

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1975-1976

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 octobre 1975.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), sur :

- 1° *La proposition de loi constitutionnelle de M. Edouard BONNEFOUS, portant revision des **article 28, 47 et 48 de la Constitution ;***
- 2° *La proposition de loi constitutionnelle de MM. André FOSSET, Pierre SCHIÉLÉ, Jean SAUVAGE et des membres du groupe de l'union centriste des démocrates de progrès et rattachés administrativement, tendant à reviser l'**article 28 de la Constitution,***

Par M. Etienne DAILLY,
Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Marcel Champeix, Baudouin de Hauteclocque, Jean Sauvage, Jean Auburtin, vice-présidents ; Louis Namy, Jacques Pelletier, Louis Virapoullé, secrétaires ; Jean Bac, René Ballayer, Roger Boileau, Pierre Bouneau, Philippe de Bourgoing, Pierre Carous, Félix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Etienne Dailly, Jacques Eberhard, Yves Estève, Henri Fréville, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Paul Guillard, Léopold Heder, Pierre Jourdan, Pierre Marcihacy, James Marson, André Mignot, Jean Nayrou, Marcel Nuninger, Guy Petit, Hubert Peyou, Maurice Pic, Paul Pillet, Pierre Schiélé, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud.*

Voir les numéros :

Sénat : 135 et 317 (1974-1975).

Mesdames, Messieurs,

Trop de protestations ont été formulées, notamment en juin dernier, à l'encontre des conditions de travail imposées au Parlement pour qu'on puisse s'étonner du dépôt par plusieurs de nos collègues de deux propositions de loi constitutionnelles tendant à apporter des solutions à un problème qui, par delà les convenances de chacun, est celui du respect du suffrage universel et du Parlement qui en est l'expression.

Des sessions trop chargées, des débats précipités, se terminant au petit matin pour aborder le jour suivant d'autres textes qui seront également examinés trop vite, on ne peut continuer à les ignorer puisqu'ils tendent à rendre impossible l'exercice du pouvoir législatif par les représentants de la nation.

Les solutions à ce problème doivent être recherchées et elles peuvent l'être dans plusieurs directions.

Il importe, en premier lieu, de permettre aux parlementaires d'assumer pleinement leur mission en leur évitant d'être abusivement retenus par les tâches locales, que ce soit au niveau du département ou de la région. Tel sera l'objet de deux propositions de loi actuellement en préparation, l'une qui en actualisant la loi de 1871, permettra notamment de fixer les réunions des conseils généraux à des dates n'interférant pas avec les sessions du Parlement, l'autre revisant à cet égard les dispositions qui régissent les réunions des conseils régionaux.

Il convient, d'autre part, de moderniser les dispositions internes à chacune des deux Assemblées du Parlement. Le Bureau du Sénat, pour sa part, a résolument entrepris cette réforme et fera bientôt connaître ses propositions de modification de notre Règlement.

Mais ces deux séries de réformes ne sauraient, à elles seules, remédier à un mal plus profond, dont la source essentielle réside dans la trop courte durée des sessions parlementaires et dans l'utilisation inadéquate de certaines règles constitutionnelles, au premier rang desquelles il faut citer l'inscription à l'ordre du jour prioritaire.

A quoi servirait-il, en effet, d'améliorer notre règlement et de rendre les parlementaires plus disponibles si, comme aujourd'hui, les lois les plus importantes sont votées dans les derniers jours des

sessions, sans études préalables suffisantes et malgré la fatigue et la lassitude qui finissent par atteindre les députés et les sénateurs les plus conscients de leur mission. C'est donc la Constitution elle-même qu'il importe de réformer à cet effet et tel est bien l'objet des deux propositions déposées par M. Bonnefous, d'une part, et MM. Fosset, Schiélé, Sauvage et plusieurs de leurs collègues, de l'autre.

*
* *

La proposition de loi constitutionnelle n° 135 (1974-1975) de M. Bonnefous comporte trois articles.

L'article premier, qui tend à modifier l'article 28 de la Constitution, vise à instituer une troisième session ordinaire, au mois de février, d'une durée de vingt-cinq jours.

L'article 2, qui concerne l'article 47 de la Constitution, tend à allonger la discussion de la loi de finances de dix jours, dont cinq pour la première lecture à l'Assemblée Nationale et cinq pour la première lecture au Sénat.

L'article 3, enfin, modifie l'article 48 de la Constitution en vue de limiter, au cours de la session d'automne, l'inscription prioritaire à l'ordre du jour aux seuls projets à caractère financier déposés et distribués dès l'ouverture de la session. Une exception est, toutefois, prévue en cas d'urgence déclarée après consultation des Présidents des Assemblées.

*
* *

La proposition de loi constitutionnelle n° 317 (1974-1975) de MM. Fosset, Schiélé et Sauvage, pour sa part, n'aborde que le problème de la durée des sessions et tend à prolonger d'un mois la seconde session en la faisant commencer le premier mardi de mars.

*
* *

Votre rapporteur se propose d'examiner successivement les trois problèmes ainsi posés :

- le nombre et la durée des sessions ;
- la durée de la discussion budgétaire ;
- l'inscription prioritaire à l'ordre du jour.

A. — Le nombre et la durée des sessions.

Les deux propositions de MM. Bonnefous et Fosset ont en commun d'allonger la durée totale des sessions du Parlement d'environ un mois.

Les motifs invoqués par les deux propositions de loi sont similaires :

— l'insuffisance de la durée actuelle des sessions pour mener à bien tout le travail législatif et le fait qu'au surplus cette durée théorique est loin de correspondre à la réalité, puisque divers événements soit prévus (dimanches, jours fériés, etc.), soit imprévus (référendum, élection, décès du Président de la République, etc.) viennent l'amputer d'un nombre plus ou moins important de jours ;

— le caractère anormal d'une interruption de la vie parlementaire pendant trois mois consécutifs précisément à l'époque de l'année où l'activité nationale et internationale est à son maximum ;

— la comparaison avec les pays étrangers, qui fait apparaître que les autres Parlements siègent dans l'année beaucoup plus longtemps que le Parlement français.

Entre les deux solutions proposées : allongement d'un mois de la seconde session (solution de M. Fosset) ou création d'une troisième session de vingt-cinq jours (solution de M. Bonnefous), il convient, cependant, d'exercer un choix. Les préférences de votre commission vont vers l'allongement de la seconde session. En effet, une troisième session de vingt-cinq jours seulement risque de donner lieu au vote trop hâtif de textes déposés au début de ladite session en vue de leur adoption avant son achèvement, alors qu'une durée de quatre mois pour la seconde session devrait, au contraire, permettre au Parlement de se prononcer dans les conditions de délai les plus raisonnables.

Ainsi a été retenue, pour l'article premier, la proposition de M. Fosset, sous réserve, toutefois, d'une modification tendant à faire commencer cette seconde session le 2 mars, plutôt que le premier mardi de mars, puisque le texte actuel de l'article 28 de la Constitution fixe au 2 octobre et au 2 avril les dates d'ouverture de la première et de la deuxième session du Parlement.

Si le 2 mars est un jour férié, la session commencerait, dans cette hypothèse, le jour suivant, ainsi qu'il est aussi prévu par le texte actuel du même article 28 pour les deux sessions si le 2 octobre ou le 2 avril est lui-même un jour férié.

B. — La durée de la discussion budgétaire.

M. Bonnefous propose de porter de quarante à quarante-cinq jours la durée de l'examen de la loi de finances par l'Assemblée Nationale et de vingt à vingt-cinq jours celle de son examen par le Sénat.

Sans doute est-ce sur la Commission des Finances que pèse, à titre principal, le poids de la première session, et nul ne saurait sous-estimer les astreintes qui en résultent pour ses membres. Il n'en paraît pas moins possible de s'en tenir aux délais constitutionnellement impartis, notamment par un meilleur agencement de la discussion, et par l'élimination des recouvrements, sinon des répétitions, auxquels donnent trop souvent lieu les rapports des commissions saisies pour avis et de la Commission des Finances, ce qui suppose, bien entendu, que cette dernière s'en tienne au seul aspect budgétaire ou économique des problèmes.

Aussi votre commission — dont le rapporteur avait, en 1971, déjà été chargé de préparer, de rapporter et de faire aboutir la proposition de loi organique portant de 15 à 20 jours le délai imparti à notre Assemblée pour statuer sur les projets de loi de finances — n'est pas convaincue de l'opportunité pour le Sénat de proposer un nouvel allongement. Elle préfère laisser à l'Assemblée Nationale l'initiative de proposer une telle mesure et se borner à veiller à ce que le Sénat continue, alors, et comme c'est le cas depuis 1971, à disposer pour voter le projet de loi de finances d'un délai égal à la moitié de celui dont dispose l'Assemblée Nationale.

C. — L'inscription prioritaire à l'ordre du jour.

De trop nombreux projets de loi sont déposés dans les derniers jours de la session, et, par conséquent, votés dans la hâte, sans qu'aucune considération d'urgence ne le justifie vraiment.

On ne saurait donc trop approuver M. Bonnefous lorsqu'il demande que les projets soient déposés, lors de la première session, au plus tard au jour de l'ouverture de la session.

Il ne semble, toutefois, guère souhaitable, ainsi qu'il le propose, de limiter l'inscription prioritaire au cours de cette session aux seuls projets financiers : il est d'autres textes tout aussi importants et qu'il ne peut être question de renvoyer tous à la deuxième session. Qu'une période de quarante jours à l'Assemblée Nationale, et de vingt jours au Sénat, soit exclusivement réservée à la loi de finances, nul ne le conteste. Mais pourquoi le Gouvernement ne pourrait-il, avant que chacune des deux Assemblées n'aborde l'examen de la loi de finances, saisir l'une ou l'autre de textes de nature différente ?

Certes, il devient, hélas, nécessaire de se prémunir contre la possibilité pour le Gouvernement — ce qui tend à devenir une habitude — de faire surgir, au dernier moment, des textes nouveaux, sur l'initiative de services dont c'est devenu la regrettable manie et qu'il est d'ailleurs grand temps de rappeler, sinon à la raison, du moins aux égards qu'ils doivent à la représentation nationale. Mais la solution au problème — que M. Bonnefous a eu raison d'évoquer — doit être à la fois moins systématique et plus générale.

Il tombe sous le sens qu'après le vote en première lecture de la loi de finances à l'Assemblée Nationale comme au Sénat, l'inscription prioritaire ne devrait intervenir que pour des projets ou des propositions ayant déjà fait l'objet d'au moins une lecture dans l'une ou l'autre Assemblée. Mais, avant le début de l'examen de la loi de finances, qui se situe, à l'Assemblée Nationale, vers le 10 octobre et, au Sénat, vers le 20 novembre, le Gouvernement doit pou-

voir, s'il le souhaite, user de cette inscription prioritaire, dans la mesure où il s'agit de textes déposés en temps utile, c'est-à-dire environ un mois à l'avance, soit avant le 10 septembre à l'Assemblée Nationale, et avant le 20 octobre au Sénat.

Quant à la deuxième session, le fait qu'elle ne comporte pas de discussion budgétaire est-il de nature à empêcher l'inscription prioritaire dans les derniers jours ? Poser la question, c'est en même temps la résoudre, et il suffit, pour s'en convaincre, d'évoquer ce que nous avons vécu en juin dernier, les protestations justifiées des Présidents des deux Assemblées du Parlement et les engagements du Président de la République et du Premier Ministre. Aussi est-ce aller dans le droit fil de leur pensée que de limiter, au cours de la deuxième session, le droit d'inscription prioritaire aux textes déposés avant le 1^{er} mai. C'est aussi demeurer fidèle à l'esprit même de nos institutions, tel qu'il se dégage d'ailleurs des travaux du Comité consultatif constitutionnel chargé d'élaborer la Constitution de 1958. A cet égard, faut-il en effet, à nouveau rappeler que les intervalles entre les deux sessions du Parlement ont alors été justifiés par la nécessité pour le Gouvernement d'être à même de déposer ses projets au plus tard à l'ouverture de chaque session. La proposition de votre commission demeure très en deçà de cette règle fondamentale.

Enfin, et quelle que soit la session, comment admettre qu'un texte quelconque puisse être sérieusement étudié, rapporté et délibéré si vingt jours au moins ne se sont pas écoulés entre son dépôt et sa discussion en séance publique ?

Telles sont les réflexions qui ont conduit votre Commission à vous proposer, à partir de la proposition de M. Bonnefous, des dispositions entièrement nouvelles tendant à réglementer l'inscription prioritaire à l'ordre du jour dans des conditions respectant à la fois, lui semble-t-il, les prérogatives du Gouvernement et les impératifs d'un travail législatif sérieux.

Consciente, toutefois, de la nécessité de faire face aux situations exceptionnelles qui peuvent surgir notamment dans le domaine de la politique extérieure, de la défense, du maintien de l'ordre, ainsi qu'en matière économique, financière ou monétaire, elle vous propose, ainsi que l'avait déjà prévu M. Bonnefous, de réserver une possibilité de dérogation aux dispositions qui précèdent lorsque le Gouvernement a déclaré l'urgence.

Mais, afin d'éviter que, comme autrefois en matière de vote bloqué, il n'en soit fait un usage systématique et, par conséquent, abusif, votre commission a cru bon, comme M. Bonnefous l'avait lui-même suggéré, de conférer, dans cette hypothèse, une certaine solennité à la déclaration d'urgence par le Gouvernement, en la soumettant, en l'occurrence, à la consultation préalable des Présidents des deux Assemblées du Parlement.

*
* *

Telle est, sur la base des deux propositions de M. Bonnefous, d'une part, de MM. Fosset, Schiélé, Sauvage et plusieurs de leurs collègues, d'autre part, la proposition de synthèse élaborée par votre commission.

Sans doute ne serait-il guère raisonnable d'envisager que cette proposition de revision constitutionnelle parvienne, en tant que telle, au terme de la procédure de l'article 89 de la Constitution, c'est-à-dire puisqu'il s'agit d'une proposition d'initiative parlementaire, à la ratification par référendum, la procédure de ratification par le Congrès étant réservée aux seuls projets de revision déposés par le Gouvernement.

Mais rien n'empêche le Gouvernement de la reprendre sous forme de projet de loi constitutionnelle et, après le vote conforme des deux Assemblées, de la soumettre au Congrès à Versailles, où la majorité des trois cinquièmes lui serait de toute évidence acquise.

Votre commission espère que par un vote massif le Sénat invitera le Gouvernement à s'engager résolument dans ce processus.

En tout état de cause, et quel que soit la suite que le Gouvernement réserve dans l'avenir à cette proposition, au moins le Sénat aura-t-il clairement marqué sa volonté d'en finir avec des méthodes de travail d'autant plus inadmissibles qu'il pourrait facilement y être porté remède.

C'est sous le bénéfice de ces observations que votre commission vous propose d'adopter, dans une nouvelle rédaction, et sous la forme d'un texte unique, les deux propositions qui vous sont soumises.

TABLEAU COMPARATIF

Texte actuel de la Constitution.	Proposition de loi constitutionnelle de M. Bonnefous.	Proposition de loi constitutionnelle de MM. Fosset, Schiélé et Sauvage.	Texte proposé par la commission.
Art. 28.	Article premier.	Article unique.	Article premier.
<p>Le Parlement se réunit de plein droit en deux sessions ordinaires par an.</p> <p>La première session s'ouvre le 2 octobre, sa durée est de quatre-vingts jours.</p>	<p>L'article 28 de la Constitution est rédigé de la façon suivante :</p> <p>« Art. 28. — Le Parlement se réunit de plein droit en trois sessions ordinaires par an.</p> <p>La première session s'ouvre le 2 octobre, sa durée est de quatre-vingts jours.</p> <p>« La deuxième session s'ouvre le 1^{er} février, sa durée ne peut excéder vingt-cinq jours. Par accord entre le Gouvernement et les Présidents des Assemblées, la date d'ouverture de cette session peut être reportée jusqu'au 15 février au plus tard.</p>	<p>L'article 28 de la Constitution est rédigé de la façon suivante :</p> <p>« Art. 28. — Le Parlement se réunit de plein droit en deux sessions ordinaires par an.</p> <p>« La première session s'ouvre le 2 octobre, sa durée est de quatre-vingts jours.</p>	<p>L'article 28 de la Constitution est rédigé ainsi qu'il suit :</p> <p>« Art. 28. — Le Parlement se réunit de plein droit en deux sessions ordinaires par an.</p> <p>La première session s'ouvre le 2 octobre, sa durée est de quatre-vingts jours.</p>
<p>La seconde session s'ouvre le 2 avril, sa durée ne peut excéder quatre-vingt-dix jours.</p> <p>Si le 2 octobre ou le 2 avril est un jour férié, l'ouverture de la session a lieu le premier jour ouvrable qui suit.</p>	<p>« La troisième session s'ouvre le 2 avril, sa durée ne peut excéder quatre-vingt-dix jours.</p> <p>« Si le 2 octobre, le 1^{er} février ou le 2 avril est un jour férié, l'ouverture de la session a lieu le premier jour ouvrable qui suit. »</p>	<p>« La seconde session s'ouvre le premier mardi de mars, sa durée ne peut excéder cent vingt jours.</p> <p>« Si le 2 octobre est un jour férié, l'ouverture de la session a lieu le premier jour ouvrable qui suit. »</p>	<p>« La seconde session s'ouvre le 2 mars, sa durée est de cent vingt jours.</p> <p>« Si le 2 octobre ou le 2 mars est un jour férié, l'ouverture de la session a lieu le premier jour ouvrable qui suit. »</p>

Texte actuel de la Constitution.

Art. 47.

Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique.

Si l'Assemblée Nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.

Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance.

Si la loi de finances fixant les ressources et les charges d'un exercice n'a pas été déposée en temps utile pour être promulguée avant le début de cet exercice, le Gouvernement demande d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts et ouvre par décret les crédits se rapportant aux services votés.

Les délais prévus au présent article sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session.

La Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances.

Art. 48.

L'ordre du jour des Assemblées comporte, par priorité et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, la discussion des projets de loi déposés par le Gouvernement et des propositions de loi acceptées par lui.

Une séance par semaine est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement.

Proposition de loi constitutionnelle de M. Bonnefous.

Art. 2.

L'article 47 de la Constitution est rédigé de la façon suivante :

« Art. 47. — Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique.

« Si l'Assemblée Nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de *quarante-cinq* jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de *vingt-cinq* jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.

« Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de *quatre-vingts* jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance. »

(Les trois autres alinéas sans changement.)

Art. 3.

L'article 48 de la Constitution est complété par les dispositions suivantes :

Texte proposé par la commission.

(Disposition non retenue.)

Art. 2.

L'article 48 de la Constitution est complété par les dispositions suivantes :

Texte actuel de la Constitution.

Proposition de loi constitutionnelle
de M. Bonnefous.

Au cours de la première session ordinaire, le Gouvernement ne peut inscrire par priorité à l'ordre du jour des Assemblées que les projets de loi qui concernent les ressources ou les charges publiques et qui ont été déposés et distribués au plus tard le jour de l'ouverture de la session.

« Tout autre projet de loi ne peut être inscrit à l'ordre du jour prioritaire de cette session qu'en cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national constatées par le Président de la République après consultation des présidents des Assemblées.

« Dans ce cas, la procédure d'urgence est applicable de droit. »

Texte proposé par la commission.

Le Gouvernement ne peut inscrire par priorité à l'ordre du jour de l'Assemblée Nationale au cours de la première session ordinaire que les projets ou propositions de loi déposés avant le 10 septembre de l'année en cours, et à l'ordre du jour du Sénat que ceux déposés avant le 20 octobre de la même année. Après le vote en première lecture du projet de loi de finances par chacune des Assemblées, seuls peuvent être inscrits par priorité à son ordre du jour les projets ou propositions de loi ayant déjà fait l'objet d'au moins une lecture dans l'autre Assemblée.

« Au cours de la seconde session ordinaire, seuls peuvent être inscrits par priorité les projets ou propositions de loi déposés avant le 1^{er} mai de l'année en cours.

« En tout état de cause, cette inscription prioritaire ne peut intervenir, à l'occasion d'une première lecture, avant l'expiration d'un délai de vingt jours à compter du dépôt du projet ou de la proposition de loi qui en fait l'objet.

« Les dispositions des trois alinéas qui précèdent ne sont pas applicables si l'urgence a été déclarée par le Gouvernement après consultation des présidents des Assemblées. »

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE
portant révision des articles 28 et 48 de la Constitution.

(Texte proposé par la Commission.)

Article premier.

L'article 28 de la Constitution est rédigé ainsi qu'il suit :

« Art. 28. — Le Parlement se réunit de plein droit en deux sessions ordinaires par an.

La première session s'ouvre le 2 octobre, sa durée est de quatre-vingts jours.

« La seconde session s'ouvre le 2 mars, sa durée est de cent vingt jours.

« Si le 2 octobre ou le 2 mars est un jour férié, l'ouverture de la session a lieu le premier jour ouvrable qui suit. »

Art. 2.

L'article 48 de la Constitution est complété par les dispositions suivantes :

« Le Gouvernement ne peut inscrire par priorité à l'ordre du jour de l'Assemblée Nationale au cours de la première session ordinaire que les projets ou propositions de loi déposés avant le 10 septembre de l'année en cours, et à l'ordre du jour du Sénat que ceux déposés avant le 20 octobre de la même année. Après le vote en première lecture du projet de loi de finances par chacune des Assemblées, seuls peuvent être inscrits par priorité à son ordre du jour les projets ou propositions de loi ayant déjà fait l'objet d'au moins une lecture dans l'autre Assemblée.

« Au cours de la seconde session ordinaire, seuls peuvent être inscrits par priorité les projets ou propositions de loi déposés avant le 1^{er} mai de l'année en cours.

« En tout état de cause, cette inscription prioritaire ne peut intervenir, à l'occasion d'une première lecture, avant l'expiration d'un délai de vingt jours à compter du dépôt du projet ou de la proposition de loi qui en fait l'objet.

« Les dispositions des trois alinéas qui précèdent ne sont pas applicables si l'urgence a été déclarée par le Gouvernement, après consultation des présidents des Assemblées. »