

N° 2968

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

N° 242

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 29 mars 2001

Annexe au procès-verbal de la séance
du 29 mars 2001

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE ⁽¹⁾ CHARGÉE DE PROPOSER UN TEXTE SUR LES DISPOSITIONS RESTANT EN DISCUSSION DE LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE *modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale*,

PAR M. Bernard ROMAN,
Député.

PAR M. Christian BONNET,
Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de* : M. Gérard Gouzes, député, *président* ; M. Jacques Larché, sénateur, *vice-président* ; M. Bernard Roman, député ; M. Christian Bonnet, sénateur, *rapporteurs*.

Membres titulaires : MM. Jean-Yves Caullet, Michel Hunault, Renaud Donnedieu de Vabres, Jacques Brunhes, Jean-Pierre Michel, *députés* ; MM. Patrice Gélard, Pierre Fauchon, Paul Girod, Simon Sutour, Mme Nicole Borvo, *sénateurs*.

Membres suppléants : MM. Jacques Floch, Jérôme Lambert, Mme Nicole Feidt, MM. André Vallini, René Dosière, Patrick Devedjian, Dominique Bussereau, *députés* ; MM. Robert Badinter, Jean-Pierre Bel, Guy-Pierre Cabanel, Jean-Patrick Courtois, Jean-Jacques Hyst, Lucien Lanier, Henri de Richemont, *sénateurs*.

Voir les numéros :

Assemblée nationale : 2602, 2665, 2741, 2757, 2773, 2791 et T.A. 600.

Sénat : 166, 186 et T.A. 61 (2000-2001).

Elections et référendums.

MESDAMES, MESSIEURS,

La commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi organique modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale s'est réunie le 29 mars 2001 à l'Assemblée nationale.

Elle a tout d'abord procédé à la nomination de son bureau qui a été ainsi constitué :

— M. Gérard Gouzes, député, président ;

— M. Jacques Larché, sénateur, vice-président.

La Commission a ensuite désigné M. Bernard Roman, député, et M. Christian Bonnet, sénateur, respectivement rapporteurs pour l'Assemblée nationale et le Sénat.

Avant que la commission mixte paritaire ne procède à l'examen des dispositions restant en discussion, souhaitant faire une déclaration préalable, **M. Jacques Larché, vice-président**, a indiqué que les sénateurs avaient pris acte de la décision de l'Assemblée nationale de convoquer une commission mixte paritaire sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi organique modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale. Il a précisé, toutefois, qu'ils n'avaient répondu à cette invitation que par simple courtoisie. Il a considéré, en effet, que cette proposition de loi, telle qu'elle ressortait de la première lecture, était à ce stade relative au Sénat, compte tenu des modifications apportées au texte initial, et qu'elle devait, en conséquence, être votée dans les mêmes termes par les deux assemblées, en application de l'article 46, alinéa 4, de la Constitution. Il a, ensuite, précisé que cette interprétation ne conférait pas au Sénat une sorte de droit de veto, qui lui permettrait, le cas échéant, de faire obstacle à l'adoption de tout texte organique, dès lors que le Gouvernement pouvait s'opposer à l'adoption d'amendements en usant de la procédure dite du « vote bloqué » prévue par l'article 44, alinéa 3, de la Constitution. Il a rappelé, à cet égard, que le précédent garde des Sceaux, Mme Elisabeth Guigou, avait déjà recouru à cette procédure devant le Sénat. Constatant que cette procédure n'avait pas été ici mise en œuvre à l'occasion de la première lecture, il a considéré qu'il ne lui appartenait pas d'apprécier les raisons de ce choix, mais simplement d'en tirer les conséquences en demandant que cette proposition de loi fasse désormais l'objet d'un examen en deuxième lecture avant toute réunion d'une commission mixte paritaire. Il a indiqué qu'en toute hypothèse, cette loi, comme toutes les lois organiques, ne pour-

rait être promulguée qu'après déclaration par le Conseil constitutionnel de sa conformité avec la Constitution. Il a rappelé que celui-ci portait une attention particulière au respect des procédures d'adoption des lois organiques et, dans ce contexte, il a réaffirmé solennellement qu'il contestait le bien fondé de la réunion d'une commission mixte paritaire à ce stade de la navette. Il a conclu son propos en précisant qu'il revenait au Gouvernement d'inscrire la proposition de loi à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale puis du Sénat, pour une deuxième lecture et d'utiliser, le cas échéant, la procédure de vote bloqué pour faire en sorte que la proposition de loi ne soit pas relative au Sénat à l'issue de cette deuxième lecture s'il souhaitait réunir la commission mixte paritaire.

