

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X I I I <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission des affaires étrangères

- Examen pour avis du projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V<sup>ème</sup> République (n° 820) – M. Axel Poniatowski, rapporteur pour avis ..... 2
- Informations relatives à la commission..... 14

Mercredi  
14 mai 2008  
Séance de 10 heures

Compte rendu n° 50

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

**Présidence  
de M. Axel Poniatowski,  
Président**



## **Examen pour avis du projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V<sup>ème</sup> République (n° 820)**

La commission a examiné pour avis, sur le rapport de M. Axel Poniatowski, le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V<sup>ème</sup> République (n° 820).

**M. Axel Poniatowski, rapporteur pour avis**, a souligné que le Parlement était appelé à débattre d'un projet de loi constitutionnelle visant à moderniser le fonctionnement de nos institutions, à quelques mois du cinquantième anniversaire de la Constitution de 1958. En un demi-siècle, la loi fondamentale française a été révisée à vingt-trois reprises. Toutefois, la présente réforme est sans doute l'une des plus importantes après celle qui a posé le principe de l'élection du Président de la République au suffrage universel direct. En effet, sans changer la nature de la Ve République qui emprunte à la fois au régime parlementaire et au régime présidentiel, il s'agit autant de tirer les conséquences de la pratique institutionnelle que d'adapter nos institutions aux exigences d'une démocratie moderne.

Tirant les conséquences du quinquennat présidentiel, la réforme proposée procède à un rééquilibrage des pouvoirs dont le principal bénéficiaire est le Parlement.

Il a indiqué que plusieurs articles du projet de loi concernaient directement les questions européennes ou internationales ou trouvaient une application dans ces domaines traditionnellement réservés au pouvoir exécutif. La commission des affaires étrangères a donc été conduite à se saisir pour avis.

L'article 9 du projet de loi modifie l'article 24 de la Constitution en permettant aux Français de l'étranger d'élire des députés et non plus seulement des sénateurs. Actuellement, douze sénateurs représentent les Français de l'étranger.

Au 31 décembre 2007, 1 326 087 ressortissants français étaient inscrits sur le registre mondial des Français établis hors de France. Cette inscription étant facultative, la population française à l'étranger est estimée à plus de deux millions de personnes.

L'élection de députés représentant les Français de l'étranger soulève la question de leur nombre, que l'on situe généralement autour d'une dizaine. Il est par ailleurs indispensable de ne pas augmenter le nombre des députés au-delà des 577 actuels, sauf à alimenter l'antiparlementarisme et la défiance vis-à-vis des élus. La réflexion sur le nombre de sièges attribués aux députés représentant les Français de l'étranger doit s'inscrire dans la perspective de révision des circonscriptions législatives que le Conseil constitutionnel a appelé de ses vœux à plusieurs reprises et en vue de laquelle l'article 10 du projet de loi crée une commission indépendante.

Si l'objectif louable d'améliorer la représentation des Français de l'étranger peut être partagé, sa mise en œuvre au travers d'une loi organique devra être suivie avec vigilance par le Parlement, et singulièrement l'Assemblée nationale, afin d'en maîtriser les conséquences pour la représentation nationale.

Le Rapporteur pour avis a ensuite évoqué l'article 12 du projet de loi constitutionnelle qui prévoit l'ajout dans la Constitution d'un nouvel article 34-1 autorisant les assemblées à voter des résolutions dans les conditions fixées par leur règlement. Il s'agit là de la reprise d'une proposition formulée par le comité sur la modernisation des institutions,

présidé par M. Balladur, qui visait à permettre au Parlement d'exercer la fonction « tribunitienne » utile au fonctionnement de toute démocratie.

La Ve République ne prohibe pas le droit de résolution, mais en, a pendant longtemps, limité l'usage aux seules questions d'organisation et de fonctionnement interne des assemblées, avant d'élargir son champ d'application aux questions européennes avec l'introduction, en 1992, de l'article 88-4 de la Constitution.

Le droit de résolution général prévu à l'article 12 du projet de loi vise à consacrer dans la Constitution une prérogative qui existe dans nombre de parlements étrangers et doit notamment permettre d'éviter l'adoption de lois parfois dénuées de toute portée normative.

Il n'est prévu aucune limitation au champ des résolutions parlementaires. Elles pourront donc porter tant sur des sujets de politique intérieure que sur des questions de politique étrangère.

Le projet de loi ne précise toutefois pas si l'exercice de ce droit de résolution nécessite une adoption en séance publique ou si un vote en commission pourrait, dans certains cas, permettre l'adoption d'une résolution par l'une ou l'autre des assemblées. Or s'agissant des résolutions portant sur des textes européens, l'article 88-4 mentionne expressément la possibilité pour l'Assemblée nationale et le Sénat de voter des résolutions, « *le cas échéant en dehors des sessions* », ce qui signifie qu'un vote en commission peut suffire.

