

N° 55

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1981-1982

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 novembre 1981

PROPOSITION

DE

LOI CONSTITUTIONNELLE

tendant à modifier l'article 48 de la Constitution et promouvoir dans l'ordre du jour des Assemblées les initiatives parlementaires et le vote des textes en instance,

PRÉSENTÉE

Par M. Henri CAILLAVET,

Sénateur.

(Renvoyée 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.)

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Un Parlement aux initiatives réduites et un Gouvernement tutélaire, tel est bien le visage que donnent les institutions de la V^e République. Tel est aussi le reproche que les élus hier de l'opposition et progressivement quelques députés et sénateurs de

l'ex-majorité faisaient à notre Constitution. L'article 48 de cette Constitution est à la fois le rempart indestructible derrière lequel les gouvernements se sont protégés de l'imagination créatrice des représentants de la Nation et aussi le support constitutionnel du pouvoir législatif.

L'ordre du jour des Assemblées parlementaires qu'évoque en partie l'article 48 de la Constitution est, en effet, le médecin accoucheur des lois. Comment délibérer et voter sans ordre du jour ?

Dans son ensemble l'article 48 représente toute la vie du parlementaire : ce qu'il ne peut pas faire, ce qu'il pourrait faire et ce qu'il peut faire.

Vingt-trois ans après on s'interroge... Comment une disposition si importante n'a fait l'objet d'aucune contestation ou presque lors des travaux préparatoires de la Constitution ? Michel Debré avait présenté, fin juin 1958, devant le Comité ministériel constitutionnel, un article 22 stipulant que « l'ordre du jour des Assemblées comporte par priorité la discussion des projets déposés par le Gouvernement. Toutefois, une séance par semaine est réservée aux questions des parlementaires et aux réponses du Gouvernement ».

Cette présentation n'était pas éloignée d'un projet de révision constitutionnelle du 18 juin 1948 : « Le Gouvernement dispose d'un droit de priorité pour la discussion des projets qu'il soumet aux délibérations du Parlement. » L'intérêt du texte de 1948 est contenu dans le premier alinéa de l'article 22 : « L'ordre des travaux du Parlement est établi par le bureau de l'Assemblée après accord avec le Président du Conseil des Ministres. »

Reconnaissons que le texte de juin 1958 restait bien plus libéral ; il ne laissait au Gouvernement que la priorité pour les projets de lois qu'il désirait voir inscrits à l'ordre du jour sans fixer pour autant un ordre de priorité concernant les propositions de loi.

Le Sénat depuis 1974 reçoit beaucoup plus de projets de loi à discuter en première lecture qu'auparavant (un peu plus du tiers des textes gouvernementaux votés). Parallèlement, cette discussion en première lecture semble ralentir l'examen des propositions de loi d'initiative sénatoriale, puisque, avant 1974, plus de 50 % des propositions de loi votées avaient pour origine le palais du Luxembourg ; cette dynamique est au-dessous de 50 % depuis cette même date.

La notion de « priorité » reste la base de cette restriction du droit d'initiative des lois au Parlement. L'ordre du jour prioritaire est souverain et nul ne peut s'y opposer ; par contre une majorité de députés ou de sénateurs peut contester un ordre du jour complémentaire.

Cette situation, si elle ne s'est jamais réalisée depuis 1958 en raison de l'identité entre la majorité parlementaire et le Gouvernement, peut toujours avoir lieu dans l'hypothèse d'une Assemblée où aucune majorité ne pourrait émerger.

De 1958 à novembre 1969, il existait deux sortes de questions orales : celles avec débat et celles sans débat. L'Assemblée Nationale, dans l'article 134 de son règlement intérieur réserve son mercredi après-midi ou son vendredi après-midi à l'examen de ces questions. Le Sénat (article 77 du règlement) occupe la séance du vendredi aux questions orales, sauf à titre exceptionnel le mardi. Une différence surgit néanmoins au Sénat : la question orale sans débat répond à l'application des dispositions prioritaires de l'article 48 (alinéa 2) de la Constitution tandis que les questions orales avec débat sortiraient du champ d'application de l'article 48 : « la date de discussion des questions orales avec débat est fixée par le Sénat, sur proposition de la conférence des présidents, soit à la même séance que les questions orales, soit avec l'accord du Gouvernement, à une autre séance » (article 80 du règlement).

Depuis une résolution du 23 octobre 1969, l'Assemblée Nationale a institué les « questions d'actualité » (article 138). Elles suivent le même rythme que celui réservé aux questions orales (même séance) mais elles ont priorité dans l'ordre du jour puisque la première heure de la séance réservée aux questions leur est consacrée. Avec l'institution de la « question d'actualité » nous passons déjà de l'esprit à la lettre de la Constitution. Pourquoi ? Le règlement de l'Assemblée Nationale stipule dans son article 137 que seuls peuvent répondre aux questions le Premier Ministre et les Ministres compétents. Il est même précisé que, si le Ministre intéressé est absent, la question est reportée à la séance de la semaine suivante.