M. Gérard Gouzes, président, a rappelé que, conformément aux prérogatives qu'il tient de l'article 45, alinéa 2 de la Constitution, le Gouvernement avait provoqué la réunion de cette commission mixte paritaire, dont l'objet porte effectivement sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi organique relative à l'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale.

M. Bernard Roman, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a jugé légitime que M. Jacques Larché exprime son analyse constitutionnelle et a pris acte du fait que celui-ci considérait que la réunion qui se tenait était une « commission mixte paritaire virtuelle ». Il a constaté que le président de la commission des Lois du Sénat venait, lui-même, d'admettre, du moins implicitement, que le Sénat, par la simple introduction d'un amendement le concernant, dans un projet ou une proposition de loi organique, pouvait s'accorder le pouvoir de faire obstacle à son adoption. Tout en reconnaissant que le Gouvernement avait la faculté de s'opposer à cette manœuvre en recourant à la procédure du vote bloqué pour empêcher l'adoption d'un tel amendement – la mise en œuvre de cette faculté par la précédente garde des Sceaux, rappelée par M. Jacques Larché, ayant d'ailleurs été fort peu appréciée par les sénateurs –, il a cependant estimé que l'on ne pouvait subordonner le pouvoir constitutionnel du Gouvernement de convoquer une commission mixte paritaire à l'exercice par celui-ci d'une autre de ses prérogatives, en l'espèce le recours au vote bloqué.

Le rapporteur pour l'Assemblée nationale a alors insisté sur le fait que la question essentielle consistait à établir clairement à quelle étape de la procédure il convenait d'apprécier si un texte organique était ou non relatif au Sénat. Il a constaté que la lettre même de l'article 46 de la Constitution apportait une réponse indiscutable à cette question, observant que cet article faisait mention des « lois organiques » et non des « projets » ou des « propositions » de loi organique. Il a donc considéré que c'était au stade de la dernière lecture, lorsque le texte est devenu définitif, qu'il convenait

d’apprécier si la loi organique est ou non relative au Sénat. Il a renforcé cette argumentation textuelle en soulignant que l’article 45 de la Constitution, relatif à la navette parlementaire, faisait, au contraire, mention de « texte », sans que le terme de loi ne soit jamais employé. Il en a conclu que, tant que la navette n’était pas terminée, le texte en discussion ne pouvait, à l’évidence, être considéré comme une loi, seul le vote ultime lui conférant cette qualité. Enfin, il a souligné que cette interprétation était seule conforme à l’esprit du texte constitutionnel, l’article 46, alinéa 4, qui n’édicte d’ailleurs aucune règle de procédure, n’ayant d’autre objet que de garantir que le Sénat ne soit pas régi par des normes de valeur organique qu’il n’aurait pas votées.

M. Christian Bonnet, rapporteur pour le Sénat, a exprimé son entier accord sur l’analyse juridique formulée dans son propos introductif par M. Jacques Larché.

A l’issue d’une suspension de séance demandée par la délégation du Sénat, **M. Jacques Larché, vice-président**, a souligné que jamais une commission mixte paritaire ne s’était réunie pour examiner les dispositions restant en discussion d’un texte pour lequel la Constitution exigeait un vote conforme des deux assemblées, c’est-à-dire pour un projet ou une proposition de loi constitutionnelle ou un projet ou une proposition de loi organique relative au Sénat. Il a évoqué, à cet égard, l’exemple récent du projet de loi organique limitant le cumul des mandats.

Faisant valoir que la Constitution confiait l’initiative des lois au Gouvernement et aux membres du Parlement, **M. Paul Girod** a estimé que, puisque le texte en discussion était une proposition et non un projet de loi, l’assemblée qui n’en avait pas pris l’initiative devait avoir toute faculté de la compléter. Il a précisé que si cet exercice du droit d’amendement avait pour effet de changer la nature du texte ce n’en était qu’une conséquence ne remettant pas en cause ce droit.

