



N° 2495

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 mai 2010.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE, EN NOUVELLE LECTURE, SUR LE PROJET DE LOI ORGANIQUE, MODIFIÉ PAR LE SÉNAT EN 2^{ème} LECTURE (N° 2377) *relatif à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution*,

PAR M. CHARLES DE LA VERPILLIÈRE,

Député.

Voir les numéros :

<i>Assemblée nationale</i> :	1 ^{re} lecture :	1706, 1922, T.A. 344.
	2 ^e lecture :	2195, 2238, T.A. 402.
	CMP :	2442.
<i>Sénat</i> :	1 ^{re} lecture :	640 (2008-2009), 141, 142, T.A. 46 (2009-2010).
	2 ^e lecture :	244, 280, 281, T.A. 75 (2009-2010).
	CMP :	400 (2009-2010).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
DISCUSSION GÉNÉRALE	9
EXAMEN DES ARTICLES	11
<i>Article 3</i> (article 1 ^{er} de l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958) : Interdiction des délégations de vote pour les scrutins organisés sur le fondement du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution	11
<i>Article 4</i> Conséquences du vote négatif de la commission permanente compétente sur une nomination envisagée par un président d'assemblée parlementaire	11
TABLEAU COMPARATIF	13
AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION	15

MESDAMES, MESSIEURS,

Après deux lectures, dans chacune des deux assemblées, du projet de loi organique et du projet de loi relatifs à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, le Premier ministre a provoqué la réunion d'une commission mixte paritaire sur chacun de ces projets.

Les deux commissions mixtes paritaires se sont réunies à l'Assemblée nationale le mercredi 7 avril 2010.

La commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution a conclu ses travaux par l'adoption d'un texte incluant les deux dispositions ajoutées par le Sénat en deuxième lecture ⁽¹⁾ : celle relative à la publicité des auditions des personnes dont la nomination à des emplois ou fonctions dont la liste figure en annexe au projet de loi organique est envisagée, ainsi que celle relative à l'obligation pour les commissions permanentes compétentes de respecter un délai de huit jours entre la communication du nom de la personne dont la nomination à l'un de ces emplois ou fonctions est envisagée et l'audition de cette personne ⁽²⁾.

En revanche, la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi organique relatif à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution n'a pu parvenir à élaborer un texte commun, en raison des divergences entre le Sénat et l'Assemblée nationale sur l'article 3 du projet de loi organique ⁽³⁾.

L'Assemblée nationale est donc amenée à examiner en nouvelle lecture le seul projet de loi organique. À ce stade de la procédure, les deux assemblées sont parvenues à adopter en termes conformes les dispositions relatives à la liste des emplois ou fonctions pour lesquels la nomination est précédée d'un avis de la commission permanente compétente de chaque assemblée (article 1^{er} et annexe).

(1) Voir M. Charles de La Verpillière et M. Patrice Gélard, Rapport fait au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, *Assemblée nationale, XIII^e législature*, n° 2443, 7 avril 2010.

(2) Ces deux dispositions figurant dans l'article 1^{er} du projet de loi ordinaire, elles ne seront pas applicables aux avis émis sur les personnes dont la nomination est proposée comme membre du Conseil constitutionnel, comme personnalité qualifiée membre du CSM ou comme Défenseur des droits (ces fonctions étant soumises à la procédure d'avis des commissions permanentes en vertu de dispositions constitutionnelles et ne figurant pas dans les listes annexées au projet de loi organique et au projet de loi ordinaire).

(3) Voir M. Charles de La Verpillière et M. Patrice Gélard, Rapport fait au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi organique relatif à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, *Assemblée nationale, XIII^e législature*, n° 2442, 7 avril 2010.

Ne demeurent en discussion que deux articles :

- l'article 3, introduit en première lecture à l'Assemblée nationale et supprimé à deux reprises par le Sénat, qui prévoit d'instaurer une interdiction de déléguer son vote lors d'un scrutin destiné à recueillir l'avis de la commission permanente compétente de chaque assemblée sur une proposition de nomination soumise à la procédure d'avis des commissions permanentes ;

- l'article 4, introduit en deuxième lecture au Sénat, qui prévoit que les nominations de membres du Conseil constitutionnel et de personnalités qualifiées membres du Conseil supérieur de la magistrature auxquelles procèdent le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat ne peuvent avoir lieu si les votes négatifs au sein de la commission permanente compétente représentent au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés.

Lors de la discussion en commission mixte paritaire, les sénateurs ont fait valoir plusieurs arguments pour justifier la suppression de l'article 3 du projet de loi organique.

Selon M. Patrice Gélard, rapporteur pour le Sénat, l'article 27 de la Constitution ne permettrait pas d'interdire les délégations de vote dans la loi organique qui autorise les parlementaires à déléguer exceptionnellement leur droit de vote. Au soutien de cet argument, M. Patrice Gélard a fait valoir que l'article 68 de la Constitution prévoit une interdiction de délégation du droit de vote pour le vote sur la mise en accusation du Président de la République, et qu'il ne serait donc pas possible d'interdire les délégations de vote autrement que dans la Constitution. Dans le même sens, M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission des Lois du Sénat, a considéré que l'article 27 de la Constitution permettrait d'accorder des délégations de vote selon des motifs d'empêchement, et non selon la nature des votes concernés.

Une telle lecture du texte constitutionnel n'est pas recevable. En effet, l'article 27 de la Constitution dispose que « *la loi organique peut autoriser exceptionnellement la délégation de vote* ». Cette habilitation est formulée de telle manière qu'elle laisse au législateur organique la latitude de restreindre les cas dans lesquels la délégation est autorisée : l'article 27 de la Constitution fait du vote personnel la règle et de la délégation l'exception. Le fait que l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958, prise pour l'application de l'article 27, lie actuellement la délégation de vote à un motif d'empêchement ne signifie pas que le législateur organique ne puisse apporter d'autres restrictions à l'autorisation exceptionnelle de délégation du vote.

Par ailleurs, la seule conséquence de la rédaction actuelle de l'article 68 de la Constitution, qui interdit toute délégation de vote pour la mise en accusation du Président de la République, est d'empêcher le législateur organique de permettre une telle délégation de vote dans ce cas particulier. On ne peut extrapoler de cette

disposition constitutionnelle une impossibilité d'interdire dans la loi organique les délégations de vote dans d'autres cas.

Un autre argument d'ordre pratique, invoqué par M. Patrice Gélard, a eu trait au décalage éventuel entre la date de l'audition par la commission permanente compétente de la personne dont la nomination est envisagée et la date à laquelle le vote sur cette proposition de nomination serait organisé. Un tel décalage justifierait que les délégations soient permises, pour éviter qu'un parlementaire qui a assisté à l'audition ne puisse pas prendre part au vote.

Mais s'il est vrai que l'article 3 du projet de loi ordinaire, adopté en termes conformes par les deux assemblées, prévoit un dépouillement simultané des scrutins dans les deux commissions permanentes compétentes, il n'impose nullement une organisation simultanée du vote. Par conséquent, l'argument pratique est en fait inopérant, comme l'a déjà montré l'avis émis par les commissions des Lois des deux assemblées sur M. Yves Guéna dont la nomination était proposée à la présidence de la commission prévue par l'article 25 de la Constitution. La commission des Lois de l'Assemblée nationale a procédé au vote immédiatement après l'audition de M. Yves Guéna, mais a ensuite attendu que la commission des Lois du Sénat ait également procédé à l'audition et au vote pour débiter le dépouillement ⁽¹⁾.

Enfin, le dernier argument en faveur de la suppression de l'article 3, exposé par M. Pierre Fauchon, sénateur, est qu'il serait souhaitable de préserver l'autonomie de chaque assemblée, conformément à la Constitution qui n'exige pas une totale identité de procédure entre les deux assemblées.

Cette dernière critique néglige le fait qu'il ne s'agit pas d'organiser une procédure propre à l'une ou l'autre assemblée (ce qui est par exemple le cas de la procédure législative, où chaque assemblée adopte successivement un texte, et où l'Assemblée nationale seule peut avoir le dernier mot) mais d'organiser une procédure commune, puisqu'il n'y aura, au regard du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, qu'un seul avis, résultant de l'addition des votes dans chaque commission. Il serait par exemple possible que les votes majoritaires de l'une des deux commissions permanentes compétentes soient en sens contraire de l'avis résultant de la réunion des votes des deux commissions.

Au regard des conséquences potentielles de l'avis émis par les commissions permanentes compétentes, il est nécessaire que la procédure ne puisse être faussée au détriment de l'une des deux assemblées, ce à quoi aboutirait nécessairement un régime des délégations de vote distinct dans les deux assemblées.

Pour cette raison, votre commission vous propose de rétablir l'article 3 dans sa rédaction adoptée par l'Assemblée nationale en première comme en deuxième lecture.

(1) Voir le compte rendu de la réunion de la commission des Lois de l'Assemblée nationale du 8 avril 2009.

Pour sa part, l'article 4, introduit par le Sénat en deuxième lecture, vise à lever tout doute quant à l'interprétation du renvoi par les articles 56 et 65 de la Constitution à la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution pour les nominations effectuées par les présidents des deux assemblées du Parlement (nominations au Conseil constitutionnel et au Conseil supérieur de la magistrature), en précisant que le veto aux trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein de la commission permanente compétente sera applicable au même titre que pour les nominations par le Président de la République.

Sur le fond, votre rapporteur ne conteste pas la lecture faite par le Sénat des dispositions constitutionnelles : l'objectif est bien d'appliquer le même mécanisme (veto à la majorité des trois cinquièmes) aux désignations par les présidents des assemblées qu'aux désignations par le Président de la République. Le Constituant, lorsqu'il a introduit dans les articles 56 et 65 de la Constitution, par la voie d'amendements d'origine parlementaire, la restriction relative à la commission permanente compétente pour se prononcer sur les nominations proposées par les présidents des assemblées, l'a fait dans un souci d'autonomie de chaque assemblée. Comme l'expliquait le président Jean-Luc Warsmann dans son rapport de deuxième lecture lors de la révision constitutionnelle : *« 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. »*⁽¹⁾

Toutefois, l'article 4 se heurte à une difficulté juridique. Le Gouvernement a en effet fait valoir, lors de la discussion de cet article en deuxième lecture au Sénat, que le législateur organique n'était pas habilité à prévoir les conditions de nomination par les présidents des assemblées⁽²⁾. Il est vrai que l'habilitation constitutionnelle ne prévoit une loi organique que pour désigner les emplois ou fonctions soumis à la procédure, et non pour préciser les conditions de nomination par les présidents des assemblées.

En pratique, même en l'absence d'une telle disposition, les présidents des assemblées devront prendre en compte l'avis émis par la commission permanente compétente et il leur serait en pratique impossible de procéder à une nomination si le candidat proposé recueillait une majorité qualifiée d'avis défavorables.

Pour ces deux raisons, de droit et de fait, votre commission vous propose la suppression de l'article 4.

(1) M. Jean-Luc Warsmann, Rapport au nom de la commission des Lois sur le projet de loi constitutionnelle, modifié par le Sénat, de modernisation des institutions de la V^e République, *Assemblée nationale, XIII^e législature, n° 1009, 2 juillet 2008, page 164.*

(2) Voir le compte rendu intégral de la séance du jeudi 25 février 2010 (J.O. Débats, Sénat), page 1 851.

La Commission examine, le mercredi 5 mai 2010, en nouvelle lecture, le projet de loi organique, modifié par le Sénat en deuxième lecture, relatif à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution (n° 2377).

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

M. Jean-Jacques Urvoas. Il est rare qu'une CMP échoue sur un projet de loi organique : la dernière fois, ce fut en 1980, à propos du statut des magistrats. Les positions étant unanimes, elles ne bougeront pas lors des prochaines lectures du texte : le Conseil constitutionnel aura donc à trancher le différend.

Au nom du groupe SRC, je tiens tout d'abord à m'interroger sur le fait de savoir s'il est possible de restreindre les délégations de vote. Toute position est défendable, y compris juridiquement, puisque ni la lettre de la Constitution, ni les travaux préparatoires ne permettent de penser qu'une procédure strictement identique doit être retenue par les deux assemblées pour émettre l'avis prévu à l'article 13. Toutefois, la position de l'Assemblée nationale est la plus conforme à l'esprit du constituant du 23 juillet 2008.

La révision de l'article 13 avait en effet pour objectif de mieux encadrer les pouvoirs du Président de la République, notamment en matière de nominations, dans un contexte général de revalorisation du Parlement. On connaît les réticences du groupe SRC sur cette lecture. Admettons toutefois que le processus, tel qu'il est désormais prévu, s'il ne permet pas de sélectionner les meilleurs, interdise du moins de procéder aux choix les plus indignes. Dans ces conditions, ne peut être raisonnablement retenue que la solution qui n'autorise à voter que les parlementaires les plus impliqués, c'est-à-dire ceux qui participent, physiquement, à la procédure de bout en bout. En effet, si le constituant a voulu que les commissions statuent par un avis public sur la capacité de l'impétrant, c'est bien parce que l'avis ne peut résulter d'un sentiment mais que l'audition est nécessaire. À quoi, en effet, servirait l'audition si même les absents pouvaient voter ?

L'argument invoqué par le sénateur Patrice Gélard, selon lequel le vote pourrait avoir lieu après, voire significativement après, les auditions, afin de laisser aux parlementaires le temps de la réflexion, outre qu'il est peu conforme à la pratique récente, ne saurait justifier le fait que les parlementaires ne soient pas présents deux fois. Il est vrai que, par le passé, le Conseil constitutionnel, souvent pointilleux en la matière, a fait preuve d'une grande tolérance, notamment dans sa décision du 23 janvier 1987. Il convient toutefois de rappeler ce que Bruno Genevois, ancien secrétaire général du Conseil, écrivait à ce propos : « En droit strict, de telles pratiques ne sauraient être approuvées ». J'ajoute que dans le passé, le même Conseil avait été moins tolérant – je fais référence à sa décision du 22 décembre 1961.

M. Guy Geoffroy. Nous sommes totalement fondés à suivre l'avis du rapporteur. C'est pourquoi je ne suis nullement étonné que nos collègues du groupe SRC soient sur la même ligne que la nôtre.

L'échec de la CMP sur ces deux points provient d'une lecture totalement différente des articles concernés de la Constitution par les sénateurs et par nous-mêmes. Les arguments de nos collègues du Sénat sont infondés car contraires à une lecture objective de ces articles, puisque les sénateurs inversent volontairement la règle et l'exception, au mépris, à la fois, de la lettre et de la signification du texte constitutionnel.

Il convient donc de rétablir l'article 3 supprimé par le Sénat.

Quant à l'article 4, introduit par le Sénat, il tendrait à faire entrer par la fenêtre une disposition susceptible de faire valoir que la loi organique serait une loi concernant le Sénat qui, à ce titre, devrait être votée en termes identiques par les deux assemblées. C'est une énorme ficelle qui, de surcroît, serait censurée par le Conseil constitutionnel, puisque le législateur organique, légiférant sur commande de la Constitution, ne peut s'arroger le droit d'inclure des dispositions qui ne relèvent pas expressément de la révision effectuée par le constituant.

Ce n'est pas faire un affront au Sénat que d'exiger que le droit nouveau, prévu au cinquième alinéa de l'article 13, soit exercé de manière identique par les deux assemblées. De plus, les sénateurs ont pris l'habitude d'estimer qu'ils étaient de bien meilleurs lecteurs de la Constitution que les malheureux députés que nous sommes : en l'occurrence, ils se trompent.

Le vote unanime des députés en CMP doit être celui qui, en application stricte de la Constitution, l'emportera *in fine*.

Telle est la raison pour laquelle nous voterons comme nous l'a demandé le rapporteur.

M. le président Jean-Luc Warsmann. De plus, la disposition introduite par les sénateurs aurait pour inconvénient de modifier le poids relatif des deux assemblées puisque, si l'Assemblée nationale continuait d'interdire le vote par délégation alors que le Sénat l'autorisait, le nombre des suffrages exprimés serait bien supérieur au Sénat qu'à l'Assemblée. Or, le constituant n'a pas souhaité modifier le poids réel des deux assemblées.

La Commission passe ensuite à l'examen des articles restant en discussion.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 3

(article 1^{er} de l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958)

Interdiction des délégations de vote pour les scrutins organisés sur le fondement du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution

L'Assemblée nationale, suivant l'avis de votre commission, a introduit en première lecture le présent article, ayant pour objet de modifier l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 portant loi organique autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote, afin d'interdire toute délégation lorsque les commissions permanentes sont chargées de donner leur avis sur une proposition de nomination selon la procédure prévue au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

Le Sénat a ensuite supprimé cet article, qui a été rétabli en deuxième lecture à l'Assemblée nationale, avant d'être à nouveau supprimé par le Sénat.

La Commission adopte, à l'unanimité, l'article CL 1, du rapporteur, tendant à rétablir l'article.

En conséquence, l'article 3 est rétabli.

Article 4

Conséquences du vote négatif de la commission permanente compétente sur une nomination envisagée par un président d'assemblée parlementaire

Le Sénat a introduit en deuxième lecture, sur proposition de son rapporteur, un nouvel article 4, afin de préciser que, pour les nominations au Conseil constitutionnel et au Conseil supérieur de la magistrature par les présidents des deux assemblées, un vote de la commission permanente compétente négatif à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés aura valeur de veto à la nomination, au même titre que pour les nominations par le Président de la République soumises à la procédure de l'article 13.

Or, il résulte des dispositions combinées des articles 13, 56 et 65 de la Constitution, comme des travaux préparatoires de la révision constitutionnelle, que les règles de procédure applicables aux nominations par le Président de la République soumises à l'avis des commissions permanentes compétentes doivent également s'appliquer aux nominations par les présidents des assemblées, la seule différence résidant dans le fait que seule la commission permanente de l'assemblée concernée est conduite à se prononcer : l'article 4 est donc inutile. Au surplus, l'adoption d'une telle disposition, même si elle se révélait nécessaire, ne saurait de toute façon relever du législateur organique, qui n'est pas habilité à pré-

ciser les règles de procédure applicables aux nominations par les présidents des assemblées du Parlement.

*La Commission **adopte**, à l'unanimité, l'amendement CL2, du rapporteur, tendant à la suppression de cet article.*

*En conséquence, l'article 4 est **supprimé**.*

*Puis la Commission **adopte**, à l'unanimité, l'ensemble du projet de loi organique **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 organique relatif à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution dans le texte figurant dans le document joint au présent rapport.

TABLEAU COMPARATIF

Texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture	Texte adopté par le Sénat en deuxième lecture	Texte adopté par la Commission
<p>Projet de loi organique relatif à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution</p>	<p>Projet de loi organique relatif à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution</p>	<p>Projet de loi organique relatif à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution</p>
Article 3	Article 3	Article 3
<p>L'article 1^{er} de l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 portant loi organique autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p><i>(Supprimé)</i></p>	<p>L'article 1^{er} de l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 portant loi organique autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p>
<p>« Il ne peut y avoir de délégation lors d'un scrutin destiné à recueillir l'avis de la commission permanente compétente de chaque assemblée sur une proposition de nomination selon la procédure prévue au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution. »</p>	<p>« Il ne peut y avoir de délégation lors d'un scrutin destiné à recueillir l'avis de la commission permanente compétente de chaque assemblée sur une proposition de nomination selon la procédure prévue au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution. »</p>	
(amendement CL1)	Article 4 (nouveau)	Article 4
ANNEXE	<p><i>Le président de l'Assemblée nationale ou du Sénat ne peut procéder aux nominations mentionnées aux articles 56 et 65 de la Constitution qui relèvent de sa compétence lorsque les votes négatifs au sein de la commission permanente compétente de l'assemblée concernée représentent au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés.</i></p>	Supprimé
(amendement CL2)	ANNEXE	ANNEXE

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

Amendement CL1 présenté par M. Charles de La Verpillière, rapporteur :

Article 3

Rétablir cet article dans la rédaction suivante :

« L'article 1^{er} de l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 portant loi organique autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Il ne peut y avoir de délégation lors d'un scrutin destiné à recueillir l'avis de la commission permanente compétente de chaque assemblée sur une proposition de nomination selon la procédure prévue au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution. »

Amendement CL2 présenté par M. Charles de La Verpillière, rapporteur :

Article 4

Supprimer cet article.