par la loi organique du 21 février 2007 précitée portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, laquelle avait tiré les conséquences du référendum organisé le 7 décembre 2003 dans les deux îles <sup>(1)</sup>.

Comme l'avait signalé le rapporteur lors de la deuxième séance du 29 mai 2008 à l'Assemblée nationale, il n'est pas certain « *que ce soit grandir notre Constitution que d'y avoir introduit, sous la précédente législature, une liste de collectivités. Cependant, puisqu'on a commencé à le faire, il est logique de compléter cette liste.* »

- *La position du Sénat en première lecture*

Au Sénat, prolongeant le souci d'exhaustivité qui avait fondé l'adoption de l'article à l'Assemblée nationale, M. Christian Cointat a présenté, lors de la séance du 24 juin 2008, un amendement ayant pour objet de mentionner l'île de Clipperton au titre des territoires dont la loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière <sup>(2)</sup>.

---

(1) À Saint-Martin, les électeurs s'étaient prononcés à 76,2 % en faveur de la transformation en collectivité séparée de la Guadeloupe et régie par l'article 74 de la Constitution, le taux de participation étant de 44,2 %. À Saint-Barthélemy, la transformation en collectivité d'outre-mer avait été approuvée plus massivement encore, par 95,5 % des électeurs avec un taux de participation de 78,7 %.

(2) Amendement n° 498.

Après que son auteur eut expliqué que « *la question est beaucoup plus importante qu'il n'y paraît* » et permettrait de « *tenir compte de Clipperton qui fait parfois l'objet de convoitise et a une zone économique exclusive extrêmement importante* »<sup>(1)</sup>, la commission des Lois et le Gouvernement ont émis un avis de sagesse sur l'amendement, qui a été adopté.

- *La position de la Commission*

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 a introduit dans la Constitution une disposition spécifique pour les TAAF, en vertu de laquelle la loi détermine leur régime législatif et leur organisation particulière.

Cette disposition constitutionnelle permet au législateur d'adapter la législation à la spécificité de ce territoire, qui regroupe un ensemble de possessions françaises : l'île Saint-Paul, l'île Amsterdam, l'archipel Crozet, l'archipel des Kerguelen, la terre Adélie, ainsi que, depuis la loi n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, les Îles Éparses de l'océan Indien, réunissant Bassas da India, Europa, Juan de Nova, l'archipel des Glorieuses et Tromelin<sup>(2)</sup>.

À l'occasion de la loi du 21 février 2007 précitée, le législateur a également modifié le statut de Clipperton, qui était jusqu'alors fixé par un décret du 12 juin 1936<sup>(3)</sup>. Dans la mesure où le statut de Clipperton est désormais législatif, l'amendement introduit au Sénat n'exigera pas une adaptation du droit existant. Le régime législatif tel qu'il résulte de la loi du 21 février 2007, n'est pour l'heure pas original, puisque les lois et règlements sont applicables de plein droit dans cette île<sup>(4)</sup>. Ce territoire inhabité n'est pas dépourvu d'enjeux. Avec environ 2 kilomètres carrés de terres émergées mais une zone économique exclusive s'étendant sur 425 000 kilomètres carrés, cette île a, par exemple, permis à la France de bénéficier de quotas de pêche au thon dans le Pacifique Est.

Il peut donc sembler légitime de mentionner cette île située à plus de 6 000 kilomètres de Tahiti où réside le haut commissaire de la Polynésie française chargé de son administration, afin de n'omettre aucun territoire ultramarin dans la Constitution.

---

(1) La zone économique exclusive est définie par la Convention des Nations unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 dite « Convention de Montego Bay », comme une zone qui s'étend jusqu'à une distance de 200 milles nautiques à partir du rivage et dans laquelle l'État dispose de droits souverains, principalement au titre de l'exploration et de l'exploitation des ressources naturelles.

(2) En vertu de l'article 14 de la loi n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer.

(3) Décret du 12 juin 1936 relatif au rattachement de l'île de Clipperton au Gouvernement des établissements français de l'Océanie

(4) Article 9 de la loi n° 55-1052 du 6 août 1955 portant statut des terres australes et antarctiques française et de l'île de Clipperton.

La Commission a *adopté* un amendement de coordination du rapporteur (**amendement n° 33**), puis l'article 30 *quater* ainsi modifié.

*Article 30 quinquies (nouveau)*

(art. 73 de la Constitution)

**Habilitation réglementaire au profit des assemblées des départements et régions d'outre-mer**

Le présent article additionnel a été introduit au Sénat, afin de permettre aux assemblées délibérantes des départements et régions d'outre-mer d'être habilitées par le pouvoir réglementaire à modifier des dispositions de nature réglementaire.

- *La position du Sénat en première lecture*

M. Christian Cointat a présenté, lors de la séance publique du 24 juin 2008, un amendement ayant pour objet de permettre au pouvoir réglementaire d'habiliter les assemblées des départements et régions d'outre-mer à adapter les dispositions réglementaires en vigueur dans ces collectivités <sup>(1)</sup>. Il a expliqué que son amendement assouplirait le dispositif d'habilitation, en laissant le pouvoir réglementaire intervenir dans le domaine du décret et le législateur dans le domaine de la loi.

Le Sénat a adopté cet amendement, après que le gouvernement eut émis un avis favorable à « *un amendement de simplification tout à fait bienvenu, puisqu'il s'inspire de ce qui est prévu à l'article 72 de la Constitution pour l'expérimentation ouverte aux collectivités de droit commun : il rend au pouvoir réglementaire ce qui lui appartient, en laissant au législateur ce qui relève du domaine de la loi* ».

- *La position de la Commission*

L'article 73 de la Constitution dans sa rédaction actuelle résulte de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003. Après avoir posé le principe de l'adaptation des lois et règlements dans les départements et régions d'outre-mer (DROM), au premier alinéa de l'article 73, le constituant a permis :

— une décentralisation du pouvoir d'adaptation, dans les matières où s'exercent les compétences de la collectivité territoriale, si le législateur a habilité la collectivité (deuxième alinéa de l'article 73) ;

— et un transfert du pouvoir normatif, par habilitation législative, dans un nombre limité de matières (troisième alinéa de l'article 73).

---

(1) Amendement n° 499 rectificatif.

Cette seconde possibilité ouverte en 2003 constituait, selon les mots du rapporteur au Sénat, « *un véritable bouleversement* »<sup>(1)</sup>, qui justifiait qu'il soit encadré. Ainsi, à l'inverse de l'habilitation pour adapter les lois et règlements, l'habilitation pour fixer les règles applicables dans une matière est soumise à plusieurs conditions énumérées par la Constitution :

— un certain nombre de matières (nationalité, droits civiques, garanties des libertés publiques, état et capacité des personnes, organisation de la justice, droit pénal, procédure pénale, politique étrangère, défense, sécurité et ordre public, monnaie, crédit, changes, droit électoral) ne peuvent faire l'objet d'une habilitation pour fixer les règles applicables ;

— l'habilitation ne peut intervenir lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti ;

— le département et la région de La Réunion ne peuvent pas bénéficier de cette disposition.

En outre, l'habilitation à légiférer comme celle à adapter doivent toutes deux résulter d'une demande de la collectivité concernée et respecter les conditions et réserves prévues par une loi organique.

Les dispositions organiques nécessaires à la mise en œuvre de ces deux procédures d'habilitation ont été prises à l'occasion de la loi organique du 21 février 2007 précitée<sup>(2)</sup>.

L'encadrement de l'habilitation avait été voulu par le constituant de 2003, qui avait considéré que le troisième alinéa de l'article 73 de la Constitution était susceptible d'éloigner les DROM du régime d'identité législative. Le rapporteur au Sénat avait souhaité que cette possibilité soit « *appliquée avec parcimonie par les collectivités* »<sup>(3)</sup>.

L'exigence d'une loi pour habiliter un département ou une région d'outre-mer à adapter le droit dans une matière où s'exercent ses compétences ou à le modifier dans une matière déterminée pouvait présenter l'avantage de permettre que l'habilitation puisse éventuellement faire l'objet d'un contrôle de la part du Conseil constitutionnel. Notre collègue Pascal Clément, dans son rapport sur le projet de loi

---

(1) M. René Garrec, Rapport fait au nom de la commission des Lois sur le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République, *Sénat, session ordinaire de 2002-2003, n° 27, 23 octobre 2002, page 153.*

(2) Elles figurent aux articles L.O. 3445-1 à L.O. 3445-12 du code général des collectivités territoriales pour les départements d'outre-mer et aux articles L.O. 4435-1 à L.O. 4435-12 du même code pour les régions d'outre-mer. Si ces articles n'excluent pas d'autres matières du champ de l'habilitation, elles fixent, en revanche, une durée maximale à l'habilitation (deux ans), des conditions d'adoption des délibérations (majorité absolue des membres de l'assemblée délibérante) et précisent le régime contentieux applicable à ces délibérations (Conseil d'État, déféré préfectoral suspensif).

(3) M. René Garrec, op. cit., page 153.

constitutionnelle, avait souligné qu'« aussi bien les lois d'habilitation elles-mêmes (...) que les lois organiques (...) devraient fournir au Conseil constitutionnel l'occasion de définir précisément les contours d'un processus novateur qui, par définition, est encore flou. Par ailleurs, un second contrôle s'exercera, ex post, dans la mesure où, même si cela n'est pas précisé par le texte constitutionnel, les actes pris en vertu de cette habilitation par les collectivités concernées seront soumis au contrôle du juge de l'excès de pouvoir, de par leur nature réglementaire. »<sup>(1)</sup>

Dès lors que le pouvoir réglementaire disposera de la capacité d'habiliter les départements et régions d'outre-mer à adapter les dispositions réglementaires dans les matières de leurs compétences ou dans un nombre limité de matières, il sera possible de déconnecter l'habilitation réglementaire de l'habilitation législative.

De la même manière que l'habilitation législative pourra faire l'objet d'un contrôle par le Conseil constitutionnel, l'habilitation réglementaire pourra être contrôlée par le juge administratif. En outre, le juge administratif sera toujours le juge des dispositions adoptées sur le fondement d'une habilitation, qu'elle soit législative ou réglementaire, par l'assemblée délibérante d'un département ou d'une région d'outre-mer.

La disposition peut sembler moins satisfaisante à un titre : alors que l'habilitation était jusqu'à présent une habilitation pour le tout, permettant à la collectivité d'adapter ou de modifier les normes en vigueur, qu'elles soient législatives ou réglementaires, il sera désormais possible de déconnecter l'adaptation ou la modification législative d'une part, réglementaire de l'autre. Lorsque l'habilitation sera législative, il sera donc souhaitable qu'une habilitation réglementaire l'accompagne, faute de quoi le pouvoir donné à la collectivité territoriale serait incomplet.

Si le rapporteur, à l'instar du rapporteur au Sénat, considère que la disposition proposée n'entre pas dans le champ du présent projet de loi constitutionnelle, qui concerne les pouvoirs publics et non les dispositions relatives aux collectivités territoriales – lesquelles avaient été très largement traitées lors de la révision du 28 mars 2003 –, il ne propose pas pour autant de supprimer un article dont on peut seulement regretter qu'il soit introduit sans avoir fait au préalable l'objet d'une analyse approfondie ni que sa nécessité ait été démontrée.

Enfin, il convient de signaler que les dispositions organiques permettant l'application des deuxième et troisième alinéas de l'article 73 de la Constitution devront être modifiées pour tirer les conséquences de la présente modification de ces alinéas.

La Commission a *adopté* un amendement de coordination du rapporteur (**amendement n° 34**), puis l'article 30 *quinquies* ainsi modifié.

---

(1) M. Pascal Clément, Rapport fait au nom de la commission des Lois sur le projet de loi constitutionnelle, adopté par le Sénat, relatif à l'organisation décentralisée de la République, *Assemblée nationale, XI<sup>e</sup> législature, n° 376, 13 novembre 2002, page 116.*

*Article additionnel après l'article 30 quinquies*

(art. 74 de la Constitution)

**Coordination**

Le Sénat a introduit à l'article 11 du présent projet de loi constitutionnelle, modifiant l'article 34 de la Constitution, une disposition précisant que le législateur fixe les règles relatives aux « *conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales* ».

Toutefois, manquait une coordination qui pourrait sembler nécessaire à l'article 74 de la Constitution. En effet, le sixième alinéa de cet article prévoit que les lois organiques qui définissent le statut des collectivités d'outre-mer doivent fixer « *les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la collectivité et le régime électoral de son assemblée délibérante* ». À défaut d'un complément apporté à cette rédaction, le régime électoral des assemblées délibérantes des collectivités d'outre-mer serait fixé par le législateur organique, excepté pour les conditions d'exercice des mandats des membres de ces assemblées, qui seraient fixées par le législateur ordinaire, en vertu de l'article 34 de la Constitution. Ce partage entre loi ordinaire et loi organique des règles relatives aux assemblées délibérantes des collectivités d'outre-mer, outre qu'il ne serait guère satisfaisant, serait difficile à établir.

Le rapporteur vous propose pour cette raison de faire figurer dans le cinquième alinéa de l'article 74 de la Constitution, relatif à la fixation du régime électoral des assemblées délibérantes des collectivités d'outre-mer par le législateur organique, la fixation des conditions d'exercice des mandats électoraux et fonctions électives des membres de ces assemblées délibérantes par le même législateur.

La Commission a *adopté* l'amendement portant article additionnel du rapporteur (**amendement n° 35**).

*Article 30 sexies (nouveau)*

(art. 74 de la Constitution)

**Habilitation permanente du Gouvernement à prendre des ordonnances pour adapter les dispositions législatives en vigueur dans les collectivités d'outre-mer, en Nouvelle-Calédonie, dans les Terres australes et antarctiques françaises et à Clipperton**

Le présent article additionnel, introduit par le Sénat avec un avis favorable du Gouvernement, permettra à ce dernier de bénéficier d'une habilitation permanente à prendre des ordonnances pour adapter les dispositions législatives en vigueur dans les collectivités d'outre-mer, en Nouvelle-Calédonie ainsi que dans les TAAF et à Clipperton, dans les matières qui demeurent de la compétence de l'État.

- *La position du Sénat en première lecture*

M. Christian Cointat a présenté, lors de la séance publique du 24 juin 2008, un amendement ayant pour objet d'étendre le champ des ordonnances prévues par l'article 74-1 de la Constitution<sup>(1)</sup>. Comme l'a souligné son auteur, l'article 74-1, qui permet « *d'actualiser et de simplifier le droit de l'outre-mer, qui se caractérise trop souvent, on le sait, par un retard dans l'application des textes récents et par la survivance de dispositifs anciens* », doit « *être précisé et complété pour étendre légèrement, mais de façon décisive, son champ d'application* ».

L'extension proposée est à la fois géographique – puisqu'elle vise non plus seulement les collectivités d'outre-mer de l'article 74 de la Constitution et la Nouvelle-Calédonie mais également les TAAF et Clipperton – et matérielle – puisqu'il est proposé de permettre aux ordonnances prises sur le fondement de l'article 74-1 non plus seulement d'étendre, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de nature législative en vigueur en métropole, mais également d'adapter les dispositions de nature législative en vigueur dans la collectivité concernée. L'habilitation permanente de l'article 74-1 de la Constitution permettrait ainsi de modifier par ordonnances le stock de dispositions législatives concernant des matières de la compétence de l'État qui s'appliquent outre-mer.

Le rapporteur de la commission des Lois s'en étant remis à l'avis du Gouvernement, qui s'est déclaré favorable à la disposition, l'amendement a été adopté par le Sénat.

- *La position de la Commission*

Comme le précédent article introduit en première lecture au Sénat, cet article peut être critiqué en raison de son lien plus que ténu avec l'objet principal de la présente révision constitutionnelle ainsi que de l'absence d'analyse préalable approfondie des conséquences de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, à l'origine du dispositif qu'il est proposé de modifier.

L'article 74-1 a instauré une habilitation constitutionnelle permanente, au bénéfice du Gouvernement, pour étendre par voie d'ordonnance et avec les adaptations nécessaires, dans les matières qui demeurent de la compétence de l'État, les dispositions législatives en vigueur en métropole aux collectivités d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie, après avoir recueilli l'avis des assemblées délibérantes des collectivités concernées. L'objectif recherché était d'« *accélérer l'actualisation du droit applicable dans les collectivités d'outre-mer par rapport à celui applicable en métropole en évitant l'étape de l'habilitation législative et toutes les procédures qui en sont le corollaire* »<sup>(2)</sup>. Dans la mesure où l'habilitation était permanente, il était nécessaire de prévoir un délai de ratification

---

(1) Amendement n° 500 rectifié.

(2) M. René Garrec, op. cit., page 164.

de l'ordonnance dans le texte constitutionnel : les ordonnances prises sur le fondement de l'article 74-1 doivent ainsi être ratifiées dans un délai de dix-huit mois, qui a jusqu'à présent toujours été respecté.