Cette rédaction a été introduite en 1964 après que le Conseil constitutionnel eut estimé qu'une réponse personnelle du Ministre concerné allait à l'encontre de l'indivisibilité du Gouvernement. Par extension, la notion de « compétence » ne relève plus de l'appréciation de celui qui pose la question, mais du Premier Ministre, qui désigne le ou les Ministres compétents pour répondre aux questions orales. Dans la pratique, les Ministres concernés viennent personnellement mais opèrent un choix dans les questions qui leur sont soumises lors de la conférence des présidents.

De cette interprétation de la réponse personnelle on est vite arrivé, avec les questions d'actualité, à la polyvalence ministérielle. Ainsi l'alinéa 2 de l'article 138 du règlement de l'Assemblée Nationale dit bien que les questions d'actualité sont posées au Premier Ministre, qui y répond ou peut y faire répondre par un membre du Gouvernement de son choix.

L'ambiguïté constitutionnelle fut levée, en quelque sorte sur proposition du Président de la République, par l'initiative heureuse en octobre 1974 du président de l'Assemblée Nationale M. Valéry Giscard d'Estaing demandant qu'on réservât « chaque mercredi en début d'après-midi une heure pour des questions d'actualité qui seraient posées à égalité de temps, et suivant une procédure à définir, par la majorité et l'opposition ». Le professeur Duverger avait, en 1973, songé le premier à cette réforme : « Il semble que l'opposition et la majorité devraient être mises sur le même pied à cet égard, chacune disposant de la moitié du temps réservé aux questions. Le tri pourrait se faire dans chaque moitié par une sorte de conférence des présidents de groupes intéressés, ceux de l'opposition, d'une part, ceux de la majorité de l'autre, suivant une procédure un peu analogue à celle employée pour la répartition du temps de propagande électorale à la radio-télévision ». C'est à peu près cette suggestion qui fut retenue après accord entre le Président de la République, le Premier Ministre et le bureau de l'Assemblée Nationale. Ainsi, chaque mercredi après-midi, une heure (dont une demi-heure réservée à l'opposition est consacrée à ces « questions d'actualité »). S'il y a nouveauté dans la mesure où l'opposition peut s'exprimer, il y a surtout application véritable de l'alinéa 2 de l'article 48 puisqu'il ne s'agit plus de questions d'actualité mais de questions au Gouvernement ; en effet, les Ministres et Secrétaires d'Etat sont présents durant cette heure pour répondre aux membres de l'Assemblée Nationale.

Que peut-on donc proposer ?

Laissons au Gouvernement la priorité d'abord d'inscrire, s'il le désire, les projets de loi ; de même, admettons qu'il dispose de la priorité de l'ordre d'appel de ces projets.

L'ordre du jour dit « complémentaire » pourrait comprendre par priorité l'examen des textes en instance, c'est-à-dire ceux qui disposent déjà d'un vote dans l'une des Chambres

Enfin une séance par semaine serait consacrée dans chaque Assemblée en priorité à la lecture des propositions déposées par ses membres et éventuellement à la discussion de textes en instance : la conférence des présidents de chacune des Assemblées disposerait en la matière de l'ordre préférentiel de la discussion des propositions de loi puis de l'examen des textes d'origine parlementaire en instance.

L'alinéa 2 de l'article 48 mérite également une révision ou plus précisément une harmonisation : premièrement, celle d'inscrire dans le texte constitutionnel la procédure pratiquée à l'Assemblée Nationale ; secondement, l'harmonisation et l'égalité des rôles

droits à l'Assemblée Nationale et au Sénat. Ainsi est-il proposé que « chaque semaine une séance est réservée dans chaque Assemblée, par priorité aux questions au Gouvernement, puis aux questions orales adressées aux Ministres compétents ».

Depuis 1958, le temps du Parlement est à la disposition du Gouvernement a-t-on dit, reprenant un adage britannique. La présente proposition de loi, sans inverser cet adage, rééquilibre simplement la part respective du Parlement et du Gouvernement dans le droit d'initiative des textes législatifs et dans le pouvoir de contrôle.

Tel est l'objet de la présente proposition de loi constitutionnelle — déposée une première fois le 18 janvier 1980 — qui vous est soumise en vous demandant de bien vouloir l'adopter.

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

Article unique

L'article 48 de la Constitution est modifié comme suit :

- *Art. 48.* L'ordre du jour de chacune des Assemblées comporte par priorité la discussion des projets de loi dans l'ordre que le Gouvernement a fixé et, sur proposition de la conférence des présidents, les propositions de loi ayant fait l'objet d'une première lecture dans l'une des Assemblées. Une séance par semaine est réservée dans chaque Assemblée à la discussion de propositions de loi dans l'ordre fixé par la conférence des présidents.

• Chaque semaine une séance est réservée dans chaque Assemblée, par priorité aux questions au Gouvernement, puis aux questions orales adressées aux Ministres compétents. •