M. Jacques Larché, vice-président, a observé que le fait que le texte soit d’origine parlementaire avait empêché le Sénat de demander qu’il soit soumis à référendum.

M. Pierre Fauchon a indiqué qu’il ne souscrivait pas au raisonnement tenu par le président Jacques Larché. Il a, en effet, estimé que la régularité d’un acte – en l’espèce, la réunion de la commission mixte paritaire – ne pouvait dépendre de l’existence de moyens de rétorsion – ici la faculté pour le Gouvernement de recourir au vote bloqué pour s’opposer aux amendements adoptés par le Sénat.

Tout en reconnaissant que, traditionnellement, la commission mixte paritaire ne se réunissait pas lorsqu'un vote conforme des deux assemblées était exigé, **M. Bernard Roman, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, s'est interrogé sur le fondement constitutionnel de cette pratique. En tout état de cause, il a considéré que la proposition de loi organique soumise à la commission mixte paritaire ne relevait pas de cette catégorie. Par ailleurs, il a estimé que l'on ne pouvait mettre sur le même plan le droit d'initiative primaire en matière législative, exercé par l'Assemblée nationale avec le dépôt de la présente proposition de loi, et le vote par le Sénat d'amendements n'ayant d'autre objet que de modifier la nature du texte en discussion. Il a enfin souligné que les amendements votés par les sénateurs sortaient, à l'évidence, du cadre du texte initial et a observé, en conséquence, que s'ils étaient définitivement adoptés, ils seraient, sans nul doute, annulés par le Conseil constitutionnel sur le fondement qu'ils sont sans lien avec la proposition de loi organique.

M. Jacques Larché, vice-président, a indiqué que, ayant constaté que l'Assemblée nationale ne se ralliait pas à son analyse, la majorité des sénateurs, rejointe par les députés présents issus de l'opposition, ne participerait pas à une telle commission mixte paritaire.

M. Gérard Gouzes, président, a considéré que le moment semblait venu de constater l'échec de la commission mixte paritaire.

M. Jacques Larché, vice-président, a estimé qu'il convenait de constater, non pas l'échec de la commission mixte paritaire, mais l'existence d'un désaccord sur la procédure suivie.

M. Dominique Bussereau a exprimé son accord avec cette interprétation, observant que la commission mixte paritaire n'était pas passée au troisième point de son ordre du jour, c'est-à-dire à l'examen des dispositions restant en discussion de la proposition de loi organique.

M. Bernard Roman, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a considéré qu'il n'était pas nécessaire de procéder à l'examen des dispositions restant en discussion pour constater l'échec évident de la commission mixte paritaire. Il a estimé que le seul fait que la majorité sénatoriale conteste la légitimité de sa réunion ne saurait faire obstacle à l'exercice par le Gouvernement des prérogatives qu'il tient de l'article 45 de la Constitution. La commission mixte paritaire ayant été convoquée, à l'initiative de ce dernier, il a jugé qu'il convenait de constater qu'elle ne pouvait parvenir à l'adoption d'un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi organique. Il a ajouté que, en tout état de cause, le rapport de la commission mixte paritaire rendrait compte des opinions exprimées par chacun des intervenants.

Observant qu'au-delà des seules questions de forme et de procédure, il existait un désaccord de fond sur les dispositions de la proposition de loi organique, **M. Gérard Gouzes, président**, a jugé que la commission mixte paritaire ne pouvait qu'aboutir à un échec.

M. Jacques Larché, vice-président, a indiqué, à nouveau, qu'il n'y avait pas lieu de constater cet échec, mais de prendre acte du refus des membres de la majorité sénatoriale de participer à la présente réunion, qui, faute de débat sur les dispositions restant en discussion, ne saurait tenir lieu de commission mixte paritaire.

Prenant acte de la volonté des représentants de la majorité sénatoriale de ne pas participer aux travaux de la commission mixte paritaire, **M. Gérard Gouzes, président**, a constaté que celle-ci ne pouvait, en conséquence, parvenir à l'adoption d'un texte commun sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi organique modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale.

N° 2968.- Rapport de M. Bernard Roman, au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi organique modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale