

# SÉNAT

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

COMPTE RENDU INTÉGRAL

Séance du mardi 24 juin 2008

(98<sup>e</sup> jour de séance de la session)



# SOMMAIRE

## PRÉSIDENTE DE M. ROLAND DU LUART

1. **Procès-verbal** (p. 3302).
2. **Modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> république.** – Suite de la discussion d'un projet de loi constitutionnelle (p. 3302).

### Article 22 (p. 3302)

Amendement n° 123 rectifié de la commission et sous-amendements n°s 515 à 517 de Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, 297 rectifié de M. Michel Mercier et 507 de M. Christian Cointat ; amendements n°s 218 à 222 rectifié *bis*, 412 de Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, 27 rectifié, 29 rectifié de M. Michel Charasse, 481, 482 de M. Bernard Frimat, 51 rectifié de M. Christian Cointat et 88 rectifié de M. Patrice Gélard. – M. Jean-Jacques Hyst, président de la commission des lois, rapporteur ; Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. Pierre Fauchon, Christian Cointat, Bernard Frimat, Mme Rachida Dati, garde des sceaux, ministre de la justice ; MM. Jean-René Lecerf, Jean-Pierre Sueur, Michel Charasse, Jean-Pierre Bel, Hugues Portelli – Retrait des amendements n°s 27 rectifié, 29 rectifié, 51 rectifié, 88 rectifié et du sous-amendement n° 297 rectifié ; rejet des sous-amendements n°s 515 à 517 ; adoption du sous-amendement n° 507 et de l'amendement n° 123 rectifié modifié rédigeant l'article, les autres amendements devenant sans objet.

### Article additionnel après l'article 22 (p. 3313)

Amendement n° 223 de Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. le rapporteur, Roger Karoutchi, secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement ; Mme Alima Boumediene-Thiery. – Rejet.

### Article additionnel avant l'article 23 (p. 3314)

Amendement n° 224 de Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. le rapporteur, le secrétaire d'État, Pierre Fauchon, Michel Charasse. – Rejet.

### Article 23 (p. 3315)

MM. Nicolas Alfonsi, Bernard Frimat, Michel Charasse, Josselin de Rohan, Hugues Portelli, Jean-René Lecerf, Jean-Claude Peyronnet, Pierre Fauchon, Robert Badinter, le secrétaire d'État.

Amendements n°s 314 de M. Nicolas Alfonsi, 390 rectifié de M. Jean-Michel Baylet, 225 de Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, 150 rectifié de M. Christian Cointat, 124 rectifié (*priorité*) de la commission et sous-amendements n°s 298 rectifié de M. Michel Mercier et 317 de M. Jean-René Lecerf ; amendements identiques n°s 226 de Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, 295 rectifié de M. Michel Mercier, 355 de Mme Alima Boumediene-Thiery, 391 rectifié de M. Jean-Michel Baylet et 483 de M. Bernard Frimat ; amendement n° 89 de M. Patrice

Gélard. – MM. Nicolas Alfonsi, Robert Bret, Christian Cointat, le rapporteur, Pierre Fauchon, Jean-René Lecerf, Mme Alima Boumediene-Thiery, Patrice Gélard, le secrétaire d'État, Michel Charasse, Jean-Pierre Sueur. – Retrait des amendements n°s 390 rectifié, 391 rectifié, 150 rectifié et du sous-amendement n° 217 ; demande de priorité de l'amendement n° 124 rectifié ; rejet du sous-amendement n° 298 rectifié ; adoption de l'amendement n° 124 rectifié rédigeant l'article, les autres amendements devenant sans objet.

### Article 23 *bis* (p. 3327)

Amendements identiques n°s 125 de la commission, 227 rectifié de Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, 285 rectifié de M. Michel Mercier et 484 de M. Bernard Frimat. – MM. le rapporteur, le secrétaire d'État. – Adoption des quatre amendements supprimant l'article.

### *Suspension et reprise de la séance* (p. 3327)

## PRÉSIDENTE DE M. CHRISTIAN PONCELET

### Article 24 (p. 3327)

Amendements n°s 485 de M. Bernard Frimat, 90 de M. Patrice Gélard, 228, 230 de Mme Nicole Borvo Cohen-Seat et 284 de M. Michel Mercier ; amendements identiques n°s 519 (*priorité*) de la commission et 392 rectifié *bis* (*priorité*) de M. Jean-Michel Baylet ; amendement n° 229 de Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – MM. Bernard Frimat, le rapporteur, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. Michel Mercier, François Fortassin, le secrétaire d'État, Jean-Pierre Bel, Pierre-Yves Collombat. – Retrait des amendements n°s 90 et 284 ; adoption, après une demande de priorité, des amendements n°s 519 et 392 rectifié *bis*, les amendements n°s 485, 228 et 230 devenant sans objet ; rejet de l'amendement n° 229.

Adoption de l'article modifié.

### Articles additionnels après l'article 24 (p. 3333)

Amendement n° 333 de Mme Alima Boumediene-Thiery. – Mme Alima Boumediene-Thiery, M. le rapporteur, Mme le garde des sceaux, M. Michel Charasse. – Rejet.

Amendement n° 351 de Mme Alima Boumediene-Thiery. – Mme Alima Boumediene-Thiery, M. le rapporteur, Mme le garde des sceaux, MM. Jean-Pierre Bel, Michel Charasse, Robert Badinter, Gérard Le Cam, François Fortassin, Dominique Mortemousque. – Rejet.

## PRÉSIDENTE DE M. ADRIEN GOUTEYRON

Amendement n° 231 de Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – MM. Robert Bret, le rapporteur, Mme le garde des sceaux. – Rejet.

Amendement n° 232 de Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – MM. Robert Bret, le rapporteur, Mme le garde des sceaux, M. Michel Charasse. – Rejet.

Amendement n° 233 de Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – MM. Robert Bret, le rapporteur, Mme le garde des sceaux, MM. Michel Mercier, Jean-Pierre Fourcade, Bernard Frimat, Hugues Portelli, Michel Charasse. – Adoption de l'amendement insérant un article additionnel.

Amendement n° 71 rectifié de M. Hugues Portelli. – MM. Hugues Portelli, le rapporteur, Mme le garde des sceaux, M. Robert Badinter. – Retrait.

Article additionnel  
avant l'article 25 (p. 3342)

Amendement n° 321 rectifié de M. Robert Badinter. – MM. Robert Badinter, le rapporteur, Mme le garde des sceaux, MM. Hugues Portelli, Christian Cointat, Yann Gaillard, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. Michel Charasse, Pierre Fauchon. – Adoption de l'amendement insérant un article additionnel.

Article 25 (p. 3345)

Amendements n° 72 rectifié de M. Hugues Portelli, 234 rectifié de Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, 91 rectifié de M. Patrice Gélard et 487 rectifié de M. Robert Badinter ; amendements identiques n° 366 de Mme Alima Boumediene-Thiery, 393 rectifié de M. Jean-Michel Baylet, 488 de M. Robert Badinter, 73 rectifié *bis* de M. Hugues Portelli et sous-amendement n° 520 de M. Michel Charasse. – Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Robert Badinter, Jean Desessard, Nicolas Alfonsi, Hugues Portelli, le rapporteur, Mmes le garde des sceaux, Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. Michel Charasse, Patrice Gélard, Pierre-Yves Collombat, François Zocchetto, Pierre Fauchon, Jean-René Lecerf, Christian Cointat, Jean-Pierre Sueur, François Fortassin. – Retrait des amendements n° 72 rectifié, 91 rectifié et du sous-amendement n° 520 ; rejet des amendements n° 234 rectifié et 487 rectifié ; adoption, par scrutin public après pointage, des amendements n° 366, 393 rectifié, 488 et 73 rectifié *bis*.

Adoption de l'article modifié.

Articles additionnels  
avant l'article 26 (p. 3351)

Amendement n° 127 de la commission. – M. le rapporteur, Mme le garde des sceaux. – Adoption de l'amendement insérant un article additionnel.

Amendement n° 28 rectifié de M. Michel Charasse. – MM. Michel Charasse, le rapporteur, Mme le garde des sceaux, M. Christian Cointat. – Retrait.

Amendement n° 235 de Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, M. le rapporteur, Mme le garde des sceaux. – Adoption de l'amendement insérant un article additionnel.

Amendement n° 67 de M. Jean-Paul Virapoullé. – M. Jean-René Lecerf. – Retrait.

Amendement n° 74 rectifié *bis* de M. Hugues Portelli. – MM. Hugues Portelli, le rapporteur, Mme le garde des sceaux. – Retrait.

Article 26 (p. 3353)

Amendements n° 236 de Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, 33 rectifié de M. Michel Charasse, 352 de Mme Alima Boumediene-Thiery, 75 de M. Hugues Portelli, 128 de la commission et 63 de M. Jean-Paul Virapoullé. – Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. Michel Charasse, Jean Desessard, Hugues Portelli, le rapporteur, Jean-René Lecerf, Mme le garde des sceaux. – Retrait des amendements n° 33 rectifié, 75 et 63 ; rejet des amendements n° 236 et 352 ; adoption de l'amendement n° 128.

MM. Robert Badinter, Jean-Pierre Fourcade, Michel Charasse, Patrice Gélard, vice-président de la commission des lois.

Adoption de l'article modifié.

Article 27 (p. 3357)

MM. Michel Charasse, le rapporteur.

Adoption de l'article.

Article additionnel  
après l'article 27 (p. 3357)

Amendement n° 34 rectifié de M. Michel Charasse. – MM. Michel Charasse, le rapporteur, Mme le garde des sceaux, MM. Pierre Fauchon, Robert Badinter. – Retrait.

Article 28 (p. 3359)

M. Hubert Haenel.

Amendement n° 489 de M. Robert Badinter. – M. Robert Badinter.

### 3. Conférence des présidents (p. 3362).

*Suspension et reprise de la séance* (p. 3365)

### PRÉSIDENCE DE MME MICHÈLE ANDRÉ

### 4. Modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> république. – Suite de la discussion et adoption d'un projet de loi constitutionnelle (p. 3361).

Article 28 (*suite*) (p. 3366)

Amendements n° 129 de la commission et sous-amendements n° 342 de Mme Alima Boumediene-Thiery, 288 rectifié, 289 rectifié de M. Pierre Fauchon, 283 rectifié de M. Yves Détraigne, 506 rectifié *bis* du Gouvernement, 319, 153 de M. Jean-René Lecerf, 287 de Mme Jacqueline Gourault et 149 rectifié de M. Christian Cointat ; amendements n° 416, 405 rectifié de Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, 92 de M. Patrice Gélard ; amendements identiques n° 35 rectifié de M. Michel Charasse et 64 de M. Jean-Paul Virapoullé ; amendements n° 415, 406 rectifié, 404 et 407 de Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – M. Jean-Jacques Hyst, président de la commission des lois, rapporteur ; Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. Pierre Fauchon, Yves Détraigne, Mme Rachida Dati, garde des sceaux, ministre de la justice ; M. Jean-René Lecerf, Mme Jacqueline Gourault, M. Christian Cointat, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. Patrice Gélard, Michel Charasse, Jean-Pierre Sueur, Robert Badinter, Pierre-Yves Collombat. – Retrait de l'amendement n° 35 rectifié et des sous-amendements n° 319, 149 rectifié et 153 ; rejet de l'amendement n° 489 et des

sous-amendements n<sup>os</sup> 342, 288 rectifié, 283 rectifié, 289 rectifié et 287 ; adoption du sous-amendement n<sup>o</sup> 506 rectifié *bis* et de l'amendement n<sup>o</sup> 129 modifié rédigeant l'article, les amendements n<sup>os</sup> 416, 405 rectifié, 92, 64, 415, 406 rectifié, 404, 407 devenant sans objet.

Article additionnel  
après l'article 28 (p. 3382)

Amendement n<sup>o</sup> 357 de Mme Alima Boumediene-Thiery.  
– Mme Alima Boumediene-Thiery, M. le rapporteur, Mme le garde des sceaux. – Rejet.

Article additionnel  
avant l'article 28 *bis* (p. 3383)

Amendement n<sup>o</sup> 36 rectifié de M. Michel Charasse.  
– MM. Michel Charasse, le rapporteur, Roger Karoutchi, secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement. – Retrait.

### PRÉSIDENCE DE M. CHRISTIAN PONCELET

Article 28 *bis* (p. 3385)

Amendement n<sup>o</sup> 52 rectifié de M. Christian Cointat.  
– MM. Christian Cointat, le rapporteur, le secrétaire d'État. – Retrait.

Adoption de l'article.

Article 29 (p. 3386)

Amendements n<sup>os</sup> 53 rectifié et 54 rectifié de M. Christian Cointat. – MM. Christian Cointat, le rapporteur, le secrétaire d'État. – Rejet des deux amendements.

Adoption de l'article.

Article 30 (p. 3386)

Amendement n<sup>o</sup> 130 de la commission – MM. le rapporteur, le secrétaire d'État. – Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 30 *bis* (p. 3386)

Amendement n<sup>o</sup> 55 rectifié de M. Christian Cointat. – Retrait.

Adoption de l'article.

Article 30 *ter* (p. 3386)

Amendements n<sup>os</sup> 56 rectifié de M. Christian Cointat et 490 de M. Bernard Frimat. – MM. Christian Cointat, Bernard Frimat, le rapporteur, le secrétaire d'État. – Retrait de l'amendement n<sup>o</sup> 56 rectifié ; rejet de l'amendement n<sup>o</sup> 490.

Adoption de l'article.

Article 30 *quater* (p. 3387)

Amendement n<sup>o</sup> 498 de M. Christian Cointat.  
– MM. Christian Cointat, le rapporteur, le secrétaire d'État, Robert Badinter. – Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Articles additionnels  
après l'article 30 *quater* (p. 3388)

Amendement n<sup>o</sup> 499 rectifié de M. Christian Cointat.  
– MM. Christian Cointat, le rapporteur, Mme le garde des sceaux. – Adoption de l'amendement insérant un article additionnel.

Amendement n<sup>o</sup> 500 rectifié de M. Christian Cointat.  
– MM. Christian Cointat, le rapporteur, Mme le garde des sceaux. – Adoption de l'amendement insérant un article additionnel.

Amendement n<sup>o</sup> 501 de M. Christian Cointat.  
– MM. Christian Cointat, le rapporteur, Mme le garde des sceaux. – Retrait.

Article 31 (p. 3390)

Mmes Alima Boumediene-Thiery, Nicole Borvo Cohen-Seat.

Amendements n<sup>os</sup> 491 de M. Bernard Frimat, 131 de la commission, 66, 65 de M. Jean-Paul Virapoullé, 37 rectifié de M. Michel Charasse et 290 rectifié de M. Jean-Paul Amoudry. – MM. Robert Badinter, le rapporteur, Jean-René Lecerf, Mme Nathalie Goulet, M. Jean-Paul Amoudry, Mme le garde des sceaux, M. Jean-Pierre Sueur, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – Retrait de l'amendement n<sup>o</sup> 66 ; rejet de l'amendement n<sup>o</sup> 491 ; adoption de l'amendement n<sup>o</sup> 131, les amendements n<sup>os</sup> 65, 37 rectifié et 290 rectifié devenant sans objet.

Adoption de l'article modifié.

Articles additionnels  
après l'article 31 (p. 3397)

Amendement n<sup>o</sup> 237 de Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.  
– Mme Josiane Mathon-Poinat, M. le rapporteur, Mme le garde des sceaux. – Rejet.

Amendement n<sup>o</sup> 238 de Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.  
– Mme Josiane Mathon-Poinat, M. le rapporteur, Mme le garde des sceaux. – Rejet.

Amendement n<sup>o</sup> 377 rectifié de M. Jacques Legendre.  
– MM. Jacques Legendre, le rapporteur, Mme le garde des sceaux. – Adoption de l'amendement insérant un article additionnel.

Articles additionnels  
avant l'article 32 (p. 3398)

Amendement n<sup>o</sup> 411 de Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.  
– MM. Robert Bret, le rapporteur, Mme le garde des sceaux. – Rejet.

Amendement n<sup>o</sup> 410 de Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.  
– MM. Robert Bret, le rapporteur, Mme le garde des sceaux. – Rejet.

Article 32 (p. 3399)

M. Jean Bizet.

Amendements identiques n<sup>os</sup> 132 de la commission et 141 de M. Josselin de Rohan, rapporteur pour avis ; amendements identiques n<sup>os</sup> 293 rectifié de M. Michel Mercier, 360 de Mme Alima Boumediene-Thiery et 492 de M. Bernard Frimat. – MM. le rapporteur, Josselin de Rohan, président de la commission des affaires étrangères, rapporteur pour avis ; Michel Mercier, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. Bernard Frimat, le secrétaire d'État, Jean

Bizet, Pierre Fauchon. – Retrait de l'amendement n° 293 rectifié ; adoption des amendements identiques n°s 132 et 141, les autres amendements devenant sans objet.

Amendement n° 240 de Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – MM. Robert Bret, le rapporteur, le secrétaire d'État. – Rejet.

Amendement n° 291 rectifié de M. Jean-Paul Amoudry. – Retrait.

Adoption de l'article modifié.

Articles additionnels après l'article 33  
ou après l'article 35 (p. 3403)

Amendements n°s 494 de M. Bernard Frimat, 245 de Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, 134 de la commission et 246 de Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. – MM. Bernard Frimat, Robert Bret, le rapporteur, Mme le garde des sceaux, M. Pierre Fauchon. – Rejet des amendements n°s 494, 245 et 246 ; adoption de l'amendement n° 134 insérant un article additionnel.

Article 34 (p. 3405)

Mme Alima Boumediene-Thiery.

Amendement n° 495 de M. Bernard Frimat. – MM. Bernard Frimat, le rapporteur, Mme le garde des sceaux. – Rejet.

Amendement n° 136 de la commission. – M. le rapporteur, Mme le garde des sceaux. – Adoption.

Amendement n° 135 de la commission. – M. le rapporteur, Mme le garde des sceaux. – Adoption.

Amendements n°s 496 de M. Bernard Frimat et 340 de Mme Alima Boumediene-Thiery. – M. Bernard Frimat, Mme Alima Boumediene-Thiery, M. le rapporteur,

Mme le garde des sceaux, MM. Pierre-Yves Collombat, Henri de Raincourt – Retrait de l'amendement n° 496 ; rejet de l'amendement n° 340.

Amendements identiques n°s 76 rectifié *bis* de M. Hugues Portelli et 358 rectifié de Mme Alima Boumediene-Thiery ; amendement n° 497 de M. Bernard Frimat. – Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. Bernard Frimat, le rapporteur, Mme le garde des sceaux, Henri de Raincourt, Jean-Pierre Sueur, Pierre-Yves Collombat. – Retrait de l'amendement n° 76 rectifié *bis* ; rejet des amendements n°s 358 rectifié et 497.

Adoption de l'article modifié.

Article 35 (p. 3409)

Amendements n°s 244 de Mme Nicole Borvo Cohen-Seat et 137 de la commission. – MM. Robert Bret, le rapporteur, Mme le garde des sceaux. – Rejet de l'amendement n° 244 ; adoption de l'amendement n° 137.

Adoption de l'article modifié.

Vote sur l'ensemble (p. 3410)

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. Bernard Frimat, Michel Mercier, Jean-Patrick Courtois, Bruno Retailleau, Mme Nathalie Goulet.

Adoption, par scrutin public, du projet de loi constitutionnelle.

Mme le garde des sceaux, M. le président.

**5. Textes soumis au Sénat en application de l'article 88-4 de la Constitution** (p. 3414).

**6. Dépôt d'un rapport** (p. 3414).

**7. Ordre du jour** (p. 3414).

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENCE DE M. ROLAND DU LUART

### vice-président

**M. le président.** La séance est ouverte.

*(La séance est ouverte à dix heures.)*

1

## PROCÈS-VERBAL

**M. le président.** Le compte rendu analytique de la précédente séance a été distribué.

Il n'y a pas d'observation ?...

Le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

2

## MODERNISATION DES INSTITUTIONS DE LA V<sup>e</sup> RÉPUBLIQUE

### Suite de la discussion d'un projet de loi constitutionnelle

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la suite de la discussion du projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République (n<sup>os</sup> 365, 387, 388).

Dans la suite de la discussion des articles, nous en sommes parvenus à l'article 22.

#### Article 22

L'article 48 de la Constitution est ainsi rédigé :

« *Art. 48.* – Sans préjudice de l'application des trois derniers alinéas de l'article 28, l'ordre du jour est fixé, dans chaque assemblée, par sa Conférence des Présidents.

« Deux semaines de séance sur quatre sont réservées par priorité, et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, à l'examen des textes et aux débats dont il demande l'inscription à l'ordre du jour.

« Une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité, et dans l'ordre que la Conférence des Présidents a fixé, au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques, sous réserve de l'examen des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale.

« En outre, l'examen des projets de loi de finances, des projets de loi de financement de la sécurité sociale, des textes transmis par l'autre assemblée depuis six semaines au moins,

des projets relatifs aux états de crise et des demandes d'autorisation visées à l'article 35 est, à la demande du Gouvernement, inscrit à l'ordre du jour par priorité.

« Un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par la Conférence des Présidents à l'initiative des groupes parlementaires qui ne disposent pas de la majorité au sein de cette dernière.

« Une séance par semaine au moins, y compris pendant les sessions extraordinaires prévues à l'article 29, est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement. »

**M. le président.** Je suis saisi de treize amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n<sup>o</sup> 123 rectifié, présenté par M. Hiest, au nom de la commission des lois, est ainsi libellé :

Rédiger comme suit cet article :

L'article 48 de la Constitution est ainsi rédigé :

« *Art. 48.* – Sans préjudice des trois derniers alinéas de l'article 28, l'ordre du jour est fixé par chaque assemblée.

« Un jour de séance par mois est réservé par chaque assemblée aux initiatives des groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'à celles des groupes minoritaires.

« Au cours de la session ordinaire, deux semaines sur trois, selon un programme établi par le Gouvernement après consultation de chaque assemblée, sont réservées par priorité, et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, à l'examen des textes et aux débats dont il demande l'inscription à l'ordre du jour.

« Une séance par semaine au moins, y compris pendant les sessions extraordinaires prévues à l'article 29, est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement. »

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, rapporteur.** Monsieur le président, madame le garde des sceaux, mes chers collègues, je voudrais insister sur cet amendement, car l'article 22 du présent projet de loi constitutionnelle est très important. Je souhaite analyser la position de l'Assemblée nationale et expliquer avec précision les propositions de la commission des lois.

Nous avons examiné avec beaucoup d'attention la rédaction proposée pour l'article 48, en tenant compte des observations formulées par les présidents des groupes et les présidents des commissions permanentes lors de leurs échanges avec votre rapporteur.

Ce dispositif appelle trois séries de réserves.

D'abord, il est complexe. Les nombreuses exceptions dont est assortie la compétence reconnue à la conférence des présidents en matière de fixation de l'ordre du jour interdisent de mesurer la portée réelle des nouvelles prérogatives qui seraient reconnues au Parlement.

Ensuite, il est excessivement rigide, car il réserve une semaine sur deux de l'ordre du jour qui est théoriquement dévolu au Parlement pour les travaux de contrôle.

Enfin, et surtout, en pratique, il offre des garanties très insuffisantes, ouvrant à l'exécutif de nombreuses possibilités d'empiètement sur l'ordre du jour réservé au Parlement. Les prérogatives reconnues au Gouvernement par le quatrième alinéa du nouveau texte proposé pour l'article 48 auraient non seulement pour effet de réduire le nombre de textes ou de débats que les assemblées pourraient inscrire à l'ordre du jour sur leur propre initiative, mais également de limiter leur capacité de planifier à l'avance leur ordre du jour respectif.

À un système qui laisse planer de nombreuses incertitudes sur la part de l'ordre du jour qui reviendrait finalement au Parlement, il serait préférable de mettre en place un dispositif lui garantissant un nombre certain de semaines de séance, en l'occurrence une semaine sur trois.

Selon l'amendement proposé par votre commission, les assemblées se verraient reconnaître une compétence de principe pour déterminer leur ordre du jour.

Au cours de la session ordinaire, selon un programme déterminé par le Gouvernement, et après consultation des deux assemblées, deux semaines sur trois seraient réservées par priorité, et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, à l'examen des textes et aux débats dont il demande l'inscription à l'ordre du jour.

Par ailleurs, comme le prévoit le projet de loi constitutionnelle, un jour de séance par mois serait réservé à un ordre du jour arrêté par la conférence des présidents, à l'initiative des « groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'à celle des groupes minoritaires ». Le choix de cette rédaction est le fruit d'une concertation qui, je l'espère, recueillera l'assentiment de tous les groupes politiques.

En outre, une séance par semaine au moins, y compris pendant les sessions extraordinaires prévues à l'article 29 de la Constitution – c'est une nouveauté –, serait réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement.

Le dispositif présenté par votre commission présenterait trois avantages en termes de sécurité, de lisibilité et de souplesse dans l'organisation de l'ordre du jour.

D'abord, la sécurité : un nombre de semaines de séance serait garanti au Parlement sans risque d'empiètement de la part du Gouvernement.

Ensuite, la lisibilité : le nombre de semaines revenant aux assemblées et au Gouvernement serait connu par avance et la notion de « programme établi par le Gouvernement », qui diffère de la seule mention des « textes législatifs », serait introduite dans la Constitution.

Enfin, la souplesse : le nombre respectif de semaines du Parlement et du Gouvernement pourrait être globalisé sur toute la durée de la session.

Il appartiendrait au Parlement, au sein de l'ordre du jour qui lui est réservé, de déterminer les parts respectives des travaux législatifs et des activités de contrôle.

Telle est l'économie générale de l'amendement que la commission vous propose.

**M. le président.** Le sous-amendement n° 517, présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Assassi, Mathon-Poinat et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Rédiger comme suit le début du deuxième alinéa du texte proposé par l'amendement n° 123 pour l'article 48 de la Constitution :

Trois jours de séance par mois sont réservés par...

La parole est à Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Ce sous-amendement vise à renforcer l'initiative parlementaire des groupes d'opposition dans une assemblée, ce qui est, nous dit-on, l'objectif du projet de révision constitutionnelle.

Dans sa grande générosité, le projet de loi concède quelques heures de plus par mois à l'initiative parlementaire. Actuellement, il existe une séance mensuelle réservée à l'ordre du jour fixé par chaque assemblée ; elle est aujourd'hui répartie à la proportionnelle des groupes.

Alors que le projet de loi accroît de manière importante l'initiative législative de la majorité parlementaire, l'amélioration des droits des groupes de l'opposition paraît dérisoire, et l'adoption de l'amendement de M. le rapporteur n'infléchirait, me semble-t-il, que faiblement cet état de fait. Au fond, à quelques heures de séance près, nous serions quasiment dans la même situation qu'aujourd'hui.

Comme M. le rapporteur l'indique, la nouvelle organisation de l'ordre du jour prévu par les auteurs du projet est complexe, irréaliste et rigide. J'ajoute qu'elle offre au Parlement des garanties très insuffisantes.

Nous l'avons déjà souligné, le manque de clarté traduit un objectif assez clair : limiter le débat législatif et les droits de l'opposition.

Combien de jours seront vraiment consacrés au travail législatif en séance publique ? Mystère ! Ne prépare-t-on pas une organisation mensuelle favorisant à l'extrême le travail de la commission pour limiter le débat en séance sur les projets ou propositions de loi ?

Monsieur le rapporteur, rien dans votre amendement n'indique que le Sénat effectuera plus de deux semaines de travail législatif. Une première lecture indique plutôt que vous limitez d'emblée ce travail à trois semaines par mois, dont une facultative, à la disposition des assemblées. Nous aurons l'occasion d'y revenir.

En tout état de cause, par ce sous-amendement, nous estimons nécessaire de porter à trois le nombre de jours par mois consacrés à l'initiative parlementaire.

**M. le président.** Le sous-amendement n° 297 rectifié, présenté par MM. Mercier, Amoudry, Badré et Biwer, Mme Dini, M. Fauchon, Mmes Férat, Gourault et Payet, MM. Deneux et Merceron, Mme Morin-Desailly, MM. Nogrix, J.L. Dupont, Dubois, C. Gaudin, Zocchetto, Pozzo di Borgo, Vanlerenberghe et les membres du groupe Union centriste -UDF, est ainsi libellé :

Après les mots :

chaque assemblée

rédiger ainsi la fin du deuxième alinéa du texte proposé par l'amendement n° 123 pour l'article 48 de la Constitution :

à l'initiative de chacun des groupes parlementaires qui la composent.

La parole est à M. Pierre Fauchon.

**M. Pierre Fauchon.** Monsieur le président, madame le garde des sceaux, mes chers collègues, comme vous le comprendrez aisément, puisque vous nous connaissez bien, cet amendement traduit une préoccupation importante de notre groupe. Nous voulons préserver les droits particuliers des groupes parlementaires qui ne déclarent appartenir ni à la majorité ni à l'opposition.

Dans un premier temps, nous avons proposé un dispositif différent de celui que M. le rapporteur suggérait alors. Toutefois, dans sa rédaction actuelle, l'amendement de la commission nous satisfait davantage. Pour être honnête, j'avoue que sa rédaction initiale ne me gênait pas à titre personnel. Mais j'étais minoritaire au sein de mon groupe minoritaire (*Sourires*), et rien ne vaut une solution consensuelle, quand bien même elle serait imparfaite. Cela étant, en tant que représentant d'un groupe minoritaire, je me réjouis de la nouvelle rédaction proposée.

Pour autant, tenez-vous sur vos gardes ; nous ne serons pas éternellement minoritaires ! (*Nouveaux sourires.*)

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Ce n'est pas ce disait M. Mercier ! (*Sourires sur les travées du groupe CRC et du groupe socialiste.*)

**M. Pierre Fauchon.** J'espère bien que nous finirons un jour par devenir majoritaires, même si je ne suis pas sûr d'atteindre cette « terre promise ».

**M. le président.** Le sous-amendement n° 515, présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Assassi, Mathon-Poinat et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

I. – Dans le troisième alinéa du texte proposé par l'amendement n° 123 pour l'article 48 de la Constitution, supprimer les mots :

, et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé,

II. – En conséquence, dans le même alinéa, remplacer le mot :

il

par les mots :

le Gouvernement

La parole est à Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Depuis des semaines, voire des mois, on nous annonce une véritable révolution de l'ordre du jour parlementaire.

D'ailleurs, M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement, affirmait que nous étions, avec le présent article 22, au cœur de la révolution annoncée en faveur des droits du Parlement.

Pourtant, monsieur le rapporteur, vous écrivez dans votre rapport que le projet de loi constitutionnelle offre « des garanties très insuffisantes ».

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** Oui !

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Il y a tout de même une contradiction !

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** Mais non !

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Selon vous, ce texte ouvre « à l'exécutif de nombreuses possibilités d'empiètement sur l'ordre du jour réservé au Parlement ». Vous précisez également que certaines dispositions auront pour effet de « limiter la capacité » des assemblées « de planifier à l'avance leur ordre du jour respectif ».

De notre point de vue, le Parlement a un droit de regard sur l'organisation des débats et sur les projets de loi dont le Gouvernement demande l'inscription à l'ordre du jour. Il doit pouvoir s'opposer à telle ou telle priorité demandée.

Or, que ce soit dans le projet de loi ou dans la proposition de M. Hiest, les seules précisions concernant l'ordre du jour gouvernemental sont celles que je viens d'évoquer.

Nous devons, me semble-t-il, apporter plus de souplesse au système prévu.

**M. le président.** Le sous-amendement n° 516, présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Assassi, Mathon-Poinat et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Dans le troisième alinéa du texte proposé par l'amendement n° 123 pour l'article 48 de la Constitution, supprimer les mots :

et aux débats

La parole est à Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Ce sous-amendement tend à revenir sur une disposition ajoutée à l'Assemblée nationale.

Le projet de loi constitutionnelle prévoit deux semaines d'ordre du jour gouvernemental, c'est-à-dire de travail législatif en séance publique sur les projets de loi, mais il inclut dans ce dispositif les « débats ». Cela nous semble inquiétant compte tenu de l'évolution globale qui se dessine : moins de séance publique, plus de travail en commission. J'ai eu l'occasion de m'expliquer sur ce point.

Le Gouvernement a annoncé son intention, et fait adopter un amendement en ce sens à l'Assemblée nationale, de multiplier les débats non législatifs, éventuellement avec des votes sur les sujets les plus divers. C'est tout de même assez curieux !

Qui peut prévoir à l'avance quelle sera la portée de cette nouvelle pratique, qui occupera peut-être tout le champ de nos travaux ? Ne sommes-nous pas confrontés à une transformation programmée du Parlement avec une chambre de débats aux compétences limitées ?

Il ne faut jamais perdre de vue cette dérive antidémocratique dans le contexte européen que nous connaissons.

Aussi proposons-nous, par ce sous-amendement, que les deux semaines de séance évoquées à cet alinéa ne comprennent pas les débats « fourre-tout » dépourvus de portée politique réelle.

**M. le président.** Le sous-amendement n° 507, présenté par M. Cointat, est ainsi libellé :

Compléter l'amendement n° 123 par un alinéa ainsi rédigé :

« Une assemblée saisie d'une proposition de loi adoptée par l'autre assemblée dont le gouvernement n'a pas demandé l'inscription à l'ordre du jour prioritaire délibère sur ce texte dans les six mois. Ce délai est suspendu pendant l'interruption des travaux parlementaires. »

La parole est à M. Christian Cointat.

**M. Christian Cointat.** Cet amendement touche directement et concrètement aux pouvoirs du Parlement. Le premier alinéa de l'article 39 de la Constitution énonce clairement : « L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement ».

Le terme « concurremment » illustre un principe fort et signifie « en même temps », « conjointement ». C'est un concept d'égalité.

Or, mes chers collègues, si l'examen des projets de loi suit un cours normal, ce qui est tout à fait naturel, il n'en est pas de même pour les propositions de loi, qui ont tendance à « dormir » dans l'assemblée dont elles sont issues.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Aïe, aïe, aïe !

**M. Christian Cointat.** Cela montre bien que le grand principe édicté par la Constitution n'est pas appliqué concrètement. Or, au cours de ces débats, j'ai cru comprendre que la Constitution devait être le catalogue des grands principes. J'ose espérer que tous ici nous considérons qu'ils ont vocation à être appliqués concrètement !

Il faut donc remédier à cette situation. Sinon, à quoi sert la Constitution ? Le bicamérisme nécessite l'unité du Parlement pour être efficace. Certes, les deux chambres sont autonomes l'une et l'autre, mais il n'y a qu'un seul Parlement, ce qui signifie une coordination obligatoire entre les deux et une cohérence dans l'action parlementaire.

Cette réforme qui nous est soumise par le Gouvernement vise à augmenter les pouvoirs du Parlement. Encore faut-il que ce qui existe déjà dans la Constitution soit appliqué ! Or la modification des dispositions relatives à l'ordre du jour, qui donnera plus de moyens au Parlement, réduira d'autant les disponibilités du Gouvernement, qui avait déjà beaucoup de difficultés à inscrire des propositions de loi à l'ordre du jour d'une autre assemblée et qui n'aura certainement plus le moyen de le faire, étant trop préoccupé par ses propres textes. Il sera encore plus difficile de faire passer des propositions de loi. Il convient donc d'y remédier d'une manière claire dans la Constitution.

« Les plus beaux poèmes sont ceux que l'on n'a pas encore écrits. », dit le poète. Faisons en sorte que les plus belles lois ne soient pas celles que nous n'avons pas encore pu adopter, mais soient bien celles que nous allons voter ! *(MM. Charles Revet et Jean-René Lecerf applaudissent.)*

**M. le président.** L'amendement n° 218, présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Assassi, Mathon-Poinat et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Après le premier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 48 de la Constitution, insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Les règlements des assemblées garantissent une juste représentation de l'ensemble des groupes parlementaires au sein de la conférence des présidents, dont les travaux sont publics.

La parole est à Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Cet amendement n° 218 est important, car il concerne la définition de la conférence des présidents.

Le projet de loi entend accorder à cet organisme un statut constitutionnel qu'il n'avait pas jusqu'alors. Si tel devait être le cas, nous estimons qu'il faudrait changer de manière très significative sa composition et son mode de fonctionnement.

S'agissant de sa composition, tout d'abord, est-il possible de conserver une telle amplification du fait majoritaire ? J'ai déjà eu l'occasion d'en parler hier et de vous dire combien

le rapport de force entre la majorité et l'opposition était déformé à la conférence des présidents. Je ne suis certainement pas la seule à le penser.

La moindre des choses serait d'imposer une représentation proportionnelle de la majorité et de l'opposition.

Ne faudrait-il pas limiter une représentation des groupes pour que le débat soit clairement politique et que des rivalités entre telle ou telle commission n'entrent pas en ligne de compte dans l'organisation du travail du Sénat ? Cela me paraîtrait plus judicieux.

Faire référence à la conférence des présidents sans la démocratiser en profondeur n'est pas acceptable. En effet, dans la nouvelle architecture institutionnelle, la conférence des présidents aura un rôle essentiel. C'est avec elle que le président du parti majoritaire traitera, nonobstant le Premier ministre, de ce qu'il y a lieu de faire au Parlement.

Le Président de la République sera le nouveau chef de la majorité – je n'en ai pas douté un instant – qui pilotera de fait la conférence des présidents. Vous me direz que le Sénat pourra un jour lui être hostile. Pour l'instant, le Président de la République est en accord avec les deux assemblées et tout est fait pour que le Sénat conserve la même couleur politique.

Ensuite, nous estimons que le fonctionnement de la conférence des présidents doit changer. Les débats doivent y être organisés et, surtout, la transparence doit être instaurée. À l'heure actuelle, ce qui se dit au sein de la conférence des présidents n'a aucune importance, puisque personne ne le sait. Pour une instance qui devra prendre un certain nombre de décisions, ce n'est pas acceptable !

Tel est le sens de cet amendement.

**M. le président.** L'amendement n° 412, présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Assassi, Mathon-Poinat et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Dans le deuxième alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 48 de la Constitution, supprimer les mots :

, et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé,

et remplacer le mot :

il

par les mots :

le Gouvernement

La parole est à Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** J'ai déjà défendu cet amendement, en présentant le sous-amendement n° 517 à l'amendement n° 123 rectifié.

**M. le président.** L'amendement n° 219, présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Assassi, Mathon-Poinat et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Dans le deuxième alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 48 de la Constitution, supprimer les mots :

et aux débats

La parole est à Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Cet amendement a déjà été défendu. Je vous fais gagner du temps, mes chers collègues ! J'espère que cela ne nuit pas à votre réflexion.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Certainement pas !

**M. Bernard Frimat.** Il y a un doute !

**M. le président.** L'amendement n° 221, présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Assassi, Mathon-Poinat et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

I. – Après le deuxième alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 48 de la Constitution, insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Deux semaines de séance sont réservées à l'initiative parlementaire.

II. – Dans le cinquième alinéa du même texte, remplacer le mot :

un

par le mot :

trois

La parole est à Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** À l'occasion de l'examen de l'amendement n° 123 rectifié, nous avons expliqué la disposition augmentant de un à trois jours l'initiative accordée aux groupes de l'opposition des assemblées. Les petits groupes devraient me soutenir, et je sais que M. Mercier tient beaucoup à la représentation des groupes.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Minoritaires !

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** La première partie de notre amendement mérite en revanche une précision.

Le projet de loi constitutionnelle, comme l'a dit M. le rapporteur, prévoit que deux semaines de séance publique seront consacrées aux projets gouvernementaux, une semaine sera réservée à des tâches diverses. Nous estimons *a priori* que le Parlement doit pouvoir siéger quatre semaines sur quatre en séance publique. Nous refusons la tentation du travail en commission, de la procédure d'examen simplifiée généralisée, de la multiplication des votes sans débat.

Si deux semaines sont consacrées à l'initiative gouvernementale, en toute clarté, deux semaines doivent également être consacrées à l'initiative parlementaire. C'est ce que vous avez annoncé partout : le partage de l'ordre du jour.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Oui !

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Or, à l'heure actuelle, il n'y a aucun partage de l'ordre du jour. C'est un cheval, une alouette.

**M. Bernard Frimat.** Elle est petite l'alouette !

**M. Michel Charasse.** Il y a des gens élus pour gouverner. Quand on a perdu, on ne gouverne plus !

**M. le président.** L'amendement n° 220, présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Assassi, Mathon-Poinat et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Supprimer le troisième alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 48 de la Constitution.

La parole est à Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Le troisième alinéa du nouvel article 48 de la Constitution dispose qu'une semaine par mois est réservée au contrôle de l'action gouvernementale et à l'évaluation des politiques publiques.

Cet ajout de l'Assemblée nationale, que le président du groupe de l'UMP à l'Assemblée nationale, M. Copé, avait présenté comme un grand acquis, fondamental pour le Parlement, ne renforce pas le pouvoir des assemblées. La force du Parlement, c'est le pouvoir législatif, le pouvoir de faire la loi. La conception républicaine de l'institution parlementaire réside en ce pouvoir.

Cela a été dit à plusieurs reprises, l'objectif essentiel du projet de loi constitutionnelle est de détourner le Parlement de sa mission première, la mission législative. Nous considérons que cet alinéa masque mal la réalité : le dépérissement accéléré de la fonction législative du Parlement.

**M. le président.** L'amendement n° 482, présenté par MM. Frimat, Badinter, Bel, Collombat, Dreyfus-Schmidt, C. Gautier, Mauroy, Peyronnet, Sueur, Yung et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Dans le quatrième alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 48 de la Constitution, supprimer les mots :

, des projets relatifs aux états de crise

La parole est à M. Bernard Frimat.

**M. Bernard Frimat.** Comme nous avons déjà eu l'occasion de le constater – nos collègues maintiendront sans doute leur position –, l'expression « état de crise » n'a pas de valeur juridique. Nous présentons donc un amendement de coordination avec les positions que nous défendons. Mais si, dans la nuit, une définition juridique précise vous était venue, je serais heureux que vous puissiez nous en faire profiter !

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** La nuit a été courte !

**M. le président.** L'amendement n° 51 rectifié, présenté par MM. Cointat et Duvernois et Mmes Garriaud-Maylam et Kammermann, est ainsi libellé :

Après le quatrième alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 48 de la Constitution, insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Une assemblée saisie d'une proposition de loi adoptée par l'autre assemblée dont le Gouvernement n'a pas demandé l'inscription à l'ordre du jour prioritaire délibère sur ce texte dans les six mois. Ce délai est suspendu dans l'intervalle des sessions et pendant leurs interruptions.

La parole est à M. Christian Cointat.

**M. Christian Cointat.** Je le retire.

**M. le président.** L'amendement n° 51 rectifié est retiré.

L'amendement n° 481, présenté par MM. Frimat, Badinter, Bel, Collombat, Dreyfus-Schmidt, C. Gautier, Mauroy, Peyronnet, Sueur, Yung et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Rédiger comme suit l'avant-dernier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 48 de la Constitution :

« Une semaine de séance sur quatre, est réservée à l'initiative des groupes parlementaires et répartie conformément à la règle de la proportionnalité.

La parole est à M. Bernard Frimat.

**M. Bernard Frimat.** Cet amendement reprend très directement le problème que nous a posé M. le rapporteur sur l'ordre du jour, puisque nous nous trouvons, paraît-il, devant une grande innovation.

Aujourd'hui, la situation est presque idyllique dans la mesure où nous n'avons que des marges d'optimisation. S'agissant des droits du Parlement, il serait difficile de reculer par rapport à la situation actuelle, car ceux-ci sont réduits à leur plus simple expression sur une séance d'initiative parlementaire dont nous avons pu mesurer toutes les limites au Sénat depuis longtemps.

Dans cette séance dite « d'initiative parlementaire », les groupes d'opposition n'avaient même pas le pouvoir de choisir eux-mêmes les textes qui étaient mis en discussion. Nous avons conquis de haute lutte cette grande liberté en vertu de laquelle ces groupes, dont le nôtre, ont l'occasion quatre fois par an de déposer un texte et de le défendre, au moins pendant la discussion générale, car, d'une façon générale, ce stade n'est jamais dépassé.

L'article 22 prévoit que deux semaines seront réservées à l'examen des textes dont le Gouvernement aura demandé l'inscription à l'ordre du jour, qu'une semaine sera consacrée au contrôle de l'action du Gouvernement et qu'une semaine sera dédiée au Parlement.

M. le rapporteur a formulé un certain nombre de remarques qui sont exactes, car, à peine envisage-t-il de concéder une partie de la maîtrise de l'ordre du jour au Parlement que le Gouvernement s'invente toute une série de dérogations qui lui permettront de miter le temps qui est censé être celui du Parlement : les empiètements du Gouvernement auront toujours lieu sur les quinze jours réservés au Parlement.

La proposition de M. le rapporteur me gêne dans le sens où la semaine de contrôle disparaît en tant que telle. Même si cette pratique n'est pas la plus courante, le fait de consacrer une semaine au contrôle était un acquis qui me semblait important.

En réalité, avec les empiètements du Gouvernement, le Parlement ne disposera plus que d'une semaine, puisque la seconde servira au contrôle. Nous souhaitons – il s'agit, là encore, d'un bon test pour mesurer la réelle volonté de permettre à l'ensemble des groupes parlementaires de conquérir des droits – que cette ultime semaine soit répartie entre les groupes à la proportionnelle, et qu'elle n'appartienne pas exclusivement à la majorité, avec une journée concédée à l'opposition.

Les deux semaines réservées au Gouvernement peuvent se transformer en trois semaines. Dans ce cas, la majorité ne disposera plus que d'une semaine, dont un jour sera accordé à l'opposition.

Face à ce bouleversement et à ce risque très important que prend le Gouvernement, il doit nous indiquer les droits nouveaux qu'il entend véritablement accorder au Parlement. En réalité, nous sommes confrontés à une fausse maîtrise de l'ordre du jour. Cette réforme a tellement peu de chances d'être votée que nous disposons d'une totale liberté de parole !

Par notre amendement, nous souhaitons que la semaine qui n'est pas réservée à l'examen des textes inscrits à l'ordre du jour par le Gouvernement ou au contrôle de son action soit répartie à la proportionnelle entre les groupes parlementaires. Il faut leur reconnaître des droits.

**M. le président.** L'amendement n° 222 rectifié *bis*, présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Assassi, Mathon-Poinat et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Dans l'avant-dernier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 48 de la Constitution, remplacer les mots :

ne disposent pas de la majorité au sein de cette dernière

par les mots :

n'ont pas déclaré participer de la majorité de l'assemblée intéressée.

La parole est à Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Nous tenons, par cet amendement, à modifier la rédaction proposée par l'Assemblée nationale pour évoquer les groupes parlementaires pouvant accéder à la journée d'initiative parlementaire.

Le texte proposé – peut-être s'agit-il d'une erreur – évoquait tout groupe ne disposant pas de la majorité à lui seul, qu'il soutienne ou non le Gouvernement.

Nous précisons, comme le fait également M. le rapporteur, que sont concernés les groupes n'ayant pas affirmé appartenir à la majorité de l'assemblée concernée.

**M. le président.** L'amendement n° 88 rectifié, présenté par MM. Gélard et Portelli et Mme Henneron, est ainsi libellé :

Compléter l'avant-dernier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 48 de la Constitution par une phrase ainsi rédigée :

Un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par la Conférence des Présidents à l'initiative des groupes parlementaires qui soutiennent la majorité.

La parole est à M. Hugues Portelli.

**M. Hugues Portelli.** Je le retire. (*Ah ! sur les travées de l'UMP.*)

**M. le président.** L'amendement n° 88 rectifié est retiré.

Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** La commission n'a pas eu connaissance du sous-amendement n° 517, mais il ne lui semble pas conforme aux équilibres souhaités dans l'amendement n° 123 rectifié. Elle émet donc un avis défavorable.

Sur le sous-amendement n° 297 rectifié, la rectification à laquelle la commission a procédé pour modifier la rédaction de l'alinéa de son amendement n° 123 concernant l'initiative des groupes d'opposition ou de la minorité devrait être en mesure de satisfaire les auteurs de ce sous-amendement. La commission sollicite donc le retrait de ce sous-amendement.

**M. Pierre Fauchon.** Je le retire, monsieur le président.

**M. le président.** Le sous-amendement n° 297 rectifié est retiré.

Veillez poursuivre, monsieur le rapporteur.

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** En ce qui concerne le sous-amendement n° 515, la commission souhaite que, dans son ordre du jour réservé, le Gouvernement puisse déterminer l'ordre d'examen des textes. Elle émet donc un avis défavorable.

Les débats souhaités par le Gouvernement doivent pouvoir s'imputer sur l'ordre du jour qui lui est réservé. C'est pourquoi la commission est également défavorable au sous-amendement n° 516.

Sur le sous-amendement n° 507, votre commission a souscrit aux arguments développés par M. Cointat. J'avais évoqué cette question depuis longtemps. Si l'initiative parlementaire s'arrête à une assemblée, c'est comme si nous ne faisons rien. Il faut trouver un moyen pour que la deuxième assemblée examine les propositions de loi votées par l'autre chambre. Autrement, l'initiative parlementaire ne perdurera pas, sauf si le Gouvernement le souhaite, ce qui n'est pas suffisant. Par conséquent, la commission a émis un avis favorable sur ce sous-amendement.

S'agissant de l'amendement n° 218, l'organisation de la conférence des présidents ne relève pas du niveau constitutionnel. Conformément au principe de l'autonomie des assemblées, c'est aux règlements du Sénat et de l'Assemblée nationale de fixer les règles dans ce domaine. La commission émet donc un avis défavorable.

L'amendement n° 412 ayant le même objet que le sous-amendement n° 515, la commission y est défavorable pour les mêmes raisons.

L'amendement n° 219, semblable au sous-amendement n° 516, a également reçu un avis défavorable de la commission.

Quant à l'amendement n° 221, il est contraire aux équilibres souhaités par la commission des lois dans son amendement n° 123 rectifié. La commission émet donc un avis défavorable.

En ce qui concerne l'amendement n° 220, bien que pour des raisons différentes de celles qui sont exposées par l'objet de cet amendement, la commission des lois a supprimé la disposition de l'article 48 de la Constitution concernant la semaine réservée au contrôle. Cet amendement est donc satisfait.

L'amendement n° 482 est satisfait par la rédaction proposée par l'amendement n° 123 rectifié pour l'article 48 de la Constitution.

Au sujet de l'amendement n° 481, je comprends les arguments de M. Frimat et des membres du groupe socialiste. Mais vaut-il mieux une semaine de contrôle incertaine ou une semaine garantie d'initiative et de contrôle ?

**M. Bernard Frimat.** Les deux !

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** C'est toute la question ! Je propose le choix d'une semaine garantie.

Cet amendement aurait pour effet, dans le cadre du texte voté par l'Assemblée nationale, de répartir l'ordre du jour réservé au Parlement selon l'importance numérique des groupes. Quelle place pourrait alors être consacrée aux initiatives des commissions qui, souvent, transcendent les clivages partisans ?

Je pourrais vous citer l'exemple de la proposition de loi relative à la législation funéraire, dont on attend toujours l'inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale ! Il ne s'agit pourtant pas d'un sujet mineur, contrairement à ce que d'aucuns peuvent penser. Je pourrais également citer l'exemple d'une réforme qui a abouti, madame la garde des sceaux, telle la loi portant réforme de la prescription en matière civile. Il existe heureusement des sujets qui transcendent les purs clivages politiques.

En tout état de cause, le système proposé par cet amendement ne s'intègre pas dans le dispositif retenu par la commission, une semaine sur trois.

Enfin, la reconnaissance d'une journée de séance mensuelle réservée aux initiatives des groupes de la minorité marque un progrès certain par rapport au dispositif actuel, à savoir une journée par mois réservée à l'ensemble des groupes.

La commission est donc défavorable à cet amendement.

Quant à l'amendement n° 222 rectifié *bis*, il est contraire à la position de la commission des lois, exprimée à l'amendement n° 123 rectifié. La commission émet donc un avis défavorable.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Rachida Dati, garde des sceaux, ministre de la justice.** Monsieur le rapporteur, dans l'amendement n° 123 rectifié de la commission, vous proposez une réécriture de l'article 22 du projet de loi constitutionnelle. Comme vous, nous pensons que le partage de l'ordre du jour parlementaire est une grande innovation par rapport à la pratique actuelle.

Au mécanisme proposé, qui porte sur des séquences de quatre semaines, vous estimez qu'il est préférable de substituer un système prévoyant, à l'échelle de la session ordinaire en son entier, deux semaines sur trois pour le Gouvernement, le reste étant à la disposition du Parlement.

Votre proposition paraît intéressante, en particulier parce que la rédaction qui en découle gagne en simplicité. Toutefois, elle peut susciter des interrogations, notamment compte tenu de l'examen des lois de finances et de financement de la sécurité sociale, qui constituent l'essentiel de l'ordre du jour de l'automne. Pendant cette période, l'ordre du jour réservé par priorité au Gouvernement serait bien supérieur à deux semaines sur trois. En conséquence, au printemps, une partie importante de l'ordre du jour serait réservée au Parlement, le Gouvernement ayant déjà utilisé son crédit d'ordre du jour.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** Ce serait le printemps du Parlement ! (*Sourires.*)

**Mme Rachida Dati, garde des sceaux.** Le Gouvernement ne serait donc plus forcément en mesure, pendant cette période, d'inscrire à l'ordre du jour les textes qu'il jugerait indispensable d'examiner rapidement.

En outre, programmer neuf mois à l'avance des séquences d'ordre du jour parlementaires et gouvernementales risque d'être compliqué, voire impossible. Comment serions-nous en mesure de prévoir aujourd'hui quelle partie du mois de juin 2009 devra être consacrée à l'ordre du jour parlementaire et quelle autre partie à l'ordre du jour gouvernemental ?

Monsieur le président de la commission, dans l'absolu, vous avez raison, il serait préférable de programmer ainsi largement à l'avance le travail parlementaire. Je crains que, dans la pratique, ce ne soit plus difficile.

Enfin, votre amendement ne prévoit pas que le Gouvernement puisse reconnaître une priorité aux projets de loi dont la navette n'a pu progresser correctement. Cette disposition me paraît pourtant utile dans certains cas.

Pour toutes ces raisons pratiques, difficilement mesurables, j'en conviens, il me paraît préférable d'en rester à la rédaction initiale, quitte à lui apporter des améliorations d'ici à la fin de la navette parlementaire.

J'observe cependant que vous avez introduit à l'amendement n° 123 rectifié une mention relative aux journées d'initiatives parlementaires réservées aux groupes d'opposition et

aux groupes minoritaires. Le Gouvernement est favorable à cette mention, que nous retrouverons à l'article 24 consacré aux droits des groupes.

Néanmoins, pour les raisons que je viens d'exposer, le Gouvernement émet un avis défavorable sur l'amendement n° 123 rectifié.

Le sous-amendement n° 517 tend à réserver trois jours de séance par mois à l'ordre du jour de l'opposition, ce qui triplerait le nombre de ce type de séance, alors que le projet de loi prévoit déjà une forte augmentation des droits de l'opposition. Le Gouvernement émet donc un avis défavorable sur ce sous-amendement.

Le Gouvernement émet également un avis défavorable sur le sous-amendement n° 515, ainsi que sur le sous-amendement n° 516 prévoyant la suppression de la mention des débats dans l'ordre du jour du Gouvernement.

S'agissant du sous-amendement n° 507, monsieur Cointat, votre souci est tout à fait partagé par le Gouvernement. Vous souhaitez que les textes adoptés par une assemblée, quel que soit le stade du processus, soient discutés par l'autre assemblée dans les six mois de leur transmission pour éviter qu'ils ne tombent dans l'oubli. Toutefois, il n'est pas certain que l'inscription d'un tel délai dans la Constitution permette d'aboutir au résultat que vous souhaitez puisque ce délai n'est assorti d'aucune sanction.

Dans ces conditions, il me paraît plus sage de s'en tenir au projet de loi, qui prévoit que ces textes, dès qu'ils datent de plus de six semaines, peuvent être inscrits à l'ordre du jour par priorité à la demande du Gouvernement. Il lui appartiendra d'être diligent à cet égard. Nous le sommes aujourd'hui : je vous rappelle ainsi que les propositions de loi relatives aux tarifs réglementés d'électricité et de gaz naturel, à la sécurité des manèges, aux personnels enseignants de médecine générale, ou à l'organisation des transports scolaires en Île-de-France, toutes d'origine sénatoriale, ont été transmises à l'Assemblée nationale, puis adoptées.

C'est pourquoi le Gouvernement vous demande de bien vouloir retirer ce sous-amendement ; à défaut, il émet un avis défavorable.

Par l'amendement n°218, vous proposez de préciser dans la Constitution que l'ensemble des groupes parlementaires sont équitablement représentés au sein de la conférence des présidents et que les travaux de celle-ci sont rendus publics. L'intérêt de rendre publiques les séances de la conférence des présidents me semble très limité, voire contreproductif. En tout état de cause, tous les groupes sont représentés au sein de la conférence puisque les présidents de groupe y siègent. Le Gouvernement est en conséquence défavorable à cet amendement. (*Mme Nicole Borvo Cohen-Seat s'exclame.*)

Les amendements n°s 412, 219 et 221 identiques respectivement aux sous-amendements n°s 515, 516 et 517, ainsi que l'amendement n° 220 ont reçu un avis défavorable du Gouvernement.

En ce qui concerne l'amendement n° 482, comme à l'article 16 du projet de loi, vous souhaitez supprimer la disposition qui prévoit l'inscription à l'ordre du jour prioritaire des projets relatifs aux états de crise, au motif que cette notion n'est pas définie.

Je vous rassure, cette définition est aisée, et les excellents rapports parlementaires qui ont été produits sur le projet de révision constitutionnelle, notamment celui du président Jean-Jacques Hyest, n'ont eu aucune difficulté à formuler cette définition : il s'agit des projets de textes relatifs à l'état

d'urgence et à l'état de siège. La définition de la notion étant claire, le Gouvernement émet un avis défavorable sur cet amendement.

Enfin, il émet un avis défavorable sur l'amendement n° 481, ainsi que sur l'amendement n° 222 rectifié *bis*.

**M. le président.** Je mets aux voix le sous-amendement n° 517.

*(Le sous-amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Je mets aux voix le sous-amendement n° 515.

*(Le sous-amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Je mets aux voix le sous-amendement n° 516.

*(Le sous-amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** La parole est à M. Christian Cointat, pour explication de vote sur le sous-amendement n° 507.

**M. Christian Cointat.** Il m'aurait été agréable de suivre votre souhait, madame la garde des sceaux. Je comprends très bien votre approche, mais il faut également que vous compreniez la nôtre.

Je suis d'accord avec vous sur le fait que les délais méritent d'être examinés, et la navette parlementaire devrait pouvoir y remédier. Quoi qu'il en soit, cette question touche véritablement au rôle du Parlement et à une compétence déjà reconnue par la Constitution, mais qui n'est pas appliquée.

Voilà pourquoi nous devons envoyer un signe fort à nos collègues de l'Assemblée nationale. Il est de l'intérêt des deux chambres du Parlement de se mettre d'accord sur ce point. C'est la raison pour laquelle je ne retirerai pas mon sous-amendement, et j'invite mes collègues à se prononcer sur ce qui les concerne.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-René Lecerf, pour explication de vote.

**M. Jean-René Lecerf.** Je souhaite apporter tout mon appui au sous-amendement n° 507 de mon collègue Christian Cointat.

Je prendrai l'exemple, évoqué par M. Hyest, de la proposition de loi relative à la législation funéraire présentée par M. Jean-Sueur et dont je suis le rapporteur. Ce texte a été adopté, sous votre présidence, monsieur du Luart, à l'unanimité au mois de juin 2006. Depuis, il est tombé très largement dans les oubliettes. Il a fallu que le président de la commission des lois se fâche pour que la commission des lois de l'Assemblée nationale accepte de s'en préoccuper. Un rapporteur a été nommé, un rapport a été rendu – qui est d'ailleurs tout à fait fidèle au rapport de la commission des lois du Sénat – et depuis, plus rien !

Ce texte est pourtant d'actualité. Depuis, la jurisprudence de la Cour de cassation, notamment sur la mort périnatale, crée un véritable vide juridique, au point que les personnels des mairies ne savent pas aujourd'hui s'ils doivent déclarer les enfants nés sans vie.

La situation est telle que l'on en vient à se demander à quoi sert le droit d'initiative législative du Parlement et s'il ne convient pas purement et simplement de constater que les parlementaires ne disposent plus d'initiative législative !

En outre, on nous répond qu'aucune sanction n'est prévue, mais bien des dispositions de la Constitution ne sont assorties d'aucune sanction. Une révision constitution-

nelle sur le fondement de l'article 11 ou la mise en œuvre de l'article 16 alors que les conditions ne sont pas remplies ne font pas non plus l'objet de sanctions !

Pour ma part, je pense que le simple fait de l'inscrire dans la Constitution suffirait amplement à rendre aux parlementaires le droit d'initiative qui est le leur ! (*M. Christian Cointat applaudit.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Pierre Sueur, pour explication de vote.

**M. Jean-Pierre Sueur.** Mon explication de vote sera largement convergente avec celle de M. Jean-René Lecerf.

Le droit de proposer des textes législatifs appartient concurremment au Parlement et au Gouvernement, en vertu des fondements de la Constitution. Or il est bien souvent difficile de faire inscrire une proposition de loi à l'ordre du jour ; c'est comme si on nous faisait une sorte de faveur.

**M. Bernard Frimat.** L'aumône !

**M. Jean-Pierre Sueur.** Quand de surcroît la proposition de loi évoquée par M. Lecerf est adoptée à l'unanimité, elle ne connaît pas de suite puisqu'elle n'est pas inscrite à l'ordre du jour de l'autre assemblée !

C'est pourquoi je considère que la proposition de M. Cointat est très salubre pour l'initiative parlementaire, dans la mesure où elle instaure un droit de suite. Dès lors qu'un texte serait adopté par une assemblée, on aurait la certitude qu'il soit examiné par l'autre, et donc que le processus parlementaire suive son cours.

**M. le président.** Je mets aux voix le sous-amendement n° 507.

*(Le sous-amendement est adopté.)*

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Pierre Sueur, pour explication de vote sur l'amendement n° 123 rectifié.

**M. Jean-Pierre Sueur.** Cet amendement doit être examiné de près, comme toujours. Si on le compare au texte tel qu'il nous vient de l'Assemblée nationale, on constate quelques différences. Ainsi, à l'alinéa 2, il est écrit qu'« un jour de séance par mois est réservé par chaque assemblée aux initiatives des groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'à celles des groupes minoritaires ».

Comme l'a souligné tout à l'heure M. Frimat, on garde finalement un jour pour l'opposition. C'est peu, même si c'est deux fois plus de temps par rapport à la triste, médiocre et misérable réalité d'aujourd'hui.

**M. Michel Sergent.** C'est une aumône !

**M. Jean-Pierre Sueur.** Une fois de plus, nous ne sommes plus du tout à la hauteur des ambitions affichées.

Il en allait de même hier soir, il n'y a pas eu de réelle volonté de mettre fin au véritable fléau que représente pour le Parlement la quasi-généralisation du recours à la déclaration d'urgence. Pour s'y opposer, il faut l'accord conjoint des conférences des présidents des deux assemblées. Or, vous le savez bien, cela n'arrivera pas ou de manière rarissime. Le Gouvernement continuera donc comme avant à recourir à cette facilité.

De la même manière, les propositions parlementaires n'occuperont pas la place que l'on peut souhaiter, car l'amendement de la commission des lois du Sénat, contrairement

à la position du Gouvernement et à celle qui a été adoptée par l'Assemblée nationale, ne réserve plus une semaine aux initiatives parlementaires.

Notre position est très claire : nous souhaitons qu'une semaine, c'est-à-dire trois ou quatre jours de séances, soit réservée à l'initiative parlementaire et que ce temps soit réparti entre les groupes de chaque assemblée en fonction de leur importance. C'est une solution équitable et de bon sens que nul ne peut contester. En effet, pourquoi restreindre le temps de l'opposition à un misérable jour ?

La rédaction de l'amendement de la commission des lois n'ajoute donc rien au triste statut de l'opposition, certes légèrement moins triste qu'aujourd'hui, et supprime la semaine d'initiative parlementaire qui figure dans le texte du Gouvernement et de l'Assemblée nationale.

Le reste du dispositif vise à consacrer deux semaines à l'initiative du Gouvernement et une séance par semaine au moins aux questions d'actualité au Gouvernement, ce qui est déjà le cas aujourd'hui. Nous sommes d'accord pour que les questions d'actualité au Gouvernement puissent également avoir lieu pendant les sessions extraordinaires. Cependant, nous regrettons que la semaine réservée au contrôle et à l'évaluation, ce qui était une bonne mesure dans le projet du Gouvernement, disparaisse.

Monsieur le rapporteur, votre amendement est minimaliste.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Oh !

**M. Jean-Pierre Sueur.** Je sais que cette remarque ne vous plaît pas, mais je vous livre quand même ma pensée. Vous trouvez sans doute votre amendement plus réaliste, mais il change peu de chose.

Madame la garde des sceaux, c'est cela qui ne nous convient pas. En dépit de discours parfois emphatiques ...

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Et enflammés !

**M. Jean-Pierre Sueur.** ... sur l'importance de cette révision constitutionnelle et institutionnelle, on voit presque à chaque article que la réalité est nettement en deçà. C'est pourquoi nous ne pouvons malheureusement pas souscrire à l'amendement n° 123 rectifié.

**M. Patrice Gélard.** C'est dommage !

**M. le président.** La parole est à M. Michel Charasse, pour explication de vote.

**M. Michel Charasse.** Je m'exprimerai sur l'amendement n° 123 rectifié de M. Hyest et sur plusieurs autres amendements pour ne pas avoir à intervenir à nouveau.

Premièrement, en ce qui concerne l'amendement n° 123 rectifié, l'analyse est assez compliquée – la commission des lois a essayé de trouver une autre rédaction, on ne peut pas le lui reprocher –, parce que l'article 22 mélange des semaines et des jours. Je voudrais d'abord savoir si une semaine cela peut être sept jours de séance.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Non ! (*Sourires.*)

**M. Michel Charasse.** Pardonnez-moi, madame, mais une semaine, cela peut être sept jours. Si vous limitez trop les marges de manœuvre du Gouvernement, il peut être amené à nous faire siéger le lundi, le samedi et le dimanche. Pour moi, une semaine, ce sont sept jours ; et il n'y a aucune autre définition dans la Constitution de la semaine parlementaire, comme d'ailleurs dans le dictionnaire.

Je pose donc la question au président-rapporteur de la commission des lois, parce que c'est important. Je compte profiter du temps de la navette pour faire mon propre calcul à partir de cette donnée si l'amendement de M. Hyst venait à être adopté.

Deuxièmement, lorsque le nombre de semaines maximum prévu à l'article 28 de la Constitution est dépassé, que se passe-t-il ? Seul, en fait, le Premier ministre peut demander la tenue de séances supplémentaires, car la majorité le suit généralement. Il va donc demander pour lui. Le fera-t-il pour le Parlement ? Encore faut-il que cela ne le gêne pas ?

D'après l'article 28, les séances supplémentaires sont demandées par le Premier ministre ou la majorité de chaque assemblée. En fait, c'est lui qui décide. Il va demander des semaines pour lui, mais je ne le vois pas demander des semaines pour le Parlement pour se faire embêter à longueur de semaines par des propositions de loi ici et là.

Donc, je pose la question : est-il obligé de satisfaire la demande du Parlement pour des questions qui intéressent les assemblées ? À mon avis, non !

Troisièmement, aux questions posées sur l'état de crise, il n'y a évidemment pas de définition juridique précise.

**M. Bernard Frimat.** Si !

**M. Michel Charasse.** Non, il n'y a pas de définition dans la Constitution en tout cas. C'est une notion qui couvre des périodes exceptionnelles comme l'urgence, qui doit beaucoup à la pratique et qui au départ n'était pas définie, ou les circonstances exceptionnelles, qui sont nées dans la jurisprudence.

L'état de crise, c'est celui qui nécessite et justifie des mesures exceptionnelles. Mais c'est un peu court comme définition, car il faut prévoir qu'il pourrait y avoir de graves difficultés si l'on ne réagissait pas très vite pour aujourd'hui ou demain. Cela peut être la crise immédiate ou prévenir une crise qui arrive.

Donc, je souhaite, pour répondre à la question de M. Frimat et d'autres intervenants, qui n'est pas vaine, que nous profitons de la navette pour affiner cette notion, étant entendu que la crise est par nature toujours brutale, imprévisible et donc indéfinissable à l'avance.

Enfin, il peut y avoir un certain partage du temps et des initiatives. L'opposition a évidemment des droits, mais elle ne peut pas exiger un partage quasiment à cinquante-cinquante. Elle a perdu les élections, elle doit laisser gouverner ceux qui les ont gagnées ...

**M. Charles Revet.** C'est vrai !

**M. Michel Charasse.** ... d'autant qu'elle est loin d'avoir quelque chose de nouveau à dire ou à proposer tous les jours. (*Sourires.*)

**M. Pierre Fauchon.** *In cauda venenum !*

**M. le président.** La parole est à Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, pour explication de vote.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Je propose à M. Charasse que l'opposition dispose du dimanche.

**M. Jean-Pierre Raffarin.** Du dimanche matin !

**M. Robert Bret.** Après la messe ! (*Rires.*)

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Même si je ne vais pas à la messe, je suis occupée le dimanche matin. Je propose donc le dimanche après-midi. Ainsi, tout le monde sera satisfait. (*Sourires.*)

Le Gouvernement a fait beaucoup de propagande pour faire croire que le Parlement allait gagner des pouvoirs. Comme je l'ai indiqué tout à l'heure, monsieur le secrétaire d'État, vous ne cessez de répéter que ces propositions sont révolutionnaires. Vous essayez ainsi par tous les moyens de vous faire entendre.

Cet article vise à mettre en place ce que vous appelez le « partage de l'ordre du jour » ! C'est une chose formidable. Il ne s'agit pas d'un partage entre la majorité et l'opposition, mais entre le Gouvernement et le Parlement. Or ce n'est pas du tout un partage, sinon ce serait cinquante-cinquante.

Un groupe d'opposition comme le mien dispose actuellement d'un jour par an d'initiative législative. Compte tenu des propositions tant du Gouvernement que de la commission, il aura peut-être un jour et un quart.

**M. Roger Karoutchi,** *secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement.* Non !

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Disons un jour et demi.

**M. Nicolas About.** C'est trop ! (*Sourires.*)

**M. Jean-Jacques Hyst,** *rapporteur.* Non, trois jours !

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** En outre, comme l'ont dit tout à l'heure plusieurs intervenants, les propositions de loi de l'opposition sont très encadrées. Par parenthèse, on ne sait pas ce qu'il en sera désormais. Elles ne doivent pas être trop longues pour être examinées dans les temps et le débat s'arrête, en général, à la fin de la discussion générale.

**M. Michel Charasse.** Et l'article 40 !

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Nos textes ne peuvent donc pas être analysés correctement, et l'on préfère s'en débarrasser vite fait. Je ne vois pas en quoi vos modifications changeraient cette façon de donner des droits à l'opposition.

En fait, la fixation de l'ordre du jour est loin d'être partagée entre le Gouvernement et le Parlement ; les droits de l'opposition, que vous clamez sur tous les toits et dans toute la presse, restent à peu près ce qu'ils étaient. Le comble, c'est que vous refusez absolument d'inscrire que la conférence des présidents sera représentative des groupes parlementaires !

Madame la garde des sceaux, vous m'avez mal comprise. Vous nous dites que les groupes sont représentés à la conférence des présidents. Certes ! Mais, au Sénat, l'opposition tout entière dispose de quatre représentants, soit 25 % de cette instance, alors qu'elle représente 40 % de l'assemblée, ce qui est par ailleurs bien inférieur à la réalité politique des collectivités territoriales.

Donc, à la conférence des présidents, qui aura des pouvoirs très importants en nous permettant le partage de l'ordre du jour et le respect des droits de l'opposition, nous passons de 40 % à 25 % de la représentation de l'assemblée.

**MM. Jean-Pierre Bel et Michel Sergent.** 22 % !

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** J'étais encore trop généreuse.

Avouez-le, quel progrès pour les droits du Parlement, tout particulièrement ceux de l'opposition ! Franchement, vous y allez un peu fort. Vous devriez plutôt revoir votre propa-

gande et dire qu'il ne s'agit pas de donner plus de pouvoirs au Parlement et surtout à l'opposition. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC et du groupe socialiste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Bernard Frimat, pour explication de vote.

**M. Bernard Frimat.** J'interviens pour explication de vote maintenant, car si l'amendement n° 123 rectifié est adopté, tous les autres amendements deviendront sans objet. Cela satisfera ceux qui veulent accélérer notre débat, mais ne nous permettra pas de continuer à discuter.

Mme Borvo Cohen-Seat vient de relativiser la satisfaction de Mme la garde des sceaux, qui nous a annoncé que tous les groupes parlementaires étaient représentés à la conférence des présidents. Quelle chance ! (*Mme Nicole Borvo Cohen-Seat s'esclaffe.*) J'espère que personne n'a encore imaginé d'organiser une conférence des présidents sans que l'ensemble des groupes y soient représentés !

En ce qui concerne l'état de crise, Michel Charasse a mal écouté.

**M. Michel Charasse.** J'ai parfaitement écouté !

**M. Bernard Frimat.** Monsieur le sénateur, Mme la garde des sceaux a donné la définition de l'état de crise. Pour ma part, je l'en remercie, car je l'avais interpellée à plusieurs reprises pour la connaître. Elle nous répond, et je salue la qualité de l'interprétation de M. Hyst – c'est un point auquel je peux m'associer –, que l'état de crise, c'est l'état d'urgence plus l'état de siège. Soit !

**M. Michel Charasse.** Donc, jamais !

**M. Bernard Frimat.** Je regrette d'ailleurs que l'on n'ait pas profité de cette occasion pour adopter notre amendement sur l'état d'urgence.

Si nous nous attachons à cette définition, cela signifie clairement que les événements de mai 1968 ne constituaient pas une crise, ce que tout le monde sait. Il s'agit donc d'une définition excessivement restrictive. Peut-être aurait-il été plus simple d'écrire état de siège et état d'urgence, puisque tel était le cas.

Pour en revenir à l'amendement n° 123 rectifié, on voit bien qu'il y a une recherche pour essayer de trouver du temps certain par rapport à des pratiques incertaines. La démarche est intéressante. Néanmoins, comme l'a dit Jean-Pierre Sueur, elle fait disparaître le contrôle et réduit les droits nouveaux des groupes de l'opposition à la portion la plus congrue. Car si partage il y a, même inégal, entre le Gouvernement et le Parlement, il a lieu de fait entre le Gouvernement et la majorité du Parlement !

Nous en reparlerons lorsque nous examinerons l'article 24, mais dans l'article 1<sup>er</sup> les droits de l'opposition sont déjà diminués par rapport à ce que voulait initialement le Gouvernement. Et maintenant, en ce qui concerne l'ordre du jour, je le répète, c'est la portion congrue !

Cette réforme va échouer et le Gouvernement n'aura pas l'occasion de le faire mais, s'il lançait une campagne de publicité, je ne pense pas qu'elle lui coûterait 4,3 millions d'euros !

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Pierre Bel, pour explication de vote.

**M. Jean-Pierre Bel.** Je souhaite simplement, à mon tour, apporter un petit témoignage au sujet de la conférence des présidents.

Je suis un nouveau président de groupe puisqu'il s'agit de mon premier mandat en tant que tel. J'ai donc appris à mieux connaître cet organe qui nous est présenté comme le haut lieu de la démocratie interne du Sénat.

Mes chers collègues, qu'elle ne fut pas ma surprise de voir sa composition alors que je pensais trouver une instance de régulation et d'équilibre démocratique ! En sont membres les présidents des six commissions permanentes, le rapporteur général de la commission des finances – je trouve très bien de pouvoir l'y rencontrer –, le président de la délégation pour l'Union européenne, bien sûr, et les vice-présidents du Sénat. Finalement, l'opposition ne représente que 20 % environ des participants.

Vous le savez, il nous arrive souvent de ne pas être d'accord sur tous les sujets, notamment en ce qui concerne l'initiative parlementaire. Il y a encore un an, les propositions de loi que nous essayions d'inscrire à l'ordre du jour étaient quasi systématiquement balayées au motif qu'un premier travail devait être réalisé en commission pour juger de l'opportunité de les discuter en séance publique.

Soyons sérieux ! Si cette réforme consiste à donner le pouvoir absolu à la conférence des présidents, la démonstration est faite, puisque l'opposition n'y siège qu'à 20 %, qu'il s'agit, sans que vous le souhaitiez peut-être vous-même, d'un marché de dupes, d'une mesure en trompe-l'œil qui ne donnera pas plus de poids à l'opposition.

Il aurait fallu retenir dans ce texte les propositions du comité Balladur qui suggérait, car ce n'est pas d'ordre constitutionnel, d'accompagner cette réforme d'une charte de l'opposition. Dans cette charte, auraient été précisés les droits réels que l'opposition aurait pu avoir dans les assemblées.

Sur ce point, notre assemblée devrait accomplir un travail particulier sur elle-même car, à l'Assemblée nationale, l'opposition dispose de droits ou de prérogatives, même si c'est encore insuffisant, qui n'existent pas au Sénat. Et je ne parle pas de la présidence de la commission des finances dont il n'a jamais été question dans notre assemblée !

Madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, vous le savez bien, la conférence des présidents ne peut pas être présentée comme le symbole de l'accroissement de la démocratie dans notre droit parlementaire ! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC.*)

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** Je me dois de répondre à un certain nombre de questions qui m'ont été posées.

Monsieur Charasse, je vous rappelle que mon amendement est applicable sans préjudice des dispositions de l'article 28 de la Constitution.

**M. Michel Charasse.** Oui !

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** C'est donc clair : la session ordinaire compte, théoriquement, cent vingt jours de séance. Les semaines de séance sont fixées par chaque assemblée. On peut demander des séances supplémentaires. Les jours et les horaires des séances seront déterminés par le règlement.

Monsieur Charasse, une semaine, c'est une semaine. Elle peut compter trois jours de séance comme elle peut en compter plus. C'est tout à fait clair, de mon point de vue !

**M. Michel Charasse.** Donc ça peut être sept jours ?

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** Tout à fait ! Cela arrive pendant le budget, vous le savez fort bien ! (*M. Michel Charasse opine.*)

Je partage, bien entendu, votre préoccupation : permettre au Gouvernement de proposer au Parlement les textes nécessaires à l'application de son programme, surtout en début de législature.

C'est ce qui a eu lieu sous toutes les majorités, et heureusement, car ce serait un comble si le Parlement empêchait le Gouvernement de mettre en œuvre son programme !

On aurait pu en rester au système actuel ou adopter celui qui a été adopté par l'Assemblée nationale.

Néanmoins, je crois vous avoir démontré qu'il ne serait pas réaliste de prévoir deux semaines sur quatre pour le Gouvernement. Je préfère que nous retenions deux semaines sur trois, quitte à envisager par la suite des aménagements, car moi aussi, je veux que le Parlement ait du temps pour le contrôle, l'évaluation et la législation.

On me parle des droits de l'opposition et de partage du temps. Mais, aujourd'hui, il n'y a qu'un jour de séance par mois réservé à l'initiative parlementaire, et ce pour l'ensemble des groupes. Demain, un jour de séance par mois devrait être consacré uniquement aux initiatives des groupes de l'opposition et des groupes minoritaires. C'est une amélioration ! (*M. Jean-Pierre Bel proteste.*)

Je suis désolé, monsieur Bel, c'est tout de même un progrès !

**M. Michel Charasse.** Il faudra meubler !

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** Certes, cela ne doit pas être trop anecdotique !

Je rappelle, mes chers collègues, que le Sénat a souvent donné l'exemple en matière de réflexions et de missions d'information communes. Certains ont fait référence à la proposition de loi relative à la législation funéraire, mais on pourrait rappeler beaucoup d'autres propositions de loi qui sont l'émanation d'une commission ou d'un groupe de travail du Parlement, indépendamment de l'appartenance de chacun à l'opposition ou à la majorité.

Mon amendement n'est pas si restrictif que cela pour les droits des parlementaires, dans leur ensemble, et je ne parle pas uniquement des parlementaires de l'opposition. Le Gouvernement n'y est pas vraiment favorable, même s'il a proposé de discuter de ce point pendant la navette. En fait, il préfère le dispositif adopté par l'Assemblée nationale, j'attire votre attention sur ce point, mes chers collègues.

**M. le président.** La parole est à M. Hugues Portelli, pour explication de vote.

**M. Hugues Portelli.** Je souhaite simplement dire à tous mes collègues qu'il ne faut jamais raisonner comme si nous avions une vocation éternelle à être majoritaires ou minoritaires !

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Justement !

**M. Hugues Portelli.** Un jour, les rôles pourraient être inversés ! (*Rires sur les travées du groupe CRC.*)

Je demande donc à chacun de réfléchir à l'application des textes en se mettant à la place de ceux qui ne sont pas majoritaires.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** C'est très juste !

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 123 rectifié, modifié.

(*L'amendement est adopté.*)

**M. le président.** En conséquence, l'article 22 est ainsi rédigé et les amendements n°s 218, 412, 219, 221, 220, 482, 481 et 222 rectifié *bis* n'ont plus d'objet.

#### Article additionnel après l'article 22

**M. le président.** L'amendement n° 223, présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Assassi, Mathon-Poinat et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Après l'article 22, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après l'article 48 de la Constitution, il est inséré un article 48-1 ainsi rédigé :

« *Art. 48-1.* – Les électeurs inscrits sur les listes électorales au nombre d'un million peuvent déposer une proposition de loi sur le bureau de l'Assemblée nationale ou du Sénat. Cette proposition de loi est inscrite prioritairement à l'ordre du jour de l'assemblée concernée après avoir été soumise à un avis public du Conseil d'État. »

La parole est à Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Avec cet amendement, nous voulons inscrire dans la Constitution un véritable droit d'initiative législative pour les citoyens.

J'ai eu l'occasion de dire que le référendum d'initiative populaire que vous nous avez proposé était, dans les faits, un référendum d'initiative parlementaire soutenu par un grand nombre de citoyens. Qui plus est, le nombre de parlementaires requis pour proposer un référendum est important. Vous le savez, un cinquième des parlementaires cela fait beaucoup plus que soixante sénateurs ou soixante députés.

Le vote de la loi appartient au peuple, droit qu'il exerce soit par référendum, soit par ses représentants au Parlement. On peut considérer qu'un nombre donné d'électeurs – un million, par exemple – doit pouvoir prendre l'initiative de proposer une loi, dans le cadre du respect des droits et principes politiques, économiques et sociaux fondamentaux inscrits dans la Constitution ou reconnus comme ayant valeur constitutionnelle.

Le dépôt d'une telle proposition de loi vaut obligation d'examen par l'Assemblée nationale : il vaut non pas vote – ce n'est pas la même chose qu'un référendum –, mais obligation d'examen !

Non seulement les citoyens doivent être mieux représentés – on a beaucoup épilogué sur ce sujet et on n'a pas fini de le faire –, mais leurs pouvoirs doivent également être permanents à tous les échelons.

Nous voulons, nous l'avons dit, donner un contenu à la souveraineté populaire, ce qui implique de développer toutes les formes directes de participation individuelle et collective des citoyens à la vie politique et institutionnelle. Cela leur permettrait de se réconcilier avec leurs institutions, j'en suis certaine !

Nous ne sous-estimons évidemment pas la puissance des verrous institutionnels et des pratiques qui contraignent aujourd'hui cette souveraineté populaire. Mais, précisément, il est temps que les législateurs que nous sommes fassent preuve d'innovation en matière d'expression populaire !

L'instauration d'un droit d'initiative législative est, pour nous, la concrétisation logique de l'instauration d'une démocratie plus participative.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Cet amendement tend à insérer dans la Constitution un droit d'initiative législative populaire.

la proposition de loi qui en découlerait serait inscrite par priorité à l'ordre du jour de l'assemblée concernée après avoir été soumise à un avis public du Conseil d'État. Il y a quelques jours, on ne souhaitait pas que les propositions de loi soient soumises au Conseil d'État, mais quand il s'agit d'une proposition d'initiative populaire, on le veut bien !

Cette initiative serait en grande partie redondante avec la procédure du référendum d'initiative parlementaire et populaire de l'article 3 bis, disposition qui a été adoptée par le Sénat.

Par ailleurs, je ne crois pas qu'il soit utile d'inscrire ce droit dans la Constitution alors que les règles relatives au droit de pétition sont déjà clairement définies tant devant les assemblées parlementaires que devant les assemblées délibérantes locales.

La commission est donc défavorable à cet amendement.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement.** Le Gouvernement partage l'avis de la commission.

**M. le président.** La parole est à Mme Alima Boumediene-Thiery, pour explication de vote.

**Mme Alima Boumediene-Thiery.** Chers collègues, cette proposition, appelée dans les forums sociaux « droit de pétition », a été retenue par le groupe de constituants européens, présidé par M. Giscard d'Estaing, et se trouvait dans le projet de Constitution européenne soumis à référendum au mois de mai 2005, auquel la majorité du Sénat était favorable.

À cette époque, nous n'étions pas tous favorables à cette disposition, mais elle figurait bien dans le texte.

Pourquoi ce droit de pétition que l'on voulait accorder aux citoyens à cette époque ne serait-il plus légitime aujourd'hui ?

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Il y a deux poids, deux mesures !

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 223.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

#### Article additionnel avant l'article 23

**M. le président.** L'amendement n° 224, présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Assassi, Mathon-Poinat et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Avant l'article 23, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

La seconde phrase du deuxième alinéa de l'article 49 de la Constitution est complétée par les mots : « ou par un groupe politique ».

La parole est à Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Aujourd'hui, pour qu'une motion de censure puisse être recevable, elle doit être signée par un dixième au moins des députés. De ce fait, des groupes parlementaires d'opposition sont évincés de cette procédure et n'ont d'autre solution que de se rallier, le cas échéant, à la motion déposée par un autre groupe.

Comme vous êtes tous favorables aux droits des groupes, cet amendement devrait vous agréer puisqu'il vise à donner à ces derniers la possibilité de déposer une motion de censure.

Dans son intervention liminaire, M. le Premier ministre a affirmé : « Parce que le succès du dialogue parlementaire dépend des garanties accordées à l'opposition, le Gouvernement se déclare prêt à lever les obstacles constitutionnels qui interdisaient jusqu'à présent l'octroi de droits particuliers aux partis non majoritaires. »

Nous sommes bien dans cette situation, à cela près que nous proposons non pas d'octroyer des droits particuliers, mais de généraliser à l'ensemble des groupes un droit existant, car cela fait plus démocratique.

Par conséquent, si, comme l'affirment M. le Premier ministre et M. le rapporteur, il faut donner des droits au Parlement et, au sein du Parlement, à l'opposition, il est nécessaire de reconnaître l'existence des groupes parlementaires pour l'ensemble des procédures prévues par la Constitution.

Respecter et faire vivre le pluralisme au Parlement suppose effectivement que tous les groupes politiques, sans exception, puissent exister réellement, au travers de droits nouveaux concrets.

**M. Michel Charasse.** Ces droits existent !

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Nous ferons ultérieurement des propositions pour les droits des groupes minoritaires. Mais, en ce qui concerne la possibilité de déposer une motion de censure, je dois dire que le système actuel – un dixième au moins des membres de l'Assemblée nationale – est équilibré. Donc, l'avis de la commission est défavorable.

**M. Patrice Gélard.** On aurait des motions de censure à répétition !

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** Un dixième des membres de l'Assemblée nationale, soit cinquante-huit députés, ce n'est pas une exigence excessive au regard de l'importance que revêt la possibilité de déposer une motion de censure.

Ce seuil quantitatif est à même de garantir le pluralisme politique. Le fait de se joindre au dépôt d'une motion de censure relève de la responsabilité personnelle de chaque député, représentant de la nation et non pas d'un groupe politique. *(Mme Nicole Borvo Cohen-Seat s'esclaffe.)*

C'est pourquoi l'actuelle rédaction de la Constitution me paraît préférable. Le Gouvernement a donc émis un avis défavorable.

**M. le président.** La parole est à M. Pierre Fauchon, pour explication de vote.

**M. Pierre Fauchon.** Je suis, à titre personnel, favorable à cet amendement.

Il me paraît en effet logique que la faculté de déposer une motion de censure appartienne aux groupes. En réalité, un pourcentage ne veut rien dire. Les députés sont organisés

en groupe et, dès lors qu'un groupe a le droit d'exister, il paraît normal et même essentiel pour son existence qu'il ait la capacité de déposer une motion de censure. Cela ne me paraît pas de nature à mettre la République en péril, et c'est tout simplement logique.

**M. le président.** La parole est à M. Michel Charasse, pour explication de vote.

**M. Michel Charasse.** J'ai bien entendu ce qu'a dit Pierre Fauchon. L'amendement n° 224, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat, serait acceptable si nous avions des règles plus fermes ou plus logiques pour fixer les effectifs des groupes.

**M. Nicolas About.** Bien sûr !

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** Eh oui !

**M. Michel Charasse.** Or, vous savez très bien qu'à la suite de chaque élection, si jamais une formation politique a eu quelques faiblesses et ne peut pas constituer un groupe selon les règles applicables avant l'élection, on change très vite le règlement pour baisser le seuil.

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** Tout à fait !

**M. Jean-Patrick Courtois.** C'est exact !

**M. Michel Charasse.** Alors, on peut se retrouver un jour avec des groupes politiques de dix membres ou de cinq membres : cinq membres qui ont le droit de déclencher à eux seuls une motion de censure, cela ne va pas !

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Et un groupe dont les effectifs siègent pour moitié d'un côté et pour moitié de l'autre, c'est bien ?

**M. Michel Charasse.** Cela voudrait dire, madame Borvo Cohen-Seat, mais je comprends votre démarche, qu'il faudrait qu'on fixe l'effectif des groupes dans la Constitution !

**M. Nicolas About.** Eh oui !

**M. Michel Charasse.** Si on le fixe dans la Constitution, vous savez très bien, en ce qui concerne tant le groupe communiste à l'Assemblée nationale et le groupe CRC au Sénat que celui auquel j'appartiens désormais,...

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Il est particulier celui-là !

**M. Michel Charasse...** que l'on risque de ne pas être très clair au lendemain des élections s'il nous arrive malheur.

Par conséquent, je pense que l'effectif des groupes ne relève pas de la Constitution, mais que, si l'on voulait vous suivre, il faudrait établir des règles plus strictes en ce qui concerne l'effectif minimum pour constituer un groupe.

**M. Patrice Gélard.** Il a raison !

**M. Michel Charasse.** Donc, je ne peux pas être favorable à cet amendement. Il faut quand même, comme l'a dit le ministre, que ce soit une minorité de l'Assemblée nationale significative. Et la règle des 10 % s'applique dans d'autres domaines : pour demander la motion référendaire, ou une priorité d'examen, par exemple.

Donc, je ne peux pas être favorable à ce que vous proposez, madame Borvo Cohen-Seat.

Au demeurant, j'ai connu pendant des années, comme secrétaire de groupe à l'Assemblée nationale, des groupes politiques qui, à la suite de certaines élections, étaient anéantis, remontaient, redescendaient. Permettez-moi de vous dire qu'après les élections de 1968 la gauche était

complètement étrillée. Après les élections de 1993, c'était pareil, et la gauche n'a jamais été privée des moyens de déposer une motion de censure.

Le problème se pose dans la mesure où, au cours d'une session, les mêmes signataires ne peuvent pas proposer une autre motion de censure au titre de l'article 49-2, alors que, en ce qui concerne l'article 49-3, le nombre de signatures est libre. Évidemment, un petit groupe peut peiner à trouver un dixième de signatures pour déposer une motion de censure. On n'est pas sûr de trouver à nouveau ce dixième si on veut déposer une autre motion dans le courant de la session, surtout que la session est maintenant longue avec neuf mois. Mais, bon, à part cela, il n'y a jamais eu de véritables problèmes !

Plus une majorité est grande, plus le Gouvernement est embêté par elle, donc, plus il a tendance à recourir à l'article 49-3 et, là, on peut déposer toutes les motions qu'on veut.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 224.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

### Article 23

Le troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution est ainsi modifié :

1° Dans la première phrase, le mot : « texte » est remplacé par les mots : « projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale » ;

1° *bis* Dans la deuxième phrase, le mot : « texte » est remplacé par le mot : « projet » ;

2° Il est ajouté une phrase ainsi rédigée :

« Le Premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session. »

**M. le président.** La parole est à M. Nicolas Alfonsi, sur l'article.

**M. Nicolas Alfonsi.** Monsieur le président, je me suis inscrit sur l'article 23, mais ayant constaté que j'étais également le premier à défendre un amendement sur cet article, je m'exprimerai en même temps sur l'un et l'autre.

J'ai également noté que l'amendement suivant, qui n'a pas la même portée, avait été déposé par d'autres membres du RDSE, ce qui signifie que des sensibilités différentes coexistent au sein de notre groupe.

Pour ma part, je souhaite que le troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution soit rétabli dans sa rédaction initiale.

Le Gouvernement a décidé d'en réduire les modalités d'exercice – trois fois par an – et il a tenté de vendre auprès de l'opinion cette disposition comme étant un rétablissement des droits du Parlement en ce qui concerne le vote de la loi.

Nous ne partageons pas ce sentiment. Cette impression de rééquilibrage nous paraît être un leurre. J'insiste sur le fait que la disposition prévue à l'article 49-3 n'est ni de droite ni de gauche. Dans l'esprit du constituant de 1958, elle avait simplement pour objet de lutter contre des majorités rétives, en tenant compte de l'expérience antérieure.

Je sais bien que M. Balladur, lors de son audition devant la commission des lois, nous a expliqué, à travers une vision selon moi quelque peu « notariale » et tout à fait

comptable, qu'ayant fait le compte du nombre de fois où avait été mise en jeu la responsabilité du Gouvernement au titre de l'article 49-3 – plus de quatre-vingts fois en près de cinquante ans – il en avait conclu que cette modification ne poserait pas trop de problèmes.

Ces propos doivent être nuancés. En effet, à la lecture du rapport de la commission des lois, on constate, malgré tout, que le recours à l'article 49-3 a connu, d'une certaine façon, des variations en accordéon et que cette disposition a été fortement utilisée sous le gouvernement de Raymond Barre et plus encore sous celui de Michel Rocard.

On a le sentiment que, au fond, le Gouvernement prend le pari qu'avec l'inversion du calendrier il ne sera plus nécessaire d'utiliser l'article 49-3.

C'est à ce stade que mes réserves apparaissent dans la mesure où personne ne peut affirmer que, dans l'avenir, des majorités étriquées ne réapparaîtront pas à l'Assemblée nationale.

Imaginons – c'est de la politique-fiction – que le Président de la République – même s'il a dit qu'en 2012 il renoncerait peut-être au pouvoir pour vivre une autre vie – veuille briguer un autre mandat et qu'en 2012 il n'ait pas réalisé l'ensemble du programme actuel. Si une dose de proportionnelle était introduite dans le régime électoral de l'Assemblée nationale – cela peut paraître paradoxal, mais c'est justement parce que je suis favorable à la proportionnelle que je souhaite le maintien de l'article 49-3 – et si, encore une fois, des majorités étriquées se dégageaient, comment pourrait-il gouverner, engager l'ensemble des réformes qu'il n'aurait pas pu réaliser au cours de la mandature actuelle, sans recourir à l'article 49-3 ?

Voilà autant de raisons qui me conduisent à penser que cet article 49-3 doit être maintenu, que c'est un leurre de suggérer à l'opinion ou de lui laisser penser que, désormais, les pouvoirs du Parlement vont être accrus. Je le répète, l'article 49-3 n'est ni de droite ni de gauche, il permet au Gouvernement de gouverner. C'est la raison pour laquelle je souhaite la suppression de l'article 23 de ce projet de loi.

Au demeurant, le président de la commission des lois – dont nous connaissons tous l'habileté – a déposé une proposition qui le « pulvérise ».

**M. le président.** La parole est à M. Bernard Frimat.

**M. Bernard Frimat.** Nous sommes souvent en accord avec Nicolas Alfonsi, mais, en ce qui concerne l'article 49-3, nous sommes en désaccord absolu.

Le Gouvernement de Lionel Jospin a montré qu'il était possible de gouverner pendant cinq ans sans avoir une seule fois recours à l'article 49-3. La dernière fois que cet article a été utilisé, c'était sous le gouvernement de Dominique de Villepin à propos du contrat première embauche, le CPE. On a vu comment cette contrainte a amené le Parlement à voter une loi dont le Président de la République de l'époque a aussitôt constaté qu'elle était inapplicable, et comment mission a été donnée de trouver une solution différente.

L'article 49-3 est le symbole de ce que l'on appelle le « parlementarisme rationalisé », c'est-à-dire le parlementarisme diminué. Il a été créé au sortir d'une époque d'instabilité permanente et il est donc aisé de comprendre le contexte qui lui a donné naissance.

Mais, aujourd'hui, il ne se justifie plus. Vouloir le rétablir dans sa formulation initiale, c'est, en quelque sorte, affirmer qu'il n'y aura pas de droits nouveaux pour le Parlement,

puisque, à tout moment, le Gouvernement pourra s'en servir pour mettre un terme à toute discussion à l'Assemblée nationale et trancher de cette manière.

Pour nous, au-delà de toutes les remarques de détail, des améliorations secondaires qui peuvent parsemer la révision constitutionnelle, il y a un problème de fond, celui de la prise en considération ou non du Parlement, en l'espèce de l'Assemblée nationale.

Je reconnais, bien sûr, toute l'habileté de Jean-Jacques Hyest, dont la proposition vise d'abord à limiter l'usage de l'article 49-3 au projet de loi de finances et au projet de loi de financement de la sécurité sociale, ce qui est aussi la position du groupe socialiste, mais, ensuite, à en proposer une application plus élargie soumise à une légère contrainte, et c'est là que nous divergeons.

En effet, aux termes de l'amendement de la commission, le Gouvernement aurait la faculté d'utiliser l'article 49-3 sur n'importe quel projet après consultation de la conférence des présidents. C'est quand même la moindre des choses ! Il serait curieux, dans un texte qui vise à magnifier les pouvoirs du Parlement, que le Gouvernement puisse recourir à la procédure de l'article 49-3 de manière clandestine, sans en avertir, ne serait-ce que par courtoisie, les instances de l'Assemblée nationale.

Dans la rédaction qui nous est proposée, on voit bien comment s'exprime le talent du compromis : on limite en apparence l'exercice de l'article 49-3, mais, en réalité, on le laisse en l'état. Peut-être vaudrait-il mieux, pour la clarté, éviter ces faux-semblants. Si vous voulez laisser cette arme au Gouvernement, dites-le clairement – je vous serai reconnaissant de votre franchise – sans chercher de faux-semblant ni de faux compromis.

Notre position, même si elle est différente, est tout à fait claire : nous sommes pour le maintien de l'article 49-3 uniquement en ce qui concerne le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale. *(Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.)*

**M. le président.** La parole est à M. Michel Charasse.

**M. Michel Charasse.** La base du régime parlementaire, c'est la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement et le droit du Parlement de mettre en cause la responsabilité du Gouvernement. Ces principes rappelés, je considère que le système ne peut fonctionner que si une loyauté absolue existe des deux côtés.

Le drame de la IV<sup>e</sup> République, c'est que des hommes et des femmes, qui avaient été courageux dans les maquis de la Résistance et les combats de la Libération et ont peuplé les assemblées qu'ils avaient créées, n'ont jamais eu le courage politique nécessaire pour renverser en bonne et due forme les gouvernements qui ne leur plaisaient pas.

**M. Josselin de Rohan.** Exactement !

**M. Michel Charasse.** C'est ainsi qu'on a vu, tout au long de la IV<sup>e</sup> République, des gouvernements tomber sur un ordre du jour refusé, sur un amendement ou un sous-amendement rejeté, sur un simple article de loi – et je ne parle pas des résolutions dont nous discutons hier.

Le gouvernement de Guy Mollet, issu de la majorité de Front républicain élue en 1956, est celui qui a duré le plus longtemps. Mais il a fini, lui aussi, par succomber, dans des conditions aussi irrégulières que précédemment.

En effet, je vous le rappelle, la seule fois où il a été possible de dissoudre l'Assemblée nationale sous la IV<sup>e</sup> République, c'est lorsqu'Edgar Faure s'est rendu compte que le Gouvernement avait été renversé deux fois de suite dans les conditions de majorité prévues par la Constitution – ce qui était la condition pour dissoudre. Dans les autres cas, les crises étaient intervenues dans des conditions contraires aux procédures, empêchant le recours à la dissolution.

C'est pourquoi Guy Mollet, secrétaire général du parti socialiste de l'époque, ministre d'État dans le gouvernement du général de Gaulle chargé de rédiger la Constitution, ayant vécu ce combat permanent pour sauver l'ordre du jour, un article, un crédit budgétaire, etc. a imaginé la procédure de l'article 49 – 3. C'est lui qui en est l'inventeur !

Comme jeune secrétaire du groupe socialiste à l'Assemblée nationale, je l'ai entendu des dizaines de fois nous raconter dans quelles conditions il avait « vendu » l'article 49-3 à Michel Debré et au général de Gaulle. Il ne s'agit donc pas d'une mesure abominable inventée par des partis dictatoriaux et antiparlementaires !

**M. Patrice Gélard.** Exact !

**M. Michel Charasse.** En fait, l'article 49-3 est une mesure de dissuasion, plus qu'une mesure d'action, parce qu'il n'est pas appliqué tous les jours – un certain nombre d'entre vous l'ont d'ailleurs relevé.

Permettez-moi de rappeler que j'ai été membre de trois gouvernements, entre 1988 et 1993, qui n'avaient pas la majorité. Nous constituions une majorité en additionnant les voix des groupes socialiste, des radicaux de gauche et communistes, mais le groupe communiste n'apportait pas toujours son soutien au Gouvernement sans aller jusqu'à voter la censure.

**M. Josselin de Rohan.** Est-ce possible ?

**M. Nicolas About.** Ils pratiquaient l'abstention positive !

**M. Charles Revet.** Ce sont de faux frères !

**M. Josselin de Rohan.** Plutôt de faux camarades !

**M. Michel Charasse.** Je ne les critique pas ! Nous étions donc obligés de recourir à l'article 49-3 ou de menacer d'y avoir recours.

Je dois vous dire que, pour les lois de finances – j'en parle bien qu'elles soient sauvées par l'amendement de M. Hiest, mais je les ai suivies particulièrement, compte tenu des responsabilités qui étaient les miennes –, nous avons été obligés de recourir à l'article 49-3 pour toutes les lectures puisque nous n'arrivions pas à un accord en commission mixte paritaire. J'ai réussi à faire voter mes lois de finances sans qu'aucune motion de censure soit jamais déposée, mais la procédure permettait de s'en tirer de cette manière. En effet, ce n'est pas parce que le Gouvernement annonce qu'il recourt à l'article 49-3 que les parlementaires déposent obligatoirement une motion de censure.

**M. Bernard Frimat.** L'article 49-3 est maintenu pour les lois de finances !

**M. Michel Charasse.** Cela a joué dans d'autres domaines !

Quand j'entends mon ami Bernard Frimat dire : « Lionel Jospin n'a jamais eu recours au 49-3 ! » – Ah, le grand moraliste ! Il avait la majorité ! Mais Michel Rocard doit être immoral, lui, puisqu'il a souvent employé le 49-3 ! Il faudra démêler ce drame entre socialistes, pour savoir quel

est le plus moral des deux ! Aucun, à ce point de vue, mais c'est un autre problème ! (*Sourires sur les travées de l'UMP*) Il ne faut pas nous raconter d'histoires !

J'entends dire que l'article 49-3 ne se justifie plus. Mais qui peut lire dans le marc de café ? Comment pouvez-vous dire que, demain, surtout après le redécoupage des circonscriptions, vous ne vous trouverez pas dans une situation où ni la droite ni la gauche n'auront tout à fait la majorité, comme en 1988 ? Personne n'en sait rien !

Voulez-vous revenir aux pratiques, aux poisons et aux errements de la IV<sup>e</sup> République courageusement dénoncés par un socialiste Guy Mollet, dont certains ont peut-être honte aujourd'hui, mais pas moi ! – en tout cas, pas de tout ce qu'il a fait ! En plus, il était de votre région, monsieur Frimat ! (*Rires sur diverses travées.*) C'était un homme d'expérience qui a longtemps dominé le Nord – Pas-de-Calais !

Si vous voulez vraiment revenir à ces pratiques, c'est un mauvais coup porté à la France ! En ce qui me concerne, je ne marche pas ! (*Vifs applaudissements sur les travées de l'UMP*)

**M. Bernard Frimat.** Vous avez trouvé votre public !

**M. le président.** La parole est à M. Josselin de Rohan.

**M. Josselin de Rohan.** Si une chose apparaît certaine dans ce débat, c'est qu'il n'y a pas de demi-mesure possible. Soit on supprime l'article 49-3, soit on le maintient, mais le tronquer n'a aucun sens. Or le projet gouvernemental nous présente un 49-3 tronqué.

**M. Patrice Gélard.** Émasculé !

**M. Josselin de Rohan.** C'est pourquoi je ne voterai pas une telle mesure.

Nicolas Alfonsi et Michel Charasse ont très clairement expliqué les raisons pour lesquelles l'article 49-3 avait été introduit dans notre Constitution. Comme vous tous, mes chers collègues, j'ai particulièrement apprécié la manière dont Michel Charasse a expliqué la genèse de ces dispositions.

Une fois de plus, je note que quelqu'un qui a été très proche du président François Mitterrand défend la Constitution de la V<sup>e</sup> République, que le défunt président avait lui-même fort bien défendue. Car jamais le président Mitterrand n'a demandé la suppression de l'article 49-3 durant les quatorze ans où il a été en fonction. Il était pourtant l'auteur du *Coup d'État permanent*...

**M. Michel Charasse.** Il n'est pas impossible qu'on le lui ait demandé mais, une fois à l'Élysée, il a résisté !

**M. Josselin de Rohan.** De toute façon, cette arme est demeurée !

Qu'est-ce que l'article 49-3 ? C'est une arme de dissuasion. Son abus est évidemment la marque de la faiblesse d'un gouvernement. Mais ceux d'entre nous qui ont dit tout à l'heure que nous pourrions avoir un jour un mode de scrutin à la proportionnelle n'ont fait qu'émettre une hypothèse parfaitement réaliste.

D'ailleurs, de 1986 à 1988, nous avons vécu avec une Assemblée nationale élue à la proportionnelle et, si nos amis communistes et socialistes arrivent un jour au pouvoir, vous savez très bien qu'ils la rétabliront ! Nous nous trouverons alors dans la situation décrite par Nicolas Alfonsi, c'est-à-dire l'absence de majorité, la formation de coalitions douteuses. Que fera le Gouvernement qui devra gouverner dans de telles conditions ? Il sera obligé, s'il présente des

textes difficiles et réformateurs, de recourir à la motion de confiance parce qu'il aura affaire à une Assemblée nationale qui, par définition, sera non seulement rétive mais essentiellement craintive, en l'absence de majorité. En effet, elle aura peur de la dissolution et des conséquences de ses votes.

L'article 49-3 est donc un article de moralisation de la vie publique. Michel Charasse l'a bien expliqué : il oblige la majorité à se solidariser avec le Gouvernement lorsque celui-ci estime qu'un texte est essentiel à la poursuite de son action.

**M. Michel Charasse.** Sinon, elle le renverse !

**M. Josselin de Rohan.** De la même manière, si l'opposition est contre le texte et considère qu'il est inacceptable, son devoir moral exige qu'elle dépose une motion de censure et là, chaque camp se compte ! Ceux qui sont pour se solidariser avec le Gouvernement, ceux qui sont contre votent sa censure et appellent à sa démission et les choses sont claires !

Nous ne voulons pas voir revenir cette époque que Michel Charasse a dénoncée, où l'on pouvait renverser le Gouvernement sans en assumer la responsabilité, en s'abritant derrière la procédure pour miner l'autorité du Gouvernement ! On a même vu un gouvernement de la IV<sup>e</sup> République démissionner parce que le congrès du MRP n'était pas d'accord avec lui ! Voulez-vous revoir cette période-là ?

Je m'adresse au Gouvernement – parce qu'il doit penser à ses successeurs lorsqu'il présente des textes constitutionnels : avez-vous l'assurance que vous aurez toujours une majorité dans les assemblées, celle-ci ou une autre ?

**M. Michel Charasse.** Il fait tout cela pour la presse !

**M. Josselin de Rohan.** C'est pourquoi il est extrêmement dangereux de toucher à l'article 49-3.

Si le Gouvernement ne l'utilise pas, c'est la meilleure solution car cela prouve qu'il a l'adhésion de sa majorité.

Mais, à un moment donné, il sera obligé de forcer cette adhésion car, pour ne pas gouverner dans la démagogie et la facilité, il sera obligé d'affronter sa propre majorité. Si vous le privez de cette arme, il ne pourra pas accomplir les réformes jugées nécessaires.

L'article 49-3, tel que vous nous le présentez, n'est plus qu'un fusil à un coup. Pendant le reste de la session, le Gouvernement ne pourra plus utiliser cette arme s'il l'a déjà utilisée une fois. Mais, s'il a affaire à une majorité très difficile, ce serait pourtant bien nécessaire qu'il y recoure une deuxième fois !

C'est pourquoi je voterai naturellement l'amendement de la commission. Je crois savoir que le Gouvernement n'y est pas favorable, mais je vous le dis honnêtement : mon vote sur le texte final dépendra des assurances que j'aurai pu recevoir sur le maintien de l'article 49-3. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP. – M. Charasse applaudit également.*)

**M. le président.** La parole est à M. Hugues Portelli.

**M. Hugues Portelli.** Je souhaite abonder dans le sens de M. de Rohan. Nous avons débattu longuement, au sein du comité Balladur, puis dans cet hémicycle, pour savoir si nous devrions passer, un jour, d'un régime parlementaire à un régime de type présidentiel.

Le problème n'est pas là. Nous sommes dans un régime majoritaire : la V<sup>e</sup> République est le régime qui a introduit la majorité non seulement comme concept politique, mais

aussi comme concept constitutionnel. La preuve en est que la cohabitation n'a rien changé au fonctionnement des institutions : la question est simplement de savoir si le chef de la majorité est à l'hôtel Matignon, dans certains cas, ou au palais de l'Élysée, dans la plupart des autres cas. Mais dans tous les cas, c'est la majorité parlementaire qui fonctionne !

Tout le système de la V<sup>e</sup> République est conçu pour permettre à la majorité non seulement d'exister, mais d'être consolidée. Le système électoral est conçu dans ce sens, ainsi que toute une série de dispositions dont nous avons malheureusement « détricoté » une partie.

Par exemple, en 1958, interdiction a été faite aux ministres d'être en même temps parlementaires pour remédier aux abus de la IV<sup>e</sup> République, alors que les ministres pouvaient tranquillement laisser renverser le Gouvernement, puisqu'ils restaient de toute façon parlementaires – après tout, leur indemnité n'était pas en cause ! La seule façon de faire échec à la tentation de laisser renverser le Gouvernement consistait à interdire aux ministres de retourner automatiquement au Parlement.

L'article 49-3 va tout à fait dans le sens d'une consolidation de la majorité. Le cas de Michel Rocard a été évoqué tout à l'heure, mais Pierre Mauroy était dans la même position. Rappelez-vous, il avait dit : « Quand j'ai un problème avec les communistes, je sors mon 49-3 ! »

**M. Michel Charasse.** Mais il n'en avait pas besoin, il avait la majorité !

**M. Hugues Portelli.** Michel Debré a eu la même attitude, comme d'autres Premiers ministres après lui.

Préjuger du fonctionnement de la V<sup>e</sup> République dans cinq ou dix ans à partir de la conjoncture actuelle, c'est un crime impardonnable ! (*Applaudissements sur certaines travées de l'UMP.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jean-René Lecerf.

**M. Jean-René Lecerf.** L'intérêt d'un débat est de laisser exprimer des opinions diverses, parfois dans les mêmes rangs.

Je pense, en ce qui me concerne, que l'article 49-3 est extrêmement marqué par l'histoire de la IV<sup>e</sup> République. Il a été écrit en réaction à la pratique de ce que l'on appelait alors le vote « calibré » : les majorités parlementaires s'arrangeaient pour désavouer le Gouvernement à la majorité simple et non pas à la majorité absolue. Ils pouvaient ainsi éviter la dissolution qui ne pouvait être prononcée que si deux crises consécutives s'étaient produites dans un intervalle de dix-huit mois, avec un vote à la majorité absolue.

Lorsque Edgar Faure a pu faire prononcer la dissolution par le Président de la République, la presse avait titré : « Une erreur de tir ». Effectivement, une majorité trop importante avait été constatée par deux fois.

Le régime actuel est fondamentalement différent. D'abord, la dissolution n'est plus soumise, que je sache, à aucune condition. Ensuite, le fait majoritaire est devenu une réalité de la V<sup>e</sup> République. L'inversion du calendrier électoral, loin de réduire l'importance du fait majoritaire, va le conforter très largement.

Je ne suis pas certain – mais je n'ai aucun don de voyance – que mes collègues socialistes, s'ils redevenaient majoritaires instaureraient immédiatement la représentation proportionnelle intégrale. Pour vous dire le fond de ma pensée, je ne le pense pas.

Je constate même que, pour les élections municipales, ils ont contribué, Pierre Mauroy étant Premier ministre, à mettre en place un mode de scrutin tout à fait pertinent, puisqu'il laisse une place à l'opposition tout en assurant une large majorité à la liste arrivée en tête. Il s'agit plutôt d'un scrutin majoritaire teinté de proportionnelle que l'inverse.

Les conditions me paraissent être radicalement différentes aujourd'hui : la dissolution sans conditions combinée au fait majoritaire et à un usage important de l'article 49-3 conduirait à une marginalisation totale du Parlement.

On nous oppose deux objections : la première, c'est qu'il faut bien lutter contre l'obstruction et donc contre la multiplication des amendements par l'opposition. (*M. Josselin de Rohan fait un signe de dénégation.*)

Mais il existe des moyens beaucoup plus simples de régler ce problème, notamment par les règlements intérieurs des assemblées.

La seconde, c'est que l'article 49-3 doit être soit supprimé, soit conservé tel quel. L'amendement du président Hiest – malgré toute l'estime que j'ai pour lui – ne fait d'ailleurs que maintenir cet article pratiquement en l'état, en ne proposant qu'une rédaction légèrement différente.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** Non ! Ce n'est pas pareil ! Une consultation est organisée !

**M. Jean-René Leclerc.** Pour ma part, je ne pense pas que l'alternative soit absolue. À partir du moment où le 49-3 est gardé pour le projet de loi de financement de la sécurité sociale et pour le projet la loi de finances, l'essentiel est maintenu. Je le rappelle, il a suffi d'utiliser l'article 49-3 lors de la discussion du projet de loi de finances, pour que la force de frappe soit installée sans débat et sans vote.

En outre, il serait possible d'utiliser cet article une troisième fois pendant la durée de la session, cette faculté pouvant très bien être conciliée avec le dispositif prévu à l'article 38 de la Constitution, pour le vote d'un autre texte. Dans les deux cas, cela aboutit à donner au Gouvernement des pouvoirs de législation déléguée. Tout cela me semble amplement suffisant.

Refuser de modifier l'article 49-3 conduit à supprimer purement et simplement l'essentiel de l'intérêt de la réforme constitutionnelle. Soyons francs : soit nous ne voulons pas de cette réforme constitutionnelle, soit nous y sommes favorables et, dans ce cas-là, nous ne devons pas laisser l'article 49-3 en l'état. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste. – M. Pierre Fauchon applaudit également.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Claude Peyronnet.

**M. Jean-Claude Peyronnet.** Dans cette discussion tout à fait intéressante sur cet article important, beaucoup de choses ont été dites. J'y ai particulièrement entendu un éloge très appuyé du fait majoritaire.

La V<sup>e</sup> République fonctionne bien en raison du fait majoritaire. J'en mesure donc tous les bienfaits, mais je ne suis pas dupe de ses effets pervers. Je ne me fais guère d'illusions sur les droits que l'on envisage d'accorder, par-ci par-là, à l'opposition, en particulier concernant les propositions de loi.

L'exemple du Royaume-Uni, qui est le modèle de la démocratie à l'occidentale, est tout à fait éclairant sur ce point : si les propositions de loi émanant de l'opposition sont très nombreuses, leur vote effectif par le Parlement

ne l'est pas. Personne, au reste, ne s'en plaint puisque l'opposition sait qu'elle deviendra majoritaire aux élections suivantes.

L'article 49-3 est certes un élément efficace à la disposition du Gouvernement, mais c'est aussi un moyen de brider – de brimer dans certains cas – l'opposition. J'ai bien entendu M. Josselin de Rohan affirmer que c'est un élément de moralisation de la vie publique et, d'une certaine manière, je suis d'accord avec lui. Mais nous pouvons tout aussi bien suivre l'argumentation de M. Leclerc et estimer que cet article fait violence à l'Assemblée nationale en la forçant à adopter un texte dont elle ne voulait pas.

Les arguments avancés reposent, en partie, sur un passé révolu. La référence à la IV<sup>e</sup> République n'est donc que partiellement pertinente, car il s'agissait d'un système à la proportionnelle, dont vous avez mentionné tous les dangers, qui n'a pas grand-chose à voir avec les réalités actuelles. Un orateur a souligné que le parti socialiste n'était certainement pas prêt à rétablir un système proportionnel intégral : c'est effectivement le sentiment de la majorité d'entre nous, me semble-t-il. L'article 49-3 est donc historiquement daté.

Par ailleurs, des événements institutionnels récents – le quinquennat et l'inversion du calendrier – ont permis de faire évoluer la situation dans le sens d'un renforcement probable du système majoritaire.

Aussi, pour toutes ces raisons, il ne me semble pas utile de maintenir l'article 49-3 en dehors des actes essentiels que constituent les projets de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

**M. le président.** La parole est à M. Pierre Fauchon.

**M. Pierre Fauchon.** Mon intervention me permettra d'éviter de reprendre tout à l'heure la parole pour présenter mon amendement.

L'article 49-3 est un archaïsme profondément contraire à la réforme que nous menons actuellement. J'acquiesce bien volontiers aux propos de M. de Rohan : soit on supprime complètement cet article, soit on garde la possibilité d'y avoir recours à tout moment. N'autoriser son utilisation qu'une fois par session n'a pas de sens. En effet, si le Gouvernement connaît réellement les difficultés qui ont été évoquées par MM. de Rohan et Charasse, il risque d'en avoir besoin à répétition. Si ce n'est pas le cas, il n'en aura pas du tout besoin. Choisir la solution d'autoriser le recours à ce dispositif une fois par session ressemble à une demi-concession qui n'est vraiment pas satisfaisante.

Je le répète, l'article 49-3, est vraiment un archaïsme. Monsieur de Rohan, cet article correspond à une situation passée de l'opinion et de l'état des forces politiques et des institutions qui n'a plus cours. N'oublions pas que de nombreux dispositifs ont été inventés depuis le début de la V<sup>e</sup> République pour « sécuriser » l'exécutif, comme l'élection du Président de la République au suffrage universel, le raccourcissement des mandats et le système de chronologie électorale que nous connaissons maintenant.

Monsieur Portelli, vous nous avez, quelque peu hardiment, mis en garde contre la suppression de l'article 49-3, en affirmant que ce serait, pour l'avenir, un « crime impardonnable ». Je vous invite, si vous me le permettez, à garder cette expression pour des cas plus caractérisés. Mon cher ami, si imaginer l'avenir peut peut-être nous amener à faire des erreurs, cela ne nous conduit certainement pas à commettre des crimes, encore moins impardonnables !

En réalité, personne ne sait ce qu'il en sera à l'avenir. L'état actuel des institutions et de l'opinion permet effectivement de renoncer à l'article 49-3, en dehors des deux hypothèses du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Pour le reste, ne l'oublions pas, nous maintenons à la disposition du Gouvernement des instruments qui lui garantissent une très grande sécurité, notamment l'article 44, que nous avons « revisité », et le droit de dissolution. L'article 49-3, que M. Lecerf a excellemment qualifié de « pierre de touche » de la réforme, présente un caractère véritablement inadapté par rapport à la démarche que nous menons pour revaloriser les pouvoirs du Parlement. Soyons donc cohérents : nous pouvons parfaitement limiter l'article 49-3 aux deux hypothèses susmentionnées.

**M. le président.** La parole est à M. Robert Badinter.

**M. Robert Badinter.** Je partage l'avis de M. Fauchon pour une raison simple. La réforme telle qu'elle a été annoncée doit contribuer à restaurer ou à accroître les droits du Parlement.

Il faut se rappeler que l'article 49-3 est extraordinairement paradoxal : il permet l'adoption d'une loi sans que le Parlement l'ait votée.

**M. Josselin de Rohan.** M. Rocard l'avait bien compris, et M. Jospin aussi ! (*M. Jean-Pierre Bel fait un signe de dénégation.*)

**M. Robert Badinter.** C'est pourquoi l'article 49-3 frappe de stupéfaction ceux qui ne sont pas familiarisés avec nos spécificités nationales.

Nous pouvons éventuellement nous résoudre, par nécessité, à le conserver pour les projets de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale, mais il est impossible de conserver un élément de paradoxe aussi inouï dans un régime qu'on déclare toujours parlementaire. Permettez-moi de formuler une remarque malicieuse : où est-il fait usage de l'article 49-3 ? Ce n'est pas dans notre hémicycle, mais bien au Palais-Bourbon ! Ne légiférons pas pour les autres. Soyons plus modestes et laissons les députés, qui sont en l'espèce plus qualifiés que nous, en décider !

**M. Josselin de Rohan.** Mais nous sommes le constituant !

**M. Jean-Pierre Bel.** Je rappelle à M. de Rohan que M. Jospin n'a jamais utilisé l'article 49-3 !

**M. Michel Charasse.** Il avait la majorité.

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'État.

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** En dépit de sa longueur, ce débat honore sincèrement le Sénat. Après tout, il est vrai que l'article 49-3 est l'un des éléments clés de la Constitution de 1958 en même temps que de notre volonté de réforme.

Ayant fait quelques études historiques, je connais bien les raisons pour lesquelles la V<sup>e</sup> République, en réaction à la IV<sup>e</sup> République, à son instabilité – vingt-deux gouvernements – et à son incapacité à gérer, a naturellement fait le choix de la stabilité et de l'efficacité. Par conséquent, on peut comprendre qu'aient été mis en place l'article 49-3, le fait majoritaire et l'élection du Président de la République au suffrage universel. L'article 49-3 a été l'un des éléments majeurs de la stabilité que nous avons connue pendant des décennies.

Il est vrai que le gouvernement de Michel Rocard a utilisé vingt-huit fois l'article 49-3, mais six fois seulement sur des textes ne portant pas sur les questions budgétaires et sociales, qui sont les projets de loi exclus de la réforme proposée par le Gouvernement. Mais, entre 1997 et 2007 – période qui a vu se succéder des gouvernements de gauche et de droite –, l'article 49-3 a été, en tout et pour tout, utilisé trois fois.

Certes, je le sais bien, le passé ne garantit pas l'avenir, mais le dispositif mis en place par la V<sup>e</sup> République, comme le fait majoritaire, a progressivement été conforté. Disons-le très clairement : le quinquennat et l'inversion du calendrier ont encore très récemment renforcé de manière évidente le fait majoritaire.

Je suis favorable au fait majoritaire, qui est évidemment une garantie de stabilité et d'efficacité de la République. Il ne viendrait à l'esprit de personne, j'espère, que le Gouvernement pourrait présenter une réforme dont l'objectif serait de fragiliser nos institutions. Une telle volonté serait insensée ! En tout cas, ce ne sera jamais l'option du Gouvernement.

C'est pourquoi je signale à M. de Rohan, malgré le respect et l'amitié que j'ai pour lui, que réserver l'article 49-3 aux projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale ainsi qu'à deux autres textes en moyenne par an, un pour la session ordinaire et un pour la session extraordinaire – je ne peux vous garantir qu'il y en aura une – permet au Gouvernement de conserver une maîtrise forte.

Je comprends les différentes analyses qui concluent à la suppression de l'article 49-3,...

**M. Jean-Pierre Bel.** Qui la demande ?

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État...** mais cette position est franchement excessive et va trop loin. Quel que soit le rééquilibrage des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif que nous souhaitons instaurer avec cette réforme, nous restons sous la V<sup>e</sup> République et, à ce titre, nous la défendons et la confortons. Il n'est pas question de revenir à la fragilité de la IV<sup>e</sup> République.

Au demeurant, il est possible de gouverner en restreignant l'usage de l'article 49-3 au projet de loi de finances, au projet de loi de financement de la sécurité sociale ainsi qu'à un texte en session ordinaire et, éventuellement, à un autre en session extraordinaire.

Je le répète à la majorité comme à l'opposition, laquelle sera peut-être un jour la majorité, nous sommes donc tous concernés : avec le fait majoritaire, avec le quinquennat, avec l'inversion du calendrier – nous ne sommes plus au temps du gouvernement de Michel Rocard ! –,...

**M. Michel Charasse.** C'est provisoire ! Et s'il y a dissolution !

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** Monsieur Charasse, je vous ai écouté avec attention, je vous remercie d'en faire autant !

... comment concevoir qu'un gouvernement puisse utiliser, en dehors du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale, trois fois, quatre fois, cinq fois, l'article 49-3 sur des textes lourds et symboliques ? Imaginons la situation de crise que cela suppose entre la majorité et le Gouvernement ! Si, en dehors du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale, et en dehors d'un texte en session ordinaire et d'un autre en session extraordinaire, il doit encore faire marcher

la majorité à coups de 49-3 une troisième ou une quatrième fois dans l'année, cela témoigne d'une crise politique qui dépasse amplement le problème parlementaire !

**M. Robert Bret.** Pour le moins !

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** C'est un problème de fond !

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** Je comprends que d'aucuns déplorent qu'il ne s'agisse que d'une réforme à mi-chemin. Oui, nous ne supprimons pas l'article 49-3. Oui, nous acceptons les évolutions liées au quinquennat et à l'inversion du calendrier et cherchons en quelque sorte une situation d'équilibre.

Pour autant, je comprends que les analyses diffèrent et je respecte les convictions de chacun sur cette question. Il n'en reste pas moins que le dispositif proposé par le Gouvernement semble garantir un équilibre entre efficacité, stabilité et droits du Parlement.

Cela signifie – et le rapporteur voudra bien me le pardonner – que le Gouvernement émettra un avis défavorable sur l'amendement n° 124, de même qu'il demandera le rejet des amendements de suppression comme de ceux qui visent à rétablir l'article 49 dans son application antérieure.

Ce débat, empreint d'une grande dignité, est très important : nous aurons l'occasion de le poursuivre. *(Applaudissements sur certaines travées de l'UMP)*

**M. le président.** Je suis saisi de douze amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 314, présenté par M. Alfonsi, est ainsi libellé :

Supprimer cet article.

La parole est à M. Nicolas Alfonsi.

**M. Nicolas Alfonsi.** Cet amendement est dépourvu de toute idéologie.

Notre collègue Badinter estime que le pouvoir du Parlement se manifeste avec beaucoup plus de force quand les assemblées votent, certes. Il n'en reste pas moins que, pour le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale, c'est-à-dire les deux textes les plus importants de chaque année parlementaire, il estime que le pouvoir du Parlement peut être réduit et que l'usage de l'article 49-3 peut être conservé.

Pour ma part, je le répète, c'est parce que je suis favorable à une dose de proportionnelle que je redoute l'avenir.

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** Voilà !

**M. Nicolas Alfonsi.** En d'autres termes, c'est parce que je considère qu'à l'avenir les majorités ne seront pas nécessairement acquises qu'il faut conserver l'instrument qu'est l'article 49-3. Il servira ou il ne servira pas. Peut-être sera-t-il caduc comme sont devenus obsolètes à un moment donné les textes sur la Communauté, mais il sera toujours là et il sera possible de l'utiliser. C'est pourquoi il faut le maintenir dans la Constitution.

Je résumerai ma pensée ainsi : ou bien l'article 49-3 ne sert plus à rien, devient caduc et on peut alors le conserver précisément parce qu'il est devenu inutile ; ou bien le gouvernement est susceptible d'y avoir recours si la majorité est particulièrement étriquée, auquel cas il faut le conserver.

Ce que je dénonce, c'est l'hypocrisie de la majorité qui consisterait à faire semblant, c'est-à-dire à adopter l'amendement de la commission des lois, qui vise simplement à

prévoir que le Gouvernement ne pourra avoir recours à l'article 49-3 que pour le projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale, mais aussi pour tout autre texte sous réserve de l'avis de la conférence des présidents de l'Assemblée nationale. Mes chers collègues, cela reviendrait exactement à supprimer l'article 23. Il faut assumer ses convictions et faire fi de toute hypocrisie !

**M. le président.** L'amendement n° 390 rectifié, présenté par MM. Baylet, A. Boyer, Collin, Delfau, Fortassin et Vendasi, est ainsi libellé :

Rédiger comme suit cet article :

L'article 49 de la Constitution est abrogé.

La parole est à M. Yvon Collin.

**M. Yvon Collin.** Il est retiré, monsieur le président.

**M. le président.** L'amendement n° 390 rectifié est retiré.

L'amendement n° 225, présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Assassi, Mathon-Poinat et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Rédiger comme suit cet article :

Le troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution est supprimé.

La parole est à M. Robert Bret.

**M. Robert Bret.** Cet amendement vise à supprimer le troisième alinéa de l'article 49.

Il me semble d'ailleurs que le Président de la République lui-même s'était déclaré favorable à cette suppression.

En effet, quelle est la raison d'être de cet alinéa, sinon de permettre au gouvernement, en plus de voir encadrés les pouvoirs du Parlement, de disposer d'une arme qui représente l'absolu du passage en force, puisqu'elle met fin au débat parlementaire par le seul jeu de la discipline majoritaire ?

D'une certaine manière, il s'agit d'une arme de destruction massive du travail parlementaire ainsi qu'ont pu le révéler les quelques circonstances dans lesquelles cet instrument constitutionnel a été utilisé.

Dans les quelques cas où l'article 49-3 a été appliqué, il s'agissait, de manière conjoncturelle, autant d'abrèger singulièrement les travaux parlementaires en vue de faire taire les dissensions éventuelles existant dans la majorité que de restreindre le droit de parole de l'opposition.

Pour faire bonne mesure, comme l'article 49-3 ne s'applique qu'à l'Assemblée nationale, d'autres outils de procédure étaient mis en œuvre au Sénat pour parvenir aux mêmes fins. Nous en savons quelque chose !

Certes, monsieur le secrétaire d'État, votre réforme semble tirer les conséquences de l'existence du fait majoritaire en proposant de limiter le recours à l'article 49-3 : il ne pourrait plus être utilisé que pour les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale. Ce peut être considéré comme significatif !

Cependant, et c'est là que le bât blesse, le texte précise que le Premier ministre pourra néanmoins user d'un « joker » et recourir à cette procédure pour un autre texte par session.

Voilà qui pose un sérieux problème de cohérence ! De deux choses l'une, en effet : soit on considère que l'article 49-3 demeure pertinent en cas de majorité relative ou instable, et il ne faut alors absolument pas en restreindre l'utilisation

– ce que d'aucuns semblent souhaiter ; soit on considère, et c'est notre point de vue, que cet article porte atteinte aux droits du Parlement, et il faut alors le supprimer.

Peu importe de savoir si l'article 49-3 s'adresse à une majorité ou à une opposition. Il est une atteinte au libre choix de l'Assemblée nationale, voire du Parlement dans son ensemble.

La voie médiane que vous proposez n'a aucun sens, parce qu'elle ne limite rien. Depuis dix ans, ce dispositif n'a été utilisé que trois fois, et par des gouvernements assurés d'une majorité totalement hégémonique à l'Assemblée nationale.

En d'autres termes, telle qu'elle est rédigée, la réforme ne change rien. Nous pourrions même aller jusqu'à dire que nous avons, avec cette mesure, un témoignage particulièrement flagrant de son caractère cosmétique, monsieur le secrétaire d'État.

Cette limitation factice de l'usage de l'article 49-3 ne concernera pas les textes fondamentaux. Son utilisation restera dans la moyenne habituelle. Rien ne change : soyez rassuré, monsieur de Rohan !

De plus, et nous en avons débattu par ailleurs, non seulement l'article 49-3 continuera d'exister mais il sera renforcé par une sorte de nouvel article 49-3 fixé par la conférence des présidents pour limiter l'examen d'un texte en vertu du fameux article 18.

Mes chers collègues, nous vous invitons à faire réellement progresser la démocratie en supprimant l'article 49-3.

**M. le président.** L'amendement n° 150 rectifié, présenté par M. Cointat et Mme Kammermann, est ainsi libellé :

Rédiger comme suit cet article :

La première phrase du troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution est ainsi rédigée :

« Le Premier ministre peut, après délibération du Conseil des ministres et consultation de la conférence des présidents de l'Assemblée nationale, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un texte. »

La parole est à M. Christian Cointat.

**M. Christian Cointat.** Cela a été répété maintes fois dans cet hémicycle : l'article 49-3 est une arme de dissuasion. Mais il est également un moyen de trancher d'éventuels blocages ou conflits.

Monsieur Bret, si aucun outil ne permet de résoudre une crise lorsque celle-ci survient, la démocratie ne peut pas s'exercer. (*M. Michel Charasse opine.*)

Cet outil est donc indispensable. Encore faut-il y recourir à bon escient, tout le problème est là. Trop souvent, l'article 49-3 a été utilisé de manière brutale, et c'est la forme plus que le fond qui est critiquable. Sur le fond, sa nécessité ne fait aucun doute.

Dans une démocratie, il faut absolument que le Gouvernement dispose d'un tel instrument, au cas où il est confronté à une difficulté avec sa majorité. Certes, il a d'autres armes à sa disposition, mais celle-là est utile, parce qu'elle permet de discuter. En effet, le dialogue est nécessaire à la dissuasion.

C'est la raison pour laquelle, monsieur le secrétaire d'État, je ne peux pas approuver la position du Gouvernement sur ce point.

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** C'est votre droit !

**M. Christian Cointat.** Vous cherchez à faire plaisir à ceux qui sont contre l'article 49-3, mais votre solution ne les satisfait pas ! Dans le même temps, vous dénaturez l'outil...

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** Pas du tout !

**M. Christian Cointat...** et ne pouvez pas contenter ceux qui, comme moi, sont favorables à l'article 49-3.

En revanche, et l'objet de cet amendement se rapproche de la position de la commission des lois, il faut assurer les conditions d'une consultation et d'un dialogue quand on dispose d'une arme de dissuasion, justement pour avoir les moyens de ne pas y avoir recours. La concertation permet alors de trouver les solutions au conflit naissant, donc de l'éviter.

Pourquoi ne pas étendre à l'ensemble du dispositif cette procédure de dialogue ? Cela n'enlèvera rien aux prérogatives du Gouvernement : celui-ci disposera de tous les outils nécessaires pour faire valoir son point de vue si besoin est, mais cela rendra plus humaine l'application de l'article 49-3.

C'est la raison pour laquelle les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale doivent faire l'objet de dialogue avant que l'article 49-3 ne soit appliqué en cas de conflit entre la majorité et le Gouvernement.

Tel est le sens de cet amendement.

**M. le président.** L'amendement n° 124, présenté par M. Hyest, au nom de la commission des lois, est ainsi libellé :

Rédiger comme suit cet article :

La première phrase du troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution est ainsi rédigée :

« Le Premier ministre peut, après délibération du conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale ou, après consultation de la Conférence des Présidents de l'Assemblée nationale, sur tout autre projet ou proposition de loi de son choix. »

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** J'ai attentivement écouté les remarques des uns et des autres ; je le fais d'ailleurs depuis plusieurs semaines, puisque j'ai consulté à la fois les présidents des groupes, les présidents des commissions et un certain nombre de personnalités qui ont permis à la commission des lois de se prononcer sur cette question.

Je le rappelle, je ne suis que le porteur des amendements de la commission : les amendements sont ceux de la commission et non ceux du rapporteur !

Le raisonnement de Nicolas Alfonsi est très pertinent. C'est parce qu'il est favorable à une dose de proportionnelle qu'il demande le maintien de l'article 49-3. Pour ma part, je considère que, si l'on inscrit dans la Constitution que les membres de l'Assemblée nationale sont élus au scrutin majoritaire à deux tours, le recours à l'article 49-3 n'est plus nécessaire, ou l'est beaucoup moins.

**MM. Nicolas Alfonsi.** Ce n'est pas garanti !

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** C'est tout de même un peu plus sûr ! Vous l'avez-vous-même expliqué.

Mes chers collègues, on l'a répété à plusieurs reprises : il s'agit non pas de réformer la Constitution pour les cinq ans ou pour les dix ans à venir, mais de modifier nos institutions. La V<sup>e</sup> République existe depuis cinquante ans, malgré les crises. On ne sait pas ce que réserve l'avenir. Nous

n'avons qu'une vision à court terme : aujourd'hui, l'Assemblée nationale dispose d'une large majorité et il n'y a pas de raison que cela ne perdure pas.

Il est vrai que le quinquennat et l'inversion du calendrier ont certainement modifié les institutions. Pour autant, faut-il supprimer cette arme de dissuasion que constitue l'article 49-3 ? C'est la question ! D'ailleurs, chaque fois que cet outil a été utilisé à mauvais escient, cela s'est assez mal passé. C'est donc véritablement une arme de dissuasion !

Tout le monde reconnaît que les éléments importants de la politique gouvernementale sont le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale, car ce sont essentiellement eux qui déterminent la politique du Gouvernement et de sa majorité. C'est pourquoi il faut que l'article 49-3 s'applique à ces textes.

Le Gouvernement propose d'autoriser le recours à cette procédure pour un texte supplémentaire par session. Pourquoi un ? Si une difficulté surgit en début de session, parce que, sur un sujet particulier, l'Assemblée nationale se révèle rétive alors qu'elle n'est pas défavorable à l'ensemble de la politique du gouvernement et que ce dernier a recours à l'article 49-3, il se trouve de ce fait désarmé : il a utilisé son fusil à un coup.

C'est pourquoi je considère que fixer un nombre de textes par session n'est pas une bonne solution.

Pour garder à cet instrument son caractère dissuasif, tout en souhaitant qu'il soit utilisé le moins souvent possible, il me semble que le dialogue avec les membres de la conférence des présidents de l'Assemblée nationale serait utile. Il permettrait de trouver une solution qui éviterait d'y avoir recours. Telle est la proposition de la commission des lois.

Celle-ci comprend, toutefois, que ce sujet suscite des divergences d'appréciation. Tout en modernisant la Constitution, nos institutions et en revalorisant les pouvoirs du Parlement, nous devons veiller à ne pas démunir le Gouvernement d'outils qui peuvent être nécessaires en cas de crise.

**M. le président.** Le sous-amendement n° 298 rectifié, présenté par MM. Mercier, J.L. Dupont, C. Gaudin, Zocchetto, Amoudry et Biwer, Mmes Férat et Gourault, M. Merceron, Mme Payet, M. Badré, Mme Dini, MM. Fauchon et Deneux, Mme Morin-Desailly et M. Nogrix, est ainsi libellé :

Après les mots :

sécurité sociale

supprimer la fin du dernier alinéa de l'amendement n° 124.

La parole est à M. Pierre Fauchon.

**M. Pierre Fauchon.** Ce sous-amendement, déjà défendu, consiste à limiter le recours à l'article 49-3 aux deux hypothèses des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale, pour les raisons qui ont été fort bien exposées, en particulier par M. Lecerf.

**M. le président.** Le sous-amendement n° 317, présenté par M. Lecerf, est ainsi libellé :

Dans le dernier alinéa de l'amendement n° 124, remplacer le mot :

consultation

par le mot :

autorisation

La parole est à M. Jean-René Lecerf.

**M. Jean-René Lecerf.** On dit que les chants désespérés sont les plus beaux. Je ferai donc une tentative désespérée pour concilier des opinions très partagées, voire contraires.

Par ce sous-amendement, je propose de maintenir les deux hypothèses de recours à l'article 49-3, prévues tant par le Gouvernement que par la commission des lois, c'est-à-dire le vote des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale.

Pour ce qui concerne la troisième hypothèse, à savoir le vote de tout autre projet ou proposition de loi, je suggère que le Gouvernement puisse recourir à cette procédure sans limitation, mais sur autorisation de la conférence des présidents de l'Assemblée nationale.

Dans ce cas de figure, de deux choses l'une : soit des circonstances très particulières apparaissent et la conférence des présidents de l'Assemblée nationale accepte le recours à l'article 49-3, soit un important différend existe entre l'Assemblée nationale et le Gouvernement et deux moyens de sortie de crise sont déjà prévus par la Constitution, à savoir l'article 49-2, c'est-à-dire la motion de censure, ou l'article 12, autrement dit la dissolution.

**M. le président.** Je suis saisi de cinq amendements identiques.

L'amendement n° 226 est présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Assassi, Mathon-Poinat et les membres du groupe communiste républicain et citoyen.

L'amendement n° 295 rectifié est présenté par MM. Mercier, Amoudry, Badré et Biwer, Mme Dini, M. Fauchon, Mmes Férat, Gourault et Payet, MM. Deneux et Merceron, Mme Morin-Desailly et MM. Nogrix, J.L. Dupont, C. Gaudin et Zocchetto.

L'amendement n° 355 est présenté par Mmes Boumediene-Thiery, Blandin et Voynet et MM. Desessard et Muller.

L'amendement n° 391 rectifié est présenté par MM. Baylet, A. Boyer, Collin, Delfau, Fortassin et Vendasi.

L'amendement n° 483 est présenté par MM. Frimat, Badinter, Bel, Collombat, Dreyfus-Schmidt, C. Gautier, Mauroy, Peyronnet, Sueur, Yung et les membres du groupe socialiste et apparentés.

Ces cinq amendements sont ainsi libellés :

Supprimer le 2° de cet article.

La parole est à M. Robert Bret, pour présenter l'amendement n° 226.

**M. Robert Bret.** Comme nous l'avons souligné, l'article 49-3 établit, pour le moins, un sérieux déséquilibre entre le législatif et l'exécutif. Il transforme les parlementaires de la majorité en simples soldats de la politique gouvernementale et fait des élus de l'opposition les témoins impuissants de sa conception et de sa mise en œuvre.

Fait détestable, il présente aussi au pays un débat parlementaire tronqué, donc imparfait, au cours duquel l'ensemble des problèmes posés par telle ou telle question traitée par le texte examiné n'a pas été abordé.

Faut-il rappeler, comme de nombreux collègues députés, que l'article 49-3 est une façon, pour le Gouvernement, de faire adopter un texte en engageant sa responsabilité, alors même que sa majorité ne souhaite pas le voter ? L'usage répété de cet article a induit une dérive perverse dans l'opinion publique, laissant croire, depuis un demi-siècle, que, en cas de conflit entre le Gouvernement et sa majorité, c'est nécessairement cette dernière qui doit céder et rarement le

Gouvernement. Tant et si bien qu'on en est arrivé, sous la dernière législature, à faire usage de l'article 49-3 lors de l'examen de projets de loi qui ne le méritaient pas, en tout cas, dans l'esprit des rédacteurs de la Constitution. Ainsi, le recours à l'article 49-3 lors du vote d'un projet de loi relatif au téléchargement sur Internet était profondément ridicule ! Les députés en étaient d'ailleurs d'accord.

Désormais, le recours à l'article 49-3 revient, pour le Gouvernement, à demander à sa majorité réticente, soit d'accepter son projet de loi, soit de changer de gouvernement. Or, à moins de considérer que la politique gouvernementale c'est « tout ou rien » – position qui affaiblit considérablement le rôle du Parlement, vous en conviendrez, mes chers collègues –, on peut parfaitement vouloir modifier un projet de loi, voire le rejeter, sans pour autant souhaiter changer de gouvernement.

Oui, l'usage de l'article 49-3 à l'occasion de l'examen d'un projet de loi ordinaire peut s'avérer parfaitement excessif. Tel est le cas lorsque le texte législatif n'a qu'un impact relativement limité sur la vie économique et sociale du pays. Il en est de même quand les dispositions contenues dans le projet de loi sont largement combattues par l'opinion publique, par le peuple français lui-même, dont les législateurs sont les représentants. Nous avons pu le constater lors du vote de la loi pour l'égalité des chances.

Aucun projet de loi ordinaire ne peut, décemment, être considéré comme pouvant justifier l'usage de l'article 49-3.

Dans un pays démocratique moderne comme le nôtre, le Parlement doit pouvoir jouer pleinement son rôle et débattre de tout sujet législatif sans être sous la menace d'une accélération subite de la procédure d'adoption. Comme nous le savons, une telle accélération nuit souvent à la qualité du travail législatif.

Quels éléments permettront de déterminer que tel ou tel projet de loi, telle ou telle proposition de loi doit être impérieusement adopté dans les meilleurs délais et que ce fait justifie de recourir à l'article 49-3 ? Serait-ce l'opportunité politique, appréciée par le seul Président de la République ?

Le recours à l'article 49-3, dans la nouvelle configuration, deviendra un fait du prince. Or, le fait du prince ne fait pas bon ménage avec la démocratie parlementaire. Il en est même la parfaite antithèse.

Nous ne pouvons donc qu'inviter le Sénat à limiter strictement l'usage de l'article 49-3 au seul examen des textes financiers et budgétaires annuels et rituels. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC.*)

**M. le président.** L'amendement n° 295 rectifié a déjà été défendu.

La parole est à Mme Alima Boumediene-Thiery, pour présenter l'amendement n° 355.

**Mme Alima Boumediene-Thiery.** Je souhaite, à mon tour, montrer l'hypocrisie de l'article 23. Sous prétexte de limiter le recours à la procédure de l'article 49-3, on ne fait, en réalité, que constitutionnaliser une pratique déjà éprouvée.

La rédaction du premier alinéa de cet article nous fait presque croire que l'on ne pourrait utiliser cette procédure que lors de l'examen des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale.

Or, aux termes du deuxième alinéa de ce texte, « le Premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une autre proposition de loi par session. » Cet alinéa vide de son sens le précédent.

À peine un principe énoncé, on y appose une exception. Splendide hypocrisie !

Si cette réforme est adoptée, le Gouvernement va presque se sentir obligé de recourir à la procédure de l'article 49-3 une fois par session. Soit on tire toutes les conséquences du fait majoritaire, et la confiance légitime du Gouvernement en sa majorité devrait le pousser à renoncer à cette procédure, soit la confiance ne règne pas, et aucune raison ne justifie de limiter le recours à l'article 49-3.

Avec l'article 23, un compromis nous est, en quelque sorte, soumis : le Gouvernement se targuerait de limiter les pouvoirs de l'exécutif, ce qui, en réalité, est complètement faux. C'est la raison pour laquelle je propose, avec l'amendement n° 355, de limiter strictement le recours à l'article 49-3 au vote des projets de loi de finances et projets de loi de financement de la sécurité sociale et, par conséquent, de supprimer le 2° de l'article 23.

**M. le président.** La parole est à M. Yvon Collin, pour présenter l'amendement n° 391 rectifié.

**M. Yvon Collin.** Je retire cet amendement, monsieur le président.

**M. le président.** L'amendement n° 391 rectifié est retiré.

La parole est à M. Bernard Frimat, pour présenter l'amendement n° 483.

**M. Bernard Frimat.** Il est défendu, monsieur le président.

**M. le président.** L'amendement n° 305 rectifié, présenté par MM. Béteille et de Richemont, est ainsi libellé :

Après les mots :

procédure pour

rédiger comme suit la fin du second alinéa du 2° de cet article :

cinq autres textes par législature

Cet amendement n'est pas défendu.

L'amendement n° 89, présenté par MM. Gélard, Portelli et Lecerf, est ainsi libellé :

Compléter le second alinéa du 2° de cet article par les mots :

à chacun des textes concernant ce projet de loi ou cette proposition

La parole est à M. Patrice Gélard

**M. Patrice Gélard.** C'est un amendement de caractère grammatical qui s'applique au texte de l'Assemblée nationale. Il a simplement pour objet de rappeler que si trois lectures ont lieu à l'Assemblée nationale, l'article 49-3 s'appliquera à chacune d'entre elles.

Quoi qu'il en soit, cet amendement n'aura plus d'objet si l'amendement n° 124 ou l'amendement n° 314 est adopté.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Monsieur Alfonsi, la commission souhaitant en rester à son amendement, elle vous demande de bien vouloir retirer l'amendement n° 314, faute de quoi elle émettra un avis défavorable.

L'amendement n° 225 est contraire à la position de la commission. C'est pourquoi elle y est défavorable.

L'amendement n° 150 rectifié est très proche de celui que la commission a présenté. J'ai cependant un petit amour-propre d'auteur ; la rédaction de l'amendement n° 124 me paraît préférable, car elle ne soumet pas l'utilisation du troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution à l'égard des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale à l'avis de la conférence des présidents. Par conséquent, monsieur Cointat, je vous demande de bien vouloir retirer votre amendement.

**M. le président.** Monsieur Cointat, l'amendement n° 150 rectifié est-il maintenu ?

**M. Christian Cointat.** Étant solidaire de la commission des lois, je ne peux que suivre la suggestion de M. le rapporteur. Par conséquent, je le retire, monsieur le président.

**M. le président.** L'amendement n° 150 rectifié est retiré.

Veillez poursuivre, monsieur le rapporteur.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** Le sous-amendement n° 298 rectifié est contraire à l'amendement n° 124 de la commission, puisqu'il tend à limiter le recours à l'article 49-3 aux seuls projets de loi de finances et projets de loi de financement de la sécurité sociale.

Le sous-amendement n° 317 tend à demander l'autorisation de la conférence des présidents pour pouvoir utiliser l'article 49-3 lors de l'examen d'un projet de loi ou d'une proposition de loi. Cette disposition donnerait un pouvoir au groupe majoritaire de l'Assemblée nationale sur le Gouvernement, ce qui me paraît contraire aux équilibres de la V<sup>e</sup> République. Monsieur Lecerf, la commission vous demande de bien vouloir retirer ce sous-amendement, faute de quoi elle émettra un avis défavorable.

La commission est défavorable aux amendements identiques n°s 226, 295 rectifié, 355 et 483.

La précision que tend à introduire l'amendement n° 89, certes utile à consigner dans les travaux préparatoires, n'a pas lieu d'être dans la Constitution. Par conséquent, monsieur Gélard, je vous demande de bien vouloir le retirer.

Monsieur le président, nous avons examiné à fond le sujet. Les positions des uns et des autres sont claires. Je vous demande donc le vote par priorité de l'amendement n° 124 et des sous-amendements s'y rapportant.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement sur cette demande de priorité formulée par la commission ?

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** Le Gouvernement y est favorable.

**M. le président.** La priorité est de droit.

Quel est maintenant l'avis du Gouvernement sur les différents amendements et sous-amendements ?

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** Je ne vais pas recommencer la démonstration que j'ai faite précédemment. Naturellement, le Gouvernement tient à l'équilibre de ce projet de loi constitutionnelle. J'ai déjà indiqué que l'article 23 est un gage de stabilité, d'efficacité et d'adaptation à la situation nouvelle, liée à la fois au fait majoritaire, au quinquennat et à l'inversion du calendrier, qui a conforté ce fait majoritaire. Ainsi, le Gouvernement est défavorable à tous les amendements portant sur cet article, y compris, et j'espère, monsieur le rapporteur, que vous ne m'en voudrez pas, à l'amendement de la commission.

**M. le président.** Je mets aux voix le sous-amendement n° 298 rectifié.

*(Le sous-amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** La parole est à M. Jean-René Lecerf, pour explication de vote sur le sous-amendement n° 317.

**M. Jean-René Lecerf.** Monsieur le président, je retire ce sous-amendement. Je tiens cependant à préciser qu'il n'est pas contraire à l'esprit de la V<sup>e</sup> République tel que je le conçois, puisqu'il tend à étendre le recours à l'article 49-3 au-delà des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale et à prévoir une sorte de codécision en situation de crise.

**M. le président.** Le sous-amendement n° 317 est retiré.

La parole est à M. Michel Charasse, pour explication de vote sur l'amendement n° 124.

**M. Michel Charasse.** Si j'ai bien compris, M. Gélard a renoncé à son amendement. Il n'empêche que son interprétation conduit à penser que le recours à l'article 49-3 est valable pour le vote d'un projet ou d'une proposition de loi à toutes ses lectures.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** Bien sûr !

**M. Michel Charasse.** Par ailleurs, à partir du moment où l'amendement de la commission ne vise plus un projet ou une proposition de loi par session, cela signifie que le Gouvernement peut recourir à l'article 49-3 autant de fois qu'il le veut.

**Plusieurs sénateurs de l'UMP.** Absolument !

**M. Michel Charasse.** La seule différence, c'est la consultation de la conférence des présidents.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** C'est cela !

**M. Michel Charasse.** C'est beaucoup de bruit pour rien !

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Tout ça pour ça !

**M. Michel Charasse.** Qu'est-ce qu'on ne ferait pas pour satisfaire la presse !

**M. le président.** La parole est à M. Christian Cointat, pour explication de vote.

**M. Christian Cointat.** Je voterai bien sûr cet amendement, mais je souhaite auparavant demander à M. le rapporteur de bien vouloir le rectifier en supprimant les mots « de son choix », qui n'apportent absolument rien au texte mais qui ont une connotation quelque peu provocatrice.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Cachons ce choix qu'on ne saurait voir !

**M. le président.** Monsieur le rapporteur, acceptez-vous de rectifier l'amendement n° 124 dans le sens proposé par M. Cointat ?

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** Je l'accepte bien volontiers, monsieur le président.

**M. le président.** Je suis donc saisi d'un amendement n° 124 rectifié, présenté par M. Hiest, au nom de la commission des lois, et ainsi libellé :

Rédiger comme suit cet article :

La première phrase du troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution est ainsi rédigée :

« Le Premier ministre peut, après délibération du conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale ou, après consultation de la Conférence des Présidents de l'Assemblée nationale, sur tout autre projet ou proposition de loi. »

La parole est à M. Jean-Pierre Sueur, pour explication de vote.

**M. Jean-Pierre Sueur.** Nous sommes contraints d'expliquer, une fois encore, que cette disposition, que l'on nous présente comme une réforme, ne saurait être qualifiée de mesure de changement, de réforme, voire de modification.

L'article 49-3 fait l'objet de débats depuis très longtemps, et on ne peut pas dire qu'il ne constitue pas un sujet de discussion !

Le comité Balladur, puis le Gouvernement, ont donc proposé de modifier ce dispositif. Que l'on soit favorable ou non à votre proposition, monsieur le secrétaire d'État, on ne peut que reconnaître qu'elle n'est pas dépourvue d'une certaine cohérence. Elle limite, en effet, l'utilisation de cette procédure aux projets de loi de finances, aux projets de lois de financement de la sécurité sociale et à un texte par session.

Nous proposons, pour notre part, de limiter l'utilisation de l'article 49-3 aux projets de loi de finances et aux projets de loi de financement de la sécurité sociale.

Mais voici qu'arrive l'amendement n° 124 rectifié, approuvé par la majorité de la commission des lois. Pour être tout à fait clair et explicite, cet amendement ne change rien à la situation antérieure !

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** Mais si !

**M. Jean-Pierre Sueur.** La consultation de la conférence des présidents de l'Assemblée nationale est, en effet, purement formelle. L'amendement de M. Hyst tend donc à maintenir dans la Constitution l'article 49-3 en son état actuel.

Et pourtant, tant de pages ont été écrites...

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** Il y en aura d'autres !

**M. Jean-Pierre Sueur...** sur les inconvénients – pour parler de façon modérée – du recours à l'article 49-3, notamment sur le poids excessif du pouvoir exécutif par rapport au pouvoir législatif, qui est la conséquence directe de ce dispositif !

**M. Josselin de Rohan.** Vous en êtes les *recordmen* !

**M. Jean-Pierre Sueur.** Nous considérons, monsieur de Rohan, que ce dispositif peut être utile dans certains cas puisque nous proposons de le maintenir dans le cadre de l'examen des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale.

Il a longuement été question, au cours de ce débat, du passé et de l'action menée par les différents gouvernements. Vous ne pouvez pas nier que le gouvernement que vous soutenez a proposé une réforme, mais vous ne pouvez pas nier non plus que, sur ce point, vous ne le soutenez pas ! Cela mérite d'être souligné !

En suivant la majorité de la commission des lois ainsi que son rapporteur, la majorité du Sénat proposera, une fois encore, de ne rien changer. Que l'on cesse donc, monsieur le secrétaire d'État, de nous parler de réforme des institutions...

**M. Patrice Gélard.** Ils ne savent pas lire !

**M. Jean-Pierre Sueur...** et de changements profonds introduits dans la Constitution !

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** Vous êtes négatifs sur tout ! C'est un postulat ! (*Mme Nicole Borvo Cohen-Seat s'esclaffe.*)

**M. Jean-Pierre Sueur.** Je ne suis pas négatif sur tout monsieur Karoutchi, et vous le savez très bien puisque nous avons fait un grand nombre de propositions et voté certaines des dispositions que vous nous avez proposées.

Je comprends votre irritation, monsieur le secrétaire d'État. D'habitude, vous êtes toujours très calme et nous louons votre sérénité.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Ne soyez pas grognon, monsieur le secrétaire d'État ! (*Sourires sur les travées du groupe CRC.*)

**M. Jean-Pierre Sueur.** Cet assombrissement, que nous espérons temporaire, de votre belle humeur s'explique sans doute par le fait que la majorité de la commission des lois et peut-être celle du Sénat s'apprentent à ne pas suivre le Gouvernement et à maintenir l'article 49-3 en l'état.

**M. le président.** La parole est à M. Robert Bret, pour explication de vote.

**M. Robert Bret.** L'attitude de M. le rapporteur de la commission des lois est intéressante !

En défendant avec insistance le maintien en l'état, ou presque, de l'article 49-3, il oblige le Gouvernement à reconnaître que la prétendue avancée du projet de loi sur ce point est bien limitée.

Au demeurant, l'amendement n° 124 rectifié n'est pas acceptable. D'un côté, on limite le droit d'amendement et, de l'autre, on maintient l'article 49-3 quasiment en l'état. « Surtout, ne changez rien ! » : tel est le message que vous voulez faire passer, monsieur Hyst.

Le renvoi à la conférence des présidents de l'Assemblée nationale est pour le moins caricatural, car la majorité sera inféodée de fait au Président de la République.

Quand bien même l'usage de la procédure de l'article 49-3 serait pour le moins limité, il faut se garder de se contenter d'une simple comptabilité des opportunités pour décider de la validité des dispositions que l'on nous invite à adopter à l'occasion de l'examen de cet article 23.

L'exercice parlementaire est, à vrai dire, assez nettement « rationalisé » par plusieurs procédures et outils permettant d'abrèger, au seul bon vouloir du Gouvernement ou de la majorité le soutenant, la discussion de tel ou tel projet de loi, ou de telle ou telle proposition de loi.

Force est de constater que l'utilisation de l'article 49-3 de la Constitution, même si elle s'est raréfiée, est significative de certains choix politiques fondamentaux. Recourir au 49-3, c'est imposer par la force un texte ou une disposition particulièrement décriés.

Compte tenu du caractère exceptionnel de cette procédure, on peut se demander pourquoi il faudrait la mettre en œuvre à l'occasion de l'examen d'une loi ordinaire, comme semble nous y inviter le présent projet de loi. Cela laisse penser qu'il existe des lois ordinaires « moins ordinaires » que les autres, pouvant justifier, par leur contenu, leur consistance ou leurs implications, de dispositions spécifiques et exceptionnelles.

Nous ne sommes pas favorables à de telles conceptions. C'est la raison pour laquelle nous nous opposons à l'amendement n° 124 rectifié de la commission des lois, qui tend à défendre la plénitude d'application de l'article 49-3.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 124 rectifié.

(Après une épreuve à main levée déclarée douteuse par le bureau, le Sénat, par assis et levé, adopte l'amendement.)

**M. le président.** En conséquence, l'article 23 est ainsi rédigé, et les amendements n<sup>os</sup> 226, 295 rectifié, 355, 391 rectifié, 483, 305 rectifié et 89 n'ont plus d'objet.

#### Article 23 bis

Après l'article 50 de la Constitution, il est inséré un article 50-1 ainsi rédigé :

« Art. 50-1. – Devant l'une ou l'autre des assemblées, le Gouvernement peut, de sa propre initiative ou à la demande d'un groupe parlementaire au sens de l'article 51-1, faire une déclaration à caractère thématique qui donne lieu à débat et peut faire l'objet d'un vote sans engager sa responsabilité. »

**M. le président.** Je suis saisi de cinq amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

Les quatre premiers sont identiques.

L'amendement n<sup>o</sup> 125 est présenté par M. Hyst, au nom de la commission des lois.

L'amendement n<sup>o</sup> 227 rectifié est présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Assassi, Mathon-Poinat et les membres du groupe communiste républicain et citoyen.

L'amendement n<sup>o</sup> 285 rectifié est présenté par MM. Mercier, Amoudry, Badré et Biwer, Mme Dini, M. Fauchon, Mmes Férat, Gourault et Payet, MM. Soulage, Deneux et Merceron, Mme Morin-Desailly, MM. Nogrix, J.L. Dupont, Dubois, C. Gaudin, Jégou, Zocchetto, Pozzo di Borgo et les membres du groupe Union centriste – UDF.

L'amendement n<sup>o</sup> 484 est présenté par MM. Frimat, Badinter, Bel, Collombat, Dreyfus-Schmidt, C. Gautier, Mauroy, Peyronnet, Sueur, Yung et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Ces quatre amendements sont ainsi libellés :

Supprimer cet article.

La parole est à M. le rapporteur, pour présenter l'amendement n<sup>o</sup> 125.

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** Le Sénat ayant rétabli les résolutions, les déclarations à caractère thématique, qui constituent en quelque sorte une alternative aux résolutions, n'ont plus de raison d'être.

Je vous propose donc, mes chers collègues, de supprimer cet article.

**M. le président.** La parole est à Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, pour présenter l'amendement n<sup>o</sup> 227 rectifié.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Cet amendement a été défendu.

**M. le président.** La parole est à M. Pierre Fauchon, pour présenter l'amendement n<sup>o</sup> 285 rectifié.

**M. Pierre Fauchon.** Cet amendement a également été défendu.

**M. le président.** La parole est à M. Bernard Frimat, pour présenter l'amendement n<sup>o</sup> 484.

**M. Bernard Frimat.** Il a été défendu.

**M. le président.** L'amendement n<sup>o</sup> 31 rectifié, présenté par M. Charasse, Mme N. Goulet et M. Fortassin, est ainsi libellé :

Compléter le texte proposé par cet article pour l'article 50-1 de la Constitution par les mots :

sans préjudice de l'application des dispositions de l'article 49

Cet amendement n'est pas soutenu.

Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** Le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

**M. le président.** Je mets aux voix les amendements identiques n<sup>os</sup> 125, 227 rectifié, 285 rectifié et 484.

(Les amendements sont adoptés.)

**M. le président.** En conséquence, l'article 23 bis est supprimé.

Mes chers collègues, nous allons maintenant interrompre nos travaux ; nous les reprendrons à seize heures.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à douze heures quarante, est reprise à seize heures, sous la présidence de M. Christian Poncelet.)

#### PRÉSIDENTICE DE M. CHRISTIAN PONCELET

**M. le président.** La séance est reprise.

Nous poursuivons la discussion du projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République.

Dans la discussion des articles, nous en sommes parvenus à l'article 24.

#### Article 24

Après l'article 51 de la Constitution, il est inséré un article 51-1 ainsi rédigé :

« Art. 51-1. – Le règlement de chaque assemblée détermine les droits des groupes parlementaires constitués en son sein. Il reconnaît à ceux d'entre eux qui n'ont pas déclaré participer de la majorité de l'assemblée concernée, des droits spécifiques. »

**M. le président.** Je suis saisi de huit amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n<sup>o</sup> 485, présenté par MM. Frimat, Badinter, Bel, Collombat, Dreyfus-Schmidt, C. Gautier, Mauroy, Peyronnet, Sueur, Yung et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Rédiger comme suit le texte proposé par cet article pour l'article 51-1 de la Constitution :

« Art. 51-1. – Le règlement de chaque assemblée est adopté à la majorité des trois cinquièmes de ses membres. Il détermine les droits des groupes parlementaires constitués en son sein. »

La parole est à M. Bernard Frimat.

**M. Bernard Frimat.** C'est à l'occasion de l'examen de cet article 24 que, si j'en crois les différentes réserves que vous avez émises au cours de nos débats, monsieur le secrétaire d'État, vous allez nous faire un certain nombre de propositions sur les droits de l'opposition.

Lors de l'examen de l'article 1<sup>er</sup>, abordant ce sujet, nous avons dit notre souhait de voir affirmer la reconnaissance de droits pour les groupes parlementaires. Hélas, nous n'avons pas été suivis.

On pourrait avoir tout un débat sur ce que peuvent être des « droits spécifiques ». Ce que nous voulons, nous, avant tout, c'est que des droits soient reconnus à tous les groupes et qu'on sorte de cette fausse démocratie où l'on se contente de faire des concessions, voire de bonnes manières à l'opposition en lui octroyant de vagues faveurs.

Nous prônons simplement le respect de l'égalité des parlementaires, et donc le respect de l'opposition.

Puisque vous désirez instaurer le principe de l'autonomie des assemblées – et ce serait vraiment une excellente chose si notre assemblée était plus représentative –, pourquoi ne pas prévoir que le règlement de chaque assemblée garantit qu'il ne peut y avoir, pour un groupe, abus de position dominante ?

Dans cet esprit, nous proposons que le règlement de chaque assemblée soit le résultat d'un accord pluraliste entre les différents groupes, et non l'oukase, comme trop souvent ici, de la majorité.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Ce n'est pas vrai !

**M. Bernard Frimat.** Telles sont les raisons pour lesquelles notre amendement vise à ce que le règlement de chaque assemblée soit adopté à la majorité des trois cinquièmes de ses membres. Ainsi, le règlement de chaque assemblée sera rédigé de façon à garantir le respect de chacun. À la majorité des trois cinquièmes, nous pourrions déterminer les droits des groupes parlementaires, lesquels représentent, au sein des assemblées, les partis politiques dont la Constitution reconnaît le rôle dans la vie démocratique.

**M. le président.** L'amendement n° 90, présenté par MM. Gélard, Portelli et Lecerf, est ainsi libellé :

Rédiger comme suit cet article :

Après l'article 51 de la Constitution, il est inséré un article 51-1 ainsi rédigé :

« Art. 51-1. – Le règlement de chaque assemblée détermine les droits respectifs des groupes parlementaires selon qu'ils ont ou non déclaré soutenir le Gouvernement. »

La parole est à M. Hugues Portelli.

**M. Hugues Portelli.** Je retire cet amendement, monsieur le président.

**M. le président.** L'amendement n° 90 est retiré.

L'amendement n° 228, présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Assassi, Mathon-Poinat et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Rédiger comme suit le texte proposé par cet article pour l'article 51-1 de la Constitution :

« Art. 51-1. – Les groupes parlementaires participent du fonctionnement pluraliste des assemblées. Leurs droits respectifs sont fixés par le règlement de chaque assemblée. »

La parole est à Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** L'article 24 tend à insérer dans la Constitution un nouvel article prévoyant la définition, dans le règlement de chaque assemblée, des droits des groupes politiques de la majorité et de l'opposition.

Nous proposons, quant à nous, que le respect de l'ensemble des groupes parlementaires soit assuré en dehors de toute logique fondée sur le bipartisme.

S'il est nécessaire de reconnaître à l'opposition une place plus importante, de lui permettre de jouer un rôle plus responsable – et les propos que j'ai tenus précédemment suffiraient, s'il en était besoin, à prouver que nous faisons tout pour qu'on aille dans ce sens –, la vie politique ne saurait se résumer à cette stricte alternative : d'un côté, ceux qui déclareraient participer de la majorité de l'assemblée concernée et, de l'autre, ceux qui déclareraient ne pas participer de cette majorité ; sauf, bien sûr, à vouloir imposer le bipartisme dans notre pays, où, hélas, il ne tend déjà qu'à trop s'installer.

C'est pourquoi nous proposons de ne pas faire mention, dans la Constitution, de ce concept monolithique d'opposition. En effet, ce vocable dissimule une réalité en fait très diverse : l'opposition peut être plurielle, composite, elle peut recouvrir différents courants. D'ailleurs, dans les deux chambres du Parlement, il y n'a pas un seul groupe parlementaire qui soit dans l'opposition, il y en a plusieurs. N'est-ce pas, après tout, ce qui fait la richesse de nos débats ? Je suis sûre que vous y êtes très attachés, chers collègues de la majorité. En tout état de cause, c'est bon pour la vitalité de notre République.

J'ajoute que la bonne santé d'une démocratie passe nécessairement par une opposition forte, qui peut exercer un vrai contrôle sur le Gouvernement. C'est d'autant plus vrai lorsque, dans la logique du « fait majoritaire », que cette réforme va encore accentuer, la majorité dispose de prérogatives particulièrement importantes.

**M. le président.** L'amendement n° 230, présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Assassi, Mathon-Poinat et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Supprimer la seconde phrase du texte proposé par cet article pour l'article 51-1 de la Constitution.

La parole est à Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Dans la même optique que précédemment, nous proposons de supprimer la phrase aux termes de laquelle le règlement de chaque assemblée « reconnaît à ceux » des groupes « qui n'ont pas déclaré participer de la majorité de l'assemblée concernée, des droits spécifiques ».

En effet, nous estimons que les droits des groupes ne doivent en aucun cas dépendre du fait qu'ils participent ou non de la majorité de l'assemblée concernée. Tous les groupes doivent avoir des droits, être reconnus et respectés. Se fonder sur l'appartenance ou non à la majorité pour déterminer des droits, c'est instaurer le bipartisme dans notre vie politique.

Vous ne pouvez donc pas, monsieur le secrétaire d'État, annoncer haut et fort que vous voulez renforcer les droits du Parlement et ceux de l'opposition parlementaire, et, dans le même temps, proposer de telles mesures, qui vont dans la direction inverse.

**M. le président.** L'amendement n° 284, présenté par M. Mercier et les membres du groupe Union centriste – UDF, est ainsi libellé :

Rédiger ainsi la seconde phrase du texte proposé par cet article pour l'article 51-1 de la Constitution :

Il reconnaît aux groupes minoritaires des droits spécifiques.

La parole est à M. Michel Mercier.

**M. Michel Mercier.** Il s'agit, pour nous, de défendre le pluralisme, que nous avons déjà défendu lors de l'examen de l'article 1<sup>er</sup>.

Tous les groupes parlementaires constitués dans le respect des règlements des assemblées doivent bénéficier de droits identiques, qui leur permettent de faire vivre ces assemblées.

Nous souhaitons vivement que la reconnaissance de droits spécifiques aux groupes parlementaires minoritaires soit inscrite dans la Constitution. Nos assemblées sont des assemblées politiques : ce ne sont pas des entreprises de production législative ! Les groupes politiques doivent donc bénéficier d'un droit d'expression reconnu, garanti par le règlement des assemblées et par le contrôle du juge constitutionnel.

Tel est le sens de cet amendement, que je retirerai néanmoins volontiers au profit de l'amendement n° 392 rectifié *bis*, qui est meilleur que le nôtre.

**M. le président.** Les deux amendements suivants sont identiques.

L'amendement n° 519 est présenté par M. Hiest, au nom de la commission des lois.

L'amendement n° 392 rectifié *bis* est présenté par MM. Baylet, A. Boyer, Collin, Delfau, Fortassin et Vendasi.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

Rédiger comme suit la seconde phrase du texte proposé par cet article pour l'article 51-1 de la Constitution :

Il reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires.

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 519.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** Si vous n'y voyez pas d'inconvénient, monsieur le président, et, bien sûr, si cela ne viole pas le règlement, je préférerais que M. Fortassin présente d'abord son amendement, qui est rigoureusement identique à celui de la commission.

**M. le président.** La parole est donc à M. François Fortassin, pour présenter l'amendement n° 392 rectifié *bis*.

**M. François Fortassin.** Je tiens d'abord à dire que j'ai été très sensible au compliment que nous a adressé M. Mercier en estimant que notre amendement était meilleur que le sien. J'y ai été d'autant plus sensible que, pour ma part, je dépose très peu d'amendements. (*Sourires.*)

À l'évidence, pour aller dans le sens d'une revalorisation du Parlement, il est important de permettre aux groupes parlementaires n'appartenant pas à la majorité de bénéficier de droits spécifiques. L'article 24, tel qu'il est issu des travaux de l'Assemblée nationale, vise à ce que tous les groupes parlementaires bénéficient de droits reconnus et précisés dans les règlements des assemblées parlementaires. Nous n'avons rien à objecter à cela : il s'agit d'une avancée.

Toutefois, seulement deux catégories de groupes sont distinguées : les groupes déclarant participer de la majorité de l'assemblée concernée, d'une part, et tous les autres groupes, d'autre part. Or telle n'est pas la réalité de la vie parlementaire : il arrive très souvent que, au sein d'un même groupe parlementaire, sur tel ou tel amendement, article ou texte, des votes différents soient émis. La vision quelque peu manichéenne, pour ne pas dire simpliste, que traduit

la rédaction qui nous est soumise ne nous paraît donc pas juste. Aussi convient-il, selon nous, de préciser que les groupes parlementaires disposeront de droits en fonction de leur choix de ressortir de l'une des trois catégories suivantes : ceux qui ont déclaré appartenir à la majorité de l'assemblée intéressée, ceux qui ont déclaré ne pas y appartenir et les groupes minoritaires.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** C'est quoi, un groupe minoritaire ?

**M. François Fortassin.** Il suffit de compter pour s'apercevoir qu'il y a des groupes minoritaires !

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Mais c'est l'évidence !

**M. François Fortassin.** Bien entendu, les deux dernières catégories doivent disposer de droits spécifiques puisque les groupes de la majorité n'en font pas partie. Ces droits seront précisés dans le règlement de chacune des assemblées.

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur, pour présenter l'amendement n° 519.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** Notre collègue Michel Mercier l'a souligné, l'Assemblée nationale a prévu à juste titre – du reste, le projet initial le prévoyait déjà – que le règlement de chaque assemblée accorde un certain nombre de droits à l'ensemble des groupes parlementaires, désormais reconnus dans la Constitution.

Il nous a pourtant semblé nécessaire de compléter le dispositif voté par les députés dans la mesure où leur définition des groupes d'opposition se limite à ceux « qui n'ont pas déclaré participer de la majorité de l'assemblée ». En effet, l'organisation du Parlement repose, pour l'essentiel, sur les groupes parlementaires.

**M. Michel Mercier.** Exactement !

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** Si cette réalité n'était pas clairement affirmée, il faudrait alors mentionner ceux qui ont déclaré participer de la majorité, ceux qui n'ont rien déclaré et ceux qui ont déclaré ne pas participer de la majorité. Ce serait tout de même un peu curieux !

Il convient donc de fixer un principe clair, en distinguant, d'un côté, l'ensemble des groupes parlementaires, qui verront leurs droits reconnus par le règlement, et, de l'autre, les groupes d'opposition et les groupes minoritaires, qui bénéficieront de droits spécifiques.

Cette distinction permettra de surmonter la jurisprudence du Conseil constitutionnel de 2006, qui avait censuré une résolution de l'Assemblée nationale.

Les droits spécifiques apporteront aux groupes d'opposition et aux groupes minoritaires une contrepartie aux conséquences du fait majoritaire sur leurs capacités à intervenir au sein de chaque assemblée. Bien entendu, il appartiendra au règlement d'établir les modalités de définition de ces deux catégories de groupes.

Les groupes d'opposition seront définis au sein de chaque assemblée. En effet, l'histoire l'a montré, l'opposition sénatoriale n'est pas nécessairement de la même tendance que celle de l'Assemblée nationale.

Les groupes minoritaires, même s'ils n'appartiennent pas à l'opposition au sein de l'assemblée intéressée, bénéficieront également de droits spécifiques.

Le dispositif ainsi modifié est donc de nature à renforcer le pluralisme dans la vie parlementaire.

**M. Michel Mercier.** Tout à fait !

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** Il permet d'aboutir à un équilibre triplement avantageux : il ne contredit pas du tout la position de l'Assemblée nationale, il apporte des précisions très utiles et il correspond très bien à la situation du Sénat.

**M. le président.** L'amendement n° 229, présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Assassi, Mathon-Poinat et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Compléter le texte proposé par cet article pour l'article 51-1 de la Constitution par une phrase ainsi rédigée :

Les demandes de commission d'enquête, d'auditions de ministres, de responsables administratifs ou de dirigeants d'entreprise publique, effectuées par les groupes parlementaires, ainsi que les saisines de la Cour des comptes sont de droit pour tous les groupes parlementaires.

La parole est à Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Lors de l'examen des amendements portant articles additionnels après l'article 9, nous avons déjà eu l'occasion d'aborder partiellement le droit, pour les parlementaires, non seulement de la majorité, mais aussi et surtout de l'opposition, d'obtenir la création d'une commission d'enquête.

L'article 24 tend à prévoir la définition, dans le règlement des deux assemblées, des droits des groupes politiques. Pour ma part, j'attache une grande importance aux droits des groupes.

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** Bien sûr !

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Or les qualificatifs divers et variés qui ont été employés sont tout de même assez curieux. Il existe des groupes, et il faut leur reconnaître, en tant que tels, un certain nombre de droits.

Il nous semble donc tout à fait pertinent de revenir sur la question des demandes de commission d'enquête émanant de groupes de l'opposition.

Bien entendu, cette question a toute sa place dans un débat sur les droits de l'opposition puisque, en raison du fait majoritaire, la création d'une commission d'enquête ne peut jamais avoir pour origine une demande de l'opposition.

Le comité Balladur a d'ailleurs préconisé « que tous les groupes parlementaires puissent obtenir chacun la création d'une commission d'enquête par an ». Cela rappelle la proposition consistant à limiter à une fois par an l'utilisation du « 49-3 » !

Nous ne souscrivons pas à la limitation à un du nombre de commissions d'enquête qu'un groupe parlementaire serait en droit d'obtenir. Au cours d'une année, certains événements sont de nature à justifier la création de telles commissions : cela peut arriver plusieurs fois, ou bien pas une seule fois. L'action de contrôle du Parlement ne doit pas avoir de limites fixées aussi arbitrairement, sauf à considérer que vous ne souhaitez pas vraiment revaloriser les pouvoirs du Parlement et, en particulier, ceux de l'opposition.

De même, qui d'autre que l'opposition a intérêt à contrôler l'action du Gouvernement ?

Nous souhaitons donc que les groupes parlementaires puissent, de droit, auditionner les ministres, les responsables administratifs ou les dirigeants d'entreprise publique, mais également saisir la Cour des comptes.

Malheureusement, ce projet de loi n'emprunte pas le chemin d'un tel renforcement des droits et pouvoirs de l'opposition.

Je l'ai déjà souligné mais je tiens à le redire, à notre sens, dans cette révision constitutionnelle, ce que d'aucuns appellent « renforcement des droits du Parlement » n'est en fait que le renforcement du fait majoritaire. Et ce n'est pas le timide article 24, qui n'offre en réalité aucune garantie à l'opposition, qui peut venir contredire mes propos !

Je ferai une dernière observation : lors de la campagne pour l'élection présidentielle de 2007, le candidat Nicolas Sarkozy a affirmé vouloir accompagner son exercice du pouvoir de réels contre-pouvoirs. Aussi, mes chers collègues, par cet amendement, nous vous donnons l'occasion de faire en sorte que soit respecté l'un des engagements du Président de la République.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission sur ces amendements, à l'exception de celui qu'elle a présenté ?

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale reconnaît tout d'abord les droits de tous les groupes parlementaires, qui seront définis par le règlement de chaque assemblée. Il prévoit, ensuite, que le règlement reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition et minoritaires. Ce dispositif est donc de nature à garantir, dans le règlement, les droits des groupes.

Si, comme le prévoit l'amendement n° 485, la procédure d'adoption de ce règlement requerrait la majorité des trois cinquièmes, cela signifierait qu'une minorité pourrait systématiquement en bloquer l'adoption. Un tel pouvoir serait excessif. La commission émet donc un avis défavorable sur cet amendement.

La commission est également défavorable à l'amendement n° 228, largement satisfait par le dispositif prévu à l'article 24. Le fonctionnement de nos assemblées est d'ailleurs fondé sur le pluralisme, comme le prouve la composition du bureau, de la conférence des présidents, des bureaux des commissions.

S'agissant des droits spécifiques des groupes qui ne déclarent pas participer de la majorité de l'assemblée, notre proposition favorise non pas le bipartisme, madame Borvo Cohen-Seat, mais, bien au contraire, le pluralisme. Vous devriez donc approuver la nouvelle rédaction proposée par la commission.

En ce qui concerne la distinction fondée sur la participation ou non de chaque groupe de la majorité de l'assemblée, c'est le critère déterminant non pas des droits des groupes, mais de leurs droits spécifiques. Là aussi, il me semble que nous avons su faire évoluer notre position. Le règlement de chaque assemblée garantira les droits de tous les groupes. Il attribuera des droits spécifiques aux groupes d'opposition et minoritaires. Il nous appartiendra bien entendu de définir ces droits.

Par conséquent, la commission émet un avis défavorable sur l'amendement n° 230.

S'agissant de l'amendement n° 284, j'ai cru comprendre que M. Mercier l'avait retiré...

**M. le président.** Il l'a annoncé, mais le confirme-t-il ?

**M. Michel Mercier.** Oui, monsieur le président !

**M. le président.** L'amendement n° 284 est retiré.

Veillez poursuivre, monsieur le rapporteur.

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** Par définition, monsieur le président, la commission est très favorable à l'amendement n° 392 rectifié *bis* de M. Baylet et de ses collègues, dans la mesure où nous avons cheminé ensemble sur ce sujet.

Sur l'amendement n° 229, je dirai que la définition des droits des groupes parlementaires relève du règlement des assemblées et non de la Constitution.

Nous avons déjà évoqué à plusieurs reprises la possibilité pour les groupes d'opposition ou minoritaires d'avoir un « droit de tirage » en matière de commissions d'enquête. Nous n'avons pas encore trouvé la formule adéquate, mais nous y réfléchissons. Il serait souhaitable de trouver, avant la fin de la navette, des modalités permettant effectivement à l'opposition d'accéder plus facilement aux commissions d'enquête, et le Gouvernement a affirmé partager ce point de vue.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** La rédaction de l'article 24 issue des travaux de l'Assemblée nationale apparaissait comme assurant un bon équilibre, auquel, d'ailleurs, plusieurs groupes parlementaires avaient adhéré. Elle reconnaît des droits spécifiques aux groupes n'ayant pas déclaré participer de la majorité des assemblées, les groupes majoritaires bénéficiant, quant à eux, des droits légitimes qui s'attachent à leur prédominance numérique.

Les deux amendements identiques n°s 519 et 392 rectifié *bis*, présentés respectivement par M. le rapporteur et par M. Fortassin, démontrent toutefois que cet équilibre pouvait encore être amélioré, et je constate que M. Mercier en est ravi !

**M. Michel Mercier.** Dès que vous êtes à l'équilibre, monsieur le secrétaire d'État, je m'en réjouis ! (*Sourires.*)

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** C'est un tel bonheur de le faire devant vous, monsieur Mercier ! (*Nouveaux sourires.*)

M. Fortassin et M. le rapporteur proposent en effet d'ouvrir ces droits spécifiques aux groupes d'opposition dans les assemblées, ainsi qu'aux groupes minoritaires. Cette rédaction est plus directe que celle du projet initial et que celle qui a été adoptée à l'Assemblée nationale. Elle permet tout autant, selon le Gouvernement, de surmonter le verrou constitutionnel posé par la décision du Conseil constitutionnel de juin 2006.

L'idée est bien de permettre l'introduction, dans le règlement de chaque assemblée, de plusieurs dispositions, comme le droit de tirage des commissions d'enquête, une répartition plus équilibrée des temps de parole ou l'attribution de certains postes dans les commissions d'enquête ou les missions d'information à des représentants des groupes d'opposition ou des groupes minoritaires.

Le Gouvernement émet donc un avis favorable sur ces deux amendements identiques, dont la formulation est, lui semble-t-il, en mesure de satisfaire l'ensemble des groupes parlementaires.

En revanche, le Gouvernement est défavorable à tous les autres amendements restant en discussion.

S'agissant de l'amendement n° 485, présenté par M. Frimat, le Gouvernement est hostile à ce que la réforme du règlement des assemblées nécessite une majorité des trois cinquièmes. C'est l'assurance de tous les blocages ! Jamais cela n'a existé dans l'histoire parlementaire. Je le rappelle

tout de même, ici comme à l'Assemblée nationale, en général, la réforme du règlement fait l'objet d'un consensus, et point n'est besoin d'une majorité qualifiée.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Ah bon ?

**M. Bernard Frimat.** À qui ferez-vous croire cela ! Et le quorum ?

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** Madame Borvo Cohen-Seat, la rédaction de l'amendement n° 228 ne permet pas d'atteindre l'objectif fixé, à savoir surmonter la jurisprudence du Conseil constitutionnel de 2006 pour ouvrir des droits aux groupes d'opposition ou minoritaires.

L'amendement n° 230 tend à supprimer toute mention de droits spécifiques pour les groupes minoritaires ou d'opposition.

Nous avons exprimé notre volonté de voir les groupes d'opposition ou minoritaires disposer de droits spécifiques, notamment pour les commissions d'enquête. Or l'adoption de l'amendement n° 229 introduirait dans la Constitution des dispositions trop précises, qui ne sont pas d'ordre constitutionnel.

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** Monsieur le président, je demande le vote par priorité des amendements identiques n°s 392 rectifié *bis* et 519, dont la rédaction nous semble la plus complète.

**M. Jean-Patrick Courtois.** Très bien ! On va gagner du temps !

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** Favorable.

**M. le président.** La priorité est de droit.

La parole est à M. Jean-Pierre Bel, pour explication de vote sur les amendements identiques n°s 392 rectifié *bis* et 519.

**M. Jean-Pierre Bel.** Nous le savons tous, une démocratie moderne, c'est une démocratie dans laquelle le Gouvernement est soutenu par une majorité et dans laquelle la minorité, l'opposition, dispose d'un certain nombre de droits.

À cet égard, les conclusions du comité Balladur sont fort intéressantes. Il a ainsi préconisé la rédaction d'une « charte des droits de l'opposition », qui recenserait « l'ensemble des droits de l'opposition et pourrait, si elle était signée par le Gouvernement, la majorité et les groupes qui ne s'en réclament pas, garantir les bonnes pratiques d'une démocratie parlementaire plus respectueuse des opinions et des personnes ».

Cela a été dit, personne ici ne réclame un statut de l'opposition. Même si nous n'avons pas vocation à être éternellement dans l'opposition, nous tenons à faire comprendre que conférer des droits à l'opposition ne saurait se réduire à aménager des faveurs qui lui seraient octroyées au gré des volontés de la majorité. Au moins le système proposé par le comité Balladur avait-il l'intérêt de garantir des droits à l'opposition.

Au cours de la discussion, nos collègues ont présenté des amendements distinguant les « groupes d'opposition » et les « groupes minoritaires ». Ce qui m'importe, c'est le fond : les groupes d'opposition vont-ils ou non disposer de droits à la hauteur des exigences d'une démocratie moderne ? Cette question prend tout son sens dans cette assemblée.

J'ai écrit au Gouvernement en décembre 2007 pour savoir quelles suites il entendait donner aux propositions du comité Balladur visant à établir une charte des droits de l'opposition. Sur cette idée, plus prometteuse que ce qui nous est proposé aujourd'hui, je n'ai même pas eu de réponse ! Vous comprendrez donc nos sentiments sur les propositions qui nous sont soumises : je le répète, elles ne sont pas du tout à la hauteur des enjeux d'une démocratie moderne !

**M. le président.** La parole est à M. Pierre-Yves Collombat, pour explication de vote.

**M. Pierre-Yves Collombat.** On nous propose des droits spécifiques. Reste à savoir ce qu'ils seront réellement : s'ils seraient purement décoratifs, leur intérêt sera tout relatif !

Tout le monde sait bien que le diable est dans les détails ! Au-delà de magnifiques déclarations, on peut avoir des mécanismes – la Constitution en regorge ! – qui permettent de brider complètement l'opposition.

Le fond de cette réforme, si réforme il y a, consisterait à définir, à une majorité « suffisante », des règles du jeu communes. Or, pour nous, les règlements des assemblées s'apparentent un peu à la Constitution. Dès lors, en quoi serait-il scandaleux de prévoir que ces règlements doivent être adoptés à la majorité qualifiée que nous proposons ? C'est là qu'apparaît toute l'ambiguïté de la démarche du Gouvernement : peu avare en grandes annonces, il recule aussitôt qu'il s'agit de passer à ce qui coûte. Cela, nous ne pouvons pas l'accepter !

**M. le président.** La parole est à M. Bernard Frimat, pour explication de vote.

**M. Bernard Frimat.** La seule numérotation de l'amendement n° 519 est révélatrice du temps de réflexion qui a été nécessaire pour arriver à cette position commune.

La rédaction du texte donne à s'interroger sur la signification d'un groupe d'opposition qui ne serait pas minoritaire. Ne nous a-t-on pas expliqué qu'un certain nombre de nos collègues ne voulaient surtout pas choisir entre l'appartenance et la non-appartenance ? Néanmoins, on parle dans ce texte de « groupes d'opposition » ; je suppose qu'ils sont aussi minoritaires, car, s'ils étaient majoritaires, ils ne seraient sans doute pas « d'opposition » ! C'est dire qu'on fait dans le pléonasmisme avec une joie non dissimulée ! Monsieur le secrétaire d'État, un groupe d'opposition n'est-il pas, par définition, un groupe minoritaire ?

On comprend bien que votre intention est de faire plaisir, mais en recourant à un faux-semblant.

Nous avons souhaité que les droits de l'opposition soient gravés dans la Constitution. Or la version qui nous est proposée est une version amoindrie, réduite à des droits spécifiques qui seront reconnus par le règlement de l'assemblée concernée. Vous remettez ainsi les droits censément accordés aux groupes minoritaires et à l'opposition dans les mains du groupe majoritaire ! Vous comprendrez que, sans qu'il y ait défiance, nous n'y voyions pas une garantie !

Je me référerai simplement à l'article de notre règlement qui est relatif au quorum : dans notre assemblée, le caractère divinatoire de la vérification du quorum constitue une sorte d'étiage de la démocratie ! Il est vérifié au sein d'une pièce fermée, et ceux qui y sont réunis prennent leur décision sans qu'on sache très bien ni où ni comment ils puisent les renseignements leur permettant d'assurer que le quorum est atteint. Il semble bien que les investigations géographiques varient en fonction de ceux qui sont présents dans la pièce ! Cela ne nous semble pas démocratique.

Voilà pourquoi il nous est difficile d'être confiants dans les garanties qui peuvent être données par cette assemblée. Par conséquent, nous nous abstenons sur ces amendements.

**M. le président.** La parole est à Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, pour explication de vote.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Force m'est de constater que nous vous avons donné, avec nos amendements sur cet article, comme avec ceux qui portaient sur la conférence des présidents, l'occasion de nous montrer que vous souhaitiez véritablement donner plus de pouvoirs au Parlement et, en son sein, reconnaître les droits de l'opposition dans sa pluralité.

**M. Jean-Jacques Hyst,** rapporteur. C'est ce que nous faisons !

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Or, ces amendements, vous ne les avez pas acceptés. Sans me livrer à un marchandage, je trouve que ce n'est vraiment pas une preuve de respect du pluralisme dans cette assemblée !

**M. le président.** La parole est à M. Michel Mercier, pour explication de vote.

**M. Michel Mercier.** Je trouve intéressant l'amendement que vient de présenter M. Fortassin.

Si j'en crois MM. Frimat et Bel, dès qu'on n'est pas majoritaire, on est minoritaire. C'est vrai, à une différence près, que M. Bel a fort bien soulignée en disant que les socialistes n'ont pas vocation à rester très longtemps minoritaires.

**M. Jean-Pierre Bel.** J'ai dit « éternellement » !

**M. Michel Mercier.** C'est exactement la même chose, et je parle en connaissance de cause : s'agissant d'éternité, je pense que je suis plus spécialiste que vous ! (*Rires.*) Il faut toujours assumer ce que l'on est !

C'est vrai, il y a, dans ce pays, deux formations qui sont prédominantes. Je le regrette et je ferai tout ce que je peux pour combattre cette situation. Mais c'est la réalité politique de notre pays !

Or les deux amendements sur lesquels nous avons maintenant à nous prononcer représentent tout de même un premier pas pour donner clairement à l'opposition des droits spécifiques et un statut. Que ce ne soit pas suffisant, je veux bien l'admettre, mais vous ne pouvez nier que la porte est ouverte. Je tiens à le dire à nos collègues socialistes : vous ne sauriez ignorer qu'on aurait pu se contenter de mon amendement sur les droits des groupes minoritaires. Si je l'ai retiré au profit de celui qu'a déposé M. Baylet et qu'a défendu M. Fortassin, c'est que celui-ci fait clairement et nettement un sort particulier à l'opposition.

Ces amendements ouvrent pour la première fois la porte à un statut de l'opposition au sein d'une assemblée parlementaire. Ils tiennent compte aussi de groupes qui appartiennent à l'opposition ou à la majorité sans avoir envie de le dire, simplement pour rester libres ; c'est ce que Mme Borvo Cohen-Seat et moi-même pensons. Ils offrent, à mon sens, une solution équilibrée, ouvrant la perspective d'un véritable statut de l'opposition. Vous avez le droit de refuser le statut de l'opposition, mais vous ne pouvez pas tout à la fois le demander et refuser de nous aider à le construire avec vous quand, convenant qu'il est nécessaire à notre démocratie, on vous l'offre, en un geste très fort. (*Applaudissements sur les travées de l'UC-UDF ainsi que sur quelques travées de l'UMP.*)

**M. le président.** Je mets aux voix les amendements identiques n°s 392 rectifié *bis* et 519.

(*Les amendements sont adoptés.*)

**M. le président.** En conséquence, les amendements nos 485, 228, 230 n'ont plus d'objet.

Je mets aux voix l'amendement n° 229.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 24, modifié.

*(L'article 24 est adopté.)*

#### Articles additionnels après 24

**M. le président.** L'amendement n° 333, présenté par Mmes Boumediene-Thiery, Blandin et Voynet et MM. Desessard et Muller, est ainsi libellé :

Après l'article 24, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le premier alinéa de l'article 53 de la Constitution est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Lorsque l'engagement international est susceptible d'être accompagné de réserves ou de déclarations, celles-ci doivent être également autorisées par la loi. »

La parole est à Mme Alima Boumediene-Thiery.

**Mme Alima Boumediene-Thiery.** Cet amendement a pour objet de soumettre à la ratification non seulement les traités internationaux, mais également toutes les annexes et réserves qui y sont apportées. La représentation nationale doit en effet pouvoir discuter de positions qui sont parfois extrêmement politiques. Cela s'entend, par exemple, des questions qui touchent à la défense nationale ou au champ militaire, pour lesquelles le Parlement doit pouvoir donner son avis en ayant entre les mains tous les outils nécessaires.

Mon amendement tend donc à élargir le champ du contrôle parlementaire aux réserves et aux déclarations émises dans le cadre d'un processus de négociation pour les traités internationaux.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jean-Jacques Hyst,** *rapporteur.* Lorsque le Parlement est appelé à se prononcer sur l'autorisation de ratifier un accord, il a, en principe, connaissance des annexes ainsi que, le cas échéant, des déclarations interprétatives. Il vote donc en connaissance de cause. Ces documents pourraient d'ailleurs être mentionnés explicitement dans la loi organique, prévue par le projet de loi constitutionnelle, qui déterminera les conditions de la présentation des projets de loi.

L'amendement ne me paraît donc pas indispensable, et j'en demande le retrait.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Rachida Dati,** *garde des sceaux, ministre de la justice.* Le Gouvernement est sensible, madame, à vos préoccupations. D'ailleurs, il s'efforce, dans toute la mesure possible, d'informer le Parlement des réserves et des déclarations prévues au moment où il dépose un projet de loi autorisant une ratification.

Toutefois, nous n'estimons pas souhaitable de modifier les textes actuels. En effet, le Parlement donne au Gouvernement l'autorisation de ratifier le traité, lui laissant la possibilité de le faire, en limitant éventuellement la portée de son engagement par des réserves, ou de ne pas le faire.

Le Gouvernement peut aussi, à partir des négociations qu'il mène avec d'autres États, ajuster les réserves et les déclarations de la France. D'ailleurs, cela donne une vraie souplesse dans la négociation diplomatique.

C'est la raison pour laquelle nous sommes défavorables à cet amendement.

**M. le président.** La parole est à M. Michel Charasse, pour explication de vote.

**M. Michel Charasse.** Ce que nous propose notre collègue par cet amendement, c'est une exception à la règle selon laquelle – et c'était déjà le cas sous la IV<sup>e</sup> République et, me semble-t-il, sous la III<sup>e</sup> – seuls le Président de la République et le Gouvernement – disons l'exécutif – sont compétents pour négocier, conclure et signer des traités et des accords. C'est la raison pour laquelle le Parlement ne donne que l'autorisation d'approuver ou de ratifier. Et le Gouvernement fait ce qu'il veut : il peut ne jamais ratifier ni approuver – c'est arrivé – bien que l'autorisation ait été donnée ; il peut approuver ou ratifier en totalité ; il peut approuver ou ratifier avec des réserves.

Dans cette maison, nous avons eu autrefois un débat qui a beaucoup passionné sur la Convention européenne des droits de l'homme. Lorsque le Gouvernement a été autorisé à ratifier ce texte, il a formulé un certain nombre de réserves, dont la plus connue concerne le recours individuel, sans informer préalablement les assemblées de son intention, ce qui n'était pas très correct.

Si Mme Boumediene-Thiery nous proposait de préciser que le Gouvernement doit informer le Parlement de son intention éventuelle de formuler des réserves ou des déclarations explicatives, cela m'irait très bien. Mais j'avoue que je suis tout de même un peu gêné d'entrer dans un domaine qui n'est pas le nôtre, et de cette manière-là, car il s'agit d'un changement complet d'attribution et de répartition des compétences entre l'exécutif et le Parlement.

J'ajoute qu'aujourd'hui on informe généralement le Parlement, et cela, je le rappelle, depuis qu'Alain Poher, alors Président de la République par intérim, a décidé de lever la réserve de la France sur le droit de recours individuel.

Les réserves envisagées sont connues depuis cette date. Je rappelle à nos amis socialistes qu'à l'époque notre ancien collègue André Chandernagor avait fait à l'Assemblée nationale des déclarations très complètes et convaincantes sur ce sujet parce qu'il trouvait, comme Mme Alima Boumediene-Thiery aujourd'hui, qu'il n'était pas correct de cacher les réserves envisagées.

Tel qu'il est rédigé, cet amendement n'est pas acceptable parce qu'il conduirait, de mon point de vue, à remettre en cause l'équilibre indispensable qui prévaut sur ce sujet entre l'exécutif et le législatif.

Je conclurai en soulignant que, si le Gouvernement informe aujourd'hui généralement le Parlement de ses intentions, la matière internationale est parfois mouvante : entre le moment où le Parlement a voté l'autorisation et celui où la loi est promulguée, il peut arriver que la situation ait évolué de telle manière que le Gouvernement soit conduit à énoncer des réserves qu'il n'avait pas prévues initialement.

Mes chers collègues, j'en prendrai un exemple simple : imaginez que nous signons un accord avec un pays comme la Turquie, dont la Constitution prévoit que, dans certaines circonstances, l'armée prend le pouvoir pour rétablir ou garantir la laïcité. Il pourrait se produire des circonstances telles que le Gouvernement dirait qu'il ne veut rien signer pour le moment avec un gouvernement turc qui est présidé par le général-chef d'état-major des armées turques. Mais ce n'est qu'un exemple qui, soit dit en passant, nous en promet de belles pour le jour où la Turquie entrera dans l'Europe – mais c'est une autre histoire !

Pour toutes ces raisons, je ne voterai pas cet amendement.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 333.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** L'amendement n° 351, présenté par Mmes Boumediene-Thiery, Blandin et Voynet et MM. Desessard et Muller, est ainsi libellé :

Après l'article 24, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après l'article 53-2 de la Constitution, il est inséré un article ainsi rédigé :

« Art. ... – Dans le respect du premier alinéa de l'article 2, et sous les réserves d'interprétation résultant de la décision du Conseil constitutionnel n° 99-412 du 15 juin 1999, la République française peut ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires du Conseil de l'Europe. »

La parole est à Mme Alima Boumediene-Thiery.

**Mme Alima Boumediene-Thiery.** Puisque nous débattons des traités internationaux, je vais revenir sur la question des langues régionales. *(Exclamations sur diverses travées.)* Je vois que vous commencez déjà à bouillir, mes chers collègues ! *(Sourires.)*

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** C'est une provocation !

**Mme Alima Boumediene-Thiery.** En effet, cet amendement vise à autoriser la ratification de la Charte des langues régionales et minoritaires du Conseil de l'Europe.

Permettez-moi, tout d'abord, de trancher la question de l'impossibilité de ratifier cette Charte en raison de son incompatibilité avec la Constitution.

Je vous le rappelle, mes chers collègues, dans sa décision du 15 juin 1999, le Conseil constitutionnel a seulement émis des réserves et pointé l'incompatibilité de la Constitution avec plusieurs articles, et non avec la totalité de la Charte. Ce n'est donc pas ce texte dans son ensemble qui est contraire à notre loi fondamentale, mais seulement certaines de ses dispositions. Dans sa décision, le Conseil constitutionnel a d'ailleurs détaillé de manière claire et précise le champ de ces incompatibilités ; nous en avons déjà longuement discuté.

Dans cette décision, nulle révision de la Constitution n'est mentionnée. Je vous rappelle que modifier notre loi fondamentale pour la rendre compatible avec la Charte aurait pour effet de toucher aux principes d'unité et d'indivisibilité de la République, pour lesquels aucune révision n'est possible. Le piège était là : impossible de réviser la Constitution en vue de ratifier la Charte et, en vertu de la Constitution, impossible de ratifier la Charte !

Pourtant, les réserves émises par le Conseil constitutionnel évoquent de manière extrêmement précise les dispositions de la Charte qui sont contraires à la Constitution. Il suffit donc de prévoir que la France peut ratifier cette convention dans le respect de l'article 2 de la Constitution et des réserves émises par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 15 juin 1999. Ainsi, l'obstacle juridique, au moins, pourrait être levé, et la Charte ratifiée. En découlerait la reconnaissance encadrée des langues régionales et minoritaires – que vous avez précédemment rejetée, mes chers collègues –, dans le respect de la Constitution.

Il est vrai que je n'étais pas entièrement d'accord avec une référence aux langues régionales à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, car il existe une primauté du français. Je comprends également qu'elle pouvait gêner à l'article 2, car celui-ci concerne la souveraineté. Mais l'insérer dans le chapitre de la Constitution relatif aux traités internationaux, pourquoi pas ? *(M. Jean Desessard applaudit.)*

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** Nous avons déjà évoqué cette question au début de l'examen du présent projet de loi constitutionnelle. Les auteurs de cet amendement enfonce le clou, si j'ose dire, s'agissant d'un sujet complexe.

Je le rappelle, dans sa décision du 15 juin 1999, le Conseil constitutionnel a établi les principes qui rendent impossible une ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

Les auteurs de cet amendement soutiennent que l'on peut ratifier la Charte sous réserve de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, mais ce n'est pas vrai, car il y a contradiction entre les deux, ce qui est tout de même problématique !

En outre, comme Michel Charasse l'a souligné voilà un instant, cette disposition reviendrait à adresser une injonction au Gouvernement. Or, en ce qui concerne l'article 53 de la Constitution, on n'a jamais vu de proposition de loi autorisant la ratification d'un traité ; il s'agit toujours là, en théorie, d'une initiative du Gouvernement.

Pour toutes ces raisons, le Gouvernement émet un avis défavorable sur cet amendement.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Rachida Dati, garde des sceaux.** Mesdames, messieurs les sénateurs, s'agissant des langues régionales, le Gouvernement vous avait proposé de suivre l'Assemblée nationale, mais vous en avez décidé autrement. Ce débat a donc déjà eu lieu.

Comme nous ne sommes pas favorables à la ratification de la Charte sur les langues régionales, j'émet un avis défavorable sur cet amendement.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Pierre Bel, pour explication de vote.

**M. Jean-Pierre Bel.** Une fois n'est pas coutume, je m'exprimerai à titre personnel.

Le refus du Sénat de reconnaître les langues régionales à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution a été particulièrement mal vécu et mal compris par tous ceux qui sont attachés au patrimoine de nos territoires, à nos langues et cultures régionales. *(Marques de lassitude sur les travées de l'UMP.)*

Je suis d'accord avec Mme la garde des sceaux en ce qui concerne la référence aux langues régionales à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, mais je ne crois pas que ce qui menace le plus aujourd'hui la République soit ce petit coup de pouce qui aurait été donné à nos cultures et à nos langues ...

**M. Michel Charasse.** Cette Charte est un cheval de Troie !

**M. Patrice Gélard.** Le débat recommence !

**M. Jean-Pierre Bel.** ..., pour leur permettre d'être mieux reconnues et donc de mieux s'épanouir dans cette République dont la langue est le français.

Mes chers collègues, de temps en temps, on a bien le droit de pousser un « coup de gueule » – passez-moi l'expression –, et le mien portera sur les dispositions qui devraient figurer à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution.

Malgré l'intervention de M. le rapporteur et les contradictions qui existent effectivement entre cette proposition et la Constitution, ne serait-ce que pour faire part de mon état d'esprit, je voterai cet amendement.

**M. le président.** La parole est à M. Michel Charasse, pour explication de vote.

**M. Michel Charasse.** Je voudrais dire amicalement à Mme Alima Boumediene-Thiery que son amendement est inutile, et je vais expliquer pourquoi.

**M. Bernard Frimat.** Nous n'avons pas besoin de cours !

**M. Yannick Bodin.** Vous réglez des comptes !

**M. Michel Charasse.** Pas du tout, monsieur Bodin !

Mme Alima Boumediene-Thiery précise, fort honnêtement d'ailleurs, que la disposition qu'elle propose s'appliquera sous les réserves émises le 15 juin 1999 par le Conseil constitutionnel. Cela signifie que nous pourrions, à la limite, en vertu de cette décision, ratifier toute la Charte, sauf les dispositions déclarées non-conformes par le Conseil constitutionnel.

Or, mes chers collègues, nous pouvons déjà le faire ! Simplement, comme la Charte est un bloc – tout le monde ici connaît le droit applicable en matière de traités internationaux –, nous ne pouvons la ratifier par petits morceaux : c'est tout ou rien.

En revanche, nous pouvons transposer par la loi dans le droit français toutes les dispositions de la Charte qui ne tombent pas sous le coup de la décision du Conseil constitutionnel du 15 juin 1999, ce qui a d'ailleurs déjà été fait dans un grand nombre de domaines, notamment l'enseignement.

C'est pourquoi l'amendement n° 351, dont je reconnaissais qu'il est plus satisfaisant que la disposition qui nous venait de l'Assemblée nationale puisqu'il prévoit d'inscrire les réserves du Conseil constitutionnel dans la Constitution, est en fait inutile : nous nous trouvons déjà dans cette situation, sans avoir eu à surcharger le texte constitutionnel. (*Bravo ! sur les travées de l'UMP.*)

**M. le président.** La parole est à M. Robert Badinter, pour explication de vote.

**M. Robert Badinter.** Nous nous sommes tous déjà longuement exprimés sur ce sujet, sur lequel je me prononcerai, moi aussi, à titre personnel.

Je comprends fort bien les sentiments de notre collègue Jean-Pierre Bel. Toutefois, il faut prendre la mesure de la situation : comme l'a souligné justement Michel Charasse tout à l'heure, la décision rendue par le Conseil constitutionnel ouvre des possibilités très importantes et qui ne sont pas utilisées.

Quant à constitutionnaliser une décision du Conseil constitutionnel, j'y serai toujours hostile. Cette instance ne doit pas disposer du pouvoir constituant qui, je le répète, ne relève que du peuple et de ses représentants.

Aussi, la situation est simple : nous sommes tous partisans de l'épanouissement des langues régionales. Pour autant, les inscrire dans la Constitution serait inutile, car la loi permet déjà d'atteindre cet objectif. Et encore faudrait-il savoir où, dans la Constitution, insérer ces dispositions ! Vous le savez,

nous nous sommes donné beaucoup de mal pour trouver un article susceptible de les accueillir, et nous n'y sommes pas parvenus.

Saluons la richesse des langues régionales, veillons à leur conservation, mais ne changeons pas l'ordre constitutionnel d'une République qui, je ne cesserai jamais de le rappeler, est une et indivisible.

À l'époque où je le présidais, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion d'examiner une disposition législative qui comportait l'expression « peuple corse, composante du peuple français », et il a pris une position très claire – j'y ai veillé –, dont il n'y a pas lieu de se départir : le peuple français est composé des citoyens français, sans aucune distinction. Telle est la conception républicaine que nous devons maintenir. Il est inutile d'aller plus loin : saluons l'éclat des langues régionales, veillons à leur conservation et à leur enseignement, mais laissons la Constitution en l'état.

Comme cela a été souligné avec raison, la décision du Conseil constitutionnel rend possible le recours à la loi. Explorons ce domaine, mais n'allons certainement pas au-delà. (*Très bien ! et applaudissements sur certaines travées du groupe socialiste, ainsi que sur les travées de l'UMP.*)

**M. le président.** La parole est à M. Gérard Le Cam, pour explication de vote.

**M. Gérard Le Cam.** Je ferai quelques remarques à propos de cet amendement émanant de nos collègues de sensibilité écologiste, qui tend à inviter la République française à ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires du Conseil de l'Europe.

Notre groupe a souvent exprimé, ici et ailleurs, ses doutes et ses désaccords vis-à-vis de l'application possible de ce texte dans nos régions, notamment au sein de nos administrations, au regard de l'emploi public et des relations des citoyens avec les collectivités. S'agissant de l'usage des langues régionales, le risque est grand de voir ce qui est possible et souhaitable devenir obligatoire et contraignant.

Je rappellerai quelques éléments constitutifs de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

Le troisième considérant du préambule de cette convention stipule que « le droit de pratiquer une langue régionale ou minoritaire dans la vie privée et publique constitue un droit imprescriptible ».

L'article 7, qui porte sur les « objectifs et principes » de ce texte, énonce un certain nombre de souhaits que nous partageons pour l'essentiel ; ainsi, son *d.* évoque « la facilitation et/ou l'encouragement de l'usage oral et écrit des langues régionales ou minoritaires dans la vie publique et dans la vie privée ».

En revanche, à l'article 10, qui concerne les autorités administratives et les services publics, il est prévu :

« Dans les circonscriptions des autorités administratives de l'État dans lesquelles réside un nombre de locuteurs de langues régionales ou minoritaires qui justifie les mesures ci-après et selon la situation de chaque langue, les Parties s'engagent, dans la mesure où cela est raisonnablement possible :

« – à veiller à ce que ces autorités administratives utilisent les langues régionales ou minoritaires ; ou

« – à veiller à ce que ceux de leurs agents qui sont en contact avec le public emploient les langues régionales ou minoritaires dans leurs relations avec les personnes qui s'adressent à eux dans ces langues ; ou

« – à veiller à ce que les locuteurs de langues régionales ou minoritaires puissent présenter des demandes orales ou écrites et recevoir une réponse dans ces langues ; ou

« – à veiller à ce que les locuteurs de langues régionales ou minoritaires puissent présenter des demandes orales ou écrites dans ces langues ; ou

« – à veiller à ce que les locuteurs des langues régionales ou minoritaires puissent soumettre valablement un document rédigé dans ces langues ; »

Mes chers collègues, ces dispositions ne sont pas sans poser un certain nombre de problèmes !

Je reviens sur la formule : « dans la mesure où cela est raisonnablement possible ». Que signifie-t-elle au juste ? Allons-nous demain, à la poste, dans nos mairies, dans nos juridictions, être systématiquement appelés à utiliser des formulaires bilingues, à faire appel à un traducteur, à recruter en fonction du bilinguisme régional, ce qui serait une forme d'exclusion pour d'autres ? Personnellement, nous ne le souhaitons pas.

S'il y a de nombreuses personnes à pouvoir assumer ces fonctions bilingues, tant mieux ! S'il n'y en a pas assez, la loi que nous appelons de nos vœux devrait y remédier.

Il est certainement préférable, et de loin, d'agir concrètement en faisant adopter une loi relative aux langues régionales ou minoritaires, ainsi qu'aux langues importées au fil des mouvements migratoires de notre histoire, et surtout de militer en faveur de moyens suffisants pour répondre aux attentes justifiées de celles et ceux qui souhaitent s'exprimer, écrire...

**M. le président.** Veuillez conclure, monsieur Le Cam !

**M. Gérard Le Cam.** Je n'ai pas utilisé les cinq minutes auxquelles j'ai droit, monsieur le président !

**M. le président.** Si, vous y êtes !

**M. Gérard Le Cam...** dans la langue de leur choix, à côté de la langue française qui, elle aussi, je le rappelle, mérite toutes les attentions dans le contexte international des affaires, des échanges, des brevets, des textes officiels.

Le groupe communiste républicain et citoyen déposera donc prochainement une proposition de loi allant dans ce sens.

Enfin, nous pensons qu'il est possible d'introduire dans notre Constitution, à l'article 34, une mention relative à la conservation et au développement des langues régionales ou minoritaires. Nous avons l'intention d'y travailler dans le cadre de la navette parlementaire, afin d'aboutir à une solution qui pourrait être acceptable pour tous.

Tel est le sens de notre intervention en faveur des langues régionales ou minoritaires. Il faut trouver une issue. Nous y sommes disposés et nous souhaitons en être des acteurs volontaristes.

**M. le président.** Ce débat a déjà eu lieu trois fois ! Par conséquent, je supplie chacun de faire un effort de concision !

La parole est à M. François Fortassin, pour explication de vote.

**M. François Fortassin.** Monsieur le président, je vous promets de faire cet effort de concision. (*Ah ! sur plusieurs travées.*)

Au fond, de quoi parle-t-on ? Nous sommes pratiquement tous ici attachés aux langues régionales. Or on observe aujourd'hui qu'elles sont de moins en moins parlées. Dès lors, croyez-vous que le fait de les inscrire dans la Constitution soit de nature à en améliorer la pratique ? Certainement pas ! (*Marques d'approbation sur certaines travées de l'UMP.*)

En revanche, cher collègue Le Cam, je suis, à titre personnel, prêt à soutenir une proposition de loi destinée à donner de la vigueur à ces langues régionales.

Mais, de grâce, n'affaiblisons pas la République dans quelque domaine que ce soit, car, ne vous y trompez pas, si cet amendement était adopté, il nous faudrait demain faire face à des demandes, sans doute très minoritaires, de personnes estimant que la Constitution doit aussi être écrite en gascon, en breton, etc. ! Ainsi, un petit nombre d'individus pourraient en définitive créer une forme de désordre dont notre République n'a nul besoin ! (*MM. Jean-Pierre Fourcade et Christian Cointat applaudissent.*)

**M. le président.** La parole est à M. Dominique Mortemousque, pour explication de vote.

**M. Dominique Mortemousque.** Monsieur le président, je voudrais simplement témoigner du fait qu'en Périgord, là où j'habite, on parle l'occitan, et je vous garantis que tout se passe à merveille sans qu'il soit besoin de légiférer ! Et je vous invite tous à venir le constater lors d'une belle fête annuelle qui s'appelle la Félibrée.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 351.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

**M. le président.** L'amendement n° 231, présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Assassi, Mathon-Poinat et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Après l'article 24, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Dans le premier alinéa de l'article 52 de la Constitution, les mots :

« Le Président de la République »

sont remplacés par les mots :

« Le Premier ministre ».

La parole est à M. Robert Bret.

**M. Robert Bret.** Nous souhaitons profiter de la présente réforme de notre Constitution pour en modifier l'article 52, qui confie au Président de la République la négociation et la ratification des traités. Nous estimons en effet nécessaire de confier cette compétence au Premier ministre, ce qui est plus conforme à l'esprit parlementaire que le régime présidentiel tel qu'il ressort de la pratique de nos institutions.

La présentation de cet amendement nous fournit également l'occasion de demander au Gouvernement quelle place sa réforme est censée réserver au Premier ministre. Cette question est bien sûr également au cœur de l'article 7 de la présente réforme, mais je tenais à y revenir à ce stade du débat.

Comment pourrait-on accepter que le Président de la République puisse devenir un « super-Premier ministre » qui serait irresponsable et qui reléguerait le Premier ministre, lui responsable devant le Parlement, au rang de simple exécutant ?

Si certains parmi vous veulent supprimer la fonction de Premier ministre, nous pensons, quant à nous, que ce serait une grave erreur. Mais, après tout, l'effacement du Premier ministre au profit d'un super-Président de la République doté des pouvoirs du Premier ministre n'a-t-il pas déjà commencé avec la présente réforme constitutionnelle ?

C'est donc pour redonner un sens « primoministériel » à notre régime, plus proche de l'esprit parlementaire que nous revendiquons, que nous avons déposé cet amendement.

**M. Roland du Luart.** M. Fillon vous saura gré de ces propos !

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jean-Jacques Hyst,** *rapporteur.* Cet amendement s'inscrit dans la lignée de toute une série d'autres propositions.

C'est ainsi qu'après avoir proposé de supprimer les pouvoirs du Gouvernement en matière de détermination de la politique de la nation, on veut maintenant bouleverser les rôles respectifs du Premier ministre et du Président de la République.

La commission est bien entendu défavorable à cet amendement.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Rachida Dati,** *garde des sceaux.* Il nous est ici proposé de retirer au Président de la République l'une des prérogatives de sa fonction, à savoir la négociation et la ratification des traités, pour confier celles-ci au Premier ministre. Cela reviendrait à remettre en cause le rôle du chef de l'État dans les relations internationales, qui est quand même son domaine réservé.

**M. Didier Boulaud.** Le domaine réservé, ça n'existe pas !

**Mme Rachida Dati,** *garde des sceaux.* Peut-être, mais il s'agit tout de même du champ de compétences réservé au Président de la République.

Nous ne souhaitons pas une telle modification de la Constitution. L'ensemble du projet de loi constitutionnelle qui vous est soumis préserve les équilibres fondamentaux de la V<sup>e</sup> République. Il ne saurait modifier la répartition des compétences entre le chef de l'État et le Premier ministre.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 231.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

*(M. Adrien Gouteyron remplace M. Christian Poncelet au fauteuil de la présidence.)*

## PRÉSIDENCE DE M. ADRIEN GOUTEYRON

### vice-président

**M. le président.** L'amendement n° 232, présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Assassi, Mathon-Poinat et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Après l'article 24, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après le premier alinéa de l'article 53 de la Constitution, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Le Parlement dispose du droit d'amendement en la matière. »

La parole est à M. Robert Bret.

**M. Robert Bret.** Comme chacun le sait, la Constitution rend obligatoire une intervention législative pour certains engagements internationaux. Selon le premier alinéa de l'article 53 de la Constitution, le Gouvernement doit soumettre au Parlement « les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'État, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire ».

Il s'agit là d'une compétence d'attribution. L'association du Parlement à la conclusion des traités internationaux n'est donc obligatoire que pour la ratification de la catégorie de traités visée à l'article 53, laquelle fait l'objet d'une interprétation stricte de la part de l'exécutif.

En outre, nous regrettons que l'intervention du Parlement demeure purement formelle et strictement encadrée. En effet, l'article 53 de la Constitution ne détaille pas les modalités de l'intervention parlementaire en matière d'autorisation des traités internationaux. En réalité, la faible marge de manœuvre du Parlement tient à l'initiative gouvernementale, dont ces lois résultent, ainsi qu'aux limitations spécifiques du droit d'amendement parlementaire dont elles font l'objet.

L'intervention du Parlement, dans le cadre de l'article 53, consiste formellement en une simple autorisation. La loi se borne à autoriser le Président de la République à ratifier l'engagement en cause.

Le projet de loi d'autorisation ne saurait être confondu avec l'engagement lui-même. Quant à l'autorisation parlementaire de ratification ou d'approbation, elle ne concerne que l'engagement international proprement dit, et non pas les textes susceptibles de l'accompagner lors de l'approbation ou de la ratification, notamment les déclarations interprétatives.

Le Parlement, mes chers collègues, n'a donc pas le droit de se prononcer sur les termes de l'engagement. Le Parlement vote une loi d'autorisation qui n'édicte pas de norme. Sa nature est simplement « permissive ».

Nous considérons que le rôle limité du Parlement lors de la conclusion d'un traité ou accord international, symbolisée par l'exclusion de son droit d'amendement est tout simplement inacceptable. En effet, le droit d'amendement étant, sous la V<sup>e</sup> République, l'une des prérogatives parlementaires les plus précieuses, nous souhaitons qu'il s'applique aussi dans le cadre de l'article 53 de la Constitution.

À l'heure actuelle, non seulement le droit d'initiative parlementaire n'existe pas, mais le Parlement ne dispose pas du droit d'amendement, tant en ce qui concerne des dispositions du traité soumis à autorisation de ratification qu'à l'égard des dispositions du projet de loi d'autorisation.

L'interdiction du droit d'amendement en la matière s'expliquerait par le souci de préserver les compétences de l'exécutif et d'éviter une modification unilatérale de l'engagement international, qui conduirait à devoir rouvrir la négociation. Autrement dit, mes chers collègues, le Parlement se trouve dans l'incapacité de modifier et d'améliorer tout texte signé par le Président de la République.

La justification contestable de l'irrecevabilité de principe des amendements parlementaires repose également sur la nature de la compétence : une compétence d'attribution, reconnue au Parlement par le premier alinéa de l'article 53 de la Constitution du 4 octobre 1958.

Pour notre part, nous considérons que ces arguments traditionnellement opposés au droit d'amendement du Parlement en la matière ne sont pas convaincants.

Aussi, pour toutes ces raisons, nous vous invitons, mes chers collègues, à voter cet amendement afin de renforcer les compétences de notre Parlement en matière d'autorisation de ratification d'un traité international, en supprimant les limitations spécifiques du droit d'amendement parlementaire à la catégorie de traités visée à l'article 53 de la Constitution.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Il n'est pas concevable que le Parlement puisse modifier par voie d'amendement les clauses d'un accord international signé par la France.

C'est la raison pour laquelle la commission est défavorable à cet amendement.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Rachida Dati, garde des sceaux.** Cet amendement vise à permettre l'exercice du droit d'amendement lors de la discussion d'un projet de loi autorisant la ratification d'un traité.

Je rappellerai qu'en la matière la loi a un seul objet : donner une autorisation à l'exécutif à un moment où le traité a déjà été négocié et signé. Par conséquent, le Parlement ne peut répondre que par oui ou par non.

Cet amendement tend à amender le traité, ce qui revient en fait à rouvrir la négociation d'un traité déjà signé ; or cela n'est pas possible.

Le Gouvernement est donc défavorable à cet amendement.

**M. le président.** La parole est à M. Robert Bret, pour explication de vote.

**M. Robert Bret.** Madame le garde des sceaux, les prérogatives gouvernementales ne sauraient empêcher l'exercice par le Parlement des compétences qui lui sont attribuées par la Constitution dans le domaine législatif.

Or une loi d'autorisation faisant partie du domaine législatif, son amendement ne peut subir d'autres restrictions que celles qui résultent de la délimitation du domaine législatif ou de dispositions restreignant expressément le droit d'amendement au sein même du domaine législatif.

Aussi, madame le garde des sceaux, comme toute loi ordinaire et conformément au principe posé par le premier alinéa de l'article 44 de la Constitution, la loi relative à la ratification des traités doit-elle, au départ, être constitutionnellement considérée comme susceptible, en principe, d'être amendée par les parlementaires dès lors que les deux conditions habituelles sont réunies.

Il s'agit là d'une question de fond et pas seulement d'une interprétation. D'ailleurs, de nombreux constitutionnalistes ont admis ce principe.

**MM. Jean-Jacques Hyest, rapporteur, et Patrice Gélard.** Ah oui ? Lesquels ?

**M. Robert Bret.** Je pense au professeur de droit international Luc Saïdj, par exemple.

**M. le président.** La parole est à M. Michel Charasse, pour explication de vote.

**M. Michel Charasse.** Vraiment, c'est incroyable ! Le Parlement ne participe pas à la négociation et le traité qui lui arrive est un traité signé, ayant obtenu l'accord de toutes les parties !

Si le Parlement décide de modifier le traité par voie d'amendement, automatiquement, nos partenaires risquent de se rebiffer ! Par conséquent, il n'y a plus de traité ; la négociation est relancée, et peut-être faudra-t-il envoyer le corps expéditionnaire pour les obliger à plier ! (*Sourires sur les travées de l'UMP*)

**M. Robert Bret.** Ma question s'adressait à Mme le garde des sceaux, pas à vous, monsieur Charasse. Vous pouvez, si vous le désirez, aller vous asseoir au banc du Gouvernement pour me répondre ! (*Sourires sur les travées du groupe CRC.*)

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 232.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

**M. le président.** L'amendement n° 233, présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Assassi, Mathon-Poinat et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Après l'article 24, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Dans l'article 54 de la Constitution, après les mots : « soixante sénateurs », sont insérés les mots : « ou par un groupe parlementaire ».

La parole est à M. Robert Bret.

**M. Robert Bret.** Le contrôle de constitutionnalité des engagements internationaux prévu à l'article 54 de la Constitution de 1958 est de nature facultative. Il ne constitue pas une obligation juridique préalable à toute ratification d'engagement international par le Président de la République. L'intervention du Conseil constitutionnel dépend d'une initiative discrétionnaire des autorités de saisine, donc, en pratique de leur volonté politique.

Si la reconnaissance aux parlementaires du droit de saisine du Conseil constitutionnel sur le fondement de l'article 54 de la Constitution était censée garantir l'intervention de cette instance dans la phase préalable à la ratification des engagements communautaires, force est de le constater que, en pratique, cette saisine relève pour l'essentiel de la volonté politique de l'exécutif.

Rappelons-nous : le droit de saisine directe du Conseil constitutionnel sur le fondement de l'article 54 par soixante députés ou soixante sénateurs a été institué à l'occasion de la révision constitutionnelle de 1992, rendue nécessaire par la déclaration d'inconstitutionnalité du traité de Maastricht. Il s'agissait d'une excellente réforme, car elle a permis à l'opposition de contester devant le Conseil constitutionnel la validité des conventions internationales au regard du droit constitutionnel interne.

Cependant, en pratique, l'extension du droit de saisine du Conseil constitutionnel aux parlementaires n'a pas remis en cause le primat de la volonté politique des autorités de l'exécutif. Celle-ci reste la donnée essentielle de la saisine de la haute juridiction.

C'est la raison pour laquelle nous vous invitons aujourd'hui à élargir à un groupe parlementaire la faculté de saisir le Conseil constitutionnel sur le fondement de l'article 54, afin de permettre à l'opposition de réellement contester devant le Conseil constitutionnel la validité des conventions internationales.

À nos yeux, élever chaque groupe parlementaire au rang d'autorité de saisine du Conseil constitutionnel, dans le cadre de l'article 54 de la Constitution, contribuerait au renforcement effectif des prérogatives du Parlement.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Dans quelques instants, nous allons, je le pense, instituer l'exception d'inconstitutionnalité, qui permettra à un particulier d'invoquer l'inconstitutionnalité de la loi devant le juge.

Dès lors, puisqu'on évoque les droits spécifiques des groupes d'opposition ou minoritaires, la commission a estimé souhaitable d'ouvrir le droit de saisine, dans le cadre du contrôle de constitutionnalité *a priori*, non seulement à soixante députés ou soixante sénateurs, mais également à un groupe parlementaire.

C'est pourquoi la commission a émis un avis favorable sur cet amendement.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Rachida Dati, garde des sceaux.** Une telle proposition n'est pas dénuée d'intérêt. Nous en avons d'ailleurs déjà discuté. Ce dispositif s'inscrirait effectivement dans la perspective de la reconnaissance de nouveaux droits aux groupes parlementaires minoritaires.

Toutefois, cette idée peut difficilement être retenue dans la mesure où la notion de « groupe parlementaire » – je pense notamment au nombre minimal de membres requis – est définie par le règlement intérieur de chaque assemblée : elle n'est donc pas nécessairement identique dans les deux assemblées et peut, au demeurant, évoluer au fil du temps ; nous le voyons bien au Sénat.

Il n'est pas souhaitable qu'une prérogative aussi importante pour une relation avec les États tiers puisse ainsi fluctuer au gré de considérations totalement étrangères à son exercice.

En outre, le droit de saisir le Conseil constitutionnel est un droit personnel, exercé par chaque parlementaire, et non un droit collectif. Puisque ce droit est reconnu par la Constitution, il revient à celle-ci de fixer le nombre de parlementaires qui doivent se mettre d'accord pour l'exercer.

Par conséquent, le Gouvernement émet un avis défavorable sur cet amendement.

**M. le président.** La parole est à M. Michel Mercier, pour explication de vote.

**M. Michel Mercier.** Pour ma part, je partage l'avis de M. le rapporteur.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** L'avis de la commission des lois !

**M. Michel Mercier.** Effectivement, monsieur le rapporteur. Il s'agit bien de l'avis de l'ensemble de la commission des lois.

Madame le garde des sceaux, à mon sens, en matière de contrôle de constitutionnalité, la voie de l'action est toujours préférable à la voie de l'exception.

Dès lors que l'on va généraliser, et j'y suis favorable, l'exception d'inconstitutionnalité, ce qui risque de susciter une série de contentieux très longs, je ne comprendrais pas qu'on refuse à un groupe parlementaire le droit de saisir le Conseil constitutionnel. En effet, cette dernière procédure est plus courte, moins susceptible d'encombrer les tribunaux et elle permet d'obtenir un résultat plus rapidement.

La primauté des traités sur les lois internes étant déjà affirmée dans la Constitution, si l'on ajoute aujourd'hui la reconnaissance de l'exception d'inconstitutionnalité, plus rien ne justifie désormais de refuser la voie de l'action à un groupe parlementaire.

C'est la raison pour laquelle je voterai cet amendement.

**M. Michel Charasse.** Très bien !

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Pierre Fourcade, pour explication de vote.

**M. Jean-Pierre Fourcade.** Monsieur le président, madame le garde des sceaux, mes chers collègues, même si je suis navré de ne pas suivre la commission, je voterai contre cet amendement.

Jadis, le gouvernement auquel je participais a fait adopter la loi constitutionnelle du 29 octobre 1974 portant révision de l'article 61 de la Constitution, qui a ouvert la saisine du Conseil constitutionnel à soixante députés ou à soixante sénateurs. Cela a été une très grande réforme et elle a été largement appliquée puisque la constitutionnalité d'un certain nombre de textes a ainsi pu, dans des circonstances variées, être vérifiée.

Le progrès qui est aujourd'hui envisagé consiste à admettre l'exception d'inconstitutionnalité pour les lois qui n'auraient pas fait l'objet de vérifications par le Conseil constitutionnel.

La notion de « groupe parlementaire » est, me semble-t-il, actuellement trop imprécise. Comme nous l'avons souligné tout à l'heure, il y a les groupes qui déclarent appartenir à la majorité, ceux qui déclarent appartenir à l'opposition et les autres, qui n'appartiennent ni à la majorité ni à l'opposition et qui se définissent comme minoritaires.

Je préfère m'en tenir au texte constitutionnel actuel, à savoir la saisine par soixante sénateurs ou par soixante députés. Saisir le Conseil constitutionnel est une démarche sérieuse, qui nécessite d'avoir de vrais motifs, de vrais griefs. Je ne pense pas qu'il faille ouvrir cette possibilité à l'ensemble des groupes politiques.

**M. le président.** La parole est à M. Bernard Frimat, pour explication de vote.

**M. Bernard Frimat.** Pour notre part, nous voterons cet amendement.

À nos yeux, il y a effectivement une incohérence. Alors que l'on évoque le pluralisme et la reconnaissance de droits spécifiques pour les groupes appartenant à l'opposition ou pour les groupes minoritaires, nous risquons de nous retrouver dans une situation curieuse si l'exception d'inconstitutionnalité est adoptée. En effet, dans cette hypothèse, certains parlementaires ne pourront pas saisir le Conseil constitutionnel par voie d'action en tant que membres d'un groupe d'une assemblée, mais ils pourront le saisir par voie d'exception en tant que citoyens, à condition que leur requête passe par un filtre, la Cour de cassation ou le Conseil d'État.

À partir du moment où l'on ouvre l'exception d'inconstitutionnalité, ce que nous souhaitons, il me semble normal que la totalité des groupes parlementaires puissent bénéficier du droit de saisine.

Qu'il faille des motifs sérieux pour saisir le Conseil constitutionnel, j'en suis convaincu. Mais je n'imagine pas que le seul fait d'avoir moins de soixante membres empêche des groupes parlementaires de motiver de manière rigoureuse leurs requêtes auprès des sages. Ceux qui pensent

le contraire devraient aller au bout du raisonnement : un groupe parlementaire de moins de soixante membres ne devrait pas non plus intervenir en séance, car l'argumentation de ses membres n'a pas la moindre valeur...

En réalité, puisque nous voulons reconnaître des droits aux groupes minoritaires, nous avons là l'occasion de faire des travaux pratiques, non pas dans les règlements des assemblées, mais dans la Constitution.

Par conséquent, je suis très favorable à cet amendement.

**M. le président.** La parole est à M. Hugues Portelli, pour explication de vote.

**M. Hugues Portelli.** Si vous le permettez, monsieur le président, je souhaite simplement apporter un élément d'information.

Je le rappelle, la révision constitutionnelle qui a introduit la saisine du Conseil constitutionnel par soixante députés ou soixante sénateurs pour vérifier la conformité des traités à la loi fondamentale a été adoptée en 1992, à l'occasion de la ratification du traité de Maastricht. D'ailleurs, c'est le Sénat qui avait imposé cette condition.

Cela étant, je trouve l'amendement de nos collègues excellent, et je le voterai.

**M. le président.** La parole est à M. Michel Charasse, pour explication de vote.

**M. Michel Charasse.** Je crois qu'il y a un argument, parmi tous ceux qui ont été développés, qui mérite la plus grande attention.

Le très gros avantage de cet amendement, que je voterai, et je remercie M. Bret et ses amis d'avoir émis cette suggestion, c'est non seulement de permettre à tous les groupes de saisir le Conseil constitutionnel, mais aussi d'avoir une réponse à une question posée, vraisemblablement soulevée au moment des débats de ratification ou d'autorisation, dans le mois qui suit, plutôt que d'attendre des années que toutes les juridictions de France et de Navarre se soient bien chamaillées dans tous les sens pour finalement aller, au titre de l'exception d'inconstitutionnalité, devant le Conseil constitutionnel. Donc, c'est un avantage formidable !

Quant à dire qu'un « petit groupe », parce qu'il a moins de soixante membres, n'est pas capable de faire un recours comme un groupe de soixante... Je ne veux pas solliciter Robert Badinter, parce que c'est un homme discret et délicat, contrairement à moi (*Sourires*), mais on lit souvent beaucoup de recours qui ne sont pas d'une qualité telle que nous puissions affirmer ici qu'il faut être au moins soixante pour ne pas écrire n'importe quoi ! (*Rires*.)

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 233.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi constitutionnelle, après l'article 24. (*Les sénateurs du groupe socialiste applaudissent ceux du groupe CRC.*)

**M. Bernard Frimat.** Ça s'arrose !

**M. le président.** L'amendement n° 71 rectifié, présenté par MM. Portelli, Gélard, Lecerc, Béteille et de Richemont, est ainsi libellé :

Après l'article 24, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après l'article 55 de la Constitution, il est inséré un article ainsi rédigé :

« Art. ... – Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction relevant du Conseil d'État

ou de la Cour de cassation, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux engagements internationaux que la France a souscrits, la juridiction doit surseoir à statuer et soumettre au Conseil d'État ou à la Cour de cassation l'examen du moyen soulevé si celui-ci n'apparaît pas manifestement infondé.

« Si la conformité d'une disposition législative aux engagements internationaux de la France donne lieu à une divergence d'interprétation entre le Conseil d'État et la Cour de cassation, les parties au litige peuvent saisir le Conseil constitutionnel.

« Si le Conseil constitutionnel décide que la disposition législative est contraire aux engagements internationaux de la France, celle-ci est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision.

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

La parole est à M. Hugues Portelli.

**M. Hugues Portelli.** Au moment où le constituant se penche sur la modernisation du contrôle de constitutionnalité, en envisageant d'introduire le contrôle *a priori* sous la forme de l'exception d'inconstitutionnalité, soulevée à l'occasion d'un litige par l'une des parties au procès, une autre question apparaît, celle du contrôle de « conventionnalité », c'est-à-dire de la conformité de la loi française aux engagements internationaux souscrits par la France.

La supériorité des traités sur les lois enjoint à toutes les juridictions d'écarter une disposition législative contraire à un traité ou au droit dérivé de celui-ci, conformément à la jurisprudence issue de la décision du Conseil constitutionnel du 15 janvier 1975 sur la loi relative à l'interruption volontaire de la grossesse.

Depuis plus de trente ans, les juridictions françaises ont l'habitude d'écarter, à l'occasion de tout type de litige, l'application d'une loi qu'elles considèrent comme contraire à un traité ou à son droit dérivé.

En fait, le problème est réglé pour le droit de l'Union européenne puisque tout le contentieux est unifié sous l'autorité de la Cour de justice des Communautés européennes.

En revanche, le problème demeure pour le droit international, comme par exemple les conventions de l'Organisation internationale du travail, l'OIT, ou pour le droit du Conseil de l'Europe – je pense notamment à la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales –, avec un système diffus, qui manque de régulation, les juridictions suprêmes étant éventuellement saisies pour avis par le juge de base.

Du fait de la jurisprudence récente du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État, le problème est aujourd'hui plus compliqué et risque de l'être davantage si la révision constitutionnelle introduit l'exception d'inconstitutionnalité.

Sous couvert du contrôle du respect de l'application de l'article 88-1 de la Constitution, c'est-à-dire de la transposition d'une directive communautaire, le Conseil constitutionnel opère une fusion du contrôle de conventionnalité, puisqu'il vérifie si la loi de transposition est conforme à la directive, et du contrôle de constitutionnalité, puisqu'il vérifie si la directive respecte le bloc de constitutionnalité de la République française.

Cette jurisprudence récente – elle date de 2006 –, rejointe l’an dernier par le Conseil d’État, ajoute à la confusion. N’importe quelle juridiction peut aujourd’hui exercer un contrôle de conventionnalité d’une loi ou d’un règlement, mettant le droit français dans une situation de précarité permanente.

Dans le système actuel, le contrôle de constitutionnalité n’est que la roue de secours du contrôle de conventionnalité et n’intervient qu’à la marge. Si l’exception d’inconstitutionnalité est introduite demain, elle restera marginale, car, dans un procès réel, les parties qui soulèveront concomitamment l’exception d’inconventionnalité et l’exception d’inconstitutionnalité préféreront jouer la première, qui est plus facile d’usage et de résultat. Mais qu’en sera-t-il si, un jour, une loi est écartée pour inconventionnalité, alors qu’elle est déclarée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel ? Quelle sera, alors, l’autorité des décisions de ce dernier ?

L’amendement qui vous est proposé répond à plusieurs objectifs.

Premièrement, il vise à instituer un mode de régulation globale du contrôle de conventionnalité, laissant le juge saisi trancher lorsque la question posée est sans ambiguïté, mais lui enjoignant de renvoyer à la juridiction suprême de son ordre, Cour de cassation ou Conseil d’État, lorsqu’un sérieux problème d’interprétation se pose.

Deuxièmement, il permet d’assurer une coordination entre le contrôle de constitutionnalité et le contrôle de conventionnalité, en confiant au Conseil constitutionnel le soin de trancher en dernier ressort d’éventuels conflits de jurisprudence, tout en laissant le Conseil d’État et la Cour de cassation réguler la jurisprudence dans leur ordre de juridiction respectif.

Troisièmement, il renforce la sécurité juridique en imposant la même sanction dans les deux cas – l’abrogation de la loi –, en fondant constitutionnellement les deux procédures sur une base égalitaire – les articles 55 et 88-1 de la Constitution – et en tentant d’introduire un peu de cohérence dans la hiérarchie des normes juridiques.

Mes chers collègues, certains d’entre vous jugent cette introduction prématurée. Je crains malheureusement qu’en cas de report à des jours meilleurs, elle n’advienne trop tard. Les juridictions auront pris définitivement l’habitude, tout comme les justiciables, d’utiliser d’abord la procédure de l’exception d’inconventionnalité.

Dès lors, même si elle est introduite, l’exception d’inconstitutionnalité deviendra marginale, sauf à ce que le Conseil constitutionnel, pour survivre, la fusionne avec l’exception d’inconventionnalité, ce qu’il a déjà commencé à faire.

**M. le président.** Quel est l’avis de la commission ?

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** Le professeur Portelli nous conduit vers des sommets ! (*Sourires.*)

**Un sénateur du groupe socialiste.** Absolument !

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** Cet amendement vise à réserver le contrôle de conventionnalité aux juridictions suprêmes et, en cas de divergence d’interprétation entre elles, au Conseil constitutionnel.

Selon la commission des lois, ces dispositions appellent certaines réserves.

D’abord, le contrôle de conventionnalité s’est progressivement acclimaté en France et semble fonctionner correctement, le Conseil d’État et la Cour de cassation assurant, chacun de son côté, l’homogénéité des jurisprudences des

juridictions du premier degré. La disposition n’ouvrirait pas de droit nouveau au justiciable et risquerait au contraire de ralentir le traitement du dossier.

Ensuite, et c’est sans doute le défaut majeur de l’amendement, il n’est pas précisé comment s’articulerait le rôle du Conseil constitutionnel avec les juridictions supranationales – Cour européenne des droits de l’homme, Cour de justice des Communautés européennes – qui peuvent, dans certains cas, être saisies directement par le justiciable ou par les juridictions. Comme le relevait d’ailleurs le rapport du comité présidé par Édouard Balladur, si le Conseil constitutionnel ne s’opposait pas à l’application d’une loi qu’il jugerait compatible avec un engagement international mais que cette interprétation devait être démentie par une juridiction internationale, les juges français se trouveraient dans une situation délicate dès lors qu’ils sont tenus par l’article 62 de la Constitution de se conformer à la chose jugée par le Conseil constitutionnel. Inversement, si le Conseil constitutionnel estimait cette loi incompatible avec un engagement international, le Gouvernement et le Parlement n’auraient aucun moyen de surmonter les effets de cette abrogation, à moins de réviser ou de dénoncer leur engagement international, ce qui paraît hautement improbable.

Notre commission juge plus prudent, en l’état, d’en rester aux termes du projet de loi constitutionnelle, quitte à faire ensuite évoluer le système à la lumière de l’expérience de la mise en œuvre du contrôle de constitutionnalité par voie d’exception.

La préoccupation de la commission concerne l’articulation de ce droit avec les recours directs, notamment devant la Cour européenne des droits de l’homme. Imaginez que le Conseil constitutionnel décide que la disposition est conforme à la Convention européenne des droits de l’homme ; il serait toujours possible, une fois que toutes les voies de recours sont épuisées, de saisir directement la Cour européenne et, si celle-ci ne partageait pas l’opinion du Conseil constitutionnel, nous nous trouverions devant une impossibilité.

C’est pourquoi je recommande la plus extrême prudence dans ce domaine. Je reconnais que la question a fait l’objet de nombreux débats ces dernières années. Le Conseil d’État et la Cour de cassation, qui étaient quelque peu réticents, l’ont maintenant parfaitement admis. De nombreux arrêts ont été étudiés...

**M. Michel Charasse.** L’arrêt Jacques Vabre !

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** Bref, la commission n’a pas souhaité donner un avis favorable et a demandé le retrait de cet amendement.

**M. le président.** Quel est l’avis du Gouvernement ?

**Mme Rachida Dati, garde des sceaux.** Monsieur Portelli, vous voulez en fait obliger les juges du fond à renvoyer à la Cour de cassation ou au Conseil d’État toute question de compatibilité entre une loi et un traité qui ne serait pas manifestement infondée.

Une telle disposition paraît difficilement praticable au niveau des juridictions, dans la mesure où il est très fréquent, en particulier en première instance, qu’une partie invoque la contrariété entre une loi et un traité. La possibilité pour un juge d’examiner la compatibilité d’une loi avec un traité international existe depuis trente-trois ans dans l’ordre judiciaire et depuis dix-neuf ans dans l’ordre administratif.

À tout moment, lorsque se présente une question sensible, le juge du fond peut demander un avis à la Cour de cassation ou au Conseil d'État, et les voies de recours peuvent être exercées.

La saisine quasi automatique du Conseil d'État ou de la Cour de cassation constituerait une lourdeur de procédure supplémentaire pour les avocats et les justiciables ; elle provoquerait par ailleurs l'engorgement de ces juridictions, compte tenu du nombre très important d'affaires. Ainsi, en particulier, dans le contentieux des reconduites à la frontière, la compatibilité avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme est systématiquement invoquée.

**M. Michel Charasse.** Eh oui !

**Mme Rachida Dati, garde des sceaux.** Quant à l'abrogation d'une disposition législative qui serait contraire à un engagement international, elle ne s'impose pas toujours puisque l'engagement en cause peut être un traité bilatéral, par exemple en matière d'extradition. Dans un tel cas, la loi peut tout à fait continuer à s'appliquer avec d'autres États.

Il peut également s'agir d'une incompatibilité entre un traité et une loi. Mais, si la loi est abrogée et que le traité vient à être modifié, voire supprimé, on perd le bénéfice de la loi. L'avantage de ce type de procédure, notamment pour les justiciables, ne me paraît donc pas avéré.

Le Conseil constitutionnel n'est pas toujours le mieux placé pour trancher ce type de questions. Lorsqu'il s'agit, par exemple, d'un problème de compatibilité avec la Convention européenne des droits de l'homme, le dernier mot appartient logiquement à la Cour de Strasbourg et non au Conseil constitutionnel.

Telles sont les raisons pour lesquelles nous sommes totalement défavorables à cet amendement.

**M. le président.** La parole est à M. Robert Badinter, pour explication de vote.

**M. Robert Badinter.** Rendons témoignage à notre excellent collègue Portelli : la question n'est pas simple ! Et je le remercie de l'avoir soulevée.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Moi aussi !

**M. Robert Badinter.** Cela étant dit, nous allons enfin franchir le cap de l'exception d'inconstitutionnalité, instrument indispensable de protection des droits des citoyens que, depuis vingt ans, nous souhaitons voir créé. Alors, je vous le dis franchement, il me paraît prématuré d'aller vers une dimension nouvelle, celle de l'exception d'inconstitutionnalité, et d'assigner cette tâche au Conseil constitutionnel.

Nous sommes aujourd'hui, avec l'ensemble des États de l'Union européenne, dans une situation d'une complexité juridique extraordinaire, comme j'ai eu l'occasion de le constater en œuvrant, au sein de la Convention sur l'avenir de l'Europe, sur le projet de Constitution européenne.

En effet, nous avons non seulement des ordres nationaux, mais aussi des ordres européens. De surcroît, s'agissant des ordres européens – et j'utilise le pluriel à dessein –, nous avons l'ordre normatif, l'espace conventionnel, qui a pour régulateur la Cour de Strasbourg, et l'autre espace, qui a pour régulateur la Cour de Luxembourg.

Le fait que les mêmes droits fondamentaux soient définis dans des instruments différents, avec des juridictions suprêmes internationales pour en déterminer le contenu, ne

préviendra pas l'inévitable problème de la divergence entre les solutions apportées par ces deux ordres juridictionnels et conventionnels.

À l'heure actuelle, il convient de poursuivre la réflexion sur un problème clé : comment parvenir, dans un monde juridique que je qualifierai de « multipolaire », à une unité d'interprétation ? Ce serait très facile si nous avions un système fédéral pour l'Union européenne ; ce serait beaucoup plus difficile en ce qui concerne l'ordre européen conventionnel de Strasbourg.

Je rappellerai simplement à notre ami Portelli la phrase qu'Edgar Faure se plaisait à dire : « On a toujours tort d'avoir raison trop tôt. » En cet instant, vous ouvrez les voies qui sont celles de l'avenir, mais je dois vous dire très franchement, et à regret, que voter un tel amendement dans le cadre du présent débat me paraît prématuré. C'est pourquoi je suivrai la position de la commission.

**M. le président.** Monsieur Portelli, l'amendement n° 71 rectifié est-il maintenu ?

**M. Hugues Portelli.** Non, je le retire, monsieur le président, puisque, visiblement, il ne sert à rien de le maintenir.

M. Badinter est tout à fait fondé à dire que nous sommes actuellement dans une situation d'incertitude juridique. Il n'en demeure pas moins que, l'Union européenne reconnaissant la juridiction de la Cour européenne des droits de l'homme, celle-ci va se trouver au sommet du système juridictionnel européen en matière de droits fondamentaux.

Nombreux sont ceux qui, au Conseil d'État ou dans les instances gouvernementales, estiment qu'il faut protéger le Conseil constitutionnel. À cet égard, je rappellerai simplement que le Conseil constitutionnel a déjà été « condamné » par la Cour européenne des droits de l'homme pour une validation législative. Et il y aura d'autres cas ! Ne croyez pas que nous préserverons les juridictions suprêmes françaises : elles seront, une fois pour toutes, sous l'autorité des juridictions européennes.

De même, personne n'a bougé, voilà quelques mois, quand un simple conseil de prud'hommes a annulé une loi votée par le Parlement en matière de droit du travail en la déclarant contraire à une convention de l'OIT. Je souhaite bien du plaisir au Gouvernement, à l'avenir !

**M. Jean Desessard.** Moi aussi ! (*Sourires.*)

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Il faut que le parquet fasse son travail !

**M. Hugues Portelli.** J'ai peut-être eu raison trop tôt, mais je crains que vous n'ayez tort trop tard !

**M. le président.** L'amendement n° 71 rectifié est retiré.

#### Article additionnel avant l'article 25

**M. le président.** L'amendement n° 321 rectifié, présenté par M. Badinter et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Avant l'article 25, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Dans la Constitution, les mots : « Conseil constitutionnel » sont remplacés par les mots : « Cour constitutionnelle ».

La parole est à M. Robert Badinter.

**M. Robert Badinter.** Cet amendement tend à mettre le droit en accord avec le fait.

Le Conseil constitutionnel, né voilà cinquante ans, a beaucoup changé depuis. En particulier depuis la réforme de 1974 prévoyant la saisine par les parlementaires, l'institution n'a plus rien à voir avec celle qui avait été conçue en 1958, qui n'avait guère rendu plus d'une dizaine de décisions en douze ans.

Aujourd'hui, le Conseil constitutionnel est une institution juridictionnelle dont les décisions s'imposent à toutes les autorités de l'État, notamment aux autorités judiciaires. J'ai ici le recueil de ses grandes décisions, et encore celui-ci ne date-t-il que de 2000 ! (*L'orateur brandit un épais volume.*) Il existe une jurisprudence du Conseil constitutionnel, une doctrine sur les arrêts du Conseil constitutionnel, des commentaires sur la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Celui-ci est donc à l'origine de tout un corpus juridique.

Pourquoi, dès lors, conserver une dénomination « décevante » ? C'est un paradoxe de notre pays, où, dit-on, la raison trouve volontiers son foyer – je n'en suis d'ailleurs pas toujours sûr. À cet égard, croyez-moi, il n'est guère raisonnable de dénommer « conseil » une institution qui rend des décisions juridictionnelles et qui, de surcroît, n'a le droit de donner des conseils ni au Gouvernement ni au Parlement ! C'est ce qui avait été répondu à M. Chaban-Delmas lorsqu'il avait sollicité, en son temps, le Conseil constitutionnel. Le rôle de conseil incombe au Conseil d'État.

Je comprends que le Conseil d'État, mi-conseil, mi-juge, conserve la dénomination de « conseil », mais celle-ci n'a véritablement pas lieu d'être pour le Conseil constitutionnel.

Au moment où nous allons mettre à la disposition des citoyens, via l'exception d'inconstitutionnalité, la possibilité de faire respecter les droits fondamentaux par le Conseil constitutionnel, cette dénomination n'a tout simplement pas de sens !

En tant que président du Conseil constitutionnel, j'ai eu l'occasion de me rendre dans de nombreux pays et de recevoir plusieurs délégations étrangères. J'ai en effet été conduit à donner des conseils à des pays accédant à la démocratie et qui voulaient créer une juridiction constitutionnelle. Mes interlocuteurs me demandaient régulièrement si notre juridiction délivrait des conseils. Je répondais invariablement : « Non, nous rendons des décisions juridictionnelles ». Dès lors, me demandait-on, pourquoi ne nommez-vous pas votre instance « cour constitutionnelle » ?

En effet, il n'y a pas une instance de contrôle de constitutionnalité en Europe – pas seulement au sein de l'Union européenne, mais parmi la totalité des États membres du Conseil de l'Europe – qui porte une autre dénomination que celle de Cour constitutionnelle ou de Tribunal constitutionnel.

Je demande simplement de reconnaître que, cinquante ans après sa création, il vaut mieux dire les choses telles qu'elles sont aujourd'hui. Par conséquent, notre haute juridiction doit porter sa véritable dénomination, celle de Cour constitutionnelle. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*)

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** La commission a été convaincue par l'argumentation de M. Badinter. En effet, la dénomination actuelle de « Conseil constitutionnel » ne rend pas vraiment compte du rôle de cette institution, dont la vocation est juridictionnelle.

En outre, la désignation de « cour constitutionnelle » a été retenue dans presque toutes les grandes démocraties occidentales.

La commission a donc émis un avis favorable.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Rachida Dati, garde des sceaux.** Monsieur Badinter, vous soulignez à juste titre le rôle juridictionnel du Conseil constitutionnel. Ce mouvement s'est d'ailleurs dessiné à partir de 1971. Mais le Conseil constitutionnel n'est pas qu'une juridiction. Il fait partie des pouvoirs publics et conserve un rôle de conseil auprès d'autres institutions. (*M. Robert Badinter manifeste son étonnement.*) Il remplit ce rôle en cas d'exercice des pouvoirs de crise. D'ailleurs, le présent projet de loi accroît l'importance de son intervention en la matière avec le renforcement de l'encadrement de l'article 16 de la Constitution.

Il remplit également ce rôle pour les votations. Il est ainsi consulté par le Gouvernement sur l'organisation de l'élection présidentielle, en vertu de la loi du 6 novembre 1962. C'est également le cas pour l'organisation des opérations référendaires. Certaines de ses compétences sont même de nature administrative puisqu'il désigne des délégués et établit la liste des candidats à l'élection présidentielle.

La révision constitutionnelle accroîtra les pouvoirs juridictionnels du Conseil constitutionnel, mais le Conseil constitutionnel n'est pas une juridiction comme une autre. C'est une institution originale qui joue un rôle capital dans l'équilibre des pouvoirs constitutionnels.

C'est pourquoi le Gouvernement préfère conserver la dénomination actuelle, qui marque mieux l'originalité de cette institution.

**M. le président.** La parole est à M. Robert Badinter, pour explication de vote.

**M. Robert Badinter.** On croit rêver ! Ne parlons pas, s'il vous plaît, du rôle du Conseil constitutionnel à propos de l'article 16 : personne ne pense aujourd'hui que cette disposition sera à nouveau utilisée.

Vous évoquez des fonctions de conseil, madame le garde des sceaux. La Cour de cassation, *a fortiori* le Conseil d'État, et beaucoup d'autres cours suprêmes remplissent des fonctions que l'on qualifie d'annexes. Autrement dit, au nom de ce qui est accessoire, vous refusez de tirer les conséquences du principe. Ce n'est pas possible !

La fonction du Conseil constitutionnel, telle que tout le monde la perçoit et au moment même où nous allons insérer dans notre droit l'exception d'inconstitutionnalité, est juridictionnelle. Je n'arrive donc pas à comprendre pourquoi on se cramponne à la dénomination actuelle !

Je demande instamment au Sénat d'appeler « cour » ce qui est une instance juridictionnelle et de laisser le terme « conseil » aux instances qui en font leur fonction principale ou en tout cas éminente, comme le Conseil d'État.

**M. le président.** La parole est à M. Hugues Portelli, pour explication de vote.

**M. Hugues Portelli.** Si le Conseil constitutionnel est un organe qui donne des conseils à l'exécutif, alors c'est également le cas de la Cour de cassation puisque le premier président a été sollicité en matière de récidive. Que je sache, personne n'a argué à ce moment-là que la Cour de cassation était devenue une instance de conseil du Gouvernement ou du Président de la République.

**M. Jean-Pierre Sueur.** Très bien !

**M. le président.** La parole est à M. Christian Cointat, pour explication de vote.

**M. Christian Cointat.** Je rejoins totalement la position exprimée par M. Badinter et par M. le président de la commission des lois.

N'oublions pas que la France n'est pas seule dans le monde. Elle se trouve au milieu de l'Europe et entretient des relations avec la plupart des pays du monde. Ce qui fait sa force, c'est que, malgré quelques difficultés, la langue française est encore celle du droit. L'organisation de nos institutions doit donc être claire, et une dénomination qui n'est pas comprise par nos partenaires ne favorise pas notre image.

Le Conseil constitutionnel est de fait, maintenant qu'il a évolué en ce sens, une cour constitutionnelle. Il est donc tout à fait normal que nous ayons le courage de changer sa dénomination, d'autant que celle que propose M. Badinter est très noble et a en même temps le mérite de la clarté ; je n'en dirai pas autant concernant le changement de dénomination du Conseil économique et social qui nous sera proposé tout à l'heure.

**M. le président.** La parole est à M. Yann Gaillard, pour explication de vote.

**M. Yann Gaillard.** J'ai été séduit par la démonstration lumineuse, comme toujours, de M. Badinter. Je constate que la commission des lois l'a été, elle aussi.

Je serais prêt à voter cet amendement si j'avais une réponse à une question qui me tarabuste. À partir du moment où ce sera une Cour constitutionnelle et non plus un Conseil constitutionnel, la liberté de choix des hautes autorités de l'État qui nomment les membres du Conseil constitutionnel ne sera-t-elle pas limitée ?

**M. Didier Boulaud.** Pourra-t-on continuer à nommer les copains ?

**M. le président.** La parole est à Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, pour explication de vote.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Je ne voterai pas le changement de dénomination, car le mode de désignation des membres du Conseil constitutionnel, comme j'ai déjà eu l'occasion de le dire, ne me semble pas correspondre à l'idée que je me fais d'un organisme démocratique représentatif. En l'occurrence, cette instance s'apparente plus à un conseil.

J'aurais pourtant aimé voter cet amendement, car une cour constitutionnelle que les citoyens peuvent saisir pour demander ensuite au Parlement de s'exprimer sur un texte qui leur paraît inconstitutionnel aurait été une bonne chose. Mais, dans les circonstances présentes, ce n'est pas possible.

**M. le président.** La parole est à M. Michel Charasse, pour explication de vote.

**M. Michel Charasse.** Je n'ai pas d'objection à ce changement de nom, puisque, comme l'a souligné Robert Badinter, cette appellation reste toujours bizarre aux yeux de l'étranger, d'autant plus que l'institution, le Conseil constitutionnel, jouit à l'étranger d'une réputation formidable construite pendant cinquante années de jurisprudence.

Mais je voudrais poser une question à Robert Badinter.

Actuellement, devant le Conseil constitutionnel, les procédures, qu'il connaît bien, font qu'il n'y a pas de plaidoiries d'avocats et que les séances ne sont pas publiques. En

matière électorale, tout se passe par échanges de mémoires, par écrit ; le rapporteur peut éventuellement rencontrer les parties, notamment en matière de contentieux électoral, mais aussi pour les recours de l'article 61.

Est-ce que le fait que le Conseil constitutionnel passe du statut d'« institution » à celui de « cour », ce que soulignera ce nouveau nom, conduira à remettre en cause les procédures suivies depuis 1958 ? C'est une simple question que je pose, puisque je n'ai pas la réponse en cet instant.

**M. le président.** La parole est à M. Robert Badinter.

**M. Robert Badinter.** Deux questions m'ont été posées, auxquelles je vais répondre bien volontiers.

Tout d'abord, le mode de désignation n'a rien à voir avec la dénomination. À travers le monde, les cours constitutionnelles voient leurs membres nommés. Je n'ai pas besoin de rappeler ce qu'est la Cour suprême des États-Unis ni comment il est procédé à la nomination de ses neuf membres par le Président, avec un contrôle qui dure des semaines et une audition des candidats devant la commission du Sénat. S'agissant de cette grande institution, qui existe maintenant depuis deux siècles, le problème n'est pas le mode de désignation, c'est la nature de l'activité.

Ensuite, je veux dire à Michel Charasse que nous sommes maintenant dans l'exception d'inconstitutionnalité. Dans ce cadre, la partie juridictionnelle sera conservée. L'originalité des procédures ne tient pas au nom. Prêtons-y attention !

Je le répète, je demande simplement le changement de dénomination, qui mettra cette instance sur le même plan que les autres juridictions pratiquant le contrôle de constitutionnalité en Europe. Parce qu'il y a eu ce lointain passé, il est difficile d'expliquer à ceux à qui l'on donne des conseils qu'il s'agit d'une instance juridictionnelle. Notre haute juridiction doit bénéficier du même crédit que tous les autres tribunaux ou cours constitutionnels en Europe. C'est aussi simple que cela !

**M. le président.** La parole est à M. Pierre Fauchon, pour explication de vote.

**M. Pierre Fauchon.** Je suis de l'avis qui vient d'être exprimé par un bon nombre d'intervenants, en particulier par notre excellent collègue M. Badinter.

Sans sacraliser cette affaire de terminologie, il vaut mieux appeler les choses par le nom qui leur convient le mieux. Dès lors que cette instance a pour fonction de trancher des litiges – et quels litiges ! –, d'ailleurs sans possibilité d'appel, il s'agit d'une cour. C'est évident, même si, par ailleurs, il peut lui arriver de répondre à des interrogations et de donner des conseils.

Pour l'essentiel, le rôle que joue le Conseil constitutionnel, nous le savons très bien, est celui d'une cour. Appelons-le donc ainsi et nous rejoindrons la terminologie anglo-saxonne de *court*, laquelle trouve elle-même sa source dans la langue française.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Tout à fait !

**M. Pierre Fauchon.** Ne nous privons pas du plaisir d'adopter, nous aussi, le terme de « cour », qui nous met en harmonie avec les autres pays et qui correspond à la réalité de la fonction.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 321 rectifié.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi constitutionnelle, avant l'article 25.

#### Article 25

Le premier alinéa de l'article 56 de la Constitution est complété par deux phrases ainsi rédigées :

« La procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 est applicable à ces nominations. Les nominations effectuées par le président de chaque assemblée sont soumises au seul avis de la commission permanente compétente de l'assemblée concernée. »

**M. le président.** Je suis saisi de sept amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 72 rectifié, présenté par MM. Portelli, Gélard et Bêteille, est ainsi libellé :

Supprimer cet article.

La parole est à M. Hugues Portelli.

**M. Hugues Portelli.** Je le retire, monsieur le président.

**M. le président.** L'amendement n° 72 rectifié est retiré.

L'amendement n° 234 rectifié, présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Assassi, Mathon-Poinat et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Rédiger comme suit cet article :

L'article 56 de la Constitution est ainsi rédigé :

« Art. 56. – Le Conseil Constitutionnel est constitué dans le respect du pluralisme. Il comprend quinze membres. Trois sont désignés par le Président de la République et, à la majorité des trois cinquièmes, neuf par l'Assemblée nationale et trois par le Sénat.

« Il désigne en son sein son Président. »

La parole est à Mme Josiane Mathon-Poinat.

**Mme Josiane Mathon-Poinat.** L'article 25 vise à améliorer le mode de désignation des membres du Conseil constitutionnel – peut-être devrais-je plutôt parler maintenant de la Cour constitutionnelle – afin de tenir compte des modifications apportées par l'article 4 du projet de loi à l'article 13 de la Constitution. Mais cette procédure ne change pas le caractère essentiellement politique de cette institution.

Le fait que le président de l'Assemblée nationale ne puisse nommer que trois membres ne permet pas que soient représentées, au sein du Conseil constitutionnel, toutes les sensibilités politiques présentes à l'Assemblée nationale. Ainsi, le Conseil constitutionnel continuera de refléter, hélas ! le bipartisme que vous souhaitez tant institutionnaliser.

C'est donc par souci du respect du pluralisme, auquel nous sommes fortement attachés et que nous ne cesserons de revendiquer, que nous proposons de modifier le nombre de membres du Conseil constitutionnel. Celui-ci comprendrait désormais quinze membres, dont trois seraient désignés par le Président de la République, neuf par le président de l'Assemblée nationale et trois par le Sénat.

Par ailleurs, le président du Conseil serait désigné par ses membres, et non plus par le Président de la République comme le prévoit aujourd'hui l'article 61 de la Constitution.

Nous proposons que les membres désignés par le Parlement le soient à la majorité des trois cinquièmes.

Notre proposition permettrait ainsi de faire en sorte que le Conseil constitutionnel comprenne des personnalités désignées à la proportionnelle des groupes parlementaires. Cette nouvelle composition aurait aussi le mérite de supprimer les membres de droit que sont les anciens présidents de la République.

Enfin, pour répondre aux éventuelles critiques sur le nombre de membres du Conseil que nous proposons, je tiens à signaler que notre solution, outre qu'elle garantisse le pluralisme, se situe dans la norme européenne. En effet, selon une étude du service des études juridiques du Sénat de décembre 2007 sur les cours constitutionnelles, ces dernières comprennent en règle générale au moins douze membres.

L'effectif de certaines cours constitutionnelles est plus important : il s'établit à douze en Belgique et en Espagne, à treize au Portugal.

C'est donc une proposition mesurée et raisonnable que je vous invite à adopter.

**M. le président.** L'amendement n° 91 rectifié, présenté par MM. Gélard, Portelli et Lecerf et Mme Henneron, est ainsi libellé :

Au début de cet article, ajouter un paragraphe ainsi rédigé :

... – Le premier alinéa de l'article 56 de la Constitution est ainsi rédigé :

« Le Conseil constitutionnel comprend douze membres, dont le mandat dure neuf ans et n'est pas renouvelable. Le Conseil se renouvelle par tiers tous les trois ans. Trois des membres sont nommés par le Président de la République, trois par le Président de l'Assemblée nationale, trois par le Président du Sénat, trois par les juridictions suprêmes : Cour des comptes, Cour de cassation, Conseil d'État, selon des modalités déterminées par une loi organique. »

La parole est à M. Hugues Portelli.

**M. Hugues Portelli.** Je le retire, monsieur le président.

**M. le président.** L'amendement n° 91 rectifié est retiré.

L'amendement n° 487 rectifié, présenté par MM. Badinter, Frimat, Bel, Collombat, Dreyfus-Schmidt, C. Gautier, Mauroy, Peyronnet, Sueur, Yung et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Rédiger comme suit la seconde phrase du second alinéa de cet article :

« Les nominations effectuées par le président de chaque assemblée ont lieu après avis public de la commission permanente compétente de l'assemblée concernée, statuant à la majorité des trois cinquièmes. »

La parole est à M. Robert Badinter.

**M. Robert Badinter.** Cet amendement concerne la question des nominations effectuées par le président de chaque assemblée.

Il prévoit que ces nominations interviennent après avis public de la commission permanente de l'assemblée concernée, statuant – c'est le cœur du sujet – à la majorité des trois cinquièmes.

En effet, s'il est un domaine dans lequel le consensus nous paraît devoir régner, c'est celui de la désignation des membres du Conseil constitutionnel. Dès l'instant où il s'agit de nominations par les présidents des assemblées, il

est légitime que la commission compétente, en l'occurrence la commission des lois, statue à la majorité des trois cinquièmes.

**M. le président.** Je suis saisi de trois amendements identiques.

L'amendement n° 366 est présenté par Mmes Boumediene-Thiery, Blandin et Voynet et MM. Desessard et Muller.

L'amendement n° 393 rectifié est présenté par MM. Baylet, A. Boyer, Collin, Delfau, Fortassin, Vendasi et Alfonsi.

L'amendement n° 488 est présenté par MM. Badinter, Frimat, Bel, Collombat, Dreyfus-Schmidt, C. Gautier, Mauroy, Peyronnet, Sueur, Yung et les membres du groupe socialiste et apparentés.

Ces trois amendements sont ainsi libellés :

I. – Compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

... Le deuxième alinéa du même article est supprimé.

II. – En conséquence, faire précéder le début de cet article de la mention :

I. – –

La parole est à M. Jean Desessard, pour présenter l'amendement n° 366.

**M. Jean Desessard.** Cet amendement vise à supprimer la possibilité pour les anciens Présidents de la République de siéger au Conseil constitutionnel, ou à la Cour constitutionnelle si l'amendement Badinter qui a été adopté par notre assemblée va jusqu'au bout de son chemin.

Lors de la lecture devant l'Assemblée nationale, il a été convenu que les nominations effectuées par le président de chaque assemblée sont soumises à l'avis de la commission compétente : le souci de mieux encadrer la procédure de nomination des membres du Conseil constitutionnel, ou de la Cour constitutionnelle, est donc l'objet de cet article 25, combiné avec l'article 4 que nous avons adopté.

Recueillir cet avis est une manière d'éviter des nominations de convenance ou de récompenser par un siège de membre du Conseil constitutionnel, ou de la Cour constitutionnelle, une allégeance politique de longue date.

Il s'agit de permettre une meilleure indépendance des membres du Conseil constitutionnel à l'égard du pouvoir en place ou des partis politiques.

Pourtant, un ancien Président de la République a forcément été au cœur de ces jeux de pouvoirs et d'allégeance, et il appartient souvent encore à son parti.

De ce mandat, il ne subsiste certainement pas que le titre. L'influence politique demeure, sans qu'elle puisse, elle, faire l'objet d'un contrôle, ni par le Parlement ni par une commission quelconque.

Avec tout le respect que nous devons aux anciens Présidents de la République, la possibilité qui leur est offerte de siéger au Conseil constitutionnel, ou à la Cour constitutionnelle, est un cadeau contraire à l'esprit de la présente réforme des modes de nomination des membres de cette instance.

Nous vous proposons donc de supprimer la possibilité pour les anciens Présidents de la République de siéger comme membre de droit au Conseil constitutionnel, ou à la Cour constitutionnelle.

**M. le président.** La parole est à M. Nicolas Alfonsi, pour présenter l'amendement n° 393 rectifié.

**M. Nicolas Alfonsi.** Il s'agit, au travers de cet amendement, d'empêcher les Présidents de la République de siéger au Conseil constitutionnel.

Cette mesure s'inscrit dans le droit fil des arguments que Robert Badinter a développés voilà quelques instants lorsqu'il nous a demandé, pour tenir compte l'évolution du Conseil, de lui faire porter sa véritable dénomination, celle de Cour constitutionnelle.

Nous avons été impressionnés en commission par les propositions de l'ancien Premier ministre Édouard Balladur, qui a constaté que l'évolution de la pyramide des âges et le raccourcissement du mandat présidentiel risquaient d'engendrer dans quelques années une augmentation du nombre des membres du Conseil constitutionnel, surtout si le renouvellement des Président de la République devait s'accélérer.

Nous vivons toujours un peu dans l'idée que, désormais, le mandat du Président de la République sera de dix ans, comme au États-Unis. Mais, après tout, nous n'en savons rien. Il pourrait être de cinq ans et nous pourrions nous retrouver, dans une vingtaine d'années, avec trois ou quatre anciens Présidents de la République ! (*M. Jean Desessard s'esclaffe.*)

On connaît les raisons historiques qui ont conduit les constituants de 1958 à permettre aux anciens Présidents de la République de siéger au sein du Conseil constitutionnel. Ces raisons ont aujourd'hui disparu.

C'est pourquoi nous demandons la suppression d'une telle possibilité. Bien entendu, il conviendrait de prévoir des dispositions transitoires pour les Présidents de la République qui siègent actuellement au Conseil constitutionnel.

Quoi qu'il en soit, cette règle n'a plus de raison d'être. Il faut donc la supprimer. (*M. Jean Desessard applaudit.*)

**M. le président.** La parole est à M. Robert Badinter, pour présenter l'amendement n° 488.

**M. Robert Badinter.** Il s'agit d'une question importante.

Je souligne tout de suite que, en aucun cas, nous ne demandons – un certain nombre d'amendements vont dans le même sens – une sorte d'application rétroactive. Les anciens Présidents de la République continueront à demeurer leur vie durant membres du Conseil constitutionnel. Nous ne concevons d'ailleurs pas qu'il puisse en être autrement. Nous parlons donc, ici, de l'avenir.

Je ferai un bref retour en arrière.

Quelle est la raison d'être d'une disposition si extraordinaire puisque dans aucune autre démocratie, à ma connaissance, un Président de la République ne devient à vie juge constitutionnel au terme de ses fonctions ?

Certains ont envisagé de faire des anciens Présidents de la République des sénateurs à vie,...

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** M. Gélard !

**M. Robert Badinter.** ...mais cela doit être évité. Si un ancien Président de la République avait l'ambition de devenir sénateur, il ne lui serait pas très difficile de trouver une circonscription et d'obtenir un siège. Laissons donc ce point de côté !

En tout état de cause, l'origine de la règle en vertu de laquelle les anciens Présidents de la République siègent de droit au Conseil constitutionnel est purement circonstancielle.

On le sait, au moment où la V<sup>e</sup> République a remplacé la IV<sup>e</sup> République, se posait la question de la situation du président Coty. Il faut savoir que la IV<sup>e</sup> République était très pingre et qu'elle octroyait aux anciens Présidents de la République en tout et pour tout une pension équivalente à celle des conseillers d'État. Elle n'était même pas équivalente à celle des présidents de section ou des vice-présidents du Conseil d'État !

On conçoit que cet état de fait ait paru préoccupant et que le général de Gaulle s'en soit soucié. À cet instant, l'idée est venue que l'on pourrait nommer membres de cette institution nouvellement créée les anciens Présidents de la République, René Coty et Vincent Auriol, qui n'y a d'ailleurs pour ainsi dire jamais siégé.

Depuis, les choses ont complètement changé. Fort heureusement, sans entrer dans le détail – M. Gélard a évoqué ce point –, la condition des anciens Présidents de la République est maintenant tout à fait satisfaisante, et si elle devait être améliorée, cela ne serait pas un problème.

La véritable difficulté est que Conseil constitutionnel compte maintenant deux types de membres : les uns, qui prêtent serments et sont soumis à des obligations, et les autres, qui ne prêtent pas serment et sont membres de droit à vie, qui peuvent venir, repartir, avoir un mandat, exercer une action politique, et qui considèrent qu'aucune des obligations des membres du Conseil constitutionnel ne pèse sur eux, pas même l'obligation de réserve par rapport à la vie politique dont on ne saurait assez souligner l'importance.

Une telle situation n'est pas concevable. Une institution juridictionnelle qui comprend normalement neuf membres ne peut compter un, deux, voire trois ou quatre membres supplémentaires.

Nous sommes aujourd'hui dans une perspective différente : la durée de vie s'allonge et les Présidents ou les éventuelles Présidentes de la République ne seront pas élus à un âge avancé.

Nous nous trouverons donc dans la situation où un certain nombre d'anciens Présidents de la République, peu à peu, influenceront directement sur une majorité.

On m'a toujours dit : « Vous pensez ? Mais il en va de leur autorité en ce qui concerne les grandes décisions. » Or, s'agissant du Conseil constitutionnel et de la fonction juridictionnelle, je puis vous assurer que l'information de ses membres est considérable si se pose à eux une question très importante concernant le fonctionnement des institutions. Les rapporteurs ont à cœur d'auditionner tous ceux qui ont compétence dans ce domaine. J'ajoute que les Présidents de la République seront évidemment entendus au premier chef, le cas échéant. Leur avis sera reporté au Conseil constitutionnel et présenté par le président de cette institution.

Pourquoi transformer une institution en une sorte de bizarre annexe de l'Élysée, où l'on n'accepte pas les obligations, mais où l'on bénéficie des avantages, où l'on siège et où l'on ne siège pas, où l'on participe à la vie politique alors que le propre d'une juridiction constitutionnelle est précisément qu'aucun de ses membres ne doit participer sous aucune forme que ce soit à la vie politique ? Après cinquante ans, certains archaïsmes de la Constitution ressortent.

Quoi qu'il en soit, il n'y a pas de souci à se faire en ce qui concerne l'avenir des anciens Présidents de la République, cela va de soi, ni quant aux avantages qu'on leur reconnaît ni quant aux activités auxquelles ils peuvent se livrer sans contrainte.

Ne mélangeons pas, à cet égard, celles ou ceux qui ont des obligations et une mission juridictionnelle avec celles ou ceux qui, lorsque leur mandat présidentiel sera achevé, pourront, comme les autres, soit retrouver une place assurément éminente dans la vie politique, soit se consacrer à une profession libérale ou à une activité, sans pour autant être membre à vie d'une institution juridictionnelle, ce qui, je le répète, n'existe nulle part ailleurs qu'en France.

Voilà ce que je tenais à dire, et c'est plus important qu'on ne le pense !

**M. le président.** Je suis saisi, avant l'article 26, d'un amendement n° 73 rectifié que ses auteurs souhaitent déposer à l'article 25. Il s'agit donc de l'amendement n° 73 rectifié *bis*, présenté par MM. Portelli, Gélard et Lecercf, Mme Henneron et M. Pozzo di Borgo, et qui est ainsi libellé :

Compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :  
Le deuxième alinéa de ce même article est supprimé.

La parole est à M. Hugues Portelli, pour présenter cet amendement.

**M. Hugues Portelli.** Il s'agit d'un amendement qui a été adopté à l'unanimité par la commission des lois.

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** Exact !

**M. Hugues Portelli.** Je souhaite poursuivre sur la lancée des propos de M. Badinter et revenir sur le vote que nous avons émis tout à l'heure lorsque nous avons décidé de débaptiser le Conseil constitutionnel pour l'appeler Cour constitutionnelle.

Ce faisant, nous avons insisté encore davantage sur la nature juridictionnelle de cet organe. Cela signifie que, désormais, si le Conseil constitutionnel est une juridiction, ses membres sont des juges. Par conséquent, ils doivent respecter ce qui est demandé d'un point de vue éthique à tout juge, conformément à la Convention européenne des droits de l'homme dont la France est signataire, à savoir l'indépendance et l'impartialité.

Voilà quelques instants, M. Badinter a fait allusion aux anciens présidents de la IV<sup>e</sup> République. Vincent Auriol a siégé une fois au Conseil constitutionnel et il a ensuite démissionné. Il faut rappeler qu'il a eu la délicatesse de demander qu'on ne lui verse pas ses indemnités, ce qui n'est pas si fréquent, y compris parmi les membres du Conseil constitutionnel !

Par ailleurs, rappelez-vous que nous ne cessons, depuis le début de la révision constitutionnelle, d'évoquer les incidences du quinquennat.

L'incidence évidente du quinquennat est que les futurs candidats à l'élection présidentielle seront jeunes.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** De plus en plus jeunes !

**M. Hugues Portelli.** Ces jeunes candidats, après avoir été élus et éventuellement réélus, auront une vie après leur mandat de Président de la République. Ils auront une vie politique. Ils auront peut-être une vie professionnelle.

Or s'ils sont encore membres de droit à vie du Conseil constitutionnel se posera à eux le problème que le seul jeune président non réélu de la V<sup>e</sup> République a connu

avec le Conseil constitutionnel, qui lui a valu une très belle jurisprudence du Conseil constitutionnel, à la suite de son élection de député, et du Conseil d'État, après son élection comme conseiller régional. De plus, ils devront tenir compte des réflexions suscitées au sein du Conseil constitutionnel par l'obligation de réserve de tout membre du Conseil, y compris des anciens Présidents de la République.

Cela ne sera donc pas simple. Il sera même quasiment impossible, voire incompatible d'un point de vue éthique, d'être un ancien Président de la République et un membre du Conseil Constitutionnel, ou de la Cour constitutionnelle.

Ce serait rendre service aux anciens Présidents de la République que de leur épargner cette situation intenable, qui les conduira, de toute façon, tôt ou tard, à demander à ne pas bénéficier de cette prérogative.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** La commission est défavorable à l'amendement n° 234 rectifié, ainsi qu'à l'amendement n° 487 rectifié aux termes duquel la commission permanente concernée statue à la majorité des trois cinquièmes. La commission souhaite en effet conserver l'article 25 dans sa rédaction actuelle.

Enfin, la commission a émis un avis favorable sur les amendements identiques n°s 366, 393 rectifié, 488 et 73 rectifié *bis*.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Rachida Dati, garde des sceaux.** L'amendement n° 487 rectifié concerne la procédure de nomination des membres du Conseil constitutionnel, qui est l'objet de l'article 25 de ce projet de loi constitutionnelle.

Monsieur Badinter, vous proposez de soumettre la nomination effectuée par le président de chaque assemblée à un avis favorable de la commission compétente. En fait, vous transférez le pouvoir de nomination du président de l'assemblée à la commission des lois. Le Gouvernement n'y est pas favorable.

Les autres amendements concernent plus largement la composition du Conseil constitutionnel.

Les auteurs des amendements identiques n°s 366, 393 rectifié, 488 et 73 rectifié *bis* souhaitent supprimer la qualité de membre de droit des anciens Présidents de la République. Le Gouvernement ne partage pas cette analyse.

En effet, les anciens Présidents de la République ont toute leur place au Conseil constitutionnel, puisque, pendant cinq ans au moins, ils auront été chargés de veiller au respect de la Constitution, en vertu de son article 5. Ils disposent d'une expérience incomparable à l'issue de leur mandat pour faire respecter la Constitution.

En outre, lorsque, dans une affaire particulière, un ancien Président pourrait ne pas paraître totalement impartial du fait de ses anciennes fonctions, il ne siègerait pas à la séance du Conseil constitutionnel. Si, par exemple, dans le cas de l'exception d'inconstitutionnalité, une loi qu'il a promulguée devait être examinée, il ne serait pas présent.

Mme Borvo Cohen-Seat, par votre amendement n° 234 rectifié, vous prévoyez d'ajouter six membres désignés par le président de l'Assemblée nationale. Le Gouvernement ne voit rien qui puisse justifier que le président de l'Assemblée nationale nomme neuf membres tandis que le Président de la République et celui du Sénat en nommeraient trois.

Quant au président du Conseil constitutionnel, sa nomination est désormais encadrée comme membre du Conseil puisqu'elle sera soumise à l'avis préalable des commissions parlementaires. C'est l'une des premières garanties.

Une fois nommé par le Président de la République en qualité de président du Conseil constitutionnel, il n'est pas renouvelable. Il peut donc exercer ses fonctions de président en toute indépendance. Il me semble qu'une élection par les membres du Conseil risquerait de créer des courants au sein de cette haute instance qui seraient préjudiciables à la qualité et à la sérénité des travaux.

Enfin, je répète que le Président de la République a pour mission essentielle, en vertu de l'article 5 de la Constitution, de veiller au respect de la Constitution. Il n'est donc pas anormal, à ce titre, qu'il procède à la nomination du président du Conseil constitutionnel.

Le Gouvernement est donc défavorable à l'ensemble des amendements proposés.

**M. le président.** La parole est à Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, pour explication de vote sur l'amendement n° 234 rectifié.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Comme je n'ai pas encore eu l'occasion de m'exprimer sur ce sujet, je tiens à dire que je suis évidemment favorable à la suppression de la qualité de membre de droit du Conseil constitutionnel reconnue aux anciens Présidents de la République.

Madame la ministre, nous avons entendu les explications que vous avez données pour justifier le rejet de ces amendements. Mais combien d'anciens Présidents de la République pourrait-il y avoir au sein Conseil constitutionnel ? Il faut s'interroger sur ce point, parce que cela pourrait bouleverser l'équilibre de la composition du Conseil.

M. Gélard, qui n'est pas là...

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** Il est à la conférence des présidents !

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Où je ne peux pas siéger puisque je suis obligée d'être présente en séance.

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** Moi non plus !

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Vous non plus, monsieur Hyst, mais vous êtes bien représenté ! (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

M. Gélard, disais-je, nous avait présenté une proposition de loi visant à permettre aux anciens Présidents de la République d'être sénateurs à vie. Autant vous dire que, si l'on soustrait les Présidents de la République du Conseil constitutionnel pour qu'ils deviennent sénateurs à vie,...

**M. Michel Charasse.** C'est le cas en Italie !

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** ...nous ne pourrions pas non plus y être favorables ! Il nous a également parlé du statut des Présidents de la République.

En tout cas, il faut vraiment réfléchir au nombre d'anciens Présidents de la République qui risquent de siéger au Conseil constitutionnel, sachant que nous avons des Présidents de plus en plus jeunes et que leur durée de vie ne va sans doute pas diminuer. Il y a donc, là, vraiment un problème assez grave.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 234 rectifié.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 487 rectifié.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** La parole est à M. Michel Charasse, pour explication de vote sur les amendements identiques n°s 366, 393 rectifié, 488 et 73 rectifié *bis*.

**M. Michel Charasse.** La rédaction de ces amendements – à moins que je ne me trompe beaucoup – me conduit à penser qu'à partir du moment où les anciens Présidents ne sont plus membres de droit à vie du Conseil constitutionnel, l'article tel qu'il est rédigé est d'application immédiate.

C'est la raison pour laquelle je propose un sous-amendement visant à préciser que les dispositions prévues à cet article s'appliqueront aux Présidents de la République qui cesseront leurs fonctions après la promulgation de la présente loi constitutionnelle. Soyons quand même élégants jusqu'au bout !

**M. Patrice Gélard.** Un autre texte est prévu !

**M. le président.** Je suis donc saisi d'un sous-amendement n° 520, présenté par M. Michel Charasse, et ainsi libellé :

Compléter l'amendement n° 73 rectifié *bis* par un paragraphe ainsi rédigé :

Le présent article s'applique aux présidents de la République qui cessent leurs fonctions après la promulgation de la présente loi constitutionnelle.

Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Je souligne que la commission a prévu des dispositions transitoires après l'article 34. En effet, voter ces amendements identiques en l'absence de dispositions transitoires n'aurait évidemment aucun sens. D'autres dispositions transitoires sont d'ailleurs prévues à d'autres endroits de ce projet de loi constitutionnelle, car nous avons veillé à la bonne coordination de ces nouvelles dispositions.

**M. le président.** Monsieur Charasse, compte tenu de ces explications, le sous-amendement n° 520 est-il maintenu ?

**M. Michel Charasse.** Non, si la disposition proposée n'est pas d'application rétroactive, je le retire, monsieur le président.

**M. le président.** Le sous-amendement n° 520 est retiré.

La parole est à M. Patrice Gélard, pour explication de vote.

**M. Patrice Gélard.** Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, vous n'êtes pas sans savoir que j'ai déposé, voilà plus d'un an, trois propositions de loi visant le même problème, de manière que les membres du Conseil constitutionnel à vie que sont les anciens Présidents de la République ne le soient plus, et j'avais proposé, sur le modèle italien, qu'ils deviennent sénateurs à vie.

Il semble que le terme de « sénateur à vie » ne convienne pas dans l'actualité du moment. Pourtant, cela se passe fort bien en Italie et l'on aurait pu trouver des solutions tout à fait comparables.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Nous ne voulons pas d'un Berlusconi président à vie !

**M. Patrice Gélard.** Je rappelle que l'appartenance des anciens Présidents de la République au Conseil constitutionnel est le résultat d'une anomalie historique. Le général de Gaulle voulait trouver une place pour le Président Coty,

que j'ai bien connu. Il a donc été nommé président du Conseil constitutionnel. Comme l'a souligné M. Charasse, il fallait que les anciens Présidents de la République trouvent un statut digne et compatible avec leurs fonctions antérieures.

Le Conseil constitutionnel, à l'époque, n'était pas du tout ce qu'il est devenu. Il statuait peu et n'avait pas les responsabilités constitutionnelles qu'il a acquises par la suite et qui le transforment, petit à petit, en cour constitutionnelle.

C'est là qu'une double anomalie apparaît.

La première, c'est que les membres du Conseil constitutionnel sont astreints au devoir de réserve, dans leur expression écrite ou orale, s'agissant de ce qu'ils font au Conseil. En revanche, ce devoir de réserve ne s'appliquera pas aux anciens Présidents de la République qui vont être des membres à part du Conseil constitutionnel, qui auront le droit de parler, de critiquer les décisions du Conseil ; certains l'ont d'ailleurs fait.

La seconde anomalie, c'est que nous allons mettre en place le système de saisine par voie d'exception du Conseil constitutionnel, ce qui veut dire que les anciens Présidents de la République pourront être les auteurs des lois qui seront poursuivies. Ils seront donc juge et partie, ils auront une liberté totale et ne seront pas liés par l'ensemble du Conseil.

Mais le pire reste à venir. Nous avons maintenant des Présidents de la République jeunes et leurs mandats sont limités à dix ans. L'actuel Président de la République, qui n'aura que soixante-deux ans dans dix ans, siégera au Conseil constitutionnel et son successeur y siégera aussi. Nous aurons donc quatre, voire cinq anciens Présidents qui siégeront au Conseil, ce qui en dénaturera complètement, à terme, le fonctionnement par rapport aux neuf autres membres.

Il y a là un vrai problème. Il faut que nos anciens Présidents aient un statut décent, puissent exercer leur liberté d'expression et nous faire part de l'expérience qu'ils ont acquise, comme le font les anciens présidents des États-Unis ou les anciens premiers ministres britanniques. C'est normal, et, dans une certaine mesure, le décret Charasse sur le statut des anciens Présidents...

**M. Michel Charasse.** C'était une instruction !

**M. Patrice Gélard.** ...était très positif. Il faudrait d'ailleurs le rendre plus transparent. La rémunération d'un ancien Président est légitime, logique mais non l'appartenance au Conseil constitutionnel.

On évoque l'expérience des anciens Présidents ; rien n'interdit de les consulter. Les anciens Présidents peuvent parler librement, dire ce qu'ils pensent de tel ou tel texte ; ils ont une liberté totale, ce que n'a pas un membre du Conseil constitutionnel. C'est la raison pour laquelle – j'insiste sur ce point – on ne peut pas continuer de permettre aux anciens Présidents de la République de siéger au sein du Conseil constitutionnel. Nous sommes d'ailleurs le seul pays au monde où existe un tel système. *(Applaudissements sur plusieurs travées de l'UMP et du groupe socialiste.)*

**M. le président.** La parole est à M. Pierre-Yves Collombat, pour explication de vote.

**M. Pierre-Yves Collombat.** Abondance de biens ne nuisant pas, je voudrais apporter un dernier argument en faveur de ces amendements.

Lorsque nous avons modifié le statut du Président de la République, un cas avait été évoqué, celui d'un Président de la République qui aurait été démis pour manquement à sa fonction et qui viendrait siéger au Conseil constitutionnel. Jugeant cette situation inacceptable, nous avons, à l'époque, déposé un amendement, qui avait d'ailleurs été repoussé. La disposition proposée permettrait donc de régler ce type de problème, théorique, j'en conviens, mais on n'est jamais assez prudent en matière constitutionnelle.

Quant à la retraite des Présidents de la République, je pense qu'ils auront de quoi s'occuper sans qu'on prévoie pour eux une rémunération spécifique !

**M. Michel Charasse.** Mais ils l'ont !

**M. le président.** La parole est à M. François Zocchetto, pour explication de vote sur les amendements identiques n<sup>os</sup> 366, 393 rectifié, 488 et 73 rectifié *bis*.

**M. François Zocchetto.** Les circonstances de la fin de la IV<sup>e</sup> République ont été suffisamment rappelées : elles ont conduit à la rédaction du deuxième alinéa de l'article 56 de la Constitution.

Depuis, une double évolution s'est produite : le Conseil constitutionnel a considérablement changé ainsi que les modalités de désignation du Président de la République, surtout depuis l'instauration du quinquennat. S'il est confirmé qu'une même personne ne pourra exercer que deux mandats consécutifs, à l'avenir, le profil des anciens présidents de la République ne ressemblera plus à ce que nous avons connu.

L'actuel Président de la République lui-même n'a pas fait mystère, publiquement et à plusieurs reprises, de son intention de mener une autre vie après l'exercice de ses fonctions présidentielles. Il a même indiqué qu'il ne s'interdirait pas d'exercer des activités de caractère économique, voire commercial ou financier, ce qui est bien son droit !

Mais, actuellement, l'article 56 de la Constitution le lui interdit puisqu'il prévoit que les anciens Présidents de la République « font de droit partie à vie » du Conseil constitutionnel. Bien évidemment, on comprend le conflit d'intérêt majeur auquel s'exposerait un membre du Conseil constitutionnel s'il exerçait des activités de type économique ou financier, sans parler des activités politiques.

Le moment est donc venu de procéder à cette modification. Cette question ne se pose pas au dernier moment, de façon incongrue : le débat a été longuement mûri au sein du Sénat, notamment sous la houlette de notre collègue Patrice Gélard. Il est vrai qu'adopter des dispositions de cette importance lors de la discussion d'une proposition de loi ou d'un texte que l'on pourrait qualifier de secondaire aurait pu paraître audacieux. Mais, aujourd'hui, alors que nous procédons à une révision d'ensemble de la Constitution de la V<sup>e</sup> République, le moment est venu de procéder à cette modification, qui est indispensable pour le fonctionnement de nos institutions.

Enfin, il sera toujours possible à un Président de la République en exercice – ou à un président du Sénat ou de l'Assemblée nationale – de désigner un ancien Président de la République comme membre du Conseil constitutionnel, si cela lui paraît souhaitable.

**M. Michel Charasse.** Bien sûr !

**M. le président.** La parole est à M. Pierre Fauchon, pour explication de vote.

**M. Pierre Fauchon.** L'essentiel a été dit et je vais essayer de ne pas le répéter.

Des raisons de fait assez évidentes, sur lesquelles Mme Borvo Cohen-Seat a insisté tout à l'heure, plaident en faveur de l'adoption de ces amendements. J'y vois également des raisons de droit : dans le système tel que nous le vivons, avec le quinquennat et le rôle accru du Président de la République, celui-ci ne peut plus bénéficier de la présomption d'impartialité dont doit bénéficier tout membre du Conseil constitutionnel.

Au contraire, il est éminemment soupçonné de partialité : toutes ses déclarations peuvent lui être opposées. Nous ne pouvons pas continuer dans une voie qui devient impraticable !

Je n'ajouterai rien, me souvenant de la vieille rengaine qui disait : « N'en jetez plus, la cour est pleine ! » C'est le cas de le dire puisque le Conseil constitutionnel devient une « Cour constitutionnelle » !

**M. le président.** La parole est à M. Jean-René Lecerf, pour explication de vote.

**M. Jean-René Lecerf.** Je ferai simplement deux remarques.

En premier lieu, lors de la discussion du projet de loi de révision constitutionnelle relatif au statut pénal du chef de l'État, nous avons été un peu gênés par la question d'une éventuelle destitution – hypothèse d'école, je le reconnais volontiers. En effet, un chef de l'État qui aurait été destitué par la Haute Cour resterait membre de droit à vie du Conseil constitutionnel !

En second lieu, je voulais signaler que nous nous orientons vers un système à l'américaine avec l'impossibilité d'exercer plus de deux mandats consécutifs et un mandat ramené à cinq ans. Aux États-Unis, avant le décès du président Reagan, il restait cinq présidents vivants : Ronald Reagan, Gerald Ford, Bill Clinton, George Bush père et Jimmy Carter. Bien évidemment, nous finirions par en arriver à la même situation ! (*Mme Nicole Borvo Cohen-Seat s'exclame.*)

**M. le président.** La parole est à M. Christian Cointat, pour explication de vote.

**M. Christian Cointat.** Quand la commission des lois a examiné cet amendement, je ne vous cache pas que j'étais plutôt réticent, au moins réservé. Tous les arguments qui viennent d'être présentés – la réduction du mandat, l'élection de présidents plus jeunes, la prolongation de la vie – ne m'ont pas fait changer d'avis.

Trois éléments m'ont décidé : le nombre inévitablement croissant des anciens Présidents de la République par rapport aux membres désignés ; le vieillissement inéluctable et naturel des membres de droit, qui créera un déséquilibre encore plus fort ; enfin, les anciens Présidents de la République qui seront encore relativement jeunes, comme l'a rappelé François Zocchetto, auront envie d'avoir des activités qui ne s'inscriront pas forcément dans la sphère publique. La présence du patron d'un cabinet d'avocats ou d'un grand industriel au sein du Conseil constitutionnel nuirait à la crédibilité de nos institutions.

**M. Michel Charasse.** Il y a eu des avocats au Conseil constitutionnel !

**M. Christian Cointat.** Voilà pourquoi j'estime qu'il faut adopter cet amendement tendant à supprimer la disposition permettant aux anciens Présidents de la République d'être membre à vie du Conseil constitutionnel, ce qui n'enlève

rien à leur autorité ni au respect qui leur est dû. Ils auront même plus de liberté, avec un statut qui, je l'espère, sera à l'avenir beaucoup plus étoffé parce que transparent.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Pierre Sueur, pour explication de vote.

**M. Jean-Pierre Sueur.** Mon explication de vote sera très brève et portera sur deux points.

Premièrement, le nombre des personnels et la nature des moyens mis aujourd'hui par la République à disposition des anciens Présidents de la République – à juste titre, d'ailleurs – sont tels que leur situation n'est en rien comparable à celle de René Coty en 1959.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Bravo !

**M. Jean-Pierre Sueur.** Deuxièmement, la notion de nomination à vie me paraît contraire à l'essence même des principes républicains.

**M. le président.** La parole est à M. François Fortassin, pour explication de vote.

**M. François Fortassin.** Je voterai en faveur de ces amendements identiques. Si, en revanche, – je le dis très sereinement et même avec amusement – au hasard d'un scrutin public, cet amendement n'est pas adopté, j'observe que ceux qui auront voté contre nous ont épargné leur explication de vote ! Faut-il y voir une forte conviction, qui ne s'exprime pas, ou un embarras certain, qui s'exprime clairement par le silence ?

**M. le président.** La parole est à M. Nicolas Alfonsi, pour explication de vote.

**M. Nicolas Alfonsi.** Je voudrais attirer l'attention du Gouvernement sur un point particulier. La révision de la Constitution trouve sa raison d'être dans la modernisation des institutions. C'est le mot essentiel qui nous réunit aujourd'hui. Madame le garde des sceaux, l'avis défavorable que vous avez émis sur cet amendement va-t-il dans le sens d'une modernisation ?

**M. le président.** La parole est à M. Jean Desessard, pour explication de vote.

**M. Jean Desessard.** J'ai vu certains de nos collègues préparer leurs paquets de bulletins de vote. Pour reprendre la réflexion de l'orateur précédent, allons-nous dans le sens d'une modernisation lorsque des personnes qui n'ont pas participé au débat sont représentées majoritairement dans le vote ? (*Protestations sur les travées de l'UMP.*) Eh oui, c'est bien un problème qu'une seule personne puisse porter cent cinquante mandats et représenter des absents ! (*M. Jean-Pierre Bel applaudit.*)

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Parfois même tout un groupe !

**M. Jean Desessard.** La démocratie, c'est d'être présent en séance et de ne représenter qu'une autre personne, comme à l'Assemblée nationale ! Ici, une personne peut en représenter cent cinquante, ce qui ne reflète pas le débat qui s'est déroulé. Les absents font la décision, ce n'est pas normal !

**M. le président.** Je mets aux voix les amendements identiques n°s 366, 393 rectifié, 488 et 73 rectifié *bis*.

Je suis saisi d'une demande de scrutin public émanant du groupe UMP.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions fixées par l'article 56 du règlement.

(*Le scrutin a lieu.*)

**M. le président.** Personne ne demande plus à voter ?...

Le scrutin est clos.

(*Il est procédé au comptage des votes.*)

**M. le président.** Mes chers collègues, les scrutateurs m'informent qu'il y a lieu d'effectuer un pointage.

Il va donc y être procédé.

Voici, après pointage, le résultat du dépouillement du scrutin n° 115 :

Nombre de votants.....	328
Nombre de suffrages exprimés.....	326
Majorité absolue des suffrages exprimés.....	164
Pour l'adoption .....	164
Contre .....	162

Le Sénat a adopté. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC, ainsi que sur quelques travées de l'UMP.*)

Je mets aux voix l'article 25, modifié.

(*L'article 25 est adopté.*)

#### Articles additionnels avant l'article 26

**M. le président.** L'amendement n° 127, présenté par M. Hiest, au nom de la commission des lois, est ainsi libellé :

Avant l'article 26, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Dans le premier alinéa de l'article 61 de la Constitution, après le mot : « promulgation, », sont insérés les mots : « les propositions de loi mentionnées à l'article 11 avant qu'elles ne soient soumises au référendum, ».

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** Cet amendement vise à permettre au Conseil constitutionnel de contrôler la conformité à la Constitution d'une proposition de loi avant qu'elle ne soit soumise à référendum, dans les conditions prévues par l'article 3 *bis* du projet de loi constitutionnelle. C'est bien entendu indispensable puisque nous l'avons prévu par ailleurs.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Rachida Dati, garde des sceaux.** Par cet amendement, vous proposez que les propositions de loi d'initiative populaire soient soumises systématiquement au contrôle du Conseil constitutionnel avant de faire l'objet d'un référendum. Le Gouvernement partage pleinement votre préoccupation et, par conséquent, il émet un avis favorable.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 127.

(*L'amendement est adopté.*)

**M. le président.** En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi constitutionnelle, avant l'article 26.

L'amendement n° 28 rectifié, présenté par M. Charasse, Mme N. Goulet et M. Fortassin, est ainsi libellé :

Avant l'article 26, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. – Dans le deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, après les mots : « les lois », sont insérés les mots : « , y compris celles qui modifient la Constitution, ».

II. – Le même alinéa est complété par trois phrases ainsi rédigées :

« En ce qui concerne les lois qui modifient la Constitution, le Conseil constitutionnel se prononce exclusivement au regard des deux derniers alinéas de l'article 89. Pour les lois adoptées conformément au troisième alinéa de l'article 89, il statue avant promulgation. Pour les lois soumises à référendum conformément aux articles 11 et 89, deuxième alinéa, il statue avant le scrutin. »

La parole est à M. Michel Charasse.

**M. Michel Charasse.** Cet amendement est relatif à la compétence du Conseil constitutionnel en matière de loi constitutionnelle. Lorsque le Conseil constitutionnel a été saisi en 2003 de la révision constitutionnelle concernant la décentralisation – la « décentralisation Raffarin » –, il a indiqué qu'il n'était pas compétent pour les lois constitutionnelles même uniquement adoptées par le Parlement.

Il avait d'ailleurs précédemment précisé qu'il n'était pas compétent pour les lois référendaires, qui, étant l'émanation directe de la souveraineté populaire, ne pouvaient pas – mais là cela va de soi – être remises en cause après coup.

Je pense que cette situation est grave, parce que le général de Gaulle a tenu en 1958, avec les constituants de l'époque, à inscrire dans l'article 89 non seulement que l'on ne peut réviser la Constitution si le territoire de la République est occupé, mais aussi que la forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision.

À partir du moment où le Conseil constitutionnel considère qu'il n'est pas compétent, on peut parfaitement mettre à bas la forme républicaine du Gouvernement pour approuver, par exemple, la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

L'amendement n° 28 rectifié vise à étendre la compétence du Conseil constitutionnel aux lois constitutionnelles et à préciser qu'il statue avant promulgation sur les lois constitutionnelles adoptées par le Parlement et avant le scrutin sur celles soumises à référendum.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** Permettre au Conseil constitutionnel de contrôler la conformité des lois constitutionnelles aux deux derniers alinéas de l'article 89 – impossibilité d'une procédure de révision lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire et impossibilité de mettre en cause la forme républicaine du Gouvernement – est certes ingénieux, mais répond à des conditions qui paraissent très théoriques.

**M. Michel Charasse.** Comme en 1940 !

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** Le Conseil constitutionnel, s'il avait existé, aurait pu dire tout ce qu'il voulait, cela n'aurait rien changé.

En revanche, la faculté donnée au Conseil constitutionnel de contrôler la constitutionnalité des textes soumis à référendum est pour partie satisfaite par l'amendement n° 127 de la commission, qui ne concerne cependant que le contrôle de constitutionnalité des propositions de loi, alors que l'amendement n° 28 rectifié vise aussi les projets de loi.

**M. Michel Charasse.** Oui !

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** Cette extension va au-delà des souhaits de la commission des lois et, malgré les précautions prises par M. Charasse, rouvrirait le débat sur

la possibilité pour le Conseil constitutionnel de contrôler les conditions d'utilisation de l'article 11 pour réviser la Constitution.

Je vous rappelle que cela nous mettrait dans des situations délicates, compte tenu de l'utilisation qui a pu en être faite dans le passé. Nous ne souhaitons pas relancer ce débat. C'est pourquoi la commission demande le retrait de cet amendement.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Rachida Dati, garde des sceaux.** Pour les mêmes raisons, le Gouvernement émet un avis défavorable.

**M. le président.** La parole est à M. Michel Charasse, pour explication de vote.

**M. Michel Charasse.** Je demande au rapporteur et au Gouvernement de me dire comment on protège la forme républicaine du Gouvernement. C'est tout !

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** C'est impossible !

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** La force des baionnettes !

**M. Michel Charasse.** La France a tout de même une certaine expérience dans ce domaine.

Par conséquent, je pose la question. Comme on ne me répond pas, je maintiens mon amendement jusqu'au bout, même s'il doit être repoussé.

**M. le président.** La parole est à M. Christian Cointat, pour explication de vote.

**M. Christian Cointat.** Je partage le point de vue de M. Charasse sur le fait que, si la Constitution précise un certain nombre d'impossibilités, il faut malgré tout prévoir des mesures pour le constater. Sinon cela ne sert à rien : c'est un vœu pieux ! Jusqu'à présent d'ailleurs, c'est un peu le cas.

C'est pourquoi la révision actuellement en cours permettra de donner aux citoyens la possibilité de saisir le Conseil constitutionnel. C'est heureux, car si la Constitution garantit des droits rien ne permet de constater qu'ils sont violés.

Chacun sait qu'en droit la faute n'existe que lorsqu'elle est constatée : le meilleur moyen de maintenir la faute, c'est d'empêcher le constat.

Voilà pourquoi je trouve l'initiative de notre collègue pertinente. Malgré tout, je lui demanderai de bien vouloir y réfléchir à deux fois et de retirer cet amendement, car il serait dommage qu'il soit repoussé. Il vaut mieux qu'il ne soit pas mis aux voix.

**M. le président.** Monsieur Michel Charasse, l'amendement n° 28 rectifié est-il toujours maintenu ?

**M. Michel Charasse.** Si l'on veut gagner du temps, je retire cet amendement, mais je n'en pense pas moins !

La République, on s'en moque, jusqu'au jour où elle nous manque cruellement !

**M. le président.** Nous sommes tous attachés à la République, monsieur Charasse !

**M. Michel Charasse.** Paroles, paroles !

**M. le président.** L'amendement n° 28 rectifié est retiré.

L'amendement n° 235, présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Assassi, Mathon-Poinat et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Avant l'article 26, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution est complété par les mots : « ou par un groupe parlementaire ».

La parole est à Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Il s'agit d'un amendement de cohérence avec l'amendement n° 233, qui a été adopté tout à l'heure, mon collègue Robert Bret vous ayant alors convaincu d'ouvrir la saisine du Conseil constitutionnel aux groupes parlementaires.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Dans la mesure où la commission a émis un avis favorable sur l'amendement n° 233, elle émet le même avis sur cet amendement de conséquence.

**M. Jean-Pierre Fourcade.** Absolument, pour les mêmes raisons !

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Rachida Dati, garde des sceaux.** Le Gouvernement a émis un avis défavorable sur l'amendement n° 233. Par cohérence, il est également défavorable à l'amendement n° 235.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 235.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi constitutionnelle, avant l'article 26.

L'amendement n° 67, présenté par MM. Virapoullé et Lecerf, est ainsi libellé :

Avant l'article 26, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. – Après le deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Les ordonnances prises en conseil des ministres en application de l'article 38 de la Constitution peuvent également être déférées au Conseil constitutionnel, dans le mois précédant leur publication, par le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs. »

II. – Dans le troisième alinéa du même article, le mot : « deux » est remplacé par le mot : « trois ».

La parole est à M. Jean-René Lecerf.

**M. Jean-René Lecerf.** Il s'agit d'un amendement de coordination avec un amendement précédent qui a été rejeté. En conséquence, je le retire, monsieur le président.

**M. le président.** L'amendement n° 67 est retiré.

L'amendement n° 74 rectifié *bis*, présenté par MM. Portelli, Gélard, Lecerf, Béteille et de Richemont, est ainsi libellé :

Avant l'article 26, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

À la fin de la seconde phrase du troisième alinéa de l'article 61 de la Constitution, les mots : « ce délai est ramené à huit jours » sont remplacés par les mots : « ce délai est ramené à quinze jours ».

La parole est à M. Hugues Portelli.

**M. Hugues Portelli.** Si la révision est adoptée, le Conseil constitutionnel sera appelé à avoir une activité accrue. Il semble donc nécessaire que le temps qui lui est imparti lorsqu'il est saisi par le Gouvernement en urgence soit prolongé, afin qu'il puisse exprimer son opinion et son jugement dans des délais raisonnables.

Un délai de huit jours est beaucoup trop court. Cet amendement vise donc à le porter à quinze jours.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Les délais actuels ne semblent pas affecter la qualité des décisions du Conseil constitutionnel. En outre, l'allongement possible de durée séparant l'adoption d'une loi de son entrée en vigueur risque de nuire à la visibilité du travail parlementaire et gouvernemental, voire à son efficacité.

La priorité est plutôt que le Parlement puisse disposer des délais suffisants pour élaborer la loi dans les meilleures conditions. C'est d'ailleurs ce que vous avez voté et j'espère que cette disposition ne sera pas remise en cause par l'Assemblée nationale.

Par conséquent, la commission émet un avis défavorable sur l'amendement n° 74 rectifié *bis*.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Rachida Dati, garde des sceaux.** Monsieur Portelli, vous souhaitez multiplier par deux le délai imparti au Conseil constitutionnel pour lui permettre de statuer sur l'inconstitutionnalité d'une loi en cas d'urgence.

Il est vrai que le délai de huit jours est un peu court pour un exercice aussi délicat, mais il s'agit uniquement du délai applicable en cas d'urgence. En pratique, le Gouvernement ne fait pas usage de cette faculté. En effet, le Conseil constitutionnel rend sa décision avant l'expiration du délai d'un mois, lorsque des enjeux importants justifient une promulgation de la loi. Il peut donc être utile de maintenir le délai de huit jours pour des cas tout à fait exceptionnels.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement émet un avis défavorable sur cet amendement.

**M. le président.** Monsieur Portelli, l'amendement n° 74 rectifié *bis* est-il maintenu ?

**M. Hugues Portelli.** Ayant entendu les arguments avancés par Mme le garde des sceaux, je le retire, monsieur le président.

**M. le président.** L'amendement n° 74 rectifié *bis* est retiré.

## Article 26

Après l'article 61 de la Constitution, il est inséré 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 législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé.

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

**M. le président.** Je suis saisi de six amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 236, présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Assassi, Mathon-Poinat et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Supprimer cet article.

La parole est à Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Nous n'avons pas d'opposition absolue à la saisine du Conseil constitutionnel par les citoyens pour exception d'inconstitutionnalité.

Nos réticences tiennent à l'objet des amendements que nous avons défendus tout à l'heure et à la nature même du Conseil constitutionnel. Nous considérons en effet que cette juridiction ne détient pas une légitimité démocratique suffisante du fait du mode de désignation de ses membres et, malgré la modification de l'article 13 de la Constitution, de sa nature politique.

Dans ces conditions, lui octroyer la possibilité d'être saisi par des justiciables en fait une Cour constitutionnelle, dont les décisions relèveront toujours du politique. J'ai expliqué pourquoi je regrettais de ne pouvoir voter en faveur de l'amendement n° 321 rectifié.

Par ailleurs, nous nous interrogeons sur le risque de judiciarisation accrue de notre société. Quelles garanties avons-nous que des recours ne seront pas introduits devant les juridictions uniquement dans le but de soulever une exception d'inconstitutionnalité ?

Enfin, les réserves que j'émetts tiennent à la conception que je me fais des suites d'un avis du Conseil constitutionnel, qui est loin d'être celle de la majorité. Quand le Conseil constitutionnel censure une disposition législative avant ou après promulgation de la loi, cela devrait aboutir non pas à la suppression de la loi ou d'une partie de la loi, mais à un examen par les deux chambres et à un vote du Parlement réuni en Congrès, lequel décide soit de maintenir la loi, soit de modifier la Constitution.

Vous le voyez, nous avons une conception assez différente de l'exception d'inconstitutionnalité. C'est pourquoi nous ne pouvons l'accepter dans ces conditions.

**M. le président.** L'amendement n° 33 rectifié, présenté par M. Charasse, Mme N. Goulet et M. Fortassin, est ainsi libellé :

Dans le premier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 61-1 de la Constitution, après les mots :

disposition législative

insérer les mots :

ne figurant pas dans un texte précédemment soumis au Conseil constitutionnel

La parole est à M. Michel Charasse.

**M. Michel Charasse.** Il s'agit d'un amendement de portée pratique et presque de bon sens logique.

Il vise à préciser que, lorsque le Conseil constitutionnel a déjà statué sur un texte ou sur une disposition législative, il ne peut pas être saisi une seconde fois sur le même sujet ni être obligé de se répéter.

Tel est l'objet de cet amendement : exclure la possibilité de saisir le Conseil constitutionnel sur des textes qui lui ont été précédemment soumis ou, si vous préférez, qu'il a précédemment examinés.

**M. le président.** L'amendement n° 352, présenté par Mmes Boumediene-Thiery, Blandin et Voynet et MM. Desessard et Muller, est ainsi libellé :

Dans le premier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 61-1 de la Constitution, remplacer les mots :

ou de la Cour de cassation

par les mots :

, de la Cour de cassation ou de toute juridiction ne relevant ni de l'un ni de l'autre

La parole est à M. Jean Desessard.

**M. Jean Desessard.** Cet amendement tend à élargir l'exception d'inconstitutionnalité aux juridictions ne relevant ni de la Cour de cassation ni du Conseil d'État.

La présentation de cet amendement m'amène à poser à Mme le garde des sceaux la question suivante : pensez-vous que l'exception d'inconstitutionnalité, telle qu'elle découle de cet article, couvre tous les types de contentieux impliquant les individus ?

Dans une acception stricte, cet article ne concerne que les juridictions relevant soit de l'ordre judiciaire, soit de l'ordre administratif.

Or il existe des juridictions qui ne relèvent ni de l'un ni de l'autre : il en est ainsi...

**M. Michel Charasse.** Pour la Cour des comptes !

**M. Jean Desessard.** Effectivement, mon cher collègue, mais également pour la Cour nationale du droit d'asile, dont je rappelle qu'elle est censée être une juridiction spéciale.

Créée en vertu de l'article 29 de la loi du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile, cette juridiction est expressément reconnue comme indépendante.

Je me permets de vous faire part des vœux de M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, le 14 janvier 2008, devant cette même Cour : « Vous êtes en effet une juridiction et pas une administration, comme le suggérerait le mot « Commission ». Vous êtes une juridiction souveraine : vous êtes donc une Cour et une Cour nationale. Et vous êtes les gardiens du droit d'asile. »

« Juridiction souveraine », affirme M. Sauvé : cela signifie bien que cette instance ne relève ni de la Cour de Cassation ni du Conseil d'État. Aussi est-elle exclue du dispositif d'exception d'inconstitutionnalité en raison de son indépendance.

Nous souhaitons donc que les demandeurs d'asile puissent également formuler une question préjudicielle d'inconstitutionnalité.

**M. le président.** L'amendement n° 75, présenté par MM. Portelli, Gélard et Lecerc, est ainsi libellé :

Après le premier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 61-1 de la Constitution, insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Le Conseil constitutionnel peut également être saisi par soixante députés ou soixante sénateurs s'ils considèrent qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit.

La parole est à M. Hugues Portelli.

**M. Hugues Portelli.** Il s'agit d'étendre le contrôle de constitutionnalité au recours parlementaire – soixante députés ou soixante sénateurs – *a posteriori*, sur le modèle des juridictions constitutionnelles d'un certain nombre de pays voisins.

**M. le président.** L'amendement n° 128, présenté par M. Hiest, au nom de la commission des lois, est ainsi libellé :

Dans le dernier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 61-1 de la Constitution, supprimer les mots :

et réserves

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** Il s'agit de supprimer une mention inutile.

**M. le président.** L'amendement n° 63, présenté par MM. Virapoullé et Lecerf, est ainsi libellé :

Compléter le second alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 61-1 de la Constitution par une phrase ainsi rédigée :

Elle précise les voies de recours ouvertes contre le rejet de la question préjudicielle de constitutionnalité par la juridiction saisie au principal.

La parole est à M. Jean-René Lecerf.

**M. Jean-René Lecerf.** Au regard des exigences posées par la Convention européenne des droits de l'homme, il importe que l'article 61-1 précise l'existence d'un recours effectif contre la décision de la juridiction saisie au principal de ne pas admettre la question préjudicielle de constitutionnalité et de ne pas renvoyer, selon le cas, au Conseil d'État ou à la Cour de cassation, puisqu'un recours doit toujours être admis.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** Concernant l'amendement n° 236, l'exception d'inconstitutionnalité est un droit nouveau pour les citoyens, qui permettra de conforter la protection des libertés fondamentales. Il est surprenant que les auteurs de cet amendement veuillent le supprimer.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Je vous ai expliqué pour quelle raison !

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** Mais vous ne m'avez pas convaincu !

L'amendement n° 33 rectifié prévoit que si le Conseil constitutionnel a été saisi de la loi dans le cadre du contrôle *a priori* avant sa promulgation, il ne pourra pas être saisi des mêmes dispositions dans le cadre du contrôle *a posteriori* par voie d'exception.

Cette disposition peut être utile mais a sa place dans la loi organique à laquelle renvoie la Constitution pour la définition des conditions de mise en œuvre de l'article 61-1. Ainsi, le projet de loi organique qui devait intervenir en application du projet de loi constitutionnelle de 1990, et que vous avez dû bien connaître, monsieur Charasse (*M. Michel Charasse fait un signe d'approbation*), prévoyait qu'il appartenait au juge saisi d'une demande d'exception de vérifier d'abord que la disposition litigieuse n'avait pas déjà fait l'objet d'une déclaration de conformité de la part du Conseil constitutionnel.

Par conséquent, je vous demande, mon cher collègue, de bien vouloir retirer l'amendement n° 33 rectifié, puisqu'il reviendra à la loi organique de préciser ces points.

**M. Michel Charasse.** Si on peut mettre cela dans la loi organique, j'ai satisfaction. On ne peut tout de même pas accepter que le Conseil constitutionnel examine deux fois la même chose !

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** Nous sommes d'accord, mon cher collègue.

**M. Michel Charasse.** Par conséquent, je retire l'amendement n° 33 rectifié.

**M. le président.** L'amendement n° 33 rectifié est retiré.

Veillez poursuivre, monsieur le rapporteur.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** La commission des lois, lors de l'audition de Mme le garde des sceaux, l'avait interrogée sur l'opportunité de compléter les dispositions de l'article 61-1 de la Constitution par la précision proposée par les auteurs de l'amendement n° 352. Mme la ministre nous avait indiqué que ce complément n'était pas nécessaire.

Ainsi, le tribunal des conflits ne statuant pas au fond, il n'est pas concerné par la procédure d'exception d'inconstitutionnalité. Quant à la Cour de justice de la République, elle pourrait poser une question préjudicielle à la Cour de cassation.

Par conséquent, la commission vous demande, monsieur Desessard, de bien vouloir retirer l'amendement n° 352, faute de quoi elle émettra un avis défavorable.

L'amendement n° 75, apparemment séduisant, appelle deux observations.

Tout d'abord, la disposition proposée n'est pas indispensable dès lors que soixante parlementaires peuvent saisir le Conseil constitutionnel pour exercer un contrôle *a priori* de la loi, contrairement à ce qui se passe en Allemagne, par exemple. Nous avons même suggéré d'étendre cette saisine à un groupe parlementaire.

De plus, elle pourrait donner lieu à une instrumentalisation politique : si la loi n'a pas fait l'objet d'un contrôle *a priori* ou, à plus forte raison, si elle a déjà fait l'objet d'un tel contrôle, cette mesure permettrait une contestation d'une loi promulguée, au risque d'entretenir une réelle insécurité juridique.

**M. Hugues Portelli.** Mais c'est déjà possible, au moyen de l'exception d'inconstitutionnalité !

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** Ce n'est pas du tout pareil car la voie préjudicielle et la voie d'action sont deux choses différentes. Par conséquent, je vous demande, monsieur Portelli, de bien vouloir retirer l'amendement n° 75.

**M. le président.** Monsieur Portelli, l'amendement n° 75 est-il maintenu ?

**M. Hugues Portelli.** Non, je le retire, monsieur le président.

**M. le président.** L'amendement n° 75 est retiré.

Poursuivez, monsieur le rapporteur.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** Quant à l'amendement n° 63, la précision visée devra plutôt figurer dans la loi organique, monsieur Lecerf.

**M. le président.** Monsieur Lecerf, l'amendement n° 63 est-il maintenu ?

**M. Jean-René Lecerf.** Non, monsieur le président, je le retire.

**M. le président.** L'amendement n° 63 est retiré.

Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Rachida Dati**, *garde des sceaux*. L'amendement n° 236 tend à supprimer l'article 26, mesure importante du projet de révision constitutionnelle qui renforce le droit des citoyens. Certes, il ne faut pas affaiblir l'autorité de la loi, mais une loi qui méconnaîtrait les droits des citoyens serait contraire à la Constitution.

L'autorité de la Constitution par rapport aux traités internationaux est également en jeu, puisque, aujourd'hui, tout justiciable peut, au cours de son procès, invoquer un traité international afin qu'une loi ne lui soit pas appliquée.

Il n'est pas à craindre que l'exception d'inconstitutionnalité fragilise la législation en vigueur puisque la plupart des grandes démocraties étrangères appliquent une telle exception, sans difficulté.

De surcroît, le mécanisme proposé est encadré de plusieurs façons. Seule est visée la méconnaissance des droits et libertés garantis par la Constitution. Il ne s'agit pas, par exemple, de pouvoir contester la loi pour des questions tenant à la procédure qui a conduit à son adoption, notamment si on a méconnu à un moment donné de consulter un organisme avant l'adoption de la loi.

Un système de filtres est prévu puisque les juridictions devant lesquelles l'inconstitutionnalité de la loi sera invoquée devront examiner si la question est sérieuse puis la transmettre à la Cour de cassation ou au Conseil d'État qui vérifiera si elle mérite d'être renvoyée au Conseil constitutionnel. C'est donc vraiment la garantie que ce dernier ne sera saisi qu'à bon escient.

Monsieur Desessard, par l'amendement n° 352, vous proposez d'élargir la possibilité de saisine du Conseil constitutionnel aux juridictions qui ne relèvent ni de la Cour de cassation, ni du Conseil d'État. Pour ce qui concerne le tribunal des conflits, je vous ai déjà répondu lors de mon audition par la commission des lois. M. le rapporteur vient de développer les mêmes arguments. Le tribunal des conflits ne tranche pas de questions au fond. Il se prononce sur la répartition des contentieux. La question de savoir si une loi porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution ne se pose jamais devant le tribunal des conflits.

Quant à la Cour nationale du droit d'asile et à la Cour des comptes, elles relèvent du contrôle de la Cour de cassation ou du Conseil d'État. La question ne se pose donc pas.

**M. Jean-Jacques Hyest**, *rapporteur*. Eh oui !

**M. Patrice Gélard**. Exactement !

**Mme Rachida Dati**, *garde des sceaux*. Il n'y a pas de juridiction d'exception. Le Gouvernement émet donc un avis défavorable sur l'amendement n° 352.

**M. le président**. Je mets aux voix l'amendement n° 236.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président**. Je mets aux voix l'amendement n° 352.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président**. Je mets aux voix l'amendement n° 128.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président**. La parole est à M. Robert Badinter, pour explication de vote sur l'article 26.

**M. Robert Badinter**. Je veux souligner à quel point l'article qui va être adopté est important. Pour moi, c'est le fruit d'une très longue lutte. Cela fait vingt ans que j'ai proposé

d'instituer l'exception d'inconstitutionnalité. On ne pouvait pas vivre, de façon pérenne, avec un système dans lequel les juridictions françaises pouvaient devenir les censeurs de lois en invoquant la Convention européenne des droits de l'homme – l'exception d'inconventionnalité –, mais ne pouvaient les censurer en arguant de la protection des droits fondamentaux inscrits dans la Constitution. Ce paradoxe ne pouvait pas demeurer.

On ne pouvait pas non plus accepter que le citoyen français soit traité en mineur constitutionnel. L'accès au Conseil constitutionnel était réservé aux plus hautes autorités de l'État ainsi qu'à soixante députés ou soixante sénateurs, mais lui était refusé.

Le citoyen, au motif qu'une décision rendue par n'importe quelle instance violait ses droits fondamentaux reconnus par la Convention européenne des droits de l'homme, pouvait saisir la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg. Mais il ne pouvait pas saisir le Conseil constitutionnel en arguant de la violation de ses droits fondamentaux inscrits dans la Constitution, ce qui est pourtant l'essentiel.

Un tel archaïsme, une telle survivance, une telle contradiction ne pouvait pas demeurer.

Il a cependant fallu parcourir un très long chemin. Je marque que le dispositif qui va être aujourd'hui adopté a été inscrit dans des projets de loi constitutionnelle successifs, sans, toutefois, réussir à voir le jour. Il avait été mis au point de concert, après de très longues séances de travail, entre M. Draï, alors Premier président de la Cour de cassation, auquel je rends hommage, Marceau Long, qui présidait le Conseil d'État, et celui qui est aujourd'hui l'un de vos collègues. Nous avons tout pesé, tout mesuré. Nous avons considéré qu'il s'agissait du meilleur système possible pour éviter un engorgement du Conseil constitutionnel et pour que la culture du respect des droits fondamentaux pénètre à tous les échelons le corps judiciaire. Je suis persuadé de ce dernier point.

À mes yeux, la justice doit être en permanence le gardien des libertés fondamentales. Grâce au système de l'exception d'inconstitutionnalité, c'est le citoyen, lorsque le Conseil constitutionnel ne s'est pas prononcé auparavant, qui se voit reconnaître le droit de saisir cette instance, pour que ses droits ne soient pas méconnus.

C'est un très grand progrès de l'État de droit que je suis heureux de voir adopté par le Sénat.

**M. le président**. La parole est à M. Jean-Pierre Fourcade, pour explication de vote.

**M. Jean-Pierre Fourcade**. Dans quelques années, le dispositif proposé par l'article 26 sera considéré comme une réforme essentielle de la révision de la Constitution à laquelle nous procédons. *(M. Robert Badinter opine.)*

Comme vient de le dire excellemment mon collègue des Hauts-de-Seine Robert Badinter, cela fait très longtemps que nous essayons de mettre sur pied une telle procédure. Nous avons rencontré énormément de difficultés. De nombreuses réunions de travail se sont déroulées afin d'adapter notre droit à celui des autres pays européens.

Pour ma part, malgré les quelques différends qui ont pu nous opposer précédemment, je considère que la mise en œuvre de l'exception d'inconstitutionnalité permettra de modifier un certain nombre de textes antérieurs à 1958, qui, à l'heure actuelle, causent un certain nombre de préjudices à nos citoyens.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Eh oui !

**M. Jean-Pierre Fourcade.** Il était un peu arrogant, de la part de la France, de donner des leçons au monde entier en matière de droit de l'homme et de ne pas avoir institué une telle procédure.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** C'est vrai !

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Tout à fait !

**M. Jean-Pierre Fourcade.** Il s'agit d'une grande réforme. En ce jour, je dédie l'article 26 à tous ceux qui ont soutenu depuis le début de l'examen du projet de loi constitutionnelle, la semaine dernière, que cette révision constitutionnelle ne porte que sur des points de détail, qu'elle ne concerne que le Président de la République. Cet article essentiel, dont nous devons être fiers, fait enfin entrer les citoyens de notre pays dans un véritable État de droit.

**M. le président.** La parole est à M. Michel Charasse, pour explication de vote.

**M. Michel Charasse.** Je veux rendre hommage à M. Badinter. Cette réforme est due à une suggestion qu'il a faite dans les années 1990 au Président Mitterrand. En sa qualité de président du Conseil constitutionnel, il a fait, en quelque sorte, le siège du Président de la République qui a été très vite convaincu tout en lui recommandant de s'entourer de tous les avis. M. Badinter vient de rappeler lui-même qu'il a multiplié les réunions de travail à ce sujet pour mettre au point un texte qui ne crée pas de problèmes à la République. Puis le projet de loi constitutionnelle a été approuvé par le Président de la République, déposé, défendu par M. Arpaillange et finalement rejeté au Sénat.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Exactement !

**M. Michel Charasse.** Quand j'entends certains collègues aujourd'hui encenser l'article 26, je mesure la distance parcourue...

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Une génération !

**M. Michel Charasse.** ...et combien le vote de 1990 a été politique, voire politicien, et finalement pas très digne.

François Mitterrand, en conclusion de cette affaire, a dit à Robert Badinter : « de toute façon, ne vous en faites pas, on y reviendra un jour ». Nous y voici !

J'espère seulement que les textes organiques qui préciseront la procédure ne copieront pas les bonnes habitudes des juridictions et que les pauvres gens qui utiliseront ce droit nouveau n'attendent pas dix ans pour avoir la réponse.

Je souhaite véritablement que, pour trancher, le Conseil constitutionnel soit enfermé dans un délai strict, pas forcément d'un mois mais sûrement pas de six mois et encore moins d'un an. Je me permets de demander aux autorités gouvernementales qui prépareront le projet de loi organique de veiller à ce que cela soit un plus pour les citoyens et d'éviter qu'ils n'apprennent l'éventuelle bonne nouvelle dix ans après, s'ils ne meurent pas avant.

**M. le président.** La parole est à M. le vice-président de la commission des lois.

**M. Patrice Gélard, vice-président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.** En cet instant, je m'exprimerai en tant que président par intérim de la commission des lois.

Si nous adoptons l'article 26, nous serons à l'origine d'une véritable révolution juridique. La France fera désormais partie des démocraties de l'Union européenne qui ont une

Cour constitutionnelle pouvant être saisie par voie d'exception. Nous étions l'exception. Nous rentrons dans le rang, en quelque sorte. Nous allons même plus loin, puisque nous aurons le contrôle *a posteriori*, comme l'Allemagne, l'Espagne, notamment, mais nous conserverons le contrôle *a priori*, qu'un certain nombre de pays nous envient.

Nous sommes maintenant totalement un État de droit puisque aucun texte ne pourra échapper au contrôle du Conseil constitutionnel. Nous devons tous nous en féliciter.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Très bien !

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 26, modifié.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Le groupe communiste républicain et citoyen s'abstient.

*(L'article 26 est adopté.)*

### Article 27

Le premier alinéa de l'article 62 de la Constitution est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

« 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 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause. »

**M. le président.** La parole est à M. Michel Charasse, sur l'article.

**M. Michel Charasse.** Je voulais demander à M. le rapporteur si, au troisième alinéa de l'article 27, la mention « ou d'une date ultérieure » était bien un bon choix. Ne vaudrait-il pas mieux mettre : « une date fixée par cette décision » ? Je pose la question.

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Je crois que cette disposition est suffisamment claire, même si on peut toujours en améliorer la rédaction.

Je me suis efforcé, quand il n'y avait pas de nécessité absolue, de garder un article conforme. Il faut tout de même qu'il y ait des articles conformes ! Ne dirait-on pas, dans le cas contraire, que l'on a démolé le travail éminent du Gouvernement ou de l'Assemblée nationale ? *(Sourires.)*

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 27.

*(L'article 27 est adopté.)*

### Article additionnel après l'article 27

**M. le président.** L'amendement n° 34 rectifié, présenté par M. Charasse, Mme N. Goulet et M. Fortassin, est ainsi libellé :

Après l'article 27, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le second alinéa de l'article 62 de la Constitution est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Le Conseil constitutionnel assure le respect de ses décisions dans les conditions prévues par une loi organique. »

La parole est à M. Michel Charasse.

**M. Michel Charasse.** Monsieur le président, nous avons évoqué tout à l'heure les deux derniers alinéas de l'article 89 de la Constitution, que le Conseil constitutionnel ne peut pas protéger puisqu'il a décidé qu'il était incompétent. Or il y a une disposition, à l'article 62 de la Constitution, qui précise que les décisions du Conseil constitutionnel s'imposent à l'ensemble des pouvoirs publics et à l'ensemble des juridictions.

Je pose donc la question : qui fait respecter les décisions du Conseil constitutionnel ? En effet, nous savons très bien que certaines décisions non seulement non pas été respectées dans un passé récent, mais ont même été violées sciemment. (*Exclamations sur les travées du groupe socialiste.*) Parfaitement !

**Un sénateur socialiste.** Des exemples ?

**M. Michel Charasse.** Les exemples, c'est très simple : lorsque le Conseil constitutionnel a décidé que seule la Haute Cour était compétente pour juger le Président de la République et que la Cour de cassation a décidé, quelque temps après, qu'elle le mettait « au frais » jusqu'à ce qu'il quitte l'Élysée et que la justice pourrait l'attraper à la sortie, c'est une violation de la décision du Conseil et c'est la création d'une suspension de prescription qui n'a jamais été votée ni voulue par le législateur.

Lorsque le Conseil a décidé qu'il ne pouvait pas exister de peines automatiques en France puisque toutes les peines doivent être prononcées expressément par une juridiction, toutes les peines automatiques ont été supprimées sauf une, celle prévue à l'article 7 du code électoral, si bien que lorsqu'un élu est condamné, il subit une peine automatique de cinq à dix ans d'inéligibilité, en violation de la Constitution et du principe selon lequel il ne peut pas y avoir de peine sans décision expresse d'une juridiction.

Par conséquent, je propose tout simplement que le Conseil constitutionnel soit chargé d'assurer le respect de ses propres décisions.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** S'agissant du deuxième exemple cité par M. Charasse, j'ai envie de dire : vive la question préjudicielle !

**M. Michel Charasse.** Absolument !

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Cela résoudrait le problème !

Voilà déjà une partie de réponse à votre question.

**M. Michel Charasse.** Mais la juridiction saisira-t-elle ?

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Les intéressés pourront le demander. Et si la juridiction dit qu'il n'y a pas de problème, ils pourront toujours aller en appel.

**M. Michel Charasse.** Je n'y crois pas du tout !

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Mais si ! C'est ainsi que cela se passera !

On connaît bien ce système. Si un juge refuse de saisir, invoquant le fait qu'il n'y a pas de question préjudicielle, les justiciables pourront faire appel.

**M. Michel Charasse.** Oui.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Cela ne concerne pas uniquement les juridictions de première instance ! Et si la Cour d'appel considère à son tour qu'il n'y a pas de question préjudicielle, c'est la Cour de cassation qui tranchera.

**M. Michel Charasse.** À mon avis, elle ne tranchera pas !

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Cette procédure des questions préjudicielles est tout à fait naturelle !

Le cas que vous citez, monsieur Charasse, constituerait un bon exemple à cet égard.

**M. Michel Charasse.** Surtout qu'il est connu !

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** La question qui se pose est celle de l'exécution des décisions de justice. En l'occurrence, on ne peut pas recourir à la force publique.

Vous proposez dans votre amendement, monsieur Charasse, que le Conseil constitutionnel « assure le respect de ses décisions ».

Il existait un ancien délit, que l'on a fait disparaître du code pénal, et qui qualifiait le non respect de la décision d'une juridiction comme le Conseil constitutionnel. Cela s'appelait la forfaiture !

**M. Michel Charasse.** Oui, mais on a supprimé les peines liées à la forfaiture pour protéger les gens du ministère de la justice qui s'assoient sur la loi !

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Exactement, on a supprimé ce délit !

La violation d'une décision du Conseil constitutionnel ou d'une autorité publique aurait donc constitué, naguère, une forfaiture.

Votre amendement est sympathique et témoigne d'une réflexion intéressante, mon cher collègue, mais on ne peut pas inscrire une telle disposition dans la Constitution.

Aussi, la commission émet un avis défavorable.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Rachida Dati, garde des sceaux.** Une telle disposition ne paraît pas nécessaire puisque, aux termes de l'article 62 de la Constitution, une disposition déclarée inconstitutionnelle ne peut être ni promulguée ni mise en application.

Les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours, mais elles s'imposent aux pouvoirs publics ainsi qu'à toutes les autorités administratives et juridictionnelles.

**M. Michel Charasse.** Et quand la Cour de cassation s'assoit dessus ?

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Elle n'a pas fait ça !

**M. Michel Charasse.** Si, c'est ce qu'elle a fait !

**Mme Rachida Dati, garde des sceaux.** Ce n'est pas possible, monsieur Charasse, puisque de telles décisions ne sont pas applicables et ne sont pas censées exister !

La principale conséquence d'une décision du Conseil constitutionnel, c'est l'impossibilité de promulguer une loi ou une disposition déclarée inconstitutionnelle. Il n'y a donc, sur ce point, aucune difficulté.

Il arrive aussi que certaines décisions ne sanctionnent pas une disposition mais comportent des réserves, ce qui est arrivé pour de nombreuses lois. Mais, s'agissant des réserves, on considère que ce n'est pas inconstitutionnel.

Je ne crois donc pas qu'il faille modifier la Constitution sur ce point. D'ailleurs, les juridictions des deux ordres jouent bien le jeu, comme l'a rappelé M. le rapporteur : la décision est à chaque fois susceptible de recours, jusqu'à la Cour de cassation si c'est nécessaire.

Cet amendement ne nous paraît pas utile. C'est pourquoi le Gouvernement y est défavorable.

**M. le président.** La parole est à M. Pierre Fauchon, pour explication de vote.

**M. Pierre Fauchon.** Cet amendement ne pourra probablement pas connaître de suite dans l'immédiat, mais il nous invite tout de même à réfléchir sur cette question extrêmement grave du respect des décisions de certaines autorités judiciaires et cours de justice.

Il manque, dans notre droit, un dispositif équivalent à ce qui existe et est pratiqué couramment dans le droit anglo-saxon, sous la dénomination *attempt of court*, qui qualifie une faute extrêmement grave. Les décisions des cours bénéficient donc, dans les pays anglo-saxons, d'un respect inimaginable dans notre système.

**M. Patrice Gélard.** C'est la forfaiture !

**M. Pierre Fauchon.** Je signale qu'au sein de la République démocratique de l'Inde, qui est la plus grande démocratie du monde, il existe une Cour suprême qui statue dans des quantités de domaines, non seulement comme une cour de cassation, mais également comme une cour de régulation, et tranche de nombreux litiges, concernant le partage des eaux, la pollution, etc.

Lorsqu'on demande aux magistrats indiens comment les décisions de la Cour suprême de l'Inde peuvent être respectées, dans la mesure où ils ne disposent pas de bras séculier à proprement parler, ils répondent qu'ils appliquent la procédure de l'*attempt of court*, qui leur confère une efficacité remarquable.

L'amendement de notre collègue Michel Charasse pose donc un vrai problème, sur lequel nous devons réfléchir, même si ne nous pouvons pas y apporter une solution dans l'immédiat. Je crois qu'il faut garder ce problème présent à l'esprit, afin d'étudier par quels moyens nous pourrions introduire dans notre système juridique un dispositif équivalent à l'*attempt of court*, ce qui serait bien utile dans certains cas.

**M. le président.** La parole est à M. Michel Charasse, pour explication de vote.

**M. Michel Charasse.** Je sens bien qu'il sera difficile d'aller plus loin sur cette question ce soir. Mais je voudrais quand même rappeler qu'en ce qui concerne la situation du Président de la République, la Cour de cassation a sciemment décidé d'ignorer la décision du Conseil constitutionnel concernant l'immunité présidentielle. Dans cette affaire, le Premier président de la Cour de cassation s'est même dérangé lui-même pour présider... passons !

Et c'est à la suite de ça qu'il a fallu adopter à Versailles ce texte complètement tordu qui concerne la mise en cause du Président de la République devant une Haute Cour qui d'ailleurs ne le juge pas et se contente de le destituer. Voilà le résultat, avec le concours de professeurs de droit qui en ont rajouté une louche !

Quant au deuxième point, la forfaiture, M. Hiest a raison. Je vais vous expliquer comment les choses se sont passées car il se trouve que j'ai suivi l'affaire en 1993, à l'Élysée, lorsque a été arrêté dans des conditions scandaleuses notre ancien collègue Pierre Merli, alors député-maire d'Antibes, sans les autorisations requises par la Constitution, c'est-à-dire sans l'autorisation de son assemblée. C'était avant la réforme de 1995.

Transporté d'urgence au petit matin alors qu'il était en traitement d'un cancer en phase terminale de son domicile d'Antibes jusqu'à la cour d'appel d'Aix-en-Provence, personne, ni la police, ni le parquet, ni le juge d'instruction, n'a demandé les autorisations requises par la Constitution. Il s'agissait d'une forfaiture au sens du code pénal de l'époque.

À six heures du soir, alerté par l'avocat Paul Lombard, après plusieurs interventions, dont la mienne à la demande du président Mitterrand, qui m'a demandé de faire appeler l'attention du parquet sur cette situation en rappelant que ce parlementaire bénéficiait – à l'époque, c'était comme ça et nous étions en session ! – d'une immunité, on a benoîtement expliqué à M. Merli qu'on allait naturellement le libérer et que s'il ne déposait pas plainte pour forfaiture contre les policiers et les magistrats, tout s'arrangerait comme par enchantement.

Et à la suite de ce grave incident, la Chancellerie a profité de la réforme du code pénal qui était en cours non pas pour supprimer la forfaiture, mais pour lui enlever sa qualification – on ne sait plus si c'est un crime ou un délit ! – et, bien entendu, les peines qui allaient avec, c'est-à-dire le bannissement. Tant est si bien qu'aujourd'hui la forfaiture reste toujours dans le décret révolutionnaire d'août 1790, mais elle ne comporte aucune définition ni aucune peine dans le code pénal et on ne peut donc pas la poursuivre.

J'ai posé une question écrite à un garde des sceaux, il y a trois ou quatre ans, sur ce sujet : que fait-on si un tel cas se reproduit ? On m'a répondu : si un juge se met en situation de forfaiture, il sera poursuivi par la voie disciplinaire ! Autant dire une tape sur la joue.

Je retire mon amendement, pour ne pas prolonger les débats.

**M. le président.** La parole est à M. Robert Badinter.

**M. Robert Badinter.** Je ne peux pas accepter les propos que vient de tenir Michel Charasse sur la Cour de cassation et l'interprétation qu'elle a donnée de l'immunité présidentielle.

Il se trouve que les deux juridictions suprêmes ont donné des interprétations différentes d'un problème relevant essentiellement, au départ, de la procédure pénale.

On ne peut pas tenir de tels propos !

On ne pourra jamais me reprocher de n'être pas attentif aux décisions du Conseil constitutionnel, mais je ne peux pas laisser dire ici que la Cour de cassation, et son Premier président en particulier, aurait méconnu sciemment les décisions du Conseil. Cela n'a rien à voir ! Il s'agit simplement d'un conflit d'interprétation, d'une divergence.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** Il n'y a pas de conflit d'interprétation !

**M. Michel Charasse.** C'est plutôt une vengeance !

**M. le président.** L'amendement n° 34 rectifié est retiré.

## Article 28

L'article 65 de la Constitution est ainsi rédigé :

« Art. 65. – Le Conseil supérieur de la magistrature comprend une formation compétente à l'égard des magistrats du siège, une formation compétente à l'égard des magistrats du parquet et une formation plénière.

« La formation compétente à l'égard des magistrats du siège est présidée par le premier président de la Cour de cassation. Elle comprend, en outre, cinq magistrats du siège et un magistrat du parquet, un conseiller d'État désigné par le Conseil d'État, un avocat, un professeur des universités ainsi que cinq personnalités qualifiées qui ne sont ni membres du Parlement ni magistrats de l'ordre judiciaire, désignées respectivement par le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat, le Défenseur des droits des citoyens et le Président du Conseil économique et social. La procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 est applicable aux nominations des personnalités qualifiées. Les nominations effectuées par le président de chaque assemblée du Parlement sont soumises au seul avis de la commission permanente compétente de l'assemblée concernée.

« La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet est présidée par le procureur général près la Cour de cassation. Elle comprend, en outre, cinq magistrats du parquet et un magistrat du siège ainsi que le conseiller d'État, l'avocat, le professeur des universités et les cinq personnalités mentionnés à l'alinéa précédent.

« La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège fait des propositions pour les nominations des magistrats du siège à la Cour de cassation, pour celles de premier président de cour d'appel et pour celles de président de tribunal de grande instance. Les autres magistrats du siège sont nommés sur son avis conforme. Elle statue comme conseil de discipline des magistrats du siège.

« La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet donne son avis sur les nominations et les sanctions disciplinaires qui concernent les magistrats du parquet.

« Le Conseil supérieur de la magistrature se réunit en formation plénière pour répondre aux demandes d'avis formulées par le Président de la République au titre de l'article 64. Il se prononce, dans la même formation, sur les questions intéressant la déontologie des magistrats ainsi que sur toute question relative au fonctionnement de la justice dont le saisit le garde des sceaux. La formation plénière comprend trois des cinq magistrats du siège mentionnés au deuxième alinéa, trois des cinq magistrats du parquet mentionnés au troisième alinéa ainsi que le conseiller d'État, l'avocat, le professeur des universités et les cinq personnalités qualifiées mentionnés au deuxième alinéa. Elle est présidée par le premier président de la Cour de cassation. Le procureur général près ladite cour supplée le premier président de la Cour de cassation.

« Sauf en matière disciplinaire, le ministre de la justice peut assister aux séances des formations du Conseil supérieur de la magistrature.

« Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article. Elle définit également les conditions dans lesquelles le Conseil supérieur de la magistrature peut être saisi par un justiciable. »

**M. le président.** La parole est à M. Hubert Haenel, sur l'article.

**M. Hubert Haenel.** Monsieur le président, madame le garde des sceaux, mes chers collègues, j'ai souhaité m'exprimer sur cet article parce que j'étais le rapporteur de la commission des lois pour la partie concernant le Conseil supérieur de la magistrature lors de la révision constitutionnelle de 1993.

Je rappelle que c'est le Sénat qui a fondamentalement transformé le Conseil supérieur de la magistrature, le CSM, alors que l'Assemblée nationale se préoccupait davantage de la Cour de justice de la République. Nous avons rendu le CSM compétent pour les magistrats du parquet : c'est à cette occasion qu'ils ont été reconnus dans la Constitution !

La réforme dont nous débattons ne remet pas en cause cette avancée, contrairement à ce que l'on peut entendre ou lire ici et là. Les parquetiers sont et resteront des magistrats !

En 1993, nous avons créé deux formations, l'une compétente pour le siège, l'autre pour le parquet. Nous avons également renforcé les compétences du CSM, dont le pouvoir de proposition a été étendu aux présidents des tribunaux de grande instance alors que, jusqu'à ce moment-là, il était limité aux Premiers présidents. À l'époque, les esprits n'étaient pas mûrs pour aller plus loin.

Aujourd'hui, deux changements fondamentaux sont prévus. D'une part, le Président de la République ne présidera plus le CSM et le garde des sceaux n'en sera plus le vice-président. D'autre part, la composition du CSM est revue pour mieux correspondre à son rôle à la fois très important et très spécifique. Je ne reprendrai pas ce que j'ai dit à ce propos dans la discussion générale.

Pourquoi un membre du CSM, nommé par l'autorité politique – le Président de la République, le président de l'Assemblée nationale ou celui du Sénat –, serait-il moins légitime et plus soupçonnable de partialité qu'un membre élu dans le cadre d'une élection de nature syndicale ?

La réforme proposée constitue donc, globalement, un progrès, mais des interrogations demeurent.

Tout d'abord, je ne suis pas convaincu par la solution retenue pour la présidence de la formation plénière, qui serait exercée par le Premier président, avec suppléance possible par le procureur général près la Cour de cassation. N'est-ce pas un décrochage du parquet par rapport au siège ?

Ensuite, comment sera fixé l'ordre du jour du Conseil supérieur de la magistrature, et, selon la formule consacrée, qui « gardera ces gardiens » ? Je rappelle qu'en 1993 nous avions, lors des débats parlementaires, exclu que le Conseil supérieur de la magistrature puisse s'autosaisir afin de prendre position, par exemple, sur un événement judiciaire ou sur un projet de réforme constitutionnelle ou législative. Or, le CSM n'en a pas tenu compte. Il est passé outre, et personne n'a fait de rappel à la règle. Qu'en sera-t-il à l'avenir, madame le garde des sceaux ?

Par ailleurs, la présence facultative du garde des sceaux risque, à mon avis, de poser problème en pratique. S'il est présent épisodiquement, sa présence sera interprétée et commentée. S'il n'a pas l'intention d'assister à une réunion et que le Conseil supérieur de la magistrature fait savoir, par voie de presse, qu'il souhaite l'entendre, on imagine le tintamarre médiatique.

Je souhaiterais, madame le garde des sceaux, avoir également des précisions sur quelques points.

Comment les procureurs généraux seront-ils nommés ? Seront-ils toujours nommés en conseil des ministres, mais après avis du Conseil supérieur de la magistrature, comme les autres membres du parquet ?

Quel sera le contrôle du Conseil supérieur de la magistrature sur l'aptitude des auditeurs de justice à l'issue de leur scolarité, puisqu'il donne son avis sur toutes les nominations ?

Avant 1993, le Conseil supérieur de la magistrature examinait les nominations et promotions de magistrats dans l'ordre de la Légion d'honneur et dans l'ordre du Mérite. Est-il envisagé de revenir à cette procédure ?

Enfin, même si, je le sais, il ne faut surtout pas évoquer les questions de mode d'élection en ce moment, je tiens à rappeler que la manière dont les représentants des magistrats seront élus aura une grande importance. Je ne dis pas qu'il faut régler cette question dans la Constitution, mais j'estime qu'il serait utile, madame le garde des sceaux, de connaître vos intentions sur ce point, comme sur les quelques autres que je viens d'évoquer. (*M. Christian Cointat applaudit.*)

**M. le président.** Je suis saisi de onze amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 489, présenté par MM. Badinter, Frimat, Bel, Collombat, Dreyfus-Schmidt, C. Gautier, Mauroy, Peyronnet, Sueur, Yung et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Rédiger comme suit le texte proposé par cet article pour l'article 65 de la Constitution :

« *Art. 65.* – Le Conseil supérieur de la magistrature comprend une formation compétente à l'égard des magistrats du siège, une formation compétente à l'égard des magistrats du parquet et une formation plénière.

« La formation compétente à l'égard des magistrats du siège comprend cinq magistrats du siège et un magistrat du parquet, un conseiller d'État désigné par le Conseil d'État, un professeur de droit et un avocat ainsi que trois personnalités qualifiées n'appartenant pas au Parlement, à l'ordre judiciaire, ni à l'ordre administratif, désignés respectivement par le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat. La procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 est applicable aux nominations des personnalités qualifiées. Les nominations effectuées par le président de chaque assemblée du Parlement sont soumises à l'avis de la commission permanente compétente de l'assemblée concernée. Cette formation est présidée par une personnalité élue en son sein pour deux ans.

« La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet est composée de cinq magistrats du parquet et un magistrat du siège et des six personnalités prévues à l'alinéa précédent. Elle est présidée par une personnalité élue en son sein pour deux ans.

« La formation compétente à l'égard des magistrats du siège statue comme conseil de discipline des magistrats du siège. Elle est alors présidée par le premier président de la Cour de cassation. Elle fait des propositions de nomination pour tous les magistrats du siège.

« La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet statue comme conseil de discipline des magistrats du parquet. Elle est alors présidée par le procureur général près la Cour de cassation. Les magistrats du parquet sont nommés sur son avis conforme.

« Le Conseil supérieur de la magistrature se réunit en formation plénière pour répondre aux demandes d'avis formulées par le Président de la République au titre de l'article 64. Il se prononce, dans la même formation, sur les questions relatives à la déontologie des magistrats ainsi que sur toute question relative au fonctionnement de la justice. Il est composé des membres des deux

formations. Il est présidé par l'un de ses membres élus en son sein pour deux ans.

« Le garde des sceaux, à sa demande ou à la demande du Conseil supérieur de la magistrature peut être entendu par