#### **ORDONNANCES PRISES SUR LE FONDEMENT DE L'ARTICLE 74-1 DE LA CONSTITUTION**

— Ordonnance n° 2005-704 du 24 juin 2005 portant adaptation des règles relatives aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte, dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie (ratifiée par la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration) ;

— Ordonnance n° 2005-1263 du 7 septembre 2005 relative à l'extension à Mayotte, aux îles Wallis et Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie de la loi n° 55-4 du 4 janvier 1955 concernant les annonces judiciaires et légales (ratifiée par la loi n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer) ;

— Ordonnance n° 2006-60 du 19 janvier 2006 portant actualisation et adaptation du droit économique et financier applicable à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna (ratifiée par la loi n° 2006-1770 du 30 décembre 2006 pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique et social) ;

— Ordonnance n° 2006-482 du 26 avril 2006 portant adaptation en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie de l'article 1609 *quater* du code général des impôts (ratifiée par la loi n° 2007-224 du 21 février 2007 précitée) ;

— Ordonnance n° 2006-639 du 1<sup>er</sup> juin 2006 portant extension et adaptation outre-mer de dispositions réformant le statut des avocats, des notaires, des experts judiciaires, des conseils en propriété industrielle et des administrateurs judiciaires (ratifiée par la loi n° 2007-224 du 21 février 2007 précitée) ;

— Ordonnance n° 2006-1588 du 13 décembre 2006 relative au régime de prévention, de réparation et de tarification des accidents du travail et des maladies professionnelles à Mayotte (ratifiée par la loi n° 2007-224 du 21 février 2007 précitée) ;

— Ordonnance n° 2007-235 du 22 février 2007 étendant et adaptant à Saint-Pierre-et-Miquelon le régime des prestations familiales et le dispositif de retraite anticipée des assurés ayant commencé à travailler jeunes et ayant eu une longue carrière (ratifiée par la loi n° 2008-490 du 26 mai 2008 ratifiant l'ordonnance n° 2007-1490 du 18 octobre 2007 relative aux marchés d'instruments financiers et portant actualisation et adaptation du droit économique et financier applicable à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna) ;



— Ordonnance n° 2007-392 du 22 mars 2007 portant extension et adaptation en Polynésie française de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique et extension et adaptation de l'aide juridictionnelle en matière pénale à Mayotte, dans les îles Wallis et Futuna et en Nouvelle-Calédonie (ratifiée par la loi n° 2008-490 du 26 mai 2008 précitée) ;

— Ordonnance n° 2007-1134 du 25 juillet 2007 portant extension et adaptation à la Nouvelle-Calédonie de diverses dispositions relatives aux communes et aux sociétés d'économie mixte locales ;

— Ordonnance n° 2007-1434 du 5 octobre 2007 portant extension des première, deuxième et cinquième parties du code général des collectivités territoriales aux communes de la Polynésie française, à leurs groupements et à leurs établissements publics (modifiée mais non ratifiée par la loi n° 2007-1720 du 7 décembre 2007 tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française) ;

— Ordonnance n° 2008-527 du 5 juin 2008 relative à la mise en œuvre en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna de la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction du 3 mars 1973.

L'article introduit au Sénat apporte des compléments au dispositif adopté en 2003 : il permet d'adapter par ordonnances des dispositions législatives déjà en vigueur dans une collectivité d'outre-mer, dans les matières de la compétence de l'État ; il inclut les TAAF et Clipperton dans la disposition.

L'extension matérielle du champ des ordonnances peut sembler légitime, dans un objectif d'adaptation permanente et d'évolution de la législation en vigueur dans les collectivités d'outre-mer. On se permettra toutefois de rappeler qu'une habilitation a été accordée sur le fondement de l'article 38 de la Constitution pour autoriser le Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures « *en tant qu'elles concernent les compétences de l'État (...) d'actualisation du droit applicable outre-mer aux fins d'harmoniser l'état du droit et d'assurer le respect de la hiérarchie des normes par l'abrogation de dispositions obsolètes ou inappliquées et par le regroupement et la codification de dispositions éparses* »<sup>(1)</sup>. Il est vrai que cette habilitation n'est pas permanente mais seulement temporaire, pour une durée de dix-huit mois, qui doit arriver à échéance à la fin de l'année 2008.

Par ailleurs, l'extension géographique proposée est problématique. En effet, la rédaction du premier alinéa mentionne « *l'organisation particulière de la collectivité concernée* ». Or, si les collectivités de l'article 74 de la Constitution – la Polynésie française, Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna – et la Nouvelle-Calédonie sont

---

(1) En vertu du I de l'article 19 de la loi du 21 février 2007 précitée.

bien des collectivités, en revanche, les TAAF et Clipperton sont de simples territoires – ce qui explique qu’ils ne soient pas représentés au Sénat, qui est chargé par l’article 24 de la Constitution d’assurer la représentation des collectivités territoriales de la République.

D’autre part, les ordonnances doivent être prises « *en Conseil des ministres après avis des assemblées délibérantes intéressées et du Conseil d’État* ». Les TAAF et Clipperton, qui ne sont pas des collectivités, n’ont pour cette raison pas d’assemblée délibérante. Il est donc manifeste que l’extension géographique qui est proposée est maladroite, le dispositif initial n’étant pas conçu pour des territoires mais pour des collectivités.

Dans la mesure où le statut des TAAF et celui de Clipperton ont été très récemment actualisés <sup>(1)</sup> et dans la mesure où un très grand nombre de matières sont soumises au principe de l’identité législative dans ces territoires – à l’inverse des collectivités d’outre-mer, où la spécialité législative est la règle –, il n’est pas certain que le recours à une procédure d’habilitation permanente couplée à une ratification parlementaire impérative dans un délai de dix-huit mois s’impose pour ces territoires ultramarins.

En conséquence, le rapporteur propose de modifier la disposition, afin d’en conserver la partie la plus substantielle, relative aux dispositions législatives pouvant faire l’objet d’une adaptation par ordonnance.

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel (**amendement n° 36**) et un amendement de cohérence (**amendement n° 37**) présentés par le rapporteur. Puis, elle a *adopté* l’article 30 *sexies* ainsi modifié.

*Article additionnel après l’article 30 sexies*

(art. 75-1 [nouveau] de la Constitution)

**Langues régionales**

La Commission a été saisie d’un amendement du rapporteur indiquant que les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France, conformément à la position de l’Assemblée nationale en première lecture.

Après avoir rappelé que le Sénat s’était massivement opposé, aussi bien dans la majorité que dans l’opposition, à la consécration des langues régionales dans la Constitution, M. Jean-Paul Garraud a jugé inopportun de mentionner les langues régionales dans la Constitution, tout en reconnaissant qu’elles font partie du patrimoine de la France. Il a jugé qu’une telle mention revêt un caractère déclaratif et s’est interrogé sur l’éventualité d’inscrire dans la Constitution d’autres composantes du patrimoine, telles que la gastronomie. Il a craint que l’inscription dans la Constitution ait des effets juridiques imprévus, en permettant notamment

---

(1) Par l’article 14 de la loi du 21 février 2007 précitée.

aux collectivités territoriales d'adopter des actes relatifs aux langues régionales, ce qui crée un risque d'enfermement régionaliste et communautariste.

Il s'est également interrogé sur l'hypothèse de futures revendications concernant les langues minoritaires parlées par les personnes d'origine étrangère. Après avoir rappelé que le Conseil constitutionnel a considéré que la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires contreviendrait aux principes d'unicité du peuple français, d'indivisibilité de la République et d'égalité des citoyens, il a regretté que l'amendement tente de contourner cet obstacle alors même que de nombreuses dispositions de la Charte sont déjà appliquées. Il a conclu que la promotion des langues régionales ne relève pas de la Constitution, en rappelant que le Gouvernement a annoncé le dépôt d'un projet de loi sur ce sujet.

M. Noël Mamère a au contraire regretté que la disposition sur les langues régionales ne figure pas à l'article 2 de la Constitution. Il s'est par ailleurs prononcé en faveur de la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Enfin, il s'est inquiété des tentatives tendant à faire croire que la défense des langues régionales mettrait en danger l'unité nationale. De même, il a estimé qu'il n'est pas acceptable de stigmatiser, sans oser les citer, des langues pratiquées en France par de nombreuses personnes issues de nos anciennes colonies, comme l'arabe.

M. Dominique Raimbourg a considéré que l'inscription des langues régionales dans la Constitution n'aurait pas seulement un caractère déclamatoire, mais aurait aussi des effets juridiques. Pour autant, il s'agira également d'un symbole important. Il a aussi estimé que la langue française était devenue une langue minoritaire sur la scène internationale et que ceux qui défendent notre langue doivent donc aujourd'hui se faire les protecteurs des langues minoritaires.

M. Claude Goasguen s'est dit choqué par certains des propos qu'il avait entendus lors des débats au Sénat. Comparer les langues régionales à la gastronomie n'est pas acceptable pour la mémoire des nombreux soldats morts pour la France qui ne maîtrisaient pas le français. L'adoption de cette disposition sera sans conséquence sur la ratification de la Charte européenne, qu'il n'est pas question de mettre en œuvre, mais permettra au Parlement d'adopter une loi sur les langues régionales qui ne soit pas censuré par le Conseil constitutionnel.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet a également estimé que le vote d'une loi sur les langues régionales nécessitait une révision préalable de la Constitution. Quant à la défense légitime de la langue française, elle est assurée par l'article 2 de la Constitution.

Mme George Pau-Langevin a regretté que certains s'opposent à cette disposition en niant l'identité de beaucoup de nos compatriotes. Ce n'est par ailleurs pas le breton ou l'occitan qui menacent l'usage de la langue française, mais bien plutôt l'anglais.

M. Jean-Paul Garraud a tout d'abord indiqué qu'il était conscient de la valeur et de l'importance des langues régionales. Il a ensuite fait observer que l'objectif de la disposition était bien d'accorder des droits aux locuteurs de quelque quatre-vingts langues régionales de France. Si ceux-ci exigent par exemple la traduction des décisions de justice par les tribunaux, pourra-t-on s'y opposer ?

La Commission a ensuite *adopté* l'amendement (**amendement n° 38**).

*Après l'article 30 sexies*

Compte tenu de l'adoption de l'amendement précédent, la Commission a *rejeté* deux amendements présentés par M. Noël Mamère et par M. Victorin Lurel inscrivant la référence aux langues régionales à l'article 2 de la Constitution et un amendement de M. Noël Mamère autorisant la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

*Article additionnel après l'article 30 sexies*

(art. 77 de la Constitution)

**Coordination**

Le quatrième alinéa de l'article 77 de la Constitution prévoit que le législateur organique est compétent pour fixer les règles «*relatives à la citoyenneté, au régime électoral, à l'emploi et au statut civil coutumier*» en Nouvelle-Calédonie, après avis de l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie.

Toutefois, dès lors que l'article 11 du présent projet de loi constitutionnelle prévoit d'ajouter à la compétence du législateur ordinaire pour fixer les règles relatives au régime électoral des assemblées locales une compétence pour fixer les règles relatives aux conditions d'exercice des mandats électoraux et fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales, par parallélisme des formes, il serait logique d'introduire la même précision en ce qui concerne les assemblées délibérantes de la Nouvelle-Calédonie et de ses provinces.

La Commission a *adopté* l'amendement portant article additionnel du rapporteur confiant au législateur organique les conditions d'exercice des mandats locaux et des fonctions électives en Nouvelle-Calédonie, par coordination avec la nouvelle compétence conférée au législateur ordinaire par le 3<sup>o</sup> *ter* de l'article 11 du présent projet de loi constitutionnelle (**amendement n° 39**).

### Article 31

(titre XI bis [nouveau] et art. 71-1 [nouveau] de la Constitution)

#### Défenseur des droits

Cet article a pour objet d'introduire dans la Constitution un nouveau titre XI bis, composé d'un nouvel article 71-1, relatif au Défenseur des droits des citoyens.

- *La position de l'Assemblée nationale en première lecture*

Le rapporteur avait, lors du rapport de première lecture, signalé un certain nombre d'interrogations qu'était susceptible de soulever le présent article.

Il avait ainsi souligné que le titre conféré à la nouvelle autorité administrative indépendante constitutionnalisée ne correspondait pas exactement à son champ de compétence tel que défini par l'article 71-1, puisque le Défenseur des droits des citoyens aurait vocation à recueillir les plaintes tant des personnes morales que des personnes physiques et tant des citoyens français que des étrangers <sup>(1)</sup>.

Il avait également attiré l'attention sur le fait que la limitation de la compétence du Défenseur aux seules questions relatives au fonctionnement d'un service public pourrait limiter significativement les possibilités de regroupement au sein de la nouvelle institution des attributions remplies par diverses AAI <sup>(2)</sup>.

Au bénéfice de ces observations, l'Assemblée nationale avait adopté sans modification le présent article en première lecture.

- *La position du Sénat en première lecture*

Le Sénat a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement de la commission des Lois procédant à une réécriture d'ensemble de l'article <sup>(3)</sup>.

Le Sénat a donné au Défenseur des droits des citoyens le titre de « *Défenseur des droits* », ce qui présente l'avantage d'être une dénomination plus simple et plus exacte, dans la mesure où sa mission ne se limite pas aux seuls citoyens mais concerne toute personne morale ou physique, française ou étrangère.

Le premier alinéa pose le principe d'action du Défenseur des droits, qui devra veiller au respect des droits et libertés par l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics ainsi que par tout organisme investi d'une mission de service public. L'énumération des personnes morales à l'égard desquelles le Défenseur sera compétent est plus précise qu'une simple mention du « *fonctionnement du service public* ».

---

(1) M. Jean-Luc Warsmann, op. cit., page 469.

(2) Ibid., page 471.

(3) Amendement n° 131.

En outre, le premier alinéa laisse ouverte la possibilité que le Défenseur puisse veiller au respect des droits et libertés par tout organisme à l'égard duquel le législateur organique attribuerait compétence au Défenseur. Comme l'explique le rapport de la commission des Lois du Sénat, « *afin de donner au législateur organique la latitude la plus large possible, votre commission considère que le champ de compétences du Défenseur ne doit pas être limité a priori à l'examen des réclamations mettant en cause le fonctionnement d'un service public* »<sup>(1)</sup>. Cette disposition pourrait permettre à terme beaucoup plus aisément et beaucoup plus largement un regroupement, sous l'égide du Défenseur, d'un certain nombre d'autorités administratives indépendantes.

À côté de la saisine par toute personne s'estimant lésée par le fonctionnement d'un service public ou d'un organisme à l'égard duquel le Défenseur serait compétent, le Sénat a également ajouté la possibilité d'une saisine d'office. La rédaction initiale du projet de loi constitutionnelle n'excluait pas l'hypothèse d'une saisine d'office, mais laissait au législateur organique le soin de la prévoir. Il peut sembler plus satisfaisant de prévoir dans la Constitution le principe d'une telle saisine, afin que celle-ci ne puisse être limitée ou encadrée par le législateur et qu'il soit possible au Défenseur de mener au mieux un rôle de contrôle des services publics et des organismes à l'égard desquels il sera compétent.

Concernant les dispositions qui devront être précisées par la loi organique, le Sénat a apporté une précision supplémentaire aux conditions dans lesquelles le Défenseur pourra être assisté pour l'exercice de certaines de ses attributions, en prévoyant que cette assistance devra prendre la forme d'un « collège ». Ce collège pourrait s'inspirer du système actuel des délégués du Médiateur de la République, qui peuvent instruire des réclamations et participer au règlement des difficultés dans un ressort géographique restreint. Ce collège pourrait également être composé de membres plus spécialement chargés de telle ou telle autre tâche, dans l'hypothèse où le Défenseur accomplirait les fonctions remplies jusqu'à présent par différentes autorités administratives indépendantes.

Enfin, le Sénat a ajouté un alinéa qui prévoit que le Défenseur des droits rend compte de son activité au Président de la République et au Parlement. Si la rédaction ne précise pas la forme ni la fréquence de ces comptes rendus d'activité, il est toutefois possible de prévoir qu'il devrait s'agir d'un rapport annuel d'activité, lequel pourrait être transmis au Président de la République et présenté au Parlement, le cas échéant par une présentation en séance publique – à l'instar de la présentation du rapport public annuel de la Cour des comptes au Parlement, laquelle n'est toutefois pas mentionnée dans la Constitution.

---

(1) M. Jean-Jacques Hyest, op. cit., page 207.

Le rapporteur avait, pour sa part, considéré, à l'occasion de l'examen en première lecture, que « *la loi organique pourrait (...) prévoir que le Défenseur devra rendre compte chaque année de son activité au Président de la République et au Parlement, par parallélisme avec la mission actuelle du Médiateur* »<sup>(1)</sup>.

- *La position de la Commission*

Le rapporteur ne peut que se féliciter que le domaine de compétence du Défenseur des droits puisse être étendu par le législateur organique au-delà des seules questions relatives au fonctionnement des services publics.

Cet élargissement potentiel du champ de compétence du Défenseur des droits permettra sans doute de réaliser la simplification et l'unification de nombreuses autorités administratives indépendantes. Toutefois, chaque mission actuellement remplie par une autorité distincte devra être analysée avec attention par le législateur organique avant de procéder, le cas échéant, à un regroupement.

La Commission a *rejeté* deux amendements de M. Philippe Gosselin modifiant l'appellation du Défenseur des droits et étendant ses possibilités de saisine.

M. Christian Vanneste a présenté un amendement retenant l'appellation de Défenseur des droits de l'homme et du citoyen, et tendant à regrouper au sein de cette nouvelle institution l'ensemble des autorités administratives qui interviennent dans le champ de la protection des droits.

Le rapporteur a estimé que la rédaction proposée par le Sénat, dont il a salué la qualité du travail sur cet article, était pragmatique et satisfaisante.

La Commission a *rejeté* l'amendement, de même qu'un amendement de M. Arnaud Montebourg conditionnant la nomination du Défenseur des droits à l'avis conforme à la majorité des trois cinquièmes d'une commission parlementaire *ad hoc*.

La Commission a ensuite *adopté* l'article 31 sans modification.

*Article 31 bis (nouveau)*  
(art. 87 [nouveau] de la Constitution)

**Francophonie**

Cet article a pour but de valoriser, en l'inscrivant dans la Constitution, l'engagement de la France en faveur de la langue française et de la Francophonie, entendue comme ensemble politique, partageant des valeurs communes.

---

(1) M. Jean-Luc Warsmann, op. cit., page 470.

• *La position de l'Assemblée nationale en première lecture*

La question de la Francophonie avait déjà été abordée à l'Assemblée nationale, en première lecture, par un amendement de notre collègue Jacques Myard<sup>(1)</sup>, rejeté après les avis défavorables de la commission des Lois et du Gouvernement.

• *La position du Sénat en première lecture*

Cet article résulte d'un amendement présenté au Sénat par M. Jacques Legendre, adopté à l'unanimité, avec un avis favorable de la commission des Lois, le Gouvernement s'en remettant à la sagesse du Sénat<sup>(2)</sup>.

Son adoption traduit une volonté déjà ancienne. Un amendement ayant le même objet avait été adopté par le Sénat le 25 juillet 1995, sur la proposition de MM. Jacques Legendre, Maurice Schumann et Xavier de Villepin, avant que l'Assemblée nationale ne vote sa suppression. Le garde des Sceaux de l'époque, M. Jacques Toubon, s'était en effet opposé à cet amendement en raison de son absence de portée juridique et de la contrainte que cette disposition ferait peser sur la politique étrangère de la France. Il avait, par ailleurs, craint que, concomitante de la suppression des dispositions relatives à la Communauté, l'introduction de dispositions relatives à la Francophonie n'apparaisse comme le prolongement d'une politique révolue.

**PAYS MEMBRES DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE  
DE LA FRANCOPHONIE**

L'Organisation internationale de la Francophonie regroupe cinquante-trois États et gouvernements membres de plein droit, deux États membres associés et treize États observateurs.

— *États et gouvernements membres* : Albanie, Andorre, Belgique, Communauté française de Belgique, Bénin, Bulgarie, Burkina, Burundi, Cambodge, Cameroun, Canada, Cap-Vert, Centrafrique, Comores, Congo, Congo (République démocratique du), Côte d'Ivoire, Djibouti, Dominique, Égypte, France, Gabon, Grèce, Guinée, Guinée-Bissau, Guinée Équatoriale, Haïti, Laos, Liban, Luxembourg, Ancienne République Yougoslave de Macédoine, Madagascar, Mali, Maroc, Maurice, Mauritanie, Moldavie, Monaco, Niger, Nouveau-Brunswick, Québec, Roumanie, Rwanda, Sainte-Lucie, Sao Tomé-et-Principe, Sénégal, Seychelles, Suisse, Tchad, Togo, Tunisie, Vanuatu, Vietnam.

— *États membres associés* : Chypre, Ghana.

— *États observateurs* : Arménie, Autriche, Croatie, Géorgie, Hongrie, Lituanie, Mozambique, Pologne, Serbie, Slovaquie, Slovénie, République tchèque, Ukraine.

(1) Amendements n<sup>os</sup> 175 et 176

(2) Amendement n<sup>o</sup> 377 rectifié.



Le texte adopté par le Sénat fait référence aux pays francophones en utilisant l'expression « *ayant le français en partage* », communément utilisée dans les instances de la Francophonie. On la retrouve dans la dénomination de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement des pays ayant le français en partage, le plus souvent désignée comme « Sommet de la Francophonie ». Cette expression est utilisée depuis le sommet de Grand Baie d'octobre 1993 ; les pays francophones étaient auparavant désignés comme « *ayant en commun l'usage du français* ». Elle permet de rendre compte de la diversité des liens des États membres avec la langue française. Pour certains pays, le français est une langue officielle ou la langue maternelle de certains de leurs ressortissants, alors que d'autres, comme la Roumanie ou la Bulgarie, ont fait le choix d'adhérer à la Francophonie bien que le nombre de locuteurs de français y soit relativement modeste. Ainsi, sur les cinquante-cinq États et gouvernements membres de l'Organisation internationale de la Francophonie, trente-deux ont le français comme langue officielle, seul ou avec d'autres langues.

Cet article énumère, par ailleurs, un certain nombre d'objectifs que cet « *espace de solidarité ayant le français en partage* » a vocation à défendre, à savoir la diversité culturelle et linguistique, la paix, la démocratie et le développement.

- *La position de la Commission*

Cet article affirme l'importance de la Francophonie dans la politique extérieure de la France. Cette reconnaissance est avant tout symbolique ; comme l'avait justement fait remarquer M. Jacques Toubon en 1995, elle n'a pas une grande valeur normative. Pour cette raison même, elle ne remet aucunement en cause la latitude reconnue par la Constitution de la V<sup>e</sup> République à l'exécutif dans la conduite des relations internationales. Par ailleurs, treize ans plus tard, les préventions du garde des Sceaux de l'époque liées à la concomitance avec la suppression des dispositions relatives à la Communauté n'ont plus lieu d'être.

Les objectifs figurant dans cet article 31 *bis* reprennent partiellement ceux qui sont énumérés à l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de la Francophonie, signée à Antananarivo le 22 novembre 2005 : « *La Francophonie, consciente des liens que crée entre ses membres le partage de la langue française et des valeurs universelles, et souhaitant les utiliser au service de la paix, de la coopération, de la solidarité et du développement durable, a pour objectifs d'aider : à l'instauration et au développement de la démocratie, à la prévention, à la gestion et au règlement des conflits, et au soutien à l'État de droit et aux droits de l'homme ; à l'intensification du dialogue des cultures et des civilisations ; au rapprochement des peuples par leur connaissance mutuelle ; au renforcement de leur solidarité par des actions de coopération multilatérale en vue de favoriser l'essor de leurs économies ; à la promotion de l'éducation et de la formation. Le Sommet peut assigner d'autres objectifs à la Francophonie.* »

Il ne paraît donc pas nécessaire d'alourdir le texte de la Constitution par une énumération incomplète. C'est pourquoi le rapporteur exprime sa préférence pour une rédaction plus concise, telle que celle proposée en 1998 par M. Pierre-André Wiltzer, Mme Michèle Alliot-Marie et plusieurs de nos collègues : « *la République participe au développement de la solidarité et de la coopération entre les États et les peuples ayant le français en partage* »<sup>(1)</sup>.

Ainsi, la Commission a *adopté* un amendement du rapporteur allégeant la rédaction de l'article (**amendement n° 40**). Un amendement de M. Christian Vaneste modifiant cette rédaction est donc devenu sans objet.

La Commission a ensuite *adopté* l'article 31 *bis* ainsi modifié.

### *Article 32*

(art. 88-4 de la Constitution)

#### **Suivi parlementaire des activités de l'Union européenne**

Le présent article propose à la fois de faciliter la transmission des documents européens au Parlement, d'élargir le champ des résolutions que chaque assemblée peut adopter sur ces documents et de consacrer au niveau constitutionnel l'organe chargé, dans chacune des assemblées, de suivre plus spécialement les questions liées à l'Union européenne.

- *La position de l'Assemblée nationale en première lecture*

L'Assemblée nationale, lors de sa deuxième séance du 29 mai 2008, à l'initiative de la commission des Lois, avec un avis favorable du Gouvernement, a précisé que les résolutions en matière européenne peuvent non pas être « *votées* », comme cela est précisé dans l'état actuel de la rédaction de l'article 88-4 reprise par le texte initial du présent projet de loi constitutionnelle, mais « *adoptées* », dès lors qu'elles peuvent effectivement acquérir un caractère définitif sans avoir fait l'objet d'un vote formel par l'assemblée.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a également adopté deux amendements identiques présentés respectivement par notre collègue Daniel Garrigue et les députés du groupe Nouveau Centre, avec un avis favorable du rapporteur et du Gouvernement, et modifiant la dénomination de l'organe chargé des affaires européennes lui attribuant la qualification de « *commission* » en lieu et place de celle de « *comité* ».

---

(1) Amendement n° 51 au projet de loi constitutionnelle modifiant l'article 88-2 de la Constitution, présenté par M. Wiltzer et Mmes Alliot-Marie, Aurillac, MM. Bernard, Berthol, Bourg-Broc, Mme Boutin, MM. Cazenave, Ferrand, Forissier, Foucher, Godfrain, Guillet, Mme Isaac-Sibille, MM. Jean-Baptiste, Kert, Kosowski, Laffineur, Leroy, Marleix, Martin-Lalande, Meylan, Paillé, Pelissard, Perrut, Petit, Quentin, Rochebloine et Voisin (Projet de loi constitutionnelle modifiant l'article 88-2 de la Constitution, Assemblée nationale, XF législature, n° 1072, 30 juillet 1998).

Estimant que l'organe considéré devait continuer de disposer d'une compétence transversale et que le terme de « *comité* » pouvait être rapproché du terme anglais de « *committee* » qui désigne spécifiquement une commission, le rapporteur a pu souligner, au cours des débats, que « *le signe serait plutôt positif, y compris pour les autres parlements étrangers, mais il reste qu'il ne s'agira pas d'une commission permanente, elle n'en aura pas le statut et ne travaillera pas sur les textes législatifs comme le feront les commissions permanentes* ».

Ainsi, la Constitution distinguerait deux types de commissions, celles de l'article 43 qui ont une compétence législative et celle de l'article 88-4, spécifique, chargée de suivre les questions européennes, sans pouvoir législatif, de la même façon qu'elle pourrait distinguer un Congrès du Parlement pouvant accueillir une déclaration du Président de la République en application de l'article 18 modifié et un Congrès du Parlement chargé de voter les projets de révision en application de l'article 89.

- *La position du Sénat en première lecture*

Toutefois, la commission des Lois du Sénat a considéré que le nom de « *commission* » « *ne peut viser que les commissions mentionnées à l'article 43 de la Constitution* ». C'est pourquoi, souhaitant à l'instar du président de la délégation du Sénat pour l'Union européenne éviter toute confusion, elle a proposé de revenir au terme de « *comité* ». Ayant fait le choix de rétablir un droit général de résolution à l'article 12 du présent projet de loi constitutionnelle, elle a également proposé de préciser la nature « *européenne* » des résolutions visées à l'article 88-4 de la Constitution.

Suivant sa commission des Lois lors de sa séance du 24 juin 2008, le Sénat, avec un avis favorable du Gouvernement, a adopté l'amendement présenté par elle ainsi qu'un amendement identique présenté au nom de la commission des Affaires étrangères <sup>(1)</sup>.

À cette occasion, le rapporteur de la commission des Lois a pu expliciter cette orientation en relevant que « *la dénomination de " comité chargé des affaires européennes ", qui avait été proposée par nos collègues Patrice Gélard et Jean-Claude Peyronnet, est préférable, quoi qu'en disent certains députés, à celle de " commission chargée des affaires européennes " », parce qu'« il s'agit de faciliter l'identification de ces organismes qui occupent aujourd'hui une place essentielle dans chaque assemblée, en les distinguant des commissions permanentes et des commissions spéciales* ». Il a, en outre, précisé que « *cette distinction est justifiée par la différence de compétence entre le comité et les commissions. Elle se fonde également dans la différence de composition, puisque les comités sont composés de parlementaires qui appartiennent aux commissions.* »

---

(1) Amendements n<sup>os</sup> 132 et 141.

Puis il a jugé que « *ce point est d'ailleurs fondamental pour l'efficacité du contrôle des assemblées en matière européenne, comme le souligne le rapport du comité Balladur. La double appartenance aux commissions et au comité favorise la diffusion de la culture européenne dans les assemblées et permet l'exercice par les membres du comité d'un rôle d'alerte auprès des commissions dont ils sont membres.* »

- *La position de la Commission*

Si les résolutions de l'article 88-4 peuvent être utilement qualifiées d'« *européennes* », qu'un droit général de résolution soit reconnu ou non, en revanche, il serait souhaitable de revenir à la dénomination de « commission » chargée des affaires européennes pour marquer l'importance donnée à l'activité de cette instance qui bénéficie d'une consécration constitutionnelle nouvelle.

Dès lors qu'elle figure dans un article spécifique de la Constitution, elle ne saurait être confondue avec les commissions de l'article 43 de la Constitution, étant, en outre, rappelé que la seule dénomination ne saurait suffire à emporter une compétence nouvelle.

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Arnaud Montebourg permettant l'inscription à l'ordre du jour de la séance publique de débats sur les avis présentés par le comité des affaires européennes, à la demande de son président.

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur retenant, comme en première lecture, l'expression de « commission » chargée des affaires européennes plutôt que celle de « comité » chargé des affaires européennes (**amendement n° 41**).

La Commission a ensuite *adopté* l'article 32 ainsi modifié.

### *Article 33*

(art. 88-5 de la Constitution)

#### **Procédure d'autorisation de ratification des traités portant élargissement de l'Union européenne**

Inspiré directement par les propositions du « comité Balladur », le présent article, modifiant l'article 88-5 de la Constitution, propose, en renvoyant à la procédure prévue à l'article 89 de la Constitution, de soumettre, après leur adoption par les deux assemblées en des termes identiques, les projets de loi autorisant la ratification d'un traité portant adhésion d'un nouvel État à l'Union européenne :

— soit à référendum, comme l'impose l'état du droit (qui, toutefois, ne prévoit pas d'examen et d'adoption préalable par les deux assemblées) ;

— soit au vote du Congrès du Parlement acquis aux trois cinquièmes des suffrages exprimés par ses membres.

- *La position de l'Assemblée nationale en première lecture*

L'Assemblée nationale, à l'initiative de la commission des Lois et de notre collègue Richard Mallié, avec un avis favorable du Gouvernement, a adopté un amendement substituant à l'alternative proposée par le texte initial du projet de loi constitutionnelle une autre alternative :

— l'autorisation de ratifier les traités d'adhésion qui auraient pour effet d'augmenter de plus de cinq pour cent la population de l'Union européenne serait soumise obligatoirement à référendum, sans qu'il soit besoin d'un examen préalable par les deux assemblées ;

— l'autorisation de ratifier les autres traités d'adhésion serait subordonnée à la procédure classique d'autorisation de ratification des conventions internationales par la loi « ordinaire ».

Cette distinction se justifie par les conséquences significatives que l'adhésion d'un État très peuplé entraînerait immanquablement sur le fonctionnement de l'Union européenne.

- *La position du Sénat en première lecture*

La commission des Lois du Sénat a estimé, d'une part, que « *les nouvelles adhésions envisageables à l'Union européenne ne doivent pas nécessairement être soumises à référendum* », mais, d'autre part, que « *toutefois, il ne semble pas souhaitable de définir un dispositif particulier pour une catégorie d'États déterminée sur le fondement d'un critère démographique* » <sup>(1)</sup>.

C'est pourquoi, relevant que « *l'insertion dans notre Constitution de dispositions visant, même indirectement, un État étranger, au risque de le stigmatiser, ne correspond pas à notre tradition juridique* », elle a proposé de rétablir la version initiale du présent article, afin de faire référence dans l'article 88-5 à la procédure d'examen des projets et propositions de révision définie par les deuxième et troisième alinéas de l'article 89 de la Constitution <sup>(2)</sup>.

Avec un avis de sagesse exprimé par le Gouvernement, le Sénat, lors de sa séance du 23 juin 2008 au cours de laquelle il a examiné cet article par priorité, a adopté l'amendement proposé par sa commission des Lois, ainsi que quatre amendements identiques présentés respectivement au nom de sa commission des Affaires étrangères, par les sénateurs du groupe de l'Union centriste-UDF, par M. Hubert Haenel et par le groupe Socialiste <sup>(3)</sup>.

---

(1) M. Jean-Jacques Hyest, op. cit., page 218.

(2) Le troisième alinéa, qui permet de soumettre une révision à référendum après une adoption en des termes identiques par chaque assemblée ne concerne que les projets, à l'exclusion, par conséquent, des propositions d'initiative parlementaire.

(3) Amendements n<sup>os</sup> 133, 142, 292 rectifié, 396 rectifié et 493.

- *La position de la Commission*

Ainsi, concernant les nouvelles adhésions à l'Union européenne, le Sénat avait, par sa rédaction, exprimé la crainte que le dispositif retenu par l'Assemblée nationale ne soit perçu comme stigmatisant certains pays amis de la France.

En rappelant que le moment venu, la Constitution pourrait, en tant que de besoin, être modifiée au cas par cas pour permettre certaines adhésions à l'Union européenne sans recourir au référendum, le rapporteur propose, en conséquence, de maintenir l'état actuel du droit.

Dans cette logique, la Commission a *adopté* un amendement de suppression de l'article 33 du rapporteur (**amendement n° 42**) ainsi que l'amendement n° 1, identique, de Mme Muriel Marland-Militello. Par conséquent, l'amendement n° 2 de M. Axel Poniatowski, créant un mécanisme d'initiative parlementaire et populaire pour l'autorisation de ratification des traités d'adhésion, est devenu sans objet.

*Article 33 bis (nouveau)*

(art. 89 de la Constitution)

### **Délais minimaux d'examen des projets et propositions de révision**

- *La position du Sénat en première lecture*

Dans un souci de cohérence et de coordination, la commission des Lois du Sénat a proposé d'étendre aux projets de révision constitutionnelle l'application des délais minimaux introduits dans l'article 42 de la Constitution par l'article 16 du présent projet de loi constitutionnelle pour l'examen en première lecture des projets de loi et dans l'article 46 de la Constitution par l'article 20 du présent projet de révision pour l'examen en première lecture des projets de loi organique.

Présentée lors de la séance du 24 juin 2008, cette proposition a fait l'objet d'une demande de retrait de la part du Gouvernement qui a estimé que « *cet amendement devrait être satisfait, puisque cela résulte directement de l'article 42 sans qu'il soit besoin de faire figurer de nouveau cette disposition à l'article 89 : les projets de révision constitutionnelle ne sont pas exclus du champ du troisième alinéa, relatif aux délais minimaux, alors qu'ils le sont expressément du champ du premier alinéa, prévoyant que la discussion s'engage sur le texte adopté par la commission.* » Le rapporteur de la commission des Lois a estimé que l'amendement « *apporte une précision utile. Il y a des dispositions particulières concernant les lois organiques.* » Le Sénat a adopté cette modification <sup>(1)</sup>.

---

(1) Amendement n° 134.

- *La position de la Commission*

La référence à l'application des délais minimaux introduits à l'article 20 en ce qui concerne les projets et les propositions de loi organique pourrait laisser à penser qu'*a contrario*, en l'absence de référence explicite, ces délais ne s'appliquent pas aux projets et propositions de loi constitutionnelle.

Dès lors, il est justifié de faire une référence explicite au troisième alinéa de l'article 42 dans l'article 89 de la Constitution relatif à la procédure de révision de la Constitution, pour que les délais minimaux soient applicables.

Sous réserve d'une modification rédactionnelle, la Commission est donc favorable à l'initiative du Sénat.

Après avoir *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur (**amendement n° 43**), la Commission a rejeté un amendement de M. Arnaud Montebourg modifiant l'article 89 de la Constitution afin d'y intégrer les modifications proposées par le « comité Balladur ».

M. Bertrand Pancher a ensuite présenté un amendement contraignant le Président de la République à poursuivre la procédure lorsqu'un projet ou une proposition de loi constitutionnelle a été adopté dans les mêmes termes par les deux assemblées.

Le rapporteur ayant fait valoir qu'il fallait conserver de la souplesse à la procédure de révision, la Commission a *rejeté* l'amendement, de même qu'un amendement du même auteur supprimant le pouvoir de blocage de chacune des assemblées parlementaires en matière de révision en permettant au Président de la République de soumettre le texte de la révision au référendum dès lors qu'il a été adopté par une assemblée à la majorité des trois cinquièmes.

La Commission a ensuite *adopté* l'article 33 *bis* ainsi modifié.

#### *Article 34*

#### **Entrée en vigueur**

Le présent article fixe les conditions d'entrée en vigueur de la loi constitutionnelle. Il détermine, à cet égard, quatre régimes distincts :

— plusieurs des dispositions introduites ou modifiées par le présent projet de loi constitutionnelle n'entreront en vigueur que dans les conditions déterminées par les lois et les lois organiques qui seront nécessaires à leur application (paragraphe I) ;

— les dispositions qui nécessitent une modification du règlement des assemblées entreront en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009 (paragraphe II) ; mais, pour l'application des nouvelles dispositions des articles 42, 45 et 46 de la Constitution, il est fait réserve des projets et propositions de loi dont l'examen en commission aura commencé devant la première assemblée saisie, avant le 1<sup>er</sup> janvier 2009, textes pour lesquels les dispositions aujourd'hui en vigueur continueront de s'appliquer ;

— les dispositions relatives à la modification des règles applicables à l'élection des sénateurs n'entreront en vigueur qu'à compter du deuxième renouvellement suivant la publication de la loi constitutionnelle (paragraphe III) ;

— la modification de l'article 25 de la Constitution permettant aux membres du Gouvernement qui étaient parlementaires au moment de leur nomination à ces fonctions de retrouver leur siège lorsqu'ils quittent celles-ci avant la fin du mandat de leur remplaçant s'appliquera aux membres du Gouvernement qui seront en poste au moment de l'entrée en vigueur de la loi organique destinée à déterminer les conditions dans lesquelles s'applique le nouveau dispositif (paragraphe IV).

- *La position de l'Assemblée nationale en première lecture*

Par coordination, à l'initiative de la commission des Lois, l'Assemblée nationale, lors de sa deuxième séance du 29 mai 2008, a, en premier lieu, ajouté une référence, omise dans le texte initial du présent projet de révision, à l'article 56 de la Constitution, supprimé la référence à l'article 34-1 de la Constitution en lien avec la suppression de l'article 12 du projet de loi constitutionnelle et introduit une référence à l'article 50-1 de la Constitution inséré par l'article 23 *bis* du projet de loi constitutionnelle. Elle a également adopté un amendement rédactionnel.

- *La position du Sénat en première lecture*

En conformité avec les positions que le Sénat a prises, sa commission des Lois a proposé :

— de supprimer la référence à l'article 44 de la Constitution dans le paragraphe I de cet article – le Sénat ayant décidé de supprimer toute loi organique encadrant le droit d'amendement à l'article 18 du présent projet de loi constitutionnelle ;

— de supprimer, dans le paragraphe II, les références aux articles 41 et 50-1 de la Constitution, la Commission ayant proposé de supprimer des articles 15 et 23 *bis* du présent projet de révision ;



— d’insérer, dans le même paragraphe du même article, une référence à l’article 34-1 de la Constitution en liaison avec le rétablissement du droit général de résolution dans l’article 12 du présent projet de loi constitutionnelle.

Elle a également souhaité que soit modifiée la date d’entrée en vigueur des dispositions nécessitant une modification du règlement des assemblées, la reportant du 1<sup>er</sup> janvier au 1<sup>er</sup> mars 2009 et supprimant toute distinction selon que les projets ou propositions ont commencé d’être examinés avant cette date ou après celle-ci.

En outre, elle a proposé de supprimer le paragraphe III relatif à l’entrée en vigueur de la réforme du corps électoral du Sénat après le renouvellement de 2008, considérant, en premier lieu, que « *cette rédaction ambiguë pourrait laisser entendre qu’un texte législatif pourrait être nécessaire en conséquence de la modification précitée prévue à l’article 9* », et, en second lieu, que « *cette modification élargissait les pistes de réflexion sur la définition du collège électoral sénatorial mais que la rédaction retenue n’imposait pas d’adapter le droit en vigueur pour son application* »<sup>(1)</sup>.

Lors de sa séance du 24 juin dernier, le Sénat a adopté les modifications proposées par sa commission des Lois aux paragraphes I et II du présent article avec un avis favorable du Gouvernement<sup>(2)</sup>. Il a adopté la suppression du paragraphe III également proposé par sa commission des Lois<sup>(3)</sup>, le Gouvernement s’en remettant à sa sagesse, conformément à la position qu’il a prise sur l’amendement adopté à l’article 9 du présent projet de loi constitutionnelle et relatif au mode de désignation des sénateurs.

- *La position de la Commission*

Après avoir *adopté* quatre amendements rédactionnels du rapporteur (**amendements n<sup>os</sup> 44, 45, 46 et 47**), la Commission a *rejeté* un amendement de M. Noël Mamère repoussant l’entrée en vigueur des dispositions relatives au caractère temporaire du remplacement des parlementaires nommés membres du Gouvernement par leurs suppléants.

La Commission a ensuite *adopté* l’article 34 ainsi modifié.

---

(1) M. Jean-Jacques Hyest, op. cit., page 221.

(2) Amendement n<sup>o</sup> 136.

(3) Amendement n<sup>o</sup> 135.

### Article 35

(art. 88-4, 88-5 et 88-6 de la Constitution ; art. 4 de la loi constitutionnelle n° 2005-204 du 1<sup>er</sup> mars 2005 modifiant le titre XV de la Constitution et art. 2 de la loi constitutionnelle n° 2008-103 du 4 février 2008 modifiant le titre XV de la Constitution)

#### **Prise en compte de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne**

Dans le texte initial du présent article, le paragraphe I de cet article prévoyait les adaptations rédactionnelles des articles 88-4 et 88-5 de la Constitution, modifiés respectivement par les articles 32 et 33 du présent projet de loi constitutionnelle, adaptations que devrait entraîner nécessairement, à l'avenir, l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

En outre, le paragraphe III de cet article précisait les conditions d'application dans le temps de l'article 88-5, en reprenant les dispositions de l'article 4 de la loi constitutionnelle du 1<sup>er</sup> mars 2005 <sup>(1)</sup> elles-mêmes adaptées par l'article 3 de la loi constitutionnelle du 4 février 2008 <sup>(2)</sup>, permettant de ne pas soumettre à référendum obligatoire l'adhésion éventuelle de la Croatie à l'Union européenne.

Le paragraphe II de cet article tirait les conséquences de ces modifications en abrogeant les dispositions des lois constitutionnelles du 1<sup>er</sup> mars 2005 et du 4 février 2008 qui seront devenues inutiles.

- *La position de l'Assemblée nationale en première lecture*

L'Assemblée nationale, au cours de sa deuxième séance du 29 mai 2008, a adopté, à l'initiative de la commission des Lois et avec un avis favorable du Gouvernement, un amendement rédactionnel.

En outre, elle a adopté, avec un avis également favorable du Gouvernement, deux amendements identiques présentés par le rapporteur et notre collègue Christophe Caresche, précisant, à l'article 88-6 de la Constitution, les modalités d'exercice du contrôle du respect du principe de subsidiarité par le Parlement. La disposition adoptée permettrait ainsi à soixante députés et à soixante sénateurs de demander à l'Assemblée nationale ou au Sénat d'exercer un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne contre un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale ayant institué à l'article 33 du présent projet de loi constitutionnelle modifiant l'article 88-5 de la Constitution un dispositif d'autorisation de ratification des traités portant élargissement de l'Union européenne qui permettait de procéder à l'autorisation de ratifier l'éventuel traité d'adhésion de la Croatie sans passer par le référendum – la population de cette dernière étant inférieure à cinq pour cent de la population de l'Union –, elle a supprimé, à l'initiative de la commission des Lois et avec un avis favorable du Gouvernement, le paragraphe III du présent article.

---

(1) Loi constitutionnelle n° 2005-204 du 1<sup>er</sup> mars 2005 modifiant le titre XV de la Constitution.

(2) Loi constitutionnelle n° 2008-103 du 4 février 2008 modifiant le titre XV de la Constitution.

- *La position du Sénat en première lecture*

La commission des Lois estimant que la rédaction proposée de l'article 88-6 de la Constitution serait plus restrictive que ne le seraient les règlements des assemblées, elle a proposé de revenir à la rédaction initiale de cet article. En outre, ayant souhaité revenir à la rédaction initiale de l'article 33 du projet de loi constitutionnelle, elle a proposé de rétablir le paragraphe III du présent article. Le Sénat, lors de sa séance du 24 juin 2008 a suivi sa commission des Lois avec un avis de sagesse du Gouvernement <sup>(1)</sup>.

- *La position de la Commission*

Tirant les conséquences des arguments ayant justifié la suppression par le Sénat de la rédaction proposée par l'Assemblée nationale en première lecture pour l'article 88-6 de la Constitution, le rapporteur ne serait pas défavorable au rétablissement de cette rédaction en transformant la faculté offerte à soixante députés ou soixante sénateurs de demander que soit formé un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne dans le cadre du contrôle de subsidiarité en faculté de contraindre le Parlement lui-même à former ce recours, le Gouvernement continuant, en la matière, de servir de simple « courroie de transmission ».

Par ailleurs, dès lors que la Commission a supprimé l'article 33, il conviendrait de modifier son paragraphe II pour supprimer l'abrogation de l'article 4 de la loi du 1<sup>er</sup> mars 2005 relatif à l'adhésion éventuelle de la Croatie et supprimer le paragraphe III de cet article.

M. Christophe Caresche a présenté un amendement permettant à soixante députés ou soixante sénateurs de saisir la Cour de justice de l'Union européenne pour violation du principe de subsidiarité. Le rapporteur a donné un avis favorable à l'amendement, en précisant qu'il pourrait être nécessaire de déposer des sous-amendements pour améliorer la rédaction proposée. La Commission a *adopté* l'amendement (**amendement n° 48**), de même qu'un amendement de coordination du rapporteur (**amendement n° 49**).

La Commission a ensuite *adopté* l'article 35 ainsi modifié.

Puis, elle 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, modifié par le Sénat, de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République (n° 993), modifié par les amendements figurant au tableau comparatif ci-après.*

---

(1) Amendement n° 137.



## TABLEAU COMPARATIF

Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte adopté par le Sénat	Propositions de la Commission
Article 1 <sup>er</sup> A ( <i>nouveau</i> )	Article 1 <sup>er</sup> A	Article 1 <sup>er</sup> A
L'article 1 <sup>er</sup> de la Constitution est complété par une phrase ainsi rédigée :	<b>Supprimé</b>	<b>Maintien de la suppression</b>
« Les langues régionales appartiennent à son patrimoine. »	Article 1 <sup>er</sup> B ( <i>nouveau</i> )	Article 1 <sup>er</sup> B
	I. — L'article 1 <sup>er</sup> de la Constitution est complété par un alinéa ainsi rédigé :	<i>(Sans modification)</i>
	« La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales. »	
	II. — Le dernier alinéa de l'article 3 de la Constitution est supprimé.	
Article 1 <sup>er</sup>	Article 1 <sup>er</sup>	Article 1 <sup>er</sup>
	L'article 4 de la Constitution est ainsi modifié :	<i>(Alinéa sans modification)</i>
	1° Dans le second alinéa, les mots : « au dernier alinéa de l'article 3 » sont remplacés par les mots : « au second alinéa de l'article 1 <sup>er</sup> » ;	1° <i>(Sans modification)</i>
L'article 4 de la Constitution est complété par un alinéa ainsi rédigé :	2° Il est ajouté un alinéa ...	2° <i>(Alinéa sans modification)</i>
« La loi garantit la participation des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation. »	... Nation, dans le respect du pluralisme. »	... <i>garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis</i> ... Nation. »
		<b>(amendement n° 4)</b>

Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte adopté par le Sénat	Propositions de la Commission
Article 2	Article 2	Article 2
Après le premier alinéa de l'article 6 de la Constitution, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :	<i>(Alinéa sans modification)</i>	<i>(Sans modification)</i>
« Nul ne peut être élu plus de deux fois consécutivement. »	... peut exercer plus de deux mandats consécutifs. »	
Article 3 bis <i>(nouveau)</i>	Article 3 bis	Article 3 bis
	L'article 11 de la Constitution est ainsi modifié :	<i>(Alinéa sans modification)</i>
	1° Dans le premier alinéa, les mots : « ou sociale » sont remplacés par les mots : « , sociale ou environnementale » ;	1° <i>(Sans modification)</i>
Après le deuxième alinéa de l'article 11 de la Constitution, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :	2° Après le deuxième alinéa, sont insérés cinq alinéas ainsi rédigés :	2° <i>(Alinéa sans modification)</i>
« Un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. La régularité de l'initiative, qui prend la forme d'une proposition de loi et qui ne peut avoir pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an, est contrôlée par le Conseil constitutionnel dans des conditions fixées par une loi organique. Si la proposition n'a pas été examinée par les deux assemblées parlementaires dans un délai fixé par la loi organique, le Président de la République soumet la proposition au référendum. »	... Parlement, soutenue ... ... électorales. Cette initiative prend la forme d'une proposition de loi et ne peut ... ... d'un an.	<i>(Alinéa sans modification)</i>
	« Les conditions de sa présentation et celles dans lesquelles le Conseil constitutionnel contrôle le respect des dispositions de l'alinéa précédent sont déterminées par une loi organique.	<i>(Alinéa sans modification)</i>
	« Si la proposition de loi n'a pas été examinée par les deux assemblées dans un délai fixé par la loi organique, le Président de la République la soumet au référendum.	<i>(Alinéa sans modification)</i>
	« La proposition de loi soumise à référendum est adoptée sous réserve d'un seuil de participation des électeurs fixé par la loi organique.	<b>Alinéa supprimé</b> <b>(amendement n° 5)</b>

Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte adopté par le Sénat	Propositions de la Commission
	<p>« Lorsque la proposition de loi n'est pas adoptée par le peuple français, aucune nouvelle proposition de référendum portant sur le même sujet ne peut être présentée avant l'expiration d'un délai de deux ans suivant la date du scrutin. » ;</p>	<i>(Alinéa sans modification)</i>
<p>Article 3 <i>ter</i> (nouveau)</p> <p>Dans le premier alinéa de l'article 11 de la Constitution, les mots : « ou sociale » sont remplacés par les mots : « , sociale ou environnementale ».</p>	<p>3° Dans le dernier alinéa, après le mot : « projet », sont insérés les mots : « ou de la proposition ».</p>	<i>3° (Sans modification)</i>
<p>Article 3 <i>quater</i> (nouveau)</p> <p>Dans le dernier alinéa de l'article 11 de la Constitution, après le mot : « projet », sont insérés les mots : « ou de la proposition ».</p>	<p>Article 3 <i>ter</i></p> <p><b>Supprimé</b></p>	<p>Article 3 <i>ter</i></p> <p><b>Maintien de la suppression</b></p>
<p>Article 4</p> <p>L'article 13 de la Constitution est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p>Article 3 <i>quater</i></p> <p><b>Supprimé</b></p> <p>Article 4</p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>	<p>Article 3 <i>quater</i></p> <p><b>Maintien de la suppression</b></p> <p>Article 4</p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p>« Une loi organique détermine les emplois ou fonctions, autres que ceux mentionnés au troisième alinéa, pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la réunion des deux commissions permanentes compétentes de chaque assemblée. Le Président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque la réunion des commissions permanentes compétentes a émis un avis négatif à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. La loi détermine les commissions permanentes compétentes selon les emplois ou fonctions concernés ainsi que les modalités selon lesquelles les avis sont rendus. »</p>	<p>... public d'une commission mixte paritaire issue des commissions permanentes ...</p> <p>... lorsque cette commission a rendu un avis ...</p> <p>... exprimés. »</p>	<p>... public de la commission permanente compétente de ...</p> <p>... lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représentée au moins trois ...</p> <p>... exprimés au sein des deux commissions. La loi ...</p> <p>... concernés. »</p>
		<p><b>(amendement n° 6)</b></p>

Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte adopté par le Sénat	Propositions de la Commission
Article 6	Article 6	Article 6
L'article 17 de la Constitution est ainsi rédigé :	<b>Supprimé</b>	<i>L'article 17 de la Constitution est ainsi rédigé :</i>
« Art. 17. — Le Président de la République a le droit de faire grâce à titre individuel. Il exerce ce droit après avis d'une commission dont la composition est fixée par la loi. »	« Art. 24. — ... loi. <i>Il en mesure les effets.</i> Il contrôle l'action du Gouvernement et évalue les politiques publiques.	« Art. 17. — <i>Le Président de la République a le droit de faire grâce à titre individuel.</i> »
		<b>(amendement n° 7)</b>
Article 9	Article 9	Article 9
L'article 24 de la Constitution est ainsi rédigé :	<i>(Alinéa sans modification)</i>	<i>(Alinéa sans modification)</i>
« Art. 24. — Le Parlement vote la loi et contrôle l'action du Gouvernement. Il concourt à l'évaluation des politiques publiques.	« Art. 24. — ... loi. <i>Il en mesure les effets.</i> Il contrôle l'action du Gouvernement et évalue les politiques publiques.	« Art. 24. — ... loi. Il contrôle ... Gouvernement. <i>Il évalue ...</i>
« Il comprend l'Assemblée nationale et le Sénat.	<i>(Alinéa sans modification)</i>	<i>(Alinéa sans modification)</i>
« Les députés à l'Assemblée nationale, dont le nombre ne peut excéder cinq cent soixante-dix-sept, sont élus au suffrage direct.	<i>(Alinéa sans modification)</i>	<i>(Alinéa sans modification)</i>
« Le Sénat est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République en tenant compte de leur population.	« Le Sénat, dont le nombre de membres ne peut excéder trois cent quarante-huit, est élu ... République.	<i>(Alinéa sans modification)</i>
« Les Français établis hors de France sont représentés à l'Assemblée nationale et au Sénat. »	<i>(Alinéa sans modification)</i>	<i>(Alinéa sans modification)</i>
Article 10	Article 10	Article 10
L'article 25 de la Constitution est ainsi modifié :	<i>(Alinéa sans modification)</i>	<i>(Sans modification)</i>
1° Le deuxième alinéa est complété par les mots : « ou leur remplacement temporaire en cas d'acceptation par eux de fonctions gouvernementales » ;	1° <i>(Sans modification)</i>	



Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte adopté par le Sénat	Propositions de la Commission
2° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :	2° (Alinéa sans modification)	—
« Une commission indépendante, dont la loi fixe la composition et les règles d'organisation et de fonctionnement, se prononce par un avis public sur les projets de texte et propositions de loi délimitant les circonscriptions pour l'élection des députés ou des sénateurs ou répartissant les sièges entre elles. »	... députés ou modifiant la répartition des sièges de députés ou de sénateurs. »	Article 10 bis
Article 10 bis (nouveau)	Article 10 bis	<b>Maintien de la suppression</b>
L'article 33 de la Constitution est complété par un alinéa ainsi rédigé :	<b>Supprimé</b>	Article 11
« Les auditions auxquelles procèdent les commissions instituées au sein de chaque assemblée sont publiques, sauf si celles-ci en décident autrement. »	Article 11	(Alinéa sans modification)
L'article 34 de la Constitution est ainsi modifié :	(Alinéa sans modification)	1° (Sans modification)
1° Le premier alinéa est supprimé ;	1° (Sans modification)	<b>2° Maintien de la suppression</b>
2° Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :	<b>2° Supprimé</b>	3° Dans le cinquième alinéa, après les mots : « l'amnistie ; », sont insérés les mots : « l'attribution des contentieux dans le cadre d'une bonne administration de la justice, sous la seule réserve de l'article 66 ; »
« Sauf motif déterminant d'intérêt général, la loi ne dispose que pour l'avenir. » ;	<b>3° Supprimé</b>	<b>(amendement n° 9)</b>
3° Dans le cinquième alinéa, après les mots : « l'amnistie ; », sont insérés les mots : « la répartition des contentieux entre les ordres judiciaires, sous réserve de l'article 66 ; »	3° bis (nouveau) Dans le troisième alinéa, après les mots : « libertés publiques ; », sont insérés les mots : « la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias ; »	3° bis (Sans modification)

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale**

**Texte adopté par le Sénat**

**Propositions de la Commission**

4° Après le onzième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités professionnelles et sociales. » ;

5° L'avant-dernier alinéa est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

« Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État.

« Des lois de programmation définissent les orientations pluriannuelles des finances publiques. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques. »

3° *ter* (nouveau) Après les mots : « assemblées parlementaires », la fin du huitième alinéa est ainsi rédigée : « , des assemblées locales et des instances représentatives des Français établis hors de France ainsi que les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ; »

**4° Supprimé**

4° bis (nouveau) *Le quinzième alinéa est complété par les mots : « et de la recherche » ;*

4° *ter* (nouveau) *Après l'antépénultième alinéa, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :*

*« Les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures entrent en vigueur lorsqu'elles sont validées par une loi de finances.*

*« Les mesures de réduction et d'exonération de cotisations et de contributions concourant au financement de la protection sociale ainsi que les mesures de réduction ou d'abattement de l'assiette de ces cotisations et contributions entrent en vigueur lorsqu'elles sont validées par une loi de financement de la sécurité sociale. » ;*

5° (Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

« Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles ...

3° *ter* (Sans modification)

**4° Maintien de la suppression**

**4° bis Supprimé**

(amendement n° 10)

**4° ter Supprimé**

(amendement n° 11)

5° (Sans modification)

Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte adopté par le Sénat	Propositions de la Commission
Article 12	Article 12	Article 12
<b>Supprimé</b>	Après l'article 34 de la Constitution, il est inséré un article 34-1 ainsi rédigé :	<i>(Sans modification)</i>
Article 13	Article 13	Article 13
L'article 35 de la Constitution est complété par trois alinéas ainsi rédigés :	<i>(Alinéa sans modification)</i>	<i>(Alinéa sans modification)</i>
« Le Gouvernement informe le Parlement des interventions des forces armées à l'étranger dans les trois jours. Il précise les objectifs poursuivis. Cette information peut donner lieu à un débat qui n'est suivi d'aucun vote.	... Parlement de sa décision de faire intervenir les forces armées à l'étranger, au plus tard trois jours après le début de l'intervention. Il précise ...	<i>(Alinéa sans modification)</i>
« Lorsque la durée de l'intervention excède quatre mois, le Gouvernement soumet sa prolongation à l'autorisation du Parlement. En cas de refus du Sénat, le Gouvernement peut demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement sur la prolongation de l'intervention.	« La prolongation de l'intervention au-delà de quatre mois est autorisée en vertu d'une loi. Aucun amendement n'est recevable.	<i>Lorsque la durée de l'intervention excède quatre mois, le Gouvernement soumet sa prolongation à l'autorisation du Parlement. Il peut demander à l'Assemblée nationale de statuer en dernier ressort.</i>
« Si le Parlement n'est pas en session à l'expiration du délai de quatre mois, il se prononce à l'ouverture de la session suivante. »	<i>(Alinéa sans modification)</i>	<b>(amendement n° 12)</b>
Article 14	Article 14	Article 14
L'article 39 de la Constitution est ainsi modifié :	<i>(Alinéa sans modification)</i>	<i>(Alinéa sans modification)</i>
1° Dans la dernière phrase du dernier alinéa, les mots : « et les projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France » sont supprimés ;	1° <i>(Sans modification)</i>	1° <i>(Sans modification)</i>

<b>Texte adopté par l'Assemblée nationale</b>	<b>Texte adopté par le Sénat</b>	<b>Propositions de la Commission</b>
2° Il est ajouté trois alinéas ainsi rédigés :	2° Sont ajoutés deux alinéas ...	2° Sont ajoutés <i>trois</i> alinéas ...
« Les projets de loi sont élaborés dans des conditions fixées par une loi organique.	« La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions ...	<i>(Alinéa sans modification)</i>
« Ils ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour tant que les Conférences des Présidents constatent conjointement que les règles fixées par la loi organique sont méconnues.	« Les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles ...	... méconnues. <i>En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours.</i>
« Dans les conditions prévues par la loi, le président d'une assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'État, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette assemblée. »	<b>Alinéa supprimé</b>	<b>(amendement n° 13)</b> <i>« Dans les conditions prévues par la loi, le président d'une assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'État, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette assemblée. »</i>
Article 15	Article 15	Article 15
Dans le premier alinéa de l'article 41 de la Constitution, après les mots : « le Gouvernement », sont insérés les mots : « ou le président de l'assemblée saisie ».	<b>Supprimé</b>	<i>Dans le premier alinéa de l'article 41 de la Constitution, après les mots : « le Gouvernement », sont insérés les mots : « ou le président de l'assemblée saisie ».</i>
Article 16	Article 16	Article 16
L'article 42 de la Constitution est ainsi rédigé :	<i>(Alinéa sans modification)</i>	<i>(Alinéa sans modification)</i>
« Art. 42. — La discussion des projets et des propositions de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission saisie en application de l'article 43 ou, à défaut, sur le texte dont l'assemblée a été saisie.	« Art. 42. — <i>(Alinéa sans modification)</i>	« Art. 42. — <i>(Alinéa sans modification)</i>
« Toutefois, la discussion en séance des projets de révision constitutionnelle, des projets de loi de finances	<i>(Alinéa sans modification)</i>	<i>(Alinéa sans modification)</i>

Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte adopté par le Sénat	Propositions de la Commission
<p>et des projets de loi de financement de la sécurité sociale porte, en première lecture devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement et, pour les autres lectures, sur le texte transmis par l'autre assemblée.</p>		
<p>« La discussion en séance, en première lecture, d'un projet ou d'une proposition de loi ne peut intervenir, devant la première assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de six semaines après son dépôt. Elle ne peut intervenir, devant la seconde assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de trois semaines à compter de sa transmission.</p>	<p>... délai de huit semaines ...</p> <p>... délai de cinq semaines ...</p>	<p>... délai de six semaines ...</p> <p>... délai de quatre semaines ...</p>
<p>« Les dispositions de l'alinéa précédent ne s'appliquent pas si la procédure accélérée a été déclarée dans les conditions prévues à l'article 45. Elles ne s'appliquent pas non plus aux projets de loi de finances, aux projets de loi de financement de la sécurité sociale et aux projets relatifs aux états de crise. »</p>	<p>L'alinéa précédent ne s'applique pas aux projets de loi de finances ...</p> <p>... crise ainsi qu'aux projets et propositions de loi pour lesquels le Gouvernement estime, après consultation de la Conférence des présidents de l'assemblée concernée, qu'ils répondent à une situation urgente. »</p>	<p><b>(amendements n<sup>os</sup> 16 et 17)</b></p> <p><i>Les dispositions de l'alinéa précédent ne s'appliquent pas si la procédure accélérée a été engagée dans les conditions prévues à l'article 45. Elles ne s'appliquent pas non plus aux projets de loi de finances ...</i></p> <p>... crise. »</p> <p><b>(amendement n<sup>o</sup> 18)</b></p>
<p>Article 17</p>	<p>Article 17</p>	<p>Article 17</p>
<p>Dans le second alinéa de l'article 43 de la Constitution, le mot : « six » est remplacé par le mot : « huit ».</p>	<p>L'article 43 de la Constitution est ainsi rédigé :</p> <p>« Art. 43. — Les projets et propositions de loi sont envoyés pour examen à l'une des commissions permanentes dont le nombre est limité à huit dans chaque assemblée.</p> <p>« À la demande du Gouvernement ou de l'assemblée qui en est saisie, les projets ou propositions de loi sont envoyés pour examen à des commissions spécialement désignées à cet effet. »</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p>« Art. 43. — <i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p>... à une commission spécialement désignée à ...</p> <p><b>(amendement n<sup>o</sup> 19)</b></p>

Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte adopté par le Sénat	Propositions de la Commission
Article 18	Article 18	Article 18
Le premier alinéa de l'article 44 de la Constitution est complété par une phrase ainsi rédigée :	... complété par deux phrases ainsi rédigées :	<i>(Alinéa sans modification)</i>
« Ce droit s'exerce en séance ou en commission selon les conditions et limites fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique. »	... commission. Le règlement de chaque assemblée fixe les conditions dans lesquelles s'exerce le droit d'amendement de ses membres. »	... commission <i>selon</i> les conditions <i>fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique.</i> »
		<b>(amendement n° 20)</b>
Article 19	Article 19	Article 19
L'article 45 de la Constitution est ainsi modifié :	<i>(Alinéa sans modification)</i>	<i>(Alinéa sans modification)</i>
1° Le premier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :	<b>1° Supprimé</b>	1° <i>Le premier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :</i>
« Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis. » ;		« <i>Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis.</i> » ;
		<b>(amendement n° 21)</b>
2° Le deuxième alinéa est ainsi modifié :	2° <i>(Alinéa sans modification)</i>	2° <i>(Alinéa sans modification)</i>
a) Après les mots : « ou, si le Gouvernement a déclaré l'urgence », sont insérés les mots : « sans que les Conférences des Présidents des deux assemblées s'y soient conjointement opposées » ;	a) ... a décidé la procédure accélérée », sont ...	a) Les mots : « <i>déclaré l'urgence</i> » sont remplacés par les mots : « <i>décidé d'engager</i> la procédure accélérée sans que les Conférences des présidents s'y soient conjointement opposées » ;
		<b>(amendement n° 22)</b>
b) Après le mot : « ministre », sont insérés les mots : « ou, pour une proposition de loi, le Président de l'assemblée dont elle émane, ».	b) ... loi, les présidents des deux assemblées agissant conjointement, ont ».	b) ... « <i>ministre</i> », le mot : « <i>a</i> » est remplacé par les mots ...
		<b>(amendement n° 23)</b>
Article 20	Article 20	Article 20
Le deuxième alinéa de l'article 46 de la Constitution est ainsi rédigé :	<i>(Alinéa sans modification)</i>	<i>(Alinéa sans modification)</i>

Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte adopté par le Sénat	Propositions de la Commission
<p>« Le projet ou la proposition ne peut, en première lecture, être soumis à la délibération et au vote des assemblées qu'à l'expiration des délais fixés au troisième alinéa de l'article 42. Toutefois, si la procédure accélérée a été déclarée dans les conditions prévues à l'article 45, le projet ou la proposition peut être soumis à la délibération de la première assemblée saisie à l'expiration d'un délai de quinze jours après son dépôt. »</p>	<p>... Toutefois, s'il répond à une situation urgente, le projet ou la proposition ne peut ...</p>	<p>... Toutefois, si la procédure accélérée a été engagée dans les conditions prévues à l'article 45, le projet ...</p>
Article 21	Article 21	Article 21
<p>I. — Le dernier alinéa des articles 47 et 47-1 de la Constitution est supprimé.</p>	<p>I. — <i>Non modifié</i> .....</p>	<p>.....</p>
<p>II. — Après l'article 47-1 de la Constitution, il est inséré un article 47-2 ainsi rédigé :</p>	<p>II. — <i>(Alinéa sans modification)</i></p>	<p>II. — <i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p>« Art. 47-2. — La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens. »</p>	<p>« Art. 47-2. —  ... publiques. Elle exprime son opinion sur la sincérité des comptes de l'État et de la sécurité sociale. Par ...</p>	<p>« Art. 47-2. —  ... publiques. Par ...  <b>(amendement n° 25)</b></p>
Article 22	Article 22	Article 22
<p>L'article 48 de la Constitution est ainsi rédigé :</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p>« Art. 48. — Sans préjudice de l'application des trois derniers alinéas de l'article 28, l'ordre du jour est fixé, dans chaque assemblée, par sa Conférence des Présidents.</p>	<p>« Art. 48. — Sans préjudice des trois ... ... fixé par chaque assemblée.</p>	<p>« Art. 48. — Sans préjudice de l'application des ...</p>
<p>« Deux semaines de séance sur quatre sont réservées par priorité, et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, à l'examen des textes et aux débats</p>	<p>« Un jour de séance par mois est réservé par chaque assemblée aux initiatives des groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'à celles des groupes minoritaires.</p>	<p><b>Alinéa supprimé</b>  « Deux semaines de séance sur quatre sont réservées par priorité, et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, à l'examen des textes et aux débats</p>

Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte adopté par le Sénat	Propositions de la Commission
dont il demande l'inscription à l'ordre du jour.	sont réservées ...	<i>dont il demande l'inscription à l'ordre du jour.</i>
« Une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité, et dans l'ordre que la Conférence des Présidents a fixé, au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques, sous réserve de l'examen des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale.	<b>Alinéa supprimé</b>	<b>Maintien de la suppression</b>
« En outre, l'examen des projets de loi de finances, des projets de loi de financement de la sécurité sociale, des textes transmis par l'autre assemblée depuis six semaines au moins, des projets relatifs aux états de crise et des demandes d'autorisation visées à l'article 35 est, à la demande du Gouvernement, inscrit à l'ordre du jour par priorité.	<b>Alinéa supprimé</b>	<i>« En outre, l'examen des projets de loi de finances, des projets de loi de financement de la sécurité sociale et, sous réserve des dispositions de l'alinéa suivant, des textes transmis par l'autre assemblée depuis six semaines au moins, des projets relatifs aux états de crise et des demandes d'autorisation visées à l'article 35 est, à la demande du Gouvernement, inscrit à l'ordre du jour par priorité.</i>
« Un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par la Conférence des Présidents à l'initiative des groupes parlementaires qui ne disposent pas de la majorité au sein de cette dernière.	<b>Alinéa supprimé</b>	<i>« Une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité et dans l'ordre fixé par chaque assemblée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques.</i>
« Une séance par semaine au moins, y compris pendant les sessions extraordinaires prévues à l'article 29, est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement. »	<i>(Alinéa sans modification)</i>	<i>« Un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'à celle des groupes minoritaires.</i>
	<i>(Alinéa sans modification)</i>	<i>(Alinéa sans modification)</i>
	<i>« Une assemblée saisie d'une proposition de loi adoptée par l'autre assemblée dont le Gouvernement n'a pas demandé l'inscription à l'ordre du jour prioritaire délibère sur ce texte dans les six mois. Ce délai est suspendu pendant l'interruption des travaux parlementaires. »</i>	<b>Alinéa supprimé</b> <b>(amendement n° 26 rectifié)</b>



Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte adopté par le Sénat	Propositions de la Commission
Article 23	Article 23	Article 23
Le troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution est ainsi modifié :	La première phrase du troisième ... ainsi rédigé :	Le troisième ... ainsi modifié :
1° Dans la première phrase, le mot : « texte » est remplacé par les mots : « projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale » ;	« Le Premier ministre peut, après délibération du Conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale ou, après consultation de la Conférence des Présidents de l'Assemblée nationale, sur tout autre projet ou proposition de loi. »	1° Dans la première phrase, le mot : « texte » est remplacé par les mots : « projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale » ;
1° <i>bis (nouveau)</i> Dans la deuxième phrase, le mot : « texte » est remplacé par le mot : « projet » ;	<b>Alinéa supprimé</b>	2° Dans la deuxième phrase, le mot : « texte » est remplacé par le mot : « projet » ;
2° Il est ajouté une phrase ainsi rédigée :	<b>Alinéa supprimé</b>	3° Il est ajouté une phrase ainsi rédigée :
« Le Premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session. »	<b>Alinéa supprimé</b>	« Le Premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session. »
Article 23 <i>bis (nouveau)</i>	Article 23 <i>bis</i>	Article 23 <i>bis</i>
Après l'article 50 de la Constitution, il est inséré un article 50-1 ainsi rédigé :	<b>Supprimé</b>	Après l'article 50 de la Constitution, il est inséré un article 50-1 ainsi rédigé :
« Art. 50-1. — Devant l'une ou l'autre des assemblées, le Gouvernement peut, de sa propre initiative ou à la demande d'un groupe parlementaire au sens de l'article 51-1, faire une déclaration à caractère thématique qui donne lieu à débat et peut faire l'objet d'un vote sans engager sa responsabilité. »	« Art. 50-1. — Devant l'une ou l'autre des assemblées, le Gouvernement peut, de sa propre initiative ou à la demande d'un groupe parlementaire au sens de l'article 51-1, faire, sur un sujet déterminé, une déclaration qui donne lieu à débat et peut, s'il le décide, faire l'objet d'un vote sans engager sa responsabilité. »	
Article 24	Article 24	Article 24
Après l'article 51 de la Constitution, il est inséré un article 51-1 ainsi rédigé :	<i>(Alinéa sans modification)</i>	<i>(Sans modification)</i>

(amendement n° 27)

(amendement n° 28)

Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte adopté par le Sénat	Propositions de la Commission
<p>« Art. 51-1. — Le règlement de chaque assemblée détermine les droits des groupes parlementaires constitués en son sein. Il reconnaît à ceux d'entre eux qui n'ont pas déclaré participer de la majorité de l'assemblée concernée, des droits spécifiques. »</p>	<p>« Art. 51-1. — ... reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires. »</p>	<p>Article 24 bis <b>Supprimé</b> (amendement n° 29)</p>
Article 25	<p>Article 24 bis (nouveau)</p> <p><i>Dans l'article 54 de la Constitution, après les mots : « soixante sénateurs », sont insérés les mots : « ou par un groupe parlementaire ».</i></p> <p>Article 24 ter (nouveau)</p> <p><i>Dans la Constitution, les mots : « Conseil constitutionnel » sont remplacés par les mots : « Cour constitutionnelle ».</i></p>	<p>Article 24 bis <b>Supprimé</b> (amendement n° 30)</p>
<p>Le premier alinéa de l'article 56 de la Constitution est complété par deux phrases ainsi rédigées :</p>	Article 25	Article 25
<p>« La procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 est applicable à ces nominations. Les nominations effectuées par le président de chaque assemblée sont soumises au seul avis de la commission permanente compétente de l'assemblée concernée. »</p>	<p>I. — Le ...</p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p>II (nouveau). — <i>Le deuxième alinéa du même article est supprimé.</i></p>	<p>I. — <i>(Sans modification)</i></p> <p>II. — <b>Supprimé</b> (amendement n° 31)</p>
	<p>Article 25 bis (nouveau)</p> <p>Dans le premier alinéa de l'article 61 de la Constitution, après le mot : « promulgation, », sont insérés les mots : « les propositions de loi mentionnées à l'article 11 avant qu'elles ne soient soumises au référendum, ».</p>	<p>Article 25 bis <i>(Sans modification)</i></p>
	<p>Article 25 ter (nouveau)</p> <p><i>Le deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution est complété par les mots : « ou par un groupe parlementaire ».</i></p>	<p>Article 25 ter <b>Supprimé</b> (amendement n° 32)</p>

Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte adopté par le Sénat	Propositions de la Commission
Article 26	Article 26	Article 26
Après l'article 61 de la Constitution, il est inséré un article 61-1 ainsi rédigé :	<i>(Alinéa sans modification)</i>	<i>(Sans modification)</i>
« Art. 61-1. — Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé.	« Art. 61-1. — <i>(Alinéa sans modification)</i>	
« Une loi organique détermine les conditions et réserves d'application du présent article. »	... conditions d'application ...	
Article 28	Article 28	Article 28
L'article 65 de la Constitution est ainsi rédigé :	<i>(Alinéa sans modification)</i>	<i>(Sans modification)</i>
« Art. 65. — Le Conseil supérieur de la magistrature comprend une formation compétente à l'égard des magistrats du siège, une formation compétente à l'égard des magistrats du parquet et une formation plénière.	« Art. 65. —  ... siège et une formation ... ... parquet.	
« La formation compétente à l'égard des magistrats du siège est présidée par le premier président de la Cour de cassation. Elle comprend, en outre, cinq magistrats du siège et un magistrat du parquet, un conseiller d'État désigné par le Conseil d'État, un avocat, un professeur des universités ainsi que cinq personnalités qualifiées qui ne sont ni membres du Parlement ni magistrats de l'ordre judiciaire, désignées respectivement par le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat, le Défenseur des droits des citoyens et le Président du Conseil économique et social. La procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 est applicable aux nominations des personnalités qualifiées. Les nominations effectuées par le président de chaque assemblée du Parlement sont	... avocat ainsi que six personnalités qualifiées qui n'appartiennent ni au Parlement, ni à l'ordre judiciaire, ni à l'ordre administratif. Le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat désignent chacun deux personnalités. La procédure ...	

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale**

soumises au seul avis de la commission permanente compétente de l'assemblée concernée.

« La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet est présidée par le procureur général près la Cour de cassation. Elle comprend, en outre, cinq magistrats du parquet et un magistrat du siège ainsi que le conseiller d'État, l'avocat, le professeur des universités et les cinq personnalités mentionnés à l'alinéa précédent.

« La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège fait des propositions pour les nominations des magistrats du siège à la Cour de cassation, pour celles de premier président de cour d'appel et pour celles de président de tribunal de grande instance. Les autres magistrats du siège sont nommés sur son avis conforme. Elle statue comme conseil de discipline des magistrats du siège.

« La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet donne son avis sur les nominations et les sanctions disciplinaires qui concernent les magistrats du parquet.

« Le Conseil supérieur de la magistrature se réunit en formation plénière pour répondre aux demandes d'avis formulées par le Président de la Répu-

**Texte adopté par le Sénat**

... l'assemblée intéressée.

... siège, ainsi que le conseiller d'État, l'avocat et les six personnalités mentionnés au deuxième alinéa.

... conforme.

... nominations qui concernent ...

« La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège statue comme conseil de discipline des magistrats du siège. Elle comprend alors, outre les membres visés au deuxième alinéa, le magistrat du siège appartenant à la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet.

« La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet donne son avis sur les sanctions disciplinaires qui les concernent. Elle comprend alors, outre les membres visés au troisième alinéa, le magistrat du parquet appartenant à la formation compétente à l'égard des magistrats du siège.

**Propositions de la Commission**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale**

blique au titre de l'article 64. Il se prononce, dans la même formation, sur les questions intéressant la déontologie des magistrats ainsi que sur toute question relative au fonctionnement de la justice dont le saisit le garde des sceaux. La formation plénière comprend trois des cinq magistrats du siège mentionnés au deuxième alinéa, trois des cinq magistrats du parquet mentionnés au troisième alinéa ainsi que le conseiller d'État, l'avocat, le professeur des universités et les cinq personnalités qualifiées mentionnés au deuxième alinéa. Elle est présidée par le premier président de la Cour de cassation. Le procureur général près ladite cour supplée le premier président de la Cour de cassation.

« Sauf en matière disciplinaire, le ministre de la justice peut assister aux séances des formations du Conseil supérieur de la magistrature.

« Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article. Elle définit également les conditions dans lesquelles le Conseil supérieur de la magistrature peut être saisi par un justiciable. »

Article 30

L'article 70 de la Constitution est ainsi rédigé :

« Art. 70. — Le Conseil économique, social et environnemental peut être consulté par le Gouvernement sur tout problème de caractère économique ou social ou relatif à l'environnement. Tout plan ou tout projet de loi de programmation à caractère économique ou social lui est soumis pour avis. »

**Texte adopté par le Sénat**

questions relatives à la déontologie ...  
... saisit le ministre de la justice. La formation ...  
alinéa, ainsi que le conseiller d'État, l'avocat et les six personnalités ...  
... cassation, que peut suppléer le procureur général près cette cour.

... peut participer aux ...

« Le Conseil supérieur de la magistrature peut être saisi par un justiciable dans les conditions fixées par une loi organique.

« La loi ...  
article.

Article 30

*(Alinéa sans modification)*

« Art. 70. —  
... Gouvernement et le Parlement sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental. Le Gouvernement peut également le consulter sur les projets de loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques. Tout plan ou tout projet de loi de programmation à caractère économique, social ou environnemental lui est soumis pour avis. »

**Propositions de la Commission**

Article 30

*(Sans modification)*

Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte adopté par le Sénat	Propositions de la Commission
Article 30 <i>quater</i> (nouveau)	Article 30 <i>quater</i>	Article 30 <i>quater</i>
Dans le deuxième alinéa de l'article 72-3 de la Constitution, après le mot : « Mayotte, », sont insérés les mots : « Saint-Barthélemy, Saint-Martin, ».	L'article 72-3 de la Constitution est ainsi modifié :	<i>(Alinéa sans modification)</i>
	1° Dans le deuxième alinéa, après ...	1° <i>(Sans modification)</i>
	2° <i>(nouveau)</i> Le dernier alinéa est complété par les mots : « et de l'île de Clipperton ».	2° ... de Clipperton ». <b>(amendement n° 33)</b>
	Article 30 <i>quinquies</i> (nouveau)	Article 30 <i>quinquies</i>
	L'article 73 de la Constitution est ainsi modifié :	<i>(Alinéa sans modification)</i>
	1° À la fin du deuxième alinéa, les mots : « par la loi » sont remplacés par les mots : « , selon le cas, par la loi ou par décret » ;	1° ... par le règlement » ;
	2° Dans le troisième alinéa, les mots : « par la loi » sont remplacés par les mots : « , selon le cas, par la loi ou par décret, » et, après les mots : « de la loi », sont ajoutés les mots : « ou du décret ».	... par le règlement, » et ... du règlement ». <b>(amendement n° 34)</b>
		<i>Article additionnel</i>
		<i>Le cinquième alinéa de l'article 74 de la Constitution est complété par les mots : « ainsi que les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres de l'assemblée délibérante ».</i>
		<b>(amendement n° 35)</b>
	Article 30 <i>sexies</i> (nouveau)	Article 30 <i>sexies</i>
	Le premier alinéa de l'article 74-1 de la Constitution est ainsi rédigé :	<i>(Alinéa sans modification)</i>

Texte adopté par  
l'Assemblée nationale

Texte adopté par le Sénat

Propositions de la Commission

« Dans les collectivités d'outre-mer visées à l'article 74, en Nouvelle-Calédonie, dans les Terres australes et antarctiques françaises et à Clipperton, le Gouvernement peut, dans les matières qui demeurent de la compétence de l'État, étendre *par ordonnances*, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de nature législative en vigueur en métropole ou adapter les dispositions de nature législative en vigueur à l'organisation particulière de la collectivité concernée, sous réserve que la loi n'ait pas expressément exclu, pour les dispositions en cause, le recours à cette procédure. »

... article 74 et en Nouvelle-Calédonie, le Gouvernement ... peut, *par ordonnances*, dans ... étendre, avec ...

(amendements n<sup>os</sup> 36 et 37)

*Article additionnel*

Après l'article 75 de la Constitution, il est inséré un article 75-1 ainsi rédigé :

« Art. 75-1. — Les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France. »

(amendement n<sup>o</sup> 38)

*Article additionnel*

Dans le quatrième alinéa de l'article 77 de la Constitution, après le mot : « électoral », sont insérés les mots : « ainsi qu'aux conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes ».

(amendement n<sup>o</sup> 39)

Article 31

Après le titre XI de la Constitution, il est inséré un titre XI *bis* ainsi rédigé :

« Titre XI *bis*

« Le Défenseur des droits des citoyens

Article 31

*(Alinéa sans modification)*

*(Alinéa sans modification)*

« Le Défenseur des droits

« Art. 71-1. — Le Défenseur des droits veille au respect des droits et libertés par les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établis-

Article 31

*(Sans modification)*

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale**

« Art. 71-1. — Toute personne s'estimant lésée par le fonctionnement d'un service public peut, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique, adresser une réclamation au Défenseur des droits des citoyens.

« Une loi organique définit les modalités d'intervention du Défenseur des droits des citoyens, ainsi que les autres attributions dont il est investi. Elle détermine les conditions dans lesquelles il peut être assisté pour l'exercice de certaines de ses attributions.

« Le Défenseur des droits des citoyens est nommé par le Président de la République pour un mandat de six ans non renouvelable après application de la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13. Ses fonctions sont incompatibles avec celles de membre du Gouvernement et de membre du Parlement. Les autres incompatibilités sont fixées par la loi organique. »

**Texte adopté par le Sénat**

sements publics, ainsi que par tout organisme investi d'une mission de service public, ou à l'égard duquel la loi organique lui attribue des compétences.

« Il peut être saisi, dans les conditions prévues par la loi organique, par toute personne s'estimant lésée par le fonctionnement d'un service public ou d'un organisme visé au premier alinéa. Il peut se saisir d'office.

« La loi organique définit les attributions et les modalités d'intervention du Défenseur des droits. Elle détermine ...

... assisté par un collègue pour l'exercice ...

« Le Défenseur des droits est nommé ...

... renouvelable, après ...

« Le Défenseur des droits rend compte de son activité au Président de la République et au Parlement. »

*Article 31 bis (nouveau)*

I. — Dans le titre XIV de la Constitution, il est rétabli un article 87 ainsi rédigé :

« Art. 87. — La République participe à la construction d'un espace de solidarité ayant le français en partage, au service de la diversité culturelle et linguistique, de la paix, de la démocratie et du développement. »

II. — L'intitulé du titre XIV de la Constitution est ainsi rédigé :

« De la francophonie et des accords d'association ».

**Propositions de la Commission**

*Article 31 bis*

I. — *(Alinéa sans modification)*

« Art. 87. — ... participe au développement de la solidarité et de la coopération entre les États et les peuples ayant le français en partage. »

**(amendement n° 40)**

II. — *(Sans modification)*



Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte adopté par le Sénat	Propositions de la Commission
Article 32	Article 32	Article 32
L'article 88-4 de la Constitution est ainsi rédigé :	<i>(Alinéa sans modification)</i>	<i>(Alinéa sans modification)</i>
« Art. 88-4. — Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne.	« Art. 88-4. — <i>(Alinéa sans modification)</i>	« Art. 88-4. — <i>(Alinéa sans modification)</i>
« Selon des modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, sur les projets ou propositions mentionnés à l'alinéa précédent, ainsi que sur tout document émanant d'une institution de l'Union européenne.	résolutions européennes peuvent ... ... mentionnés au premier alinéa, ainsi ...	<i>(Alinéa sans modification)</i>
« Au sein de chaque assemblée parlementaire est instituée une commission chargée des affaires européennes. »	... institué un comité chargé des ...	... est instituée une commission chargée des ...
Article 33	Article 33	Article 33
Dans l'article 88-5 de la Constitution, après les mots : « Communautés européennes », sont insérés les mots : « , lorsque la population de cet État représente plus de cinq pour cent de la population de l'Union, ».	<i>L'article 88-5 de la Constitution est ainsi rédigé :</i>	<b>Supprimé</b> <b>(amendement n° 42 et adoption de l'amendement n° 1 de Mme Marland-Militello)</b>
	« Art. 88-5. — <i>Tout projet de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un État à l'Union européenne et aux Communautés européennes est adopté selon la procédure prévue aux deuxième et troisième alinéas de l'article 89. »</i>	
	Article 33 bis (nouveau) Après la première phrase du deuxième alinéa de l'article 89 de la Constitution, il est inséré une phrase ainsi rédigée :	Article 33 bis Dans la première ... ... l'article 89 de la Constitution, après le mot : « être », sont insérés les mots : « examiné dans les conditions de délai fixées au troisième alinéa de l'article 42 et ».
	« Les délais prévus au troisième alinéa de l'article 42 sont applicables. »	<b>(amendement n° 43)</b>

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale**

Article 34

I. — Les articles 13, 17, le dernier alinéa de l'article 25, les articles 39, 44, 56, 61-1, 65, 69 et 71-1 de la Constitution, dans leur rédaction résultant de la présente loi constitutionnelle, entrent en vigueur dans les conditions fixées par les lois et lois organiques nécessaires à leur application.

II. — Les articles 41, 42, 43, 45, 46, 48, 49 et 50-1 de la Constitution, dans leur rédaction résultant de la présente loi constitutionnelle, entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2009.

Toutefois, les articles 42, 45 et 46 de la Constitution, dans leur rédaction antérieure à la présente loi constitutionnelle, demeurent applicables à la discussion et à l'adoption des projets et propositions de loi dont l'examen en commission, en première lecture devant la première assemblée saisie, a commencé avant le 1<sup>er</sup> janvier 2009.

III. — Les dispositions de l'article 24 de la Constitution relatives à l'élection des sénateurs, dans leur rédaction résultant de la présente loi constitutionnelle, s'appliquent à compter du deuxième renouvellement partiel du Sénat suivant sa publication.

IV. — Les dispositions de l'article 25 de la Constitution relatives au caractère temporaire du remplacement des députés et sénateurs acceptant des fonctions gouvernementales, dans leur rédaction résultant de la présente loi constitutionnelle, s'appliquent aux députés et sénateurs ayant accepté de telles fonctions antérieurement à la date d'entrée en vigueur de la loi organique prévue à cet article si, à cette même date, ils exercent encore ces fonctions et que le mandat parlementaire pour lequel ils avaient été élus n'est pas encore expiré.

**Texte adopté par le Sénat**

Article 34

I. — ... articles 39, 56...

II. — Les articles 34-1, 42... et 49 de la Constitution...

... 1<sup>er</sup> mars 2009.

**Alinéa supprimé**

**III. — Supprimé**

IV. — *Non modifié*.....

**Propositions de la Commission**

Article 34

I. — ... articles 11, 13 ...  
... articles 39, 44, 56, 61-1, 65, 69, 71-1 et 73 de la ...

**(amendements n<sup>os</sup> 44, 45 et 46)**

II. — ... 48, 49 et 50-1 de la ...

**(amendement n<sup>o</sup> 47)**

**Maintien de la suppression**

**III. — Maintien de la suppression**

.....

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale**

Article 35

I. — À compter de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé le 13 décembre 2007, le titre XV de la Constitution est ainsi modifié :

1° Dans le premier alinéa de l'article 88-4, les mots : « les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne » sont remplacés par les mots : « les projets d'actes législatifs européens et les autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne » ;

2° Dans l'article 88-5, les mots : « et aux Communautés européennes » sont supprimés ;

3° (*nouveau*) Les deux derniers alinéas de l'article 88-6 sont ainsi rédigés :

« À cette fin, des résolutions peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, selon des modalités d'initiative et de discussion fixées par le règlement de chaque assemblée.

« À la demande de soixante députés ou de soixante sénateurs, l'Assemblée nationale ou le Sénat peuvent former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne contre un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité. Ce recours est transmis à la Cour de justice de l'Union européenne par le Gouvernement. »

II. — Sont abrogés l'article 4 de la loi constitutionnelle n° 2005-204 du 1<sup>er</sup> mars 2005 modifiant le titre XV de la Constitution ainsi que les 3° et 4° de l'article 2 de la loi constitutionnelle n° 2008-103 du 4 février 2008 modifiant le titre XV de la Constitution.

**Texte adopté par le Sénat**

Article 35

I. — (*Alinéa sans modification*)

1° (*Sans modification*)

2° (*Sans modification*)

3° **Supprimé**

II. — *Non modifié*.....

**Propositions de la Commission**

Article 35

I. — (*Alinéa sans modification*)

1° (*Sans modification*)

2° (*Sans modification*)

3° *Les deux derniers alinéas de l'article 88-6 sont ainsi rédigés :*

*« À cette fin, des résolutions peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, selon des modalités d'initiative et de discussion fixées par le règlement de chaque assemblée.*

*« À la demande de soixante députés ou de soixante sénateurs, l'Assemblée nationale ou le Sénat forme un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne contre un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité. Ce recours est transmis à la Cour de justice de l'Union européenne par le Gouvernement. »*

**(amendement n° 48)**

II. — Sont abrogés les 3° et 4°

**(amendement n° 49)**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale**

—  
III. — **Supprimé**

**Texte adopté par le Sénat**

—  
III. — L'article 88-5 de la Constitution, dans sa rédaction résultant tant de l'article 33 de la présente loi que du 2° du I du présent article, n'est pas applicable aux adhésions faisant suite à une conférence intergouvernementale dont la convocation a été décidée par le Conseil européen avant le 1<sup>er</sup> juillet 2004.

**Propositions de la Commission**

—  
III. — *(Sans modification)*

## AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

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

#### **Amendement n° 3 présenté par M. Patrice Debray :**

Avant l'alinéa 1 de cet article, insérer l'alinéa suivant :

« I A. — Dans la deuxième phrase de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, après le mot : "assure", sont insérés les mots : "la dignité humaine et". »

#### **Amendement présenté par M. Noël Mamère :**

Avant l'alinéa 1 de cet article, insérer l'alinéa suivant :

« I A. — Dans la deuxième phrase de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, après les mots : "d'origine," sont insérés les mots : "de sexe, d'orientation sexuelle," »

#### **Amendement présenté par M. Victorin Lurel et les commissaires membres du groupe Socialiste, Radical, Citoyen et divers gauche :**

Avant l'alinéa 1 de cet article, insérer l'alinéa suivant :

« I A. — Dans la deuxième phrase de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, les mots : "d'origine, de race" sont remplacés par le mot : "d'origines". »

#### **Amendement présenté par M. Noël Mamère :**

Dans le deuxième alinéa de cet article, substituer au mot : « favorise » le mot : « assure ».

### *Après l'article 1<sup>er</sup> B*

#### **Amendement présenté par M. Victorin Lurel et les commissaires membres du groupe Socialiste, Radical, Citoyen et divers gauche :**

Insérer l'article suivant :

« Le premier alinéa de l'article 2 de la Constitution est complété par les mots : "dans le respect des langues régionales qui font partie de notre patrimoine". »

#### **Amendements présentés par M. Noël Mamère :**

Insérer l'article suivant :

« Le premier alinéa de l'article 2 de la Constitution est complété par une phrase ainsi rédigée :

« "Les langues régionales appartiennent à son patrimoine." »

### *Article 2*

#### **Amendement présenté par M. Noël Mamère :**

Dans l'alinéa 2 de cet article, supprimer le mot : « consécutifs ».

### *Article 3 bis*

#### **Amendement présenté par M. Christian Vanneste :**

Après l’alinéa 2 de cet article, insérer les deux alinéas suivants :

« 1° *bis* Le premier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :

« "Il en est de même lorsque le projet de loi contient une proposition d’importance nationale telle que la volonté du peuple à son sujet devrait être consultée." »

#### **Amendement présenté par M. Arnaud Montebourg et les commissaires membres du groupe Socialiste, Radical, Citoyen et divers gauche :**

I. — Dans l’alinéa 6 de cet article, substituer aux mots : « fixé par une loi organique » les mots : « de six mois ».

II. — Supprimer les alinéas 7 et 8 de cet article.

### *Article 4*

#### **Amendements présentés par M. Arnaud Montebourg et les commissaires membres du groupe Socialiste, Radical, Citoyen et divers gauche :**

• Dans l’alinéa 2 de cet article, après le mot : « Nation », insérer les mots : « , notamment les emplois de direction des différentes autorités de régulation, ».

• Après le mot : « public », rédiger ainsi la fin de l’alinéa 2 de cet article : « conforme d’une commission, désignée en début de législature, constituée paritairement de membres des deux assemblées du Parlement, à la proportionnelle des groupes parlementaires tels que mentionnés à l’article 51-1. Cette commission statue à la majorité des trois-cinquièmes. »

#### **Amendements présentés par M. Noël Mamère :**

• Dans l’alinéa 2 de cet article, supprimer les mots : « d’une commission mixte paritaire issue ».

• Compléter l’alinéa 2 de cet article par les mots : « , après audition publique de la personne envisagée pour l’emploi ou la fonction ».

### *Article 6*

#### **Amendement présenté par M. Noël Mamère :**

Rédiger ainsi cet article :

« L’article 17 de la Constitution est abrogé. »

### *Article 9*

#### **Amendement présenté par M. Noël Mamère :**

Compléter l’alinéa 4 de cet article par les deux phrases suivantes :

« Un dixième d’entre eux au moins est élu au scrutin de liste à la représentation proportionnelle intégrale, dans les conditions prévues par une loi organique. Cette disposition est applicable à compter de la quatorzième législature. »

**Amendement présenté par M. Arnaud Montebourg et les commissaires membres du groupe Socialiste, Radical, Citoyen et divers gauche :**

Rédiger ainsi l'alinéa 5 de cet article :

« Les sénateurs sont élus au suffrage indirect. Le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales de la République en fonction de leur population. »

**Amendement présenté par M. Noël Mamère :**

Au début de la seconde phrase de l'alinéa 5 de cet article, substituer au mot : « Il » les mots : « Pour assurer le respect de l'égalité du suffrage, il ».

**Amendement présenté par M. Arnaud Montebourg et les commissaires membres du groupe Socialiste, Radical, Citoyen et divers gauche [retiré] :**

Compléter l'alinéa 6 de cet article par la phrase suivante :

« Les députés représentant les Français établis hors de France sont élus au scrutin proportionnel. »

*Article 10*

**Amendement présenté par M. Bernard Derosier et les commissaires membres du groupe Socialiste, Radical, Citoyen et divers gauche :**

Supprimer l'alinéa 2 de cet article.

**Amendements présentés par M. Noël Mamère :**

• I. — Dans l'alinéa 4 de cet article, substituer aux mots : « dont la loi fixe la composition et les règles d'organisation et de fonctionnement » les mots : « dont la composition et les règles d'organisation et de fonctionnement sont fixées par une loi organique ».

II. — Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« La loi organique visée à l'alinéa précédent définit les conditions dans lesquelles une délimitation des circonscriptions électorales intervient tous les dix ans à compter de son entrée en vigueur. »

• Dans l'alinéa 4 de cet article, substituer aux mots : « dont la loi fixe la composition et les règles d'organisation et de fonctionnement » les mots : « dont la composition et les règles d'organisation et de fonctionnement sont fixées par une loi organique ».

**Amendements présentés par M. Arnaud Montebourg et les commissaires membres du groupe Socialiste, Radical, Citoyen et divers gauche :**

I. — Dans l'alinéa 4 de cet article, après le mot : « délimitant », insérer les mots : « pour une durée de dix ans, ».

II. — Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« Les membres de cette commission indépendante sont nommés après avis conforme d'une commission mixte paritaire issue des commissions permanentes compétentes de chaque assemblée statuant à la majorité des trois cinquièmes. »

**Amendements présentés par M. Jean-Jacques Urvoas et les commissaires membres du groupe Socialiste, Radical, Citoyen et divers gauche :**

• Compléter cet article par les deux alinéas suivants :

« L'article 25 de la Constitution est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« "Le mandat parlementaire de député est incompatible avec l'exercice de tout autre mandat ou fonction électif. Cette disposition est applicable à compter de la quatorzième législature." »

- Compléter cet article par les deux alinéas suivants :

« L'article 25 de la Constitution est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« "Le mandat parlementaire de député est incompatible avec l'exercice de tout mandat de maire dans une commune de plus de 20 000 habitants, de fonction de président de conseil général ou de conseil régional, de toute fonction de représentation professionnelle à caractère national et de tout emploi public ou de toute activité professionnelle. Cette disposition est applicable à compter de la quatorzième législature." »

### *Article 10 bis*

**Amendements identiques présentés par M. Bertrand Pancher et M. Arnaud Montebourg et les commissaires membres du groupe Socialiste, Radical, Citoyen et divers gauche :**

Rétablir cet article dans la rédaction suivante :

« L'article 33 de la Constitution est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« "Les auditions auxquelles procèdent les commissions instituées au sein de chaque assemblée sont publiques, sauf si celles-ci en décident autrement." »

**Amendement présenté par M. Bertrand Pancher :**

Rétablir cet article dans la rédaction suivante :

« L'article 33 de la Constitution est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« "L'examen des projets ou des propositions de loi effectué au sein de la commission saisie en application de l'article 43 est public." »

### *Article 11*

**Amendement présenté par M. Noël Mamère :**

Dans l'alinéa 6 de cet article, rétablir le 4° dans la rédaction suivante :

« 4° Après le onzième alinéa de l'article 34 de la Constitution, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« "La loi garantit l'indépendance des médias. À cette fin, elle interdit les concentrations excessives et fixe les règles concernant la détention directe ou indirecte du capital ou des droits de vote d'une publication de presse, d'une station de radio ou d'une chaîne ou d'un service de télévision par une personne morale ou physique dont l'activité dépend de commandes publiques. Elle garantit également la nomination des présidents des entreprises publiques de l'audiovisuel par le Conseil supérieur de l'audiovisuel." »

**Amendement présenté par M. Arnaud Montebourg et les commissaires membres du groupe Socialiste, Radical, Citoyen et divers gauche :**

Supprimer la seconde phrase de l'alinéa 13 de cet article.

### *Article 12*

**Amendement présenté par M. Christian Vanneste :**

Supprimer cet article.



**Amendement présenté par M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur [retiré] :**

Substituer à l'alinéa 2 de cet article les deux alinéas suivants :

« Art. 34-1. — Les assemblées peuvent voter des résolutions dans les conditions fixées par la loi organique.

« Les propositions de résolutions sont irrecevables et ne peuvent être inscrites à l'ordre du jour lorsque le Gouvernement estime que leur adoption ou leur rejet serait de nature à mettre en cause sa responsabilité ou qu'elles portent injonction. »

*Article 13*

**Amendement présenté par M. Arnaud Montebourg et les commissaires membres du groupe Socialiste, Radical, Citoyen et divers gauche :**

Compléter la deuxième phrase de l'alinéa 2 de cet article par les mots : « et les effectifs engagés ».

**Amendement présenté par M. Noël Mamère :**

Rédiger ainsi la dernière phrase de l'alinéa 2 de cet article :

« Cette information doit donner lieu à un débat qui est suivi d'un vote pour permettre l'intervention ou son prolongement pour une durée supérieure à sept jours. »

**Amendement présenté par M. Arnaud Montebourg et les commissaires membres du groupe Socialiste, Radical, Citoyen et divers gauche :**

Après le mot : « débat », rédiger ainsi la fin de l'alinéa 2 de cet article : « , éventuellement suivi d'un vote qui est de droit lorsqu'il est demandé par un groupe parlementaire au sens de l'article 51-1. »

**Amendement présenté par M. Noël Mamère :**

I. — Après l'alinéa 3 de cet article, insérer l'alinéa suivant :

« À l'expiration d'un délai de six mois après la première autorisation de prolongation de l'intervention, le gouvernement soumet toute nouvelle prolongation à l'autorisation du Parlement, dans les conditions fixées à l'alinéa précédent. Cette autorisation devra intervenir, pour toute prolongation ultérieure, tous les six mois dans les mêmes conditions. »

II. — Dans le dernier alinéa de cet article, substituer aux mots : « du délai de quatre mois » les mots : « des délais mentionnés aux alinéas précédents ».

**Amendements présentés par M. Arnaud Montebourg et les commissaires membres du groupe Socialiste, Radical, Citoyen et divers gauche :**

- Rédiger ainsi l'alinéa 4 de cet article :

« Afin d'assurer le respect des délais fixés dans le présent article, les assemblées se réunissent, si besoin est, de plein droit en session extraordinaire, par dérogation aux dispositions de l'article 29. En cas de refus du Sénat, le gouvernement peut demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. »

- Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« Le Gouvernement informe le Parlement du contenu des accords de défense et de coopération militaire en vigueur, dans les conditions fixées par le règlement intérieur des assemblées. »

### *Article 14*

#### **Amendement présenté par M. Arnaud Montebourg et les commissaires membres du groupe Socialiste, Radical, Citoyen et divers gauche :**

I. — Rédiger ainsi l'alinéa 5 de cet article :

« Dans les conditions prévues par la loi, le président d'une assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'État, en vue de son examen en commission, une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette assemblée. »

II. — Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« Les avis rendus par le Conseil d'État sur les projets de loi comme sur les propositions de loi sont rendus publics. »

### *Article 16*

#### **Amendements présentés par M. Arnaud Montebourg et les commissaires membres du groupe Socialiste, Radical, Citoyen et divers gauche :**

- Supprimer l'alinéa 3 de cet article.
- Après le mot : « crise », supprimer la fin de l'alinéa 5 de cet article.

#### **Amendement présenté par M. Bernard Derosier et les commissaires membres du groupe Socialiste, Radical, Citoyen et divers gauche :**

Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« Dans les cas prévus à l'alinéa précédent, les délais mentionnés au quatrième alinéa sont rapportés à huit jours. »

### *Article 17*

#### **Amendement présenté par M. Arnaud Montebourg et les commissaires membres du groupe Socialiste, Radical, Citoyen et divers gauche :**

Substituer au mot : « huit » le mot : « dix ».

### *Article 18*

#### **Amendements présentés par M. Arnaud Montebourg et les commissaires membres du groupe Socialiste, Radical, Citoyen et divers gauche :**

- Supprimer cet article.
- Rédiger ainsi cet article :

« L'article 44 de la Constitution est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« "Le Gouvernement ne peut introduire, par amendement à un projet de loi, de dispositions nouvelles autres que celles qui sont en relation directe avec une des dispositions du texte en discussion ou dont l'adoption est soit justifiée par des exigences de caractère constitutionnel, soit nécessitée par la coordination avec d'autres textes en cours d'examen au Parlement. Ces dispositions ne s'appliquent pas aux projets de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale." »

**Amendement présenté par M. Noël Mamère :**

Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« II. — Le troisième alinéa de l'article 44 de la Constitution est supprimé. »

*Article 19*

**Amendement présenté par M. Bernard Derosier et les commissaires membres du groupe Socialiste, Radical, Citoyen et divers gauche :**

Après l'alinéa 2 de cet article, insérer les deux alinéas suivants :

« Le premier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Lors de l'examen des projets ou propositions de lois, le temps de parole lors de la discussion générale est réparti également entre groupes parlementaires tels que mentionnés à l'article 51-1." »

**Amendements présentés par M. Arnaud Montebourg et les commissaires membres du groupe Socialiste, Radical, Citoyen et divers gauche :**

- Supprimer l'alinéa 4 de cet article.
- Dans l'alinéa 5 de cet article, substituer aux mots : « les présidents des deux assemblées agissant conjointement, ont » les mots : « le président de l'assemblée dont elle émane ».

**Amendement présenté par M. Noël Mamère :**

Compléter cet article par les deux alinéas suivants :

« 3° Après le deuxième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« "La réunion d'une commission mixte paritaire ne peut intervenir si un projet ou une proposition de loi a été rejeté devant l'Assemblée nationale par l'adoption d'une motion de procédure conformément au règlement de cette assemblée." »

**Amendement présenté par M. Bernard Derosier et les commissaires membres du groupe Socialiste, Radical, Citoyen et divers gauche :**

Compléter cet article par les deux alinéas suivants :

« 3° Après le deuxième alinéa de cet article, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« "Le Gouvernement ne peut pas déclarer la procédure accélérée plus de cinq fois par session ordinaire." »

*Article 20*

**Amendement présenté par M. Arnaud Montebourg et les commissaires membres du groupe Socialiste, Radical, Citoyen et divers gauche :**

Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« L'avant-dernier alinéa de l'article 46 de la Constitution est supprimé. »

### *Article 22*

#### **Amendements présentés par M. Arnaud Montebourg et les commissaires membres du groupe Socialiste, Radical, Citoyen et divers gauche :**

- Rédiger ainsi l'alinéa 3 de cet article :

« L'ordre du jour des assemblées comporte pour un tiers la discussion des projets de loi déposés par le Gouvernement et des propositions de loi acceptées par lui, pour un tiers les propositions de loi des groupes parlementaires qui ont déclaré leur appartenance à la majorité qui soutient le Gouvernement et pour un tiers les propositions de loi de ceux qui ne l'ont pas déclarée. »

- Rédiger ainsi l'alinéa 3 de cet article :

« Deux semaines de séance sur quatre sont réservées par priorité, et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, à l'examen des textes et aux débats dont il demande l'inscription à l'ordre du jour. »

- Après le mot : « intéressée », supprimer la fin de l'alinéa 3 de cet article.
- Après l'alinéa 3 de cet article, insérer l'alinéa suivant :

« Une semaine de séance sur quatre est consacrée exclusivement aux fonctions de contrôle du Parlement. »

- Compléter l'alinéa 6 de cet article par les deux phrases suivantes :

« Les questions des membres du parlement sont réparties à égalité entre les groupes parlementaires tels que mentionnés à l'article 51-1. Les réponses du Gouvernement donnent lieu à réplique des auteurs des questions. »

- Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« À la demande de soixante députés ou soixante sénateurs, une commission d'enquête est constituée. Elle est chargée de recueillir des éléments d'information sur des faits déterminés, y compris lorsque ces faits ont donné lieu à des poursuites judiciaires. »

### *Article 23*

#### **Amendements identiques présentés par M. Bertrand Pancher et M. Bernard Derosier et les commissaires membres du groupe Socialiste, Radical, Citoyen et divers gauche :**

Après le mot : « sociale », supprimer la fin de l'alinéa 2 de cet article.

#### **Amendement présenté par M. Bernard Derosier et les commissaires membres du groupe Socialiste, Radical, Citoyen et divers gauche :**

Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« Le Premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session. »

#### *Article 24*

**Amendement présenté par M. Arnaud Montebourg et les commissaires membres du groupe Socialiste, Radical, Citoyen et divers gauche :**

Rédiger ainsi la seconde phrase de l'alinéa 2 de cet article :

« Les dispositions des règlements des assemblées relatives aux droits des parlementaires et des groupes de l'opposition doivent être adoptées à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein de chaque assemblée. »

**Amendement présenté par M. Bernard Derosier et les commissaires membres du groupe Socialiste, Radical, Citoyen et divers gauche :**

Après le mot : « intéressée », supprimer la fin de la seconde phrase de l'alinéa 2 de cet article.

#### *Après l'article 24*

**Amendement présenté par M. Noël Mamère :**

Insérer l'article suivant :

« Après l'article 53-2 de la Constitution, il est inséré un article 53-3 ainsi rédigé :

« *Art. 53-3.* — Dans le respect du premier alinéa de l'article 2, et sous les réserves d'interprétation résultant de la décision du Conseil constitutionnel n° 99-412 DC du 15 juin 1999, la République française peut ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires du Conseil de l'Europe. »

#### *Article 25*

**Amendements présentés par M. Arnaud Montebourg et les commissaires membres du groupe Socialiste, Radical, Citoyen et divers gauche :**

- Rédiger ainsi cet article :

« Après le mot : « République » la fin du premier alinéa de l'article 56 de la Constitution est ainsi rédigée : "après avis conforme d'une commission mixte paritaire issue des commissions permanentes compétentes de chaque assemblée statuant à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Trois membres sont nommés par le Président de l'Assemblée nationale et trois par le Président du Sénat. Les nominations effectuées par le président de chaque assemblée sont soumises à l'avis conforme de la commission permanente de l'assemblée concernée statuant à la majorité des trois cinquièmes." »

- Compléter cet article par les deux alinéas suivants :

« III. — La première phrase du dernier alinéa de l'article 56 est ainsi rédigée :

« "Le président est nommé par ses pairs." »

#### *Article 26*

**Amendement présenté par M. Arnaud Montebourg et les commissaires membres du groupe Socialiste, Radical, Citoyen et divers gauche :**

I. — Dans l'alinéa 2 de cet article, supprimer les mots : « sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation ».

II. — Compléter l'alinéa 2 de cet article par la phrase suivante :

« Une commission des requêtes au sein du Conseil constitutionnel statue sur la recevabilité de la question préjudicielle ainsi introduite. »

### *Article 28*

**Amendement présenté par M. Jean-Yves Le Bouillonnet et les commissaires membres du groupe Socialiste, Radical, Citoyen et divers gauche :**

Rédiger ainsi cet article

« L'article 65 de la Constitution est ainsi rédigé :

« *Art. 65.* — Le Conseil supérieur de la magistrature comprend deux formations, l'une compétente à l'égard des magistrats du siège, l'autre à l'égard des magistrats du parquet.

« Le Conseil supérieur de la magistrature est présidé par un de ses membres non magistrat élu par les deux formations réunies en séance plénière.

« La formation compétente à l'égard des magistrats du siège est présidée par un magistrat du siège élu en son sein. Elle comprend six magistrats du siège et un magistrat du parquet élus, un conseiller d'État désigné par l'assemblée générale du Conseil d'État, un avocat désigné par le Conseil national des barreaux ainsi que cinq personnalités n'appartenant ni au Parlement, ni à l'ordre judiciaire, ni à l'ordre administratif. Une d'entre elles est désignée par le Président de la République après application de la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13. Deux d'entre elles sont désignées respectivement par le Président de l'Assemblée nationale et par le Président du Sénat après application de la même procédure. En cas de partage, le président de la formation a voix prépondérante.

« La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet est présidée par un magistrat du parquet élu en son sein. Elle comprend six magistrats du parquet et un magistrat du siège élus ainsi que le conseiller d'État, l'avocat et les cinq personnalités mentionnés à l'alinéa précédent. En cas de partage, le président de la formation a voix prépondérante.

« La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège fait des propositions pour les nominations des magistrats du siège à la Cour de cassation, pour celles de premier président de cour d'appel et pour celles de président de tribunal de grande instance. Les autres magistrats du siège sont nommés sur son avis conforme.

« Les magistrats du parquet sont nommés sur l'avis conforme de la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet.

« La formation compétente à l'égard des magistrats du siège et la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet statuent respectivement comme conseil de discipline des magistrats du siège et des magistrats du parquet.

« Le ministre de la justice peut être entendu à sa demande par le Conseil supérieur de la magistrature.

« Le Conseil supérieur de la magistrature peut être saisi par le garde des Sceaux, par tout membre du Parlement et par tout magistrat dans les conditions fixées par une loi organique.

« Le Conseil supérieur de la magistrature peut rendre des avis publics.

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

**Amendement présenté par M. Arnaud Montebourg et les commissaires membres du groupe Socialiste, Radical, Citoyen et divers gauche :**

Rédiger ainsi les deux dernières phrases de l'alinéa 3 de cet article :

« Les nominations du Président de la République sont soumises à l'avis conforme d'une commission mixte paritaire issue des commissions permanentes compétentes de chaque assemblée statuant à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Les nominations effectuées par le Président de chaque assemblée du Parlement sont soumises au seul avis de la commission permanente compétente de l'assemblée intéressée statuant à la majorité des trois cinquièmes. »

*Article 31*

**Amendement présenté par M. Philippe Gosselin :**

Dans l'alinéa 3 de cet article, après le mot : « droits », insérer le mot : « fondamentaux ».

**Amendement présenté par M. Christian Vanneste :**

Rédiger ainsi les alinéas 4 et 5 de cet article :

« *Art. 71-1.* — Le Défenseur des droits de l'homme et du citoyen veille au respect des droits et libertés par les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, les entreprises, les associations ainsi que tout organisme investi d'une mission de service public, ou auquel la loi organique attribue des compétences.

« Le Défenseur des droits de l'homme et du citoyen est une autorité administrative indépendante qui peut être saisie, dans les conditions prévues par la loi organique, par toute personne s'estimant lésée ou victime de discriminations prohibées par la loi ou par un engagement international auquel la France est partie. »

**Amendement présenté par M. Philippe Gosselin :**

Rédiger ainsi l'alinéa 5 de cet article :

« Toute personne physique ou morale s'estimant lésée par le fonctionnement d'un service public ou d'établissements chargés d'une mission de service public peut, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique, adresser une réclamation au Défenseur des droits fondamentaux. »

**Amendement présenté par M. Arnaud Montebourg et les commissaires membres du groupe Socialiste, Radical, Citoyen et divers gauche :**

Après le mot : « renouvelable », rédiger ainsi la fin de la première phrase de l'alinéa 7 de cet article : « après avis conforme d'une commission mixte paritaire issue des commissions permanentes compétentes de chaque assemblée statuant à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. »

*Article 31 bis*

**Amendement présenté par M. Christian Vanneste :**

Dans l'alinéa 2 de cet article, substituer aux mots : « au service de la diversité culturelle et linguistique, » les mots : « dans le respect de la diversité culturelle et au service ».

*Article 32*

**Amendement présenté par M. Arnaud Montebourg et les commissaires membres du groupe Socialiste, Radical, Citoyen et divers gauche :**

Compléter le dernier alinéa de cet article par les mots et la phrase suivante : « chargé du contrôle parlementaire dans son domaine de compétence. Les projets d'avis du comité peuvent être inscrits pour un débat en séance publique à la demande de son président. »

*Article 33*

**Amendement n° 2 présenté par M. Axel Poniatowski :**

Après le mot : « adopté », rédiger ainsi la fin de cet article : « , à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la signature du traité, selon la procédure prévue aux deuxième et troisième alinéas de l'article 89.

« Toutefois, un référendum portant sur le projet de loi mentionné au premier alinéa est organisé, dans des conditions fixées par une loi organique si, au cours de ce délai, la majorité des membres du Parlement, soutenus par au moins un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales en font la demande. »

*Article 33 bis*

**Amendements identiques présentés par M. Bertrand Pancher et M. Arnaud Montebourg et les commissaires membres du groupe Socialiste, Radical, Citoyen et divers gauche :**

- Compléter cet article par les deux alinéas suivants :

« Le deuxième alinéa de l'article 89 de la Constitution est ainsi rédigé :

« "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 un référendum organisé dans les six mois par le Président de la République." »

- Compléter cet article par les deux alinéas suivants :

« Après le troisième alinéa de l'article 89 de la Constitution, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« "Lorsque le projet ou la proposition de révision n'a pas été voté en termes identiques après deux lectures dans 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." »

*Article 34*

**Amendement présenté par M. Noël Mamère :**

Après les mots : « aux députés et sénateurs », rédiger ainsi la fin de l'alinéa 4 de cet article : « amenés à accepter de telles fonctions postérieurement à la date d'entrée en vigueur de la loi organique prévue à cet article. »