On conçoit aisément le risque d'un usage immodéré du droit de résolution à caractère général s'il peut s'exercer à tout moment. Toutefois, le Rapporteur a considéré que l'instauration d'un droit de résolution, à géométrie variable, susceptible de s'appliquer ou non selon la période de l'année n'était pas satisfaisant notamment en matière internationale où il trouvera régulièrement matière à s'exercer.

Le Rapporteur pour avis est ensuite intervenu sur l'article 13 du projet de loi modifiant l'article 35 de la Constitution, relatif à la déclaration de guerre, et qui vise à renforcer les pouvoirs du Parlement en matière d'interventions militaires à l'étranger.

Il a rappelé que l'augmentation de la présence militaire française en Afghanistan, annoncée par le Président de la République le 26 mars dernier devant le Parlement britannique, avait mis en lumière les lacunes du contrôle parlementaire des opérations extérieures.

Cet article néanmoins soulève plusieurs questions, relatives à l'étendue du pouvoir de contrôle du Parlement, au type d'opérations militaires concernées, au délai accordé au Parlement pour se prononcer, et aux cas où le Parlement n'est pas en session.

L'article 13 du projet de loi complète l'article 35 de la Constitution en instituant au bénéfice du Parlement deux procédures de contrôle compatibles avec la logique opérationnelle. Ainsi, dans un premier temps, les interventions des forces armées à l'étranger feront l'objet d'une information du Parlement. Dans un second temps – six mois après – elles seront soumises à son autorisation en vue de leur prolongation.

Le Rapporteur pour avis a insisté sur deux points. En premier lieu, l'information du Parlement pourra faire l'objet d'un débat, mais qui ne sera suivi d'aucun vote. Dans l'attente des précisions qui seront apportées par le Règlement, rien ne semble toutefois s'opposer à ce que le Parlement utilise le droit de résolution dont il disposera désormais en vertu du nouvel article 34-1 de la Constitution.

En second lieu, la prolongation d'une intervention de nos forces à l'étranger au-delà de six mois sera soumise à l'autorisation du Parlement. En cas de désaccord avec le Sénat, le dernier mot appartiendra à l'Assemblée nationale. Cette rédaction s'éloigne de la proposition du comité Balladur sur un point important, puisque le délai entre le début de l'intervention et l'autorisation du Parlement passe de trois à six mois, sans que, selon le Rapporteur pour avis, des arguments décisifs ne justifient cet allongement.

En outre, la rédaction actuelle du projet de loi ne fixe aucun terme à la prolongation autorisée par le Parlement. Or il serait souhaitable que le Parlement puisse se prononcer sur l'évolution des interventions.

S'agissant des aspects européens du projet de loi, le Rapporteur pour avis a, en premier lieu, présenté l'article 32 du projet de loi constitutionnelle qui apporte des changements substantiels à l'article 88-4, conformément aux préconisations du comité de modernisation des institutions. Les modifications concernent à la fois l'extension de l'obligation de transmission par le Gouvernement des projets ou propositions d'actes européens, mais également la reconnaissance d'un droit de résolution illimité sur tout document émanant d'une institution de l'Union européenne, qu'il ait fait ou non l'objet d'une transmission par le Gouvernement.

Le Gouvernement sera désormais dans l'obligation de soumettre à l'Assemblée nationale et au Sénat tous les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne, y compris ceux qui ne relèvent pas du domaine de la loi.

Cette extension de l'obligation de transmission est à rapprocher des dispositions du protocole annexé au traité de Lisbonne sur le rôle des Parlements nationaux, lequel impose aux institutions de l'Union européenne de transmettre directement à chaque Parlement national les projets d'actes législatifs européens. Il y aura donc à l'avenir une double transmission d'un certain nombre de projets d'actes européens, qui seront communiqués au Parlement par les institutions européennes et par le Gouvernement.

Par ailleurs, l'article 32 du projet de loi abolit les restrictions portées jusqu'à présent au droit de résolution parlementaire sur les textes européens. Cette réforme fait écho à l'amendement déposé en ce sens en janvier 2005 par MM. Edouard Balladur, Roland Blum, Hervé de Charette et François Loncle, lors du débat sur la révision constitutionnelle préalable à la ratification de la Constitution européenne. La nouvelle rédaction proposée de l'article 88-4 reconnaît en effet à l'Assemblée nationale et au Sénat la possibilité de voter des résolutions sur tout document émanant d'une institution de l'Union européenne, même s'il n'a pas été soumis par le Gouvernement.

Le droit de résolution parlementaire en matière européenne se trouve donc considérablement étendu. Cette extension va de pair avec la reconnaissance du droit de résolution général prévu à l'article 12 du projet de loi. Le droit de résolution prévu à l'article 88-4 présente toutefois des spécificités qui le distinguent du nouveau droit de résolution de l'article 34-1, en raison notamment du rôle confié au nouveau comité chargé des affaires européennes, qui succédera à la Délégation pour l'Union européenne.

Enfin, le Rapporteur pour avis a ensuite abordé la question de l'élargissement de l'Union européenne. Il a rappelé que la révision constitutionnelle du 1<sup>er</sup> mars 2005, préalable au référendum sur la Constitution européenne, avait introduit dans la Constitution française un nouvel article 88-5 qui prévoit l'obligation d'organiser un référendum pour autoriser tout futur élargissement de l'Union européenne.

Cette disposition avait été votée afin d'éviter que le référendum sur la Constitution européenne ne se transforme en référendum sur l'adhésion de la Turquie. Cette stratégie de circonstances n'a toutefois pas empêché l'échec du référendum du 29 mai 2005. Le présent projet de loi revient sur la rédaction de l'article 88-5 pour redonner au Président de la République le choix entre deux procédures de ratification des futurs traités d'adhésion, à savoir soit le recours au référendum, soit le recours à un vote du Parlement réuni en Congrès, et se prononçant à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés, à l'instar de la procédure requise pour réviser la Constitution.

L'abandon du principe d'un référendum obligatoire sur les futurs élargissement suscite une vive opposition. Plusieurs amendements ont ainsi été déposés sur cet article du projet de loi.

**M. Roland Blum** a demandé si des discussions avaient été engagées sur les modalités de l'élection des représentants des Français installés à l'étranger.

**Le Rapporteur pour avis** a répondu qu'il n'y avait pas eu de proposition précise, ni sur le mode de scrutin, ni sur la délimitation des circonscriptions. Lors de sa récente audition par la Commission, M. Edouard Balladur avait rappelé que les douze sénateurs représentant les Français de l'étranger, étaient tous issus de la zone européenne, ce constat reflétant les difficultés actuelles pour assurer la représentation des citoyens français établis hors de France.

Le Rapporteur pour avis a rappelé que, lors de son audition par la commission des Lois de l'Assemblée nationale le 30 avril dernier, le secrétaire d'Etat chargé des relations avec le Parlement avait indiqué qu'il était envisagé, au stade actuel de la réflexion, un nombre de dix à douze députés élus au scrutin de liste, soit majoritaire soit proportionnel, au sein de très grandes circonscriptions délimitées au niveau mondial – sans que le découpage soit encore arrêté.

**M. François Rochebloine** s'est enquis du nombre de grands électeurs requis pour élire les douze sénateurs qui représentent les Français de l'étranger.

**Le Rapporteur pour avis** a répondu que 153 grands électeurs participaient au scrutin. Si ce nombre peut paraître limité, il convient de rappeler que les collèges désignant ces grands électeurs sont particulièrement vastes.

Deux pays seulement prévoient la représentation de leurs citoyens installés à l'étranger : l'Italie et le Portugal. Douze députés italiens et quatre députés portugais représentent leurs nationaux établis à l'étranger.

*Puis la commission est passée à l'examen des articles du projet de loi.*

### **Après l'article 3**

La commission a examiné un amendement présenté par **M. Jean-Paul Lecoq** visant à rendre obligatoire l'organisation d'un référendum sur les projets de loi visés à l'article 11 de la Constitution.

**Le Rapporteur pour avis** s'est déclaré défavorable à cet amendement qui aurait pour effet de priver le Parlement de l'exercice de ses compétences alors que l'esprit du projet de loi est au contraire de renforcer ses prérogatives.

Après que **M. Hervé de Charette** a souhaité que la commission se prononce sur les seules questions relevant de sa compétence, la commission a *rejeté* l'amendement.

**M. Jean-Paul Lecoq** a présenté un second amendement tendant à introduire un droit d'initiative citoyenne pour demander l'organisation d'un référendum sur les actes législatifs européens ayant une incidence sur les services publics.

**Le Rapporteur pour avis** ayant fait valoir que l'adoption des actes législatifs européens relevait des institutions européennes et non des institutions nationales, la commission a *rejeté* l'amendement.

**Article 8** (art. 21 de la Constitution) : *Pouvoirs du Premier ministre*

La commission a examiné un amendement de suppression de l'article présenté par **M. Jean-Paul Lecoq** au motif que la rédaction proposée de l'article 21 de la Constitution renforce la concentration des pouvoirs entre les mains du Président de la République.

**Le Rapporteur pour avis** a jugé nécessaire de clarifier la répartition des compétences entre le Premier ministre et le Président de la République en matière de défense afin de mettre fin à l'incohérence actuelle.

**M. Hervé de Charette** a estimé que les efforts louables et laborieux du projet de loi pour clarifier la Constitution auraient pour effet regrettable de priver la Constitution de sa principale qualité, à savoir sa capacité d'adaptation aux circonstances.

**M. Jean Glavany** a soutenu cet amendement pertinent qui refuse l'affaiblissement du Parlement résultant de l'article 8 du projet de loi. Cet article est contraire à l'esprit, mis en avant par le Rapporteur, d'une réforme favorable au Parlement puisqu'il limite les pouvoirs du Premier ministre, seul responsable devant le Parlement.

**M. Hervé de Charette** a approuvé cet amendement présenté par l'opposition et confirmé l'analyse précédente selon laquelle une diminution des prérogatives du Premier ministre conduit corrélativement à un amoindrissement du rôle du Parlement. Après avoir mis en doute l'intérêt de l'article 8 du projet de loi, il a indiqué son intention de voter contre ce dernier.

