

N° 231  
**SÉNAT**

PREMIÈRE SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1992-1993

---

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 23 décembre 1992.  
Enregistré à la Présidence du Sénat le 11 mars 1993

**PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE**

*portant révision de la Constitution du 4 octobre 1958  
et modifiant ses titres VII, VIII, IX et X,*

PRÉSENTÉ

Au nom de M. François MITTERRAND,  
Président de la République.

par M. Pierre BÉRÉGOVOY,  
Premier ministre.

et par M. Michel VAUZELLE,  
Garde des Sceaux, ministre de la Justice.

(Renvoyé à la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

---

Constitution.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Presque inchangée malgré six révisions, la Constitution du 4 octobre 1958 est entrée, à l'automne dernier, dans sa trente-cinquième année.

Mais la France de 1993 n'est plus celle de 1958.

Parce qu'il est le garant de la Constitution, mais également des grands intérêts nationaux, le Président de la République a fait connaître, à plusieurs reprises depuis 1981, son souhait de mettre en œuvre, le moment venu, la procédure de l'article 89 pour rééquilibrer, adapter et moderniser nos institutions.

Dans cet esprit, il a rendu publiques, le 30 novembre 1992, des propositions de réforme, aussitôt soumises à l'avis d'un comité de seize membres présidé par le doyen Georges Vedel et composé de spécialistes incontestables du droit et de la pratique institutionnelle.

Comme il le lui avait demandé, le Comité, dont la mission n'était pas limitée au seul document établi par le chef de l'Etat a, le 15 février 1993, rendu son rapport, que le Gouvernement a examiné en retenant la plupart des modifications proposées par cette instance.

Ces réformes concernent tous les titres du texte de 1958, c'est-à-dire à la fois l'organisation et le fonctionnement des pouvoirs publics, les conditions d'exercice de la souveraineté et les droits, garanties et libertés reconnus aux citoyens. Elles peuvent faire l'objet, sans inconvénient, d'une présentation unique.

Il a toutefois paru utile de regrouper les dispositions envisagées dans deux projets de loi distincts :

- l'un sur les droits et garanties reconnus aux citoyens et les organes - Conseil constitutionnel, Conseil supérieur de la magistrature, Haute Cour - qui en sont chargés ;

- l'autre sur l'organisation et le fonctionnement des pouvoirs publics, et donc l'équilibre des institutions.

L'examen du projet relatif à l'organisation des pouvoirs publics appelle quelques observations préalables.

Les relations internes à l'exécutif et les relations entre le Gouvernement et le Parlement sont régies par des textes dont la rédaction a souvent donné lieu à des difficultés d'interprétation ou à des pratiques regrettables.

Le Comité consultatif a envisagé plusieurs mesures destinées à clarifier les prérogatives des responsables de l'exécutif et à assouplir les règles qui encadrent trop strictement le Parlement.

Le Président de la République et le Premier ministre ont donné leur accord à la plus grande partie d'entre elles. D'autres ont été écartées parce que peu opportunes ou parce qu'elles n'apportent pas un réel progrès ou de véritables solutions aux problèmes évoqués. Certaines enfin ont été modifiées.

Ainsi, s'agissant de l'exécutif, le risque de voir une partie du pouvoir réglementaire transféré du Premier ministre au Président de la République n'est pas tel qu'il justifie une refonte du texte constitutionnel : une pratique plus que trentenaire montre qu'un tel transfert est limité et que le juge administratif dispose des moyens de l'éviter.

La question a été également posée des pouvoirs exceptionnels dont le Président de la République dispose dans certaines circonstances, en vertu de l'article 16.

Le Comité consultatif, sur ce point, a prévu de compléter l'article 16 par un dispositif de contrôle touchant à la durée des pouvoirs exceptionnels.

Estimant que ce dispositif paraissait difficilement applicable et compte tenu du degré de maturité de la démocratie française, le projet qui vous est soumis abroge purement et simplement l'article 16, adopté naguère dans des circonstances historiques très particulières, pour les raisons évoquées ci-dessous.

Dans ces deux domaines importants qui intéressent l'exécutif – le pouvoir réglementaire et l'article 16 –, les propositions du Comité consultatif ont été écartées.

Pour le Parlement, l'essentiel des améliorations suggérées par le Comité a été repris. Ces dispositions sont explicitées ci-après.

Quant à la question de la durée du mandat du Président de la République, elle n'apparaît pas dans le texte proposé par le Comité consultatif et ne figure pas dans le projet qui est soumis au Parlement.

Il y a débat dans le pays sur ce sujet depuis plusieurs années, mais avec une intensité variable suivant les époques : si ce problème a été évoqué en 1973 par le Président Georges Pompidou, la réforme qu'il avait engagée n'a pas été conduite à son terme pendant qu'il était en fonctions. Son successeur n'a pas jugé utile de la reprendre et elle n'est revenue d'actualité qu'après la réélection, en 1988, du Président en exercice.

Plusieurs solutions ont été envisagées ou avancées au sein des diverses forces politiques. Aucune n'a jusqu'à présent obtenu un assentiment général.

Le Comité consultatif a conclu sur ce point, à la majorité, qu'il n'y avait pas lieu de changer le *statu quo*, c'est-à-dire un mandat de sept ans renouvelable. Le Président de la République, qui avait indiqué dans sa « Lettre à tous les Français » de 1988 qu'il laisserait le Parlement prendre l'initiative en ce domaine si un large consensus se dégagait entre les formations politiques qui y sont représentées, s'en tient à cette position et appréciera le moment venu. Le débat reste donc ouvert.

## **I. - LE PREMIER PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE SOUMIS À L'EXAMEN DU PARLEMENT PORTE SUR LES DISPOSITIONS RELATIVES AU CONSEIL CONSTITUTIONNEL, À L'INSTITUTION JUDICIAIRE ET À LA HAUTE COUR, QUI FIGURENT ACTUELLEMENT AUX TITRES VII, VIII ET IX DE LA CONSTITUTION**

La section I regroupe les dispositions relatives au *Conseil constitutionnel*.

L'article premier supprime le deuxième alinéa de l'article 56 de la Constitution, relatif à la composition du Conseil constitutionnel, en vertu duquel les anciens Présidents de la République sont membres de droit du Conseil constitutionnel.

Ce droit, dont les titulaires n'ont plus fait usage après 1962, n'a plus aujourd'hui les mêmes justifications qu'à l'origine. Le Conseil constitutionnel a, en effet, acquis le caractère d'une juridiction, qui sera renforcé par la saisine par voie d'exception introduite par une autre disposition du présent projet.

L'article 2 vise, en modifiant l'article 57 de la Constitution, à rendre plus strict le régime des incompatibilités applicables aux membres du Conseil constitutionnel.



L'évolution du Conseil constitutionnel, qui prend de plus en plus le caractère d'une juridiction, ainsi que les obligations d'impartialité et d'indépendance que la Convention européenne des droits de l'homme impose aux juridictions nationales, conduisent à revoir la situation des membres du Conseil constitutionnel. Il paraît souhaitable que les fonctions de membre du Conseil constitutionnel soient incompatibles non seulement, comme c'est le cas aujourd'hui, avec celles de ministre ou de membre du Parlement, mais aussi avec les fonctions de Président de l'assemblée d'une collectivité territoriale. Il est toutefois proposé de prévoir la possibilité d'exception à ce principe, dans des limites à fixer dans la loi organique, en ce qui concerne les maires, afin de tenir compte de l'importance très diverse des communes françaises et de leur taille très inégale. La loi organique pourrait donc préciser les incompatibilités entre les fonctions de membres du Conseil constitutionnel et le mandat de maire ; elle fixerait également les incompatibilités en ce qui concerne les fonctions d'adjoint au maire et, plus généralement, avec tout autre mandat électif local.

Les autres incompatibilités, notamment professionnelles, sont, comme à l'heure actuelle, renvoyées à la loi organique, étant entendu qu'elles devront être revues dans un sens plus restrictif.

L'article 3 a pour objet de prévoir une extension des compétences actuelles du Conseil constitutionnel, permettant un progrès des droits du justiciable.

Il s'agit d'élargir les possibilités de saisir le Conseil constitutionnel, qui ne peut actuellement être saisi que par le Président de la République, le Premier ministre, le Président de l'une ou l'autre des deux assemblées parlementaires, et soixante députés ou soixante sénateurs. Désormais, le Conseil constitutionnel pourrait également être saisi, par voie d'exception, de toute disposition de loi dont il serait soutenu qu'elle porte atteinte aux droits fondamentaux reconnus à toute personne par la Constitution.

Le texte proposé reprend, pour l'essentiel, les dispositions du projet de révision soumis au Parlement en 1990 et qui n'avait pu aboutir.

Il prévoit la saisine du Conseil constitutionnel, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, sur renvoi du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation ou de toute juridiction ne dépendant ni de l'un ni de l'autre, eux-mêmes saisis par la juridiction devant laquelle se déroule l'instance. Les modalités de mise en œuvre de la réforme seront précisées par la loi organique relative au Conseil constitutionnel prévue à l'article 63 de la Constitution, lui-même complété à cet effet.

Cette réforme est complétée par une disposition qui, en raison de son caractère transitoire, est prévue à l'article 13 de la section IV du présent projet et figurera dans le titre final de la Constitution. Elle prévoit, afin de ne pas apporter un trouble excessif à l'ordre juridique existant, que le nouveau mode de saisine n'entrera en vigueur qu'au terme d'un délai de deux ans à compter de la promulgation de la présente loi constitutionnelle ; par suite, le Parlement dispose d'un délai de deux ans pour mettre en conformité avec la Constitution les lois antérieures à l'entrée en vigueur de la présente réforme. En revanche, celle-ci s'appliquerait immédiatement aux textes postérieurs à son entrée en vigueur.

La section II comporte des dispositions modifiant *le titre VIII « De l'autorité judiciaire »*.

Ces dispositions, qui modifient l'intitulé du titre VIII et les articles 64 et 65 relatifs aux magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature, visent à mieux mettre en évidence et à mieux garantir l'indépendance de la magistrature.

Les articles 5 et 6 modifient l'intitulé du titre VIII et l'article 64 de la Constitution pour affirmer le principe de l'indépendance de la magistrature.

L'article 6 modifie l'article 65 de la Constitution. Pour garantir l'indépendance de la magistrature, il prévoit une organisation incontestable du Conseil supérieur de la magistrature, dont la composition et les compétences sont très largement modifiées.

Présidé par le Président de la République, dont une des fonctions constitutionnelles est de garantir l'indépendance de la magistrature, le Conseil supérieur de la magistrature sera composé, à l'image de certaines autorités indépendantes, d'une part, de personnalités qualifiées – au nombre de cinq –, désignées par le Président de la République, le Président de chacune des assemblées parlementaires, le Conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat, et, d'autre part, de magistrats élus, également au nombre de cinq. La personnalité nommée par le Président de la République exercera les fonctions de vice-président du Conseil supérieur de la magistrature, se substituant ainsi au Garde des Sceaux qui assistera cependant aux séances de celui-ci.

L'élection des magistrats au Conseil supérieur de la magistrature se fera par collège, sur le modèle qui a été retenu pour la composition de la Commission d'avancement des magistrats instituée par la loi du 25 février 1992. Elle sera prévue par la loi organique.

Les pouvoirs du Conseil supérieur de la magistrature sont accrus en ce qui concerne la désignation des magistrats du siège autres que ceux de la Cour de cassation et des premiers présidents de cours d'ap-



pel, pour lesquels il continuera à formuler une proposition. Reprenant une disposition votée par le Parlement dans la loi précitée du 25 février 1992 et censurée par le Conseil constitutionnel en raison de sa contradiction avec la Constitution, le Gouvernement entend donner en la matière au Conseil supérieur de la magistrature le pouvoir de rendre un avis conforme. En alignant le droit sur une pratique qui prévaut depuis de nombreuses années, le Président de la République, qui sera ainsi lié par l'avis du Conseil supérieur de la magistrature, souhaite lever toute équivoque sur l'indépendance réelle de la magistrature.

La fonction disciplinaire du Conseil supérieur de la magistrature continuerait d'être exercée sous la présidence du premier président de la Cour de cassation.

De cette organisation rénovée du Conseil supérieur de la magistrature, le Gouvernement attend non seulement une meilleure compréhension par l'opinion – et par les magistrats eux-mêmes – de la fonction de cet organisme, mais aussi un surcroît d'autorité.

La section III du présent projet a pour objet essentiel d'instituer un régime de *responsabilité pénale des membres du Gouvernement* qui soit à la fois clair et praticable.

L'article 9 abroge le deuxième alinéa de l'article 68, qui étend aux ministres le régime applicable au chef de l'Etat en cas de haute trahison. Ce régime n'est donc maintenu que pour le chef de l'Etat, pour lequel il ne pose pas de difficulté particulière.

L'article 10 décale les titres X à XVI de la Constitution pour permettre, à l'article 11, de créer un nouveau titre X et un nouvel article 68-1 dont les dispositions reprennent l'essentiel du texte proposé par le Comité consultatif.

Il est fondé sur la volonté de rapprocher autant que possible du droit commun le régime applicable aux ministres, tout en respectant le principe de la séparation des pouvoirs et en évitant que la nécessaire continuité de l'action des pouvoirs publics soit mise à mal par un harcèlement excessif.

Prenant acte de ce que la décision de poursuivre est l'élément le plus contestable du système actuel, les dispositions retenues remettent cette décision à de hauts magistrats indépendants.

D'une part, le procureur général près la Cour de cassation recevrait les plaintes des personnes qui se prétendent lésées par un crime ou un délit commis par un membre du Gouvernement dans l'exercice de ses fonctions ; sous la seule réserve, nécessaire à une bonne administration de la justice, qu'elles ne soient pas manifestement irrece-

vables ou infondées, il les transmettrait à une commission d'instruction composée de cinq magistrats de la Cour de cassation. Pour tenir compte des infractions qui protègent l'intérêt général, et qui, ne pouvant léser des personnes, ne sont pas susceptibles de donner lieu à plaintes, le procureur général près la Cour de cassation pourrait également, dans cette hypothèse, agir d'office. D'autre part, la commission déciderait de soumettre l'affaire à la juridiction de jugement à l'issue d'une instruction soumise aux règles du droit commun.

L'absence de toute constitution de partie civile, destinée à éviter les excès de toute nature, se justifie par le fait que l'autorité chargée de l'action publique n'apprécie pas l'opportunité de poursuivre et qu'ainsi rien ne fait obstacle à ce que l'instruction suive son cours.

La juridiction de jugement serait composée par analogie avec la cour d'assises. Elle comprendrait huit « jurés parlementaires », dont la présence est justifiée par la commission de l'infraction par les ministres dans le cadre de leurs fonctions, et deux magistrats de la Cour de cassation qui, avec le plus haut d'entre eux chargé de présider cette juridiction, apporteraient la garantie du bon déroulement des débats. L'impartialité et l'indépendance du tribunal, d'ailleurs imposées par les engagements internationaux souscrits par la France, résulteraient de la désignation en début de législature, par le Bureau de chaque assemblée, d'une liste d'élus assez large pour qu'une procédure de récusation puisse jouer.

Le présent projet de réforme constitue ainsi une très profonde modification du système actuel qui, largement hérité d'un passé lointain dans lequel ni l'organisation du Parlement ni les principes pénaux n'étaient identiques à ce qu'ils sont aujourd'hui, est caractérisé à la fois par une opacité et une équité douteuses.

La section IV comporte deux dispositions : outre la disposition transitoire relative au nouveau mode de saisine du Conseil constitutionnel, évoquée plus haut, l'article 12 modifie l'article 19 de la Constitution pour prévoir que la nomination par le Président de la République du vice-président du Conseil supérieur de la magistrature n'exige aucun contreseing.

## **II. — LA SECTION I DU PROJET PORTANT RÉVISION DE LA CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958 ET RELATIF A L'ORGANISATION DES POUVOIRS PUBLICS MODIFIE LE PRÉAMBULE, L'ARTICLE PREMIER ET LE TITRE PREMIER DE LA CONSTITUTION**

L'article premier supprime du préambule la mention des institutions qui avaient été offertes en 1958 aux territoires d'outre-mer. Il



maintient en revanche le principe de libre détermination des peuples, qui garde toute sa portée juridique. Il introduit également dans la Constitution la référence à la construction européenne, laquelle a donné lieu il y a moins d'un an à la révision destinée à permettre la ratification du traité sur l'Union européenne, ainsi qu'aux Nations unies, aux objectifs desquelles la France s'associe.

Les articles 2 et 3 substituent de nouvelles dispositions à celles de l'article premier, qui posait le principe de la Communauté créée à l'époque, devenues depuis lors caduques. Ces dispositions sont remplacées par celles du premier alinéa de l'article 2 de la Constitution, qui définissent la République française et fixent ses caractères et ses objectifs majeurs. Est ajoutée la référence à la vie privée et à la dignité de la personne, dont la République est chargée d'assurer le respect auquel chacun a droit.

L'article 4 complète l'article 4 de la Constitution, relatif aux partis et groupements politiques, pour y prévoir le financement par l'Etat des campagnes électorales et des activités des partis et groupements politiques. Ainsi les lois adoptées au cours des dernières années trouvent-elles leur cadre constitutionnel. Surtout, sont mieux affirmés, et au plus haut niveau, la place et le rôle des partis dans l'exercice de la citoyenneté.

La section II regroupe les *dispositions modifiant le titre II de la Constitution, relatif au Président de la République.*

L'article 5 se borne à retirer de l'article 5 de la Constitution, qui définit le rôle du Président de la République, la mention des accords de Communauté.

L'article 6, qui modifie l'article 11 de la Constitution, réalise deux réformes importantes qui tendent l'une et l'autre à élargir et à renforcer la consultation du peuple par voie de référendum.

D'une part, le nouvel article 11 de la Constitution élargit le champ des matières dans lesquelles un projet de loi peut être soumis au référendum à l'initiative du Président de la République. Désormais pourra être soumis à référendum un projet de loi portant sur les garanties fondamentales des libertés publiques ou autorisant la ratification d'un traité ayant le même objet.

Cette réforme reprend un projet soumis en 1984 à l'examen du Parlement. Elle est toutefois assortie d'un complément important : il est en effet expressément prévu d'exclure du champ du référendum la révision constitutionnelle et, par conséquent, de réserver celui-ci au seul vote de la loi. La constatation préalable, par le Conseil constitutionnel, de la conformité à la Constitution du projet de loi référen-

daire, constitue une importante garantie procédurale et implique l'interdiction de réviser la Constitution par cette voie.

Cette réforme fait droit à l'interprétation juridique dominante quant à la possibilité – ou plutôt à l'impossibilité – d'utiliser l'article 11 pour une révision de la Constitution. Elle est nécessairement liée, comme l'a très nettement souligné le Comité consultatif, à un assouplissement des règles excessivement rigides qui encadrent la procédure de révision constitutionnelle telle que la définit l'article 89 de la Constitution. C'est pourquoi le Gouvernement a, comme le Comité consultatif, estimé que ces deux réformes étaient solidaires l'une de l'autre. Le présent projet comporte donc une proposition de modification de l'article 89, exposée ci-après.

D'autre part, le nouvel article 11 de la Constitution comporte une importante modification au droit existant : il s'agit d'introduire le référendum d'initiative populaire.

Nouveau dans notre pays, ce renforcement des conditions d'exercice de la citoyenneté paraît rendu possible par la maturité de la démocratie française. Une telle procédure doit toutefois être entourée de garanties juridiques et institutionnelles permettant d'éviter les dérapages ou excès de toute nature. Le système proposé repose sur une initiative citoyenne significative par sa dimension et par sa répartition géographique : elle serait fondée sur le recueil des signatures d'un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales de chaque département et territoire. Des précautions indispensables sont prévues : le contrôle préalable du Conseil constitutionnel doit permettre d'éviter que le projet soumis à la consultation populaire déborde le champ qui est imparti à la procédure référendaire, ou qu'il ait pour objet, ou du moins pour conséquence, de revenir dans un délai rapproché sur les choix faits par le Parlement, détenteur de la souveraineté nationale.

Enfin, et sans qu'il soit besoin de le préciser dans le texte, le Parlement pourrait prendre l'initiative de voter lui-même le projet.

La nouveauté et l'importance du référendum d'initiative populaire imposent en droit français que les modalités de mise en œuvre soient prévues par une loi organique.

L'article 7 insère dans l'article 13 de la Constitution une disposition figurant à l'heure actuelle dans la loi et relative à la nomination en Conseil des ministres du Médiateur de la République. Cette mention vise à une meilleure reconnaissance de l'institution de la médiation, qui joue un rôle original dans notre système juridique.

L'article 8 abroge l'article 16 de la Constitution.



Comme il a été indiqué plus haut, le Président de la République n'a pas retenu la proposition du comité de compléter l'article 16, destinée à mieux contrôler la durée de sa mise en œuvre.

Il apparaît en effet que cet article, qui n'a au demeurant été utilisé qu'une fois, il y a plus de trente ans, ne conditionne ni le rôle ni la place éminente du Président de la République dans les institutions. De plus, notre droit prévoit, en dehors de l'article 16, les moyens nécessaires pour répondre à une situation de crise grave, notamment avec les régimes de l'état de siège et de l'état d'urgence. Enfin, et surtout, l'article 16 apparaît comme une exception dans la tradition démocratique du monde occidental : aucun des pays développés et démocratiques d'Europe ne dispose d'un dispositif juridique autorisant une telle concentration de compétences, de façon aussi contraire aux principes.

En conséquence de cette abrogation, l'article 9 du projet de loi modifie l'article 19 de la Constitution pour y supprimer, parmi les compétences du Président de la République qui s'exercent sans contreseing, la référence à l'article 16.

*La section III regroupe les dispositions modifiant le titre III de la Constitution, relatif au Gouvernement.*

L'article 10 modifie l'article 23 de la Constitution en prévoyant des incompatibilités plus strictes pour les membres du Gouvernement.

Comme il sera utile de le prévoir en ce qui concerne les parlementaires, dont le statut en la matière est fixé par la loi organique, il est souhaitable que les ministres en exercice ne puissent cumuler la fonction ministérielle avec la présidence d'un exécutif local. Le principe d'exceptions est toutefois prévu en ce qui concerne le mandat de maire, pour tenir compte de la diversité de taille des communes françaises : ces exceptions seront précisées par la loi organique, qui fixera également les incompatibilités entre les fonctions de ministre et d'adjoint à un maire.

*La section IV comporte les dispositions modifiant le titre IV de la Constitution, relatif au Parlement.*

Ces dispositions reprennent dans leur quasi-totalité les propositions formulées par le Comité consultatif.

L'article 11 modifie l'article 24 de la Constitution pour énoncer les missions générales du Parlement.

Il a paru que le vote de la loi et le contrôle de l'action du Gouvernement devaient seuls, en raison de leur importance même, figurer



à l'article 24. L'adjonction proposée par le comité, selon laquelle le Parlement « évalue les résultats » de la loi, paraît constituer une conséquence des deux compétences qui lui sont reconnues, davantage qu'une compétence autonome.

L'article 12 modifie l'article 25, d'abord pour permettre aux ministres de retrouver leur siège de député ou de sénateur lorsqu'ils cessent d'exercer leurs fonctions gouvernementales. La stricte interdiction qui avait été retenue en 1958 avait pour objet d'éviter les excès ayant marqué les Républiques précédentes. La pratique a toutefois montré qu'un tel système était excessivement rigide.

Reprenant la réforme votée en 1974 par les deux assemblées, mais non soumise au Congrès, le projet prévoit que la loi organique fixera les modalités selon lesquelles un parlementaire devenu membre du Gouvernement pourra retrouver son siège après la cessation de ses fonctions ministérielles. Le retour au Parlement pourra avoir lieu dans le délai d'un mois après la cessation de fonctions et non, comme l'avait prévu le comité, de six mois.

De plus, pour éviter, comme l'a souhaité le comité, que soit défigurée la majorité sortie des urnes pendant la période durant laquelle les parlementaires qui sont devenus membres du Gouvernement ne sont pas remplacés, il est prévu que ces derniers ne cessent d'appartenir à l'Assemblée qu'au bout d'un mois.

L'article 13 reprend, en ce qui concerne l'article 28, la proposition du Comité consultatif qui prévoit que le Parlement siège du premier mardi d'octobre au dernier vendredi de juin. Ainsi le Parlement pourra-t-il mieux équilibrer son travail à l'intérieur d'un plafond de séances fixé à 150 jours, auxquels pourront s'ajouter les séances supplémentaires que le Gouvernement estimera utiles.

Il s'agit là d'une modification très importante du rythme du travail parlementaire. Comme l'a relevé le comité, elle ne pourra produire tous ses effets qu'en liaison avec une interdiction plus stricte du cumul du mandat de député ou de sénateur avec des mandats locaux.

La section V comporte les *dispositions modifiant le titre V de la Constitution, relatif aux rapports entre le Parlement et le Gouvernement*.

L'article 14 abroge la première phrase de l'article 34 (« la loi est votée par le Parlement ») en conséquence de la rédaction adoptée pour l'article 24 à propos des missions du Parlement.

Il complète également le domaine de la loi fixé par l'article 34 pour y mentionner l'organisme indépendant – actuellement le Conseil

supérieur de l'audiovisuel – chargé du respect de la liberté et du pluralisme de la création audiovisuelle.

Cette modification tend, conformément à l'une des propositions faites par le Président de la République et retenue par le comité, à inscrire dans la Constitution le principe du respect de la liberté et du pluralisme de la communication audiovisuelle.

Lié à l'exercice de la démocratie, comme l'a relevé le comité, cet objectif, qui est contrôlé par le Conseil constitutionnel, demande à être garanti par un dispositif stable pour accompagner et affermir les progrès faits par la démocratie française en la matière. A cette fin, il est utile de donner un statut constitutionnel à l'autorité chargée de veiller au respect de la liberté et du pluralisme du secteur audiovisuel.

L'article 15 prévoit, à l'article 35 de la Constitution, un meilleur contrôle du Parlement sur les interventions des forces armées à l'étranger. Il ne reprend pas la suggestion du comité tendant à la réunion du Parlement pour toute intervention extérieure, qui constituerait une obligation particulièrement lourde compte tenu des nombreuses participations de militaires français aux opérations de l'O.N.U. La déclaration devant le Parlement est limitée aux seuls cas où la nature de l'intervention le justifie.

L'article 16 étend à l'état d'urgence, actuellement régi par la loi, le statut constitutionnel qui est celui de l'état de siège et unifie ainsi ces deux régimes d'exception dans l'article 36 de la Constitution.

L'article 17 modifie l'article 43 en prévoyant l'augmentation du nombre des commissions parlementaires pour porter celui-ci de 6 à 8. La proposition du Comité de prévoir dans la Constitution elle-même qu'une de ces commissions serait consacrée au suivi des affaires européennes n'a pas été retenue, afin de laisser le Parlement libre de son choix.

L'article 18 crée un article 43-1 qui donne aux commissions d'enquête, actuellement régies par la loi organique, un statut constitutionnel qui est en harmonie avec la mission de contrôle du Parlement affirmée par l'article 24. Il renforce les prérogatives parlementaires sur deux points.

D'une part, le principe de la création de commission d'enquête à l'initiative d'une minorité de chaque assemblée est établi. Les modalités de mise en œuvre de cette disposition seront précisées par la loi organique.

D'autre part, et surtout, la règle selon laquelle aucune commission d'enquête ne peut être créée, ou poursuivre ses missions, dans le



cas où des faits objets de l'enquête donnent lieu à poursuite judiciaire, n'est pas reprise. Cette orientation est de nature à favoriser les investigations des commissions d'enquête. Toutefois, en vue de préserver les procédures judiciaires en cours, ainsi que les personnes concernées, la réforme exclut que les commissions d'enquête se prononcent sur des responsabilités personnelles encourues à l'occasion de faits donnant lieu à des poursuites judiciaires.

L'article 19 modifie l'article 45 de la Constitution qui définit les règles relatives au vote de la loi.

En prévoyant, comme l'a demandé le comité, que le Gouvernement partage avec les présidents des assemblées l'initiative de la convocation de la commission mixte paritaire, ce texte accroît sensiblement la capacité d'initiative du Parlement.

L'article 20 introduit un article nouveau, l'article 47-1, qui fait au Gouvernement obligation de mettre le Parlement en mesure de débattre, sur le fondement d'un rapport annuel, des grands objectifs des régimes de sécurité sociale ainsi que de leur équilibre financier.

La proposition du Comité consultatif, qui est ici reprise dans son esprit, tend à concilier, d'une part, la difficulté de donner au législateur, par le vote, la maîtrise d'éléments très complexes et très hétérogènes composant l'ensemble des régimes de sécurité sociale et, d'autre part, la nécessité de mettre le Parlement à même d'avoir une information globale sur un budget dont l'ordre de grandeur avoisine celui du budget de l'Etat.

L'article 21 apporte à l'article 48 une importante modification qui, liée à celle de l'article 45 ci-dessus analysée, permettra un accroissement sensible des pouvoirs du législateur. Il s'agit, comme l'a proposé le comité dans une rédaction voisine, de permettre aux assemblées de consacrer une séance par semaine à l'ordre du jour de leur choix, à l'exception toutefois des projets de loi, qui relèvent par définition de l'initiative du Gouvernement et dont celui-ci doit conserver la maîtrise.

L'article 22 reprend une suggestion du Comité consultatif qui consiste à rendre obligatoire l'engagement, devant le Parlement, de la responsabilité d'un Gouvernement nouvellement désigné. Il a toutefois paru préférable d'opérer cette modification à l'article 49 plutôt qu'à l'article 20.

Le Gouvernement a fait sien, sur ce point, les motifs retenus par le Comité consultatif, qui mettent l'accent sur l'intérêt d'une vérification rapide de l'existence d'un contrat de majorité et d'un renforcement de l'autorité du Parlement et du Premier ministre. Il a seulement estimé qu'un délai de deux mois devait être laissé au Gouvernement



nouvellement constitué pour se préparer à cette présentation, au lieu du délai de quinze jours, qui paraît excessivement bref, prévu par le comité.

De plus, le même article 22 apporte une précision pour lever toute équivoque sur la nature de la déclaration par laquelle le Gouvernement peut, à tout moment, engager sa responsabilité devant l'Assemblée nationale. Enfin, il étend l'usage du troisième alinéa de l'article 49 – engagement de responsabilité en vue de l'adoption d'un texte – au cas de rejet d'un texte.

La section VI comporte les *dispositions modifiant le titre XI de la Constitution, relatif au Conseil économique et social*.

L'article 23 du projet de loi, reprenant la proposition du Comité consultatif, apporte deux aménagements au titre XI de la Constitution, qui comporte trois articles relatifs à la composition et aux compétences du Conseil économique et social. En modifiant la dénomination de cet organisme qui s'intitulerait « Conseil économique et social de la République », est évitée toute confusion avec les organismes consultatifs territoriaux intervenant dans les mêmes matières.

Il a également paru utile, comme l'a suggéré le comité, d'ouvrir aux assemblées parlementaires la possibilité de consulter le Conseil sur tout problème entrant dans ses compétences.

La section VII du projet comporte les *dispositions modifiant le titre XII de la Constitution, relatif aux collectivités territoriales*.

Ces dispositions sont conformes aux propositions du Comité consultatif.

L'article 24 modifie l'article 72 de la Constitution pour donner à la région un statut constitutionnel. Cette réforme tire les conséquences de la loi de décentralisation du 2 mars 1982 qui a érigé la région en collectivité territoriale.

L'article 24 apporte à l'article 74, dont la rédaction actuelle résulte d'un amendement parlementaire adopté dans le cadre de la révision constitutionnelle promulguée le 25 juin 1992, des précisions qui, sans dénaturer l'esprit du texte, permettent de remédier à certaines difficultés auxquelles il donne lieu.

Il s'agit d'abord de préciser que les règles réservées à la loi organique sont les règles relatives à l'organisation et aux compétences des territoires d'outre-mer.

Il s'agit ensuite de permettre l'extension à ces territoires de la législation métropolitaine lorsque cette extension ne comporte ni adaptation ni modification particulière.

L'obligation de consulter les assemblées territoriales sur les lois relevant de la compétence de l'Etat est maintenue lorsque ces lois contiennent des dispositions particulières aux territoires.

L'article 26 substitue aux dispositions de l'actuel article 76, devenues caduques, une disposition permettant que l'administration de deux collectivités territoriales ayant le même territoire puisse être assurée par une assemblée unique.

Le Comité consultatif avait estimé opportun d'assouplir sur ce point le texte constitutionnel pour tenir compte de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui oblige actuellement, dans l'hypothèse envisagée, à retenir une organisation caractérisée par les redoublements de compétences et le gaspillage des moyens.

La section VIII tend d'abord, dans son article 26, à supprimer la totalité du titre XIII de la Constitution : « De la Communauté », devenu caduc, et à modifier par voie de conséquence la numérotation de l'actuel article 88, qui devient l'article 77 et compose à lui seul le titre XIII : « Des accords d'association ». La rédaction de ce dernier article est modifiée pour adapter à la situation actuelle des territoires français le principe des accords d'association.

L'article 28 modifie la numérotation du titre XIV dont les articles 88-1 à 88-4 consacrés aux Communautés européennes et à l'Union européenne deviennent les articles 78 à 81. Ce dernier article est modifié, conformément à la proposition du Comité consultatif. La modification prévoit que les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions législatives, qui doivent être transmises au Parlement, seront soumises au préalable au Conseil d'Etat.

La section IX comporte les *dispositions modifiant le titre XVI, relatif à la révision de la Constitution.*

L'article 29 reprend, en ce qui concerne ce titre qui deviendrait le titre XV, les modifications proposées par le Comité.

Il s'agit tout d'abord d'ouvrir la voie du référendum de révision aussi bien à la proposition d'origine parlementaire qu'au projet d'origine gouvernementale.

Il s'agit ensuite d'assouplir les règles actuelles qui, en contraignant le Président de la République à ne présenter au Congrès ou au référendum que le texte adopté en termes identiques par les deux assemblées, donnent à celles-ci un pouvoir de blocage excessif. Le comité a souligné que c'est la rigidité de cette règle qui a conduit jadis à une utilisation juridiquement contestable de l'article 11.

La réforme proposée permet au Président de la République d'aller jusqu'au bout de la procédure de révision constitutionnelle, quelle qu'en soit d'ailleurs l'origine, dès lors qu'une des deux assemblées a adopté le texte à la majorité qualifiée des 3/5 des suffrages exprimés. Cette dernière exigence tend à une meilleure association de l'opposition à la procédure de révision.

La présente réforme est, comme il a été souligné ci-dessus, étroitement solidaire de la réforme proposée pour l'article 11, qui tend à exclure du champ de cet article la révision constitutionnelle.

La section X, enfin, a pour objet d'abroger les dispositions transitoires figurant aux articles 90 à 92 de la Constitution. Elle maintient toutefois un titre XVI : « Dispositions transitoires et finales » destiné à accueillir l'article 93 de la Constitution, créé par le premier projet de loi constitutionnelle, qui devient l'article 83 de la Constitution.

Telles sont les dispositions des présents projets de loi constitutionnelle portant révision de la Constitution que, en application de l'article 89, le Gouvernement, sur l'initiative du Président de la République et après proposition du Premier ministre, soumet au Parlement.



## PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE

Le Président de la République,

Sur la proposition du Premier ministre,

Vu l'article 89 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi constitutionnelle portant révision de la Constitution du 4 octobre 1958 et modifiant ses titres VII, VIII, IX et X, délibéré en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat, sera présenté au Sénat. Le Garde des Sceaux, ministre de la Justice, sera chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

### *SECTION I*

#### *Dispositions modifiant le titre VII de la Constitution et relatives au Conseil constitutionnel.*

Article premier.

Le deuxième alinéa de l'article 56 de la Constitution du 4 octobre 1958 est abrogé.

Art. 2.

L'article 57 de la Constitution est remplacé par les dispositions suivantes :

« *Art. 57.* — Les fonctions de membre du Conseil constitutionnel sont incompatibles avec celles de membre du Gouvernement ou du Parlement, ainsi qu'avec la présidence de l'assemblée d'une collectivité territoriale. Toutefois, en ce qui concerne les communes, une loi organique détermine, compte tenu de l'importance de la population, les règles d'incompatibilité entre les fonctions de membre du Conseil

constitutionnel et les fonctions de maire ou de président d'un établissement de coopération intercommunale. Elle fixe les incompatibilités concernant les fonctions d'adjoint au maire, selon le même critère, ainsi que celles de titulaire de l'un des autres mandats électifs locaux. Elle détermine également les autres règles d'incompatibilité. »

### Art. 3.

Il est inséré dans la Constitution, après l'article 61, un article 61-1 ainsi rédigé :

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

### Art. 4.

Le premier alinéa de l'article 62 de la Constitution est remplacé par les dispositions suivantes :

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

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

### Art. 5.

Il est ajouté à l'article 63 de la Constitution un alinéa ainsi rédigé :

« Elle détermine également les conditions d'application de l'article 61-1. »

## SECTION II

### *Dispositions modifiant le titre VIII de la Constitution et relatives à la magistrature.*

#### Art. 6.

L'intitulé du titre VIII de la Constitution devient : « Titre VIII :  
De l'indépendance de la magistrature. »

#### Art. 7.

Le premier alinéa de l'article 64 de la Constitution est remplacé  
par les deux alinéas suivants :

« Les juges statuent au nom du peuple français.

« Le Président de la République est garant de l'indépendance de  
la magistrature. »

#### Art. 8.

L'article 65 de la Constitution est remplacé par les dispositions  
suivantes :

« Art. 65. – Le Président de la République préside le Conseil  
supérieur de la magistrature. Il nomme le vice-président, qui peut le  
suppléer.

« Le Conseil supérieur de la magistrature comprend, en outre,  
cinq magistrats de l'ordre judiciaire élus, un conseiller d'Etat désigné  
par le Conseil d'Etat et trois personnalités n'appartenant pas à l'ordre  
judiciaire désignées respectivement par le Président de l'Assemblée  
nationale, le Président du Sénat et le Conseil constitutionnel.

« Le Garde des Sceaux ou son représentant assiste aux séances  
du Conseil supérieur de la magistrature.

« Le Conseil supérieur de la magistrature fait des propositions  
pour les nominations des magistrats du siège à la Cour de cassation et  
pour celles de premier président de Cour d'appel. Les autres magis-  
trats du siège sont nommés sur avis conforme du Conseil supérieur  
de la magistrature.



« Le Conseil supérieur de la magistrature statue comme conseil de discipline des magistrats du siège. Il est alors présidé par le premier président de la Cour de cassation.

« Il peut être consulté sur les grâces.

« Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article. »

### SECTION III

*Dispositions modifiant les titres IX et X de la Constitution  
et relatives à la Haute Cour de justice  
et à la responsabilité pénale des membres du Gouvernement.*

#### Art. 9.

Le deuxième alinéa de l'article 68 de la Constitution est abrogé.

#### Art. 10.

Les titres X à XVI de la Constitution deviennent respectivement les titres XI à XVII de la Constitution.

#### Art. 11.

Il est inséré dans la Constitution un nouveau titre X et un article 68-1 ainsi rédigés :

### « TITRE X

*« De la responsabilité pénale des membres du Gouvernement.*

« Art. 68-1. – Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés crimes ou délits au moment où ils ont été commis.

« Ils sont jugés par une Cour de justice présidée par le premier président de la Cour de cassation ou par un président de chambre à cette Cour désigné par celui-ci et composée, en outre, de deux magistrats du siège à la Cour de cassation désignés par cette juridiction et de huit jurés parlementaires élus en nombre égal par l'Assemblée nationale et le Sénat, pris sur une liste établie par le Bureau de

chaque assemblée dans des conditions garantissant l'impartialité de la Cour.

« Pour la définition des crimes et délits ainsi que pour la détermination des peines qui leur sont attachées, le droit commun est applicable.

« Toute personne qui se prétend lésée par un crime ou un délit commis par un membre du Gouvernement dans l'exercice de ses fonctions peut porter plainte auprès du procureur général près la Cour de cassation qui, si la plainte n'est pas manifestement irrecevable ou infondée, la soumet avec ses réquisitions à une commission d'instruction composée de cinq magistrats du siège de la Cour de cassation. Le procureur général peut aussi agir d'office.

« Une loi organique fixe les conditions de désignation des membres de la Cour de justice et de la commission d'instruction. Elle détermine les règles de fonctionnement de ces juridictions, la procédure applicable et les voies de recours. »

#### SECTION IV

##### *Dispositions diverses.*

##### Art. 12.

A l'article 19 de la Constitution, les mots : « 56 et 61 » sont remplacés par les mots : « 56, 61 et 65 (1<sup>er</sup> al.) ».

##### Art. 13.

Au titre XVII de la Constitution, il est inséré l'article 93 ainsi rédigé :

« Art. 93. – L'article 61-1 ne s'applique aux dispositions de loi en vigueur à la date de promulgation de la loi constitutive n° du qu'à l'expiration d'un délai de deux ans à compter de cette date. »

*Fait à Paris, le 10 mars 1993.*

*Signé : François MITTERRAND.*

**PAR LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE**

**Le Premier ministre,**

*Signé : Pierre BÉRÉGOVOY.*

**Le Garde des Sceaux, ministre de la Justice,**

*Signé : Michel VAUZELLE.*