**M. Jacques Myard** a fait part de son scepticisme sur l'article 8 dont les conséquences ont été insuffisamment pesées, notamment sur les décisions budgétaires. Cet article, en modifiant la répartition des pouvoirs entre le Président de la République et le Premier ministre, remet en cause l'équilibre général de nos institutions.

**Le Rapporteur pour avis** a estimé que l'article 8 corrigeait une ambiguïté de la rédaction actuelle des articles 15 et 21 de la Constitution. La commission a ensuite *rejeté* l'amendement.

En conséquence, l'article 8 a été *adopté* sans modification.

**Article 12** (art. 34-1 [nouveau] de la Constitution) : *Droit de résolution*

**Le Rapporteur pour avis** a présenté un amendement visant à autoriser le vote de résolutions, le cas échéant en dehors des sessions parlementaires, à l'instar de ce que prévoit l'article 88-4 de la Constitution s'agissant des résolutions portant sur des textes européens. L'actualité internationale ignore par définition le rythme des sessions parlementaires et

nombreux sont les événements importants qui se sont produits alors que le Parlement français n'était pas en session. On peut citer, à titre d'exemples, le putsch de Moscou d'août 1991, les attentats du 11 septembre 2001 ou l'intervention militaire israélienne au Liban en juillet 2006.

**M. Jacques Remiller** a demandé si le caractère ordinaire ou extraordinaire de la session ne devait pas être précisé.

**Le Rapporteur pour avis** a précisé que le terme de session visait aussi bien la session ordinaire que la session extraordinaire.

**M. Jacques Myard** a souligné l'ambiguïté du nouveau droit de résolution octroyé au Parlement. Il a notamment fait part de sa crainte que ce droit ne soit utilisé pour mettre en cause un ministre. On ne peut préjuger de l'utilisation qui sera faite de ce droit nouveau qui pourrait s'avérer être une arme politique incontrôlable. En outre, les résolutions n'ont aucune valeur juridique ce qui ne correspond pas au rôle que les députés souhaitent voir jouer au Parlement. Enfin, le Parlement ne peut se réunir en session extraordinaire que sur convocation du Président de la République. La commission des Affaires étrangères peut, sans modifier la Constitution, se réunir pour exprimer son opinion sur un événement international. Le risque de voir cette procédure détournée de son objet mérite d'être souligné.

**M. Hervé de Charette** a indiqué que s'il approuvait la possibilité donnée au Parlement de voter des résolutions en matière internationale et européenne, il convenait d'être prudent sur la mise en œuvre du droit de résolution. Celui-ci a largement contribué à l'instabilité gouvernementale sous la IV<sup>e</sup> République. La disposition permettant le vote de résolutions en dehors des sessions semble superflue et dénuée de valeur constitutionnelle. Rien ne s'oppose actuellement à ce que la commission des Affaires étrangères se réunisse en dehors des sessions. Il semble dangereux que le président de la commission des Affaires étrangères puisse convoquer la commission afin qu'elle se prononce sur un événement international et exige une réaction du Gouvernement sans que le Président de l'Assemblée puisse lui-même convoquer l'Assemblée nationale pour délibérer. Il serait préférable que le Règlement de l'Assemblée nationale traite de cette question.

**Le Rapporteur pour avis** a estimé que cette disposition favorise le renforcement des pouvoirs du Parlement. Il paraît logique de prévoir la possibilité de voter des résolutions hors session par parallélisme avec l'article 88-4 qui le permet déjà sur les textes européens.

**M. Hervé de Charette** a observé que la rédaction de l'article 88-4 est justifiée par le fait que les Parlements nationaux participent à l'exercice du pouvoir législatif européen, celui-ci n'ayant aucune raison de s'interrompre au moment de l'intersession nationale.

A l'issue de ce débat, la commission a *adopté* cet amendement.

En conséquence, l'article 12 ainsi modifié a été *adopté*.

**Article 13** (art. 35 de la Constitution) : *Contrôle parlementaire des interventions militaires à l'étranger*

**M. Jean-Paul Lecoq** a d'abord présenté un amendement visant à maintenir le régime, proposé par le projet de loi constitutionnelle, d'autorisation de la prolongation des interventions militaires à l'étranger faites sous l'égide des Nations unies, mais d'organiser une autorisation préalable des interventions réalisées hors de ce cadre. Alors que l'article 8 du projet de loi constitutionnelle aura pour effet de renforcer les pouvoirs du Président de la République au détriment de ceux du Premier ministre, il n'est pas acceptable de laisser le

premier lancer des opérations militaires à l'étranger hors de toute décision des Nations unies sans l'accord du Parlement.

**Le Rapporteur pour avis** s'est déclaré défavorable à cet amendement car l'exigence d'une autorisation parlementaire préalable à certaines interventions militaires à l'étranger n'est pas compatible avec les contraintes de l'engagement des forces. En outre, l'amendement opère une distinction injustifiée entre les interventions décidées dans le cadre de l'ONU et les autres. Le Parlement doit pouvoir se prononcer sans préjuger de la légitimité d'une décision onusienne.

La commission *a rejeté* cet amendement.

**M. Jean-Paul Lecoq** a alors proposé un amendement visant à faire suivre le débat obligatoire sur une intervention des forces armées par l'adoption par le Parlement d'une résolution, qui s'imposerait au Gouvernement.

**Le Rapporteur pour avis** a estimé que cet amendement était en quelque sorte un amendement de repli par rapport au précédent. Le but est encore d'instaurer une autorisation préalable à laquelle il s'est dit opposé pour les raisons précédemment exposées. En outre, si le Parlement peut voter une résolution, celle-ci ne peut en aucun cas s'imposer au Gouvernement puisque la résolution est par nature dépourvue de force contraignante.

La commission *a rejeté* cet amendement.

Elle a ensuite examiné un autre amendement de **M. Jean-Paul Lecoq** visant à réduire de six à trois mois le délai au terme duquel le Gouvernement doit demander au Parlement d'autoriser la prolongation d'une intervention des forces armées à l'étranger. Il a indiqué qu'il reprenait le délai proposé par le rapport du « Comité Balladur ».

Après avoir rappelé qu'il avait adressé à M. Edouard Balladur un courrier préconisant une telle solution, **le Rapporteur pour avis** s'est déclaré favorable à cet amendement, un délai de trois mois semblant en effet suffisant pour apprécier la situation.

La commission *a adopté* cet amendement.

**Le Rapporteur pour avis** a présenté un amendement visant à préciser que l'autorisation accordée par le Parlement à la prolongation d'une intervention des forces armées à l'étranger devait être renouvelée à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances. En effet, le projet propose que l'autorisation soit délivrée pour une durée indéterminée. L'amendement permettrait, parallèlement à la discussion de la loi de finances, l'organisation d'un débat annuel sur l'ensemble des interventions ayant fait l'objet d'une autorisation. On peut imaginer que les parlementaires se prononceraient sur la base d'un texte gouvernemental de plusieurs articles portant chacun sur une OPEX lors d'un seul débat. Celui-ci serait distinct mais concomitant de la discussion de la loi de finances afin que les parlementaires disposent de tous les éléments pour se prononcer qu'ils soient budgétaires, militaires, politiques et en tirent éventuellement les conséquences sur le plan budgétaire.

**M. Jacques Myard** a objecté que le vote des crédits nécessaires aux opérations en question valait autorisation implicite de leur prolongation.

**Le Rapporteur pour avis** a estimé que, alors que le vote des crédits était global, l'amendement permettrait un débat politique sur chaque opération, au-delà du seul aspect financier.



Après avoir indiqué qu'il ne saurait être question d'organiser ce débat dans le cadre de l'examen de la loi de finances, **M. Hervé de Charette** a approuvé le principe d'un réexamen régulier des autorisations de prolongation délivrées.

Après que **M. Michel Terrot** a fait part de son accord avec M. de Charette, **le Rapporteur pour avis** a proposé de modifier la rédaction du dispositif de son amendement pour que le caractère séparé du débat sur la prolongation des autorisations et de l'examen de la loi de finances ne fasse plus de doute.

La commission *a adopté* cet amendement.

Elle a ensuite discuté de deux amendements. **Le Rapporteur pour avis** a présenté le premier, qui vise à prévoir explicitement que, en cas de besoin, le Parlement est convoqué en session extraordinaire pour autoriser la prolongation d'une intervention des forces armées à l'étranger, l'actualité internationale n'obéissant pas au calendrier parlementaire. L'amendement de **M. Jean-Paul Lecoq** poursuit le même objectif.

**M. Jacques Myard** a estimé qu'il fallait aller plus loin encore en exigeant que le Parlement se réunisse de plein droit dans ce cas.

Après s'être interrogé sur la portée de l'alinéa que l'amendement du Rapporteur modifiait, **M. Hervé de Charette** a jugé paradoxal que ce cas constitue l'une des rares situations dans lesquelles une session extraordinaire doit obligatoirement être convoquée. Il a jugé qu'il fallait seulement que cette convocation soit une faculté.

**Le Rapporteur pour avis** a proposé une nouvelle rédaction de son amendement en ce sens, que la commission *a adoptée*, alors que l'amendement de M. Jean-Paul Lecoq devenait sans objet.

En conséquence, l'article 13 ainsi modifié a été *adopté*.

### **Après l'article 13**

**M. Jean-Paul Lecoq** a présenté un amendement visant à compléter l'article 38 de la Constitution afin d'interdire la transposition par ordonnance des dispositions européennes de nature législative ayant fait l'objet du vote d'une résolution par le Parlement.

**Le Rapporteur pour avis** a émis un avis défavorable, rien ne justifiant à ses yeux de prévoir un régime spécifique pour les directives européennes. Le recours aux ordonnances de l'article 38 devant faire l'objet d'une autorisation parlementaire, il appartient au Parlement de ne pas donner cette autorisation au Gouvernement s'il ne souhaite pas que l'exécutif légifère par voie d'ordonnances.

La commission *a rejeté* cet amendement.

**Article additionnel après l'article 24** (art. 53-3 [nouveau] de la Constitution) :  
*Transmission au Parlement des accords de défense, d'assistance et de coopération militaires*

La commission a examiné un amendement de **M. Jean-Paul Lecoq** visant à prévoir que le Gouvernement transmette au Parlement, sous réserve de confidentialité, les accords de défense, d'assistance et de coopération militaires. Il a en effet déploré que ces accords demeurent secrets et que le Parlement ne connaisse même pas leur existence, alors

que leur contenu peut s'avérer très contraignant, ce que les récents événements au Tchad ont mis en lumière.

**Le Rapporteur pour avis** s'est déclaré favorable à cet amendement. Il a rappelé que le Gouvernement transmettait parfois de tels accords au Parlement, à la demande de ce dernier, comme cela avait été le cas par exemple dans le cadre de la commission d'enquête sur les conditions de libération des infirmières et du médecin bulgares détenus en Libye et sur les récents accords franco-libyens. Il faudra évidemment que soient définies précisément les conditions de cette transmission afin que soit assuré le respect de la confidentialité.

**M. Jacques Myard** a estimé que la question de la transmission des accords de défense au Parlement était un faux problème, qui ne relevait pas de la Constitution mais d'un rapport de forces politique. D'abord, le droit international considère comme nuls les accords secrets. Ensuite, ces accords n'ont souvent guère de contenu. La Constitution ne doit pas être surchargée de dispositions inutiles.

La commission *a adopté* cet amendement.

**Article additionnel après l'article 31** (art. 88-1 de la Constitution) : *Reconnaissance constitutionnelle des symboles de l'Union européenne*

**M. Hervé de Charette** a présenté un amendement cosigné par M. Axel Poniatowski, Rapporteur pour avis, visant à inscrire dans la Constitution le fait que la France reconnaît les symboles de l'Union européenne. Il a rappelé que le sujet avait été abordé à l'occasion de la révision de la Constitution préalable à la ratification par la France du traité de Lisbonne, dans la mesure où ce traité ne reconnaissait pas ces symboles, contrairement au traité constitutionnel antérieur. Il est important de réaffirmer l'existence de ces symboles.

**Le Rapporteur pour avis** a rappelé que M. de Charette et lui-même avaient cosigné une proposition de loi constitutionnelle ayant le même objet. Les Français côtoient d'ores et déjà ces symboles, que ce soit sur le fronton des mairies ou sur la monnaie qu'ils utilisent. Seize pays les ont reconnus en signant une déclaration commune annexée au traité de Lisbonne, ce que la France n'a pas fait. Il s'agit de pallier cette omission.

Après s'être réjoui de l'absence de mention de ces symboles dans le traité de Lisbonne, **M. Jacques Myard** a jugé que cet ajout était inutile et risquait de raviver des querelles au sein de la République.

La commission *a adopté* cet amendement.

**Article 32** (art. 88-4 de la Constitution) : *Renforcement du contrôle parlementaire des affaires européennes*

**M. Jean-Paul Lecoq** a présenté un amendement visant à donner un caractère contraignant aux résolutions prises en application de l'article 88-4 de la Constitution dès lors qu'elles ont été votées en séance publique à la majorité absolue des membres d'une assemblée.

**Le Rapporteur pour avis** s'est déclaré défavorable à cet amendement dans la mesure où il visait à rendre contraignantes des résolutions dont la nature même est de ne pas l'être.

**M. Jacques Myard** a critiqué un système hypocrite dans lequel le Parlement peut voter des résolutions, qui demeurent totalement dépourvues d'effet. Il a estimé que la revalorisation du Parlement exigeait de lui donner les moyens de peser aussi en matière européenne, comme le font les parlements danois, britannique ou allemand. Le Parlement doit pouvoir empêcher que soit prise en droit communautaire une décision qu'il désapprouve.

**M. Hervé de Charette** a souligné que l'ordre juridique européen s'imposait au droit national conformément aux décisions de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat, et qu'aucune résolution ne pouvait s'y opposer.

**M. Jean-Marc Roubaud** a fait observer qu'il n'était pas bon que les Parlements nationaux puissent bloquer des décisions européennes. L'essentiel est que les compétences de l'Union européenne soient clairement définies afin d'éviter les chevauchements de compétences récurrents avec les Parlements nationaux et de faciliter l'adhésion du plus grand nombre à la construction européenne.

La commission a *rejeté* cet amendement.

En conséquence, l'article 32 a été *adopté* sans modification.

**Article 33** (art. 88-5 de la Constitution) : *Nouvelles règles de ratification des traités d'adhésion à l'Union européenne*

**Le Rapporteur pour avis** a soumis à une discussion commune les trois amendements proposés sur cet article.

**M. Roland Blum** a présenté un premier amendement de suppression de l'article 33 cosigné avec son collègue M. François Rochebloine, visant à conserver la rédaction actuelle de l'article 88-5 prévoyant l'obligation d'un référendum pour autoriser tout futur élargissement de l'Union. Il a rappelé la volonté politique qui s'était manifestée lors de la révision constitutionnelle du 1<sup>er</sup> mars 2005 pour marquer une pause dans les élargissements de l'Union et pour s'opposer à l'adhésion de la Turquie. Il a qualifié cet amendement de politique et estimé que revenir sur l'obligation d'un référendum sur la Turquie serait un reniement qui le conduirait à voter contre le projet de loi de modernisation des institutions.

Il a toutefois présenté un second amendement, cosigné avec ses collègues MM. Jacques Remiller et François Rochebloine, au cas où l'article 33 du projet de loi serait maintenu. Cet amendement introduit l'obligation d'organiser un référendum pour l'adhésion à l'Union des Etats dont la population représente au moins 5% de la population totale de l'Union européenne. Il a justifié la pertinence du critère démographique par le fait que le niveau de population d'un pays détermine le nombre de ses députés au Parlement européen ainsi que l'attribution des voix dont il dispose au sein du Conseil de l'Union.

**Le Rapporteur pour avis** s'est déclaré opposé au premier amendement de suppression, considérant ne plus être tenu par l'engagement pris en 2005 d'organiser obligatoirement un référendum sur tous les futurs élargissements, à l'exception de la Croatie. Bien qu'ayant voté cette disposition, il a estimé que l'échec du référendum du 29 mai 2005 sur la Constitution européenne avait changé la donne. Il a déploré l'automatisme du recours au référendum qui pourrait avoir pour conséquence d'empêcher nombre de pays européens à adhérer à l'Union, tant le risque est grand que les Français ne se prononcent pas sur la question qui leur sera posée. Or il a mentionné la vocation européenne de pays tels que la Norvège, la Suisse et les Etats des Balkans, dont l'adhésion à l'Europe est essentielle pour la consolidation de la paix. Il s'est alors félicité de la victoire des pro-européens aux élections

législatives en Serbie. Il a ensuite présenté un amendement de compromis, qui n'est pas éloigné de l'esprit du second amendement présenté par M. Blum. Au lieu de pointer du doigt les pays dont la population représente plus de 5 % de la population totale de l'Union – autrement dit, la Turquie et l'Ukraine, sans les citer – il a proposé un amendement introduisant un mécanisme d'initiative parlementaire et citoyenne imposant l'organisation d'un référendum si la moitié des parlementaires soutenus par au moins un cinquième du corps électoral en font la demande. Cet amendement, moins circonstanciel et plus institutionnel que ceux présentés précédemment, permettra qu'il y ait un débat public sur les futurs élargissements, si les parlementaires et les citoyens en expriment la volonté.

**M. Roland Blum** a souligné la complexité de l'amendement présenté par le Rapporteur.

**Mme Nicole Ameline** s'est déclarée favorable à l'amendement du Rapporteur qui préserve les prérogatives du Parlement tout en introduisant un droit d'initiative populaire. Elle s'est félicitée qu'il maintienne une option possible entre plusieurs procédures de ratification des traités d'adhésion. Ce choix existe ailleurs en Europe, puisque plusieurs pays qui avaient organisé un référendum sur la Constitution européenne ont préféré ratifier le traité de Lisbonne par la voie parlementaire. Elle a estimé que le référendum obligatoire de l'article 88-5 est perçu par nos partenaires comme un acte de défiance. L'amendement proposé par le Rapporteur doit contribuer à clarifier le message de la France à l'égard de l'Europe, à quelques semaines de l'ouverture de notre présidence de l'Union. Il répond d'une façon moderne au problème posé en associant intelligemment les légitimités populaire et parlementaire. Contrairement à l'amendement introduisant un seuil de population, il ne donnera pas l'impression aux pays candidats les moins peuplés que leur adhésion à l'Union est marginale par rapport aux pays les plus peuplés.

**M. Hervé de Charette** a indiqué être un défenseur du maintien de la rédaction actuelle de l'article 33 du projet de loi, qui constitue une réponse très ingénieuse à la question posée. Il a qualifié de circonstancielle la révision constitutionnelle du 1<sup>er</sup> mars 2005 votée pour compenser l'accord donné par le Président de la République en décembre 2004 à l'ouverture des négociations avec la Turquie. Un certain nombre de parlementaires, dont il a fait partie, ont voté par discipline politique cette clause de référendum obligatoire, mais à tort. Marquant son accord avec la rédaction en l'état de l'article 33 du projet de loi, il a précisé que le recours au référendum était la voie normale par rapport à celle du Congrès qui n'était que dérogatoire. En tout état de cause, le Président de la République n'obtiendra une majorité des trois cinquièmes au Congrès que s'il est en phase avec les parlementaires. Il a donc déclaré qu'il ne voterait pas les amendements présentés sur cet article. L'amendement du Rapporteur est un chef d'œuvre de l'esprit mais sa mise en œuvre si complexe n'en rend pas l'adoption raisonnable.

**Mme Martine Aurillac** a soutenu l'amendement présenté par le Rapporteur estimant qu'il fallait trouver une solution au problème posé par l'article 88-5 de la Constitution. Y répondre par un critère géographique lui a paru fallacieux tandis que l'insertion d'un critère démographique n'est pas souhaitable en raison de son caractère discriminant. L'amendement du Rapporteur présente en revanche l'avantage d'introduire dans la Constitution le référendum d'initiative populaire qui faisait partie des propositions du Comité Balladur mais qui n'a pas été repris par le Gouvernement. Les conditions posées par l'amendement sont suffisamment simples pour permettre de sortir de l'ornière.

**M. Jacques Myard** a fait part de ses doutes sur l'amendement du Rapporteur. Quitte à introduire un référendum d'initiative populaire, autant le prévoir directement à

l'article 11 de la Constitution, sans le limiter au champ de l'article 88-5. Il a indiqué que la rédaction en l'état de l'article 33 du projet de loi lui paraissait meilleure et qu'il se ralliait à la position précédemment exprimée par son collègue M. Hervé de Charette. Prenant l'exemple du référendum réussi de 1972 sur l'adhésion à l'Europe de la Grande-Bretagne, de l'Irlande et du Danemark – auquel il avait voté « non » –, il a ainsi estimé que les référendums sur les futurs élargissements n'étaient pas voués à l'échec.

**Le Rapporteur pour avis** a précisé que son amendement ne faisait que compléter, sans la remettre en cause, la rédaction de l'article 33 du projet de loi.

La commission a successivement *rejeté* les trois amendements présentés sur l'article 33.

En conséquence, l'article 33 a été *adopté* sans modification.

**Article additionnel après l'article 33** (art. 89 de la Constitution) : *Rationalisation de la procédure de ratification des traités nécessitant une révision de la Constitution*

**M. Hervé de Charette** a déclaré que la procédure de ratification du traité de Lisbonne avait souligné la difficulté, voire l'impossibilité, de distinguer le débat sur la révision préalable de la Constitution de celui sur le traité de Lisbonne, ce qui a eu pour effet de vider de sa substance le débat parlementaire sur la ratification à proprement parler du traité européen. Dans un souci de clarté des débats et de simplification des procédures, l'amendement proposé vise à prévoir que l'adoption de la révision constitutionnelle préalable à la ratification d'un traité ou d'un accord international vaut automatiquement autorisation de le ratifier. Cela n'affaiblira en rien les droits du Parlement et permettra d'aborder l'ensemble des questions soulevées au cours d'un seul et même débat.

**Le Rapporteur pour avis** a soutenu cet amendement. Il est en effet paradoxal que la discussion générale lors de l'examen du projet de loi constitutionnelle préalable à la ratification du traité de Lisbonne ait porté sur ledit traité plutôt que sur la révision constitutionnelle.

**M. Jacques Myard** s'est déclaré opposé à l'adoption de cet amendement, tout en comprenant l'esprit. Néanmoins, la révision de la Constitution et l'autorisation de ratifier un traité sont deux procédures juridiques distinctes et qui doivent le rester. Et la démocratie vaut bien que l'on puisse protester deux fois contre les abandons de souveraineté !

La commission a *adopté* cet amendement.

**Le Président Axel Poniatowski** a ensuite indiqué que la commission devait se prononcer sur l'ensemble du projet de loi et demandé à ses collègues s'ils souhaitaient prendre la parole pour des explications de vote.

**M. Jacques Myard** a exprimé ses doutes sur le bien fondé de cette révision constitutionnelle dont il n'est pas certain qu'elle renforce réellement les pouvoirs du Parlement. Il a estimé que la seule véritable avancée concernée les modalités d'engagement des forces armées françaises à l'étranger.

**M. Hervé de Charette** a indiqué qu'à ce stade, il ne voterait pas le projet de loi dans sa rédaction actuelle. Il a précisé que sa position pourrait toutefois évoluer, le moment venu, selon les modifications qui y seront apportées lors des débats parlementaires.

**M. Roland Blum** a fait les mêmes observations que son collègue M. Hervé de Charette et indiqué qu'en l'état actuel du projet il ne pouvait émettre un avis favorable.

La commission des Affaires étrangères a rendu, à ce stade, un avis défavorable sur l'ensemble du projet de loi.

\*

### **Informations relatives à la commission**

Au cours de sa séance du 14 mai, la commission a nommé :

– M. Jean-Claude Guibal, rapporteur sur le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de Son Altesse Sérénissime le Prince de Monaco (n° 767) ;

– M. Jean-Pierre Kucheida, rapporteur sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Costa Rica sur l'emploi salarié des personnes à charge des membres des missions officielles (n° 809) ;

– M. Claude Birraux, rapporteur sur le projet de loi autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le gouvernement de la République italienne relative au tunnel routier sous le Mont-Blanc (n° 84 Sénat 2007-2008) ;

– M. Jean Glavany, rapporteur sur le projet de loi autorisant l'approbation du protocole facultatif se rapportant à la convention contre la torture et autres peines ou traitements inhumains ou dégradants (n° 220 Sénat 2007-2008) ;

– Mme Geneviève Colot, rapporteure sur le projet de loi autorisant la ratification de la convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées (n° 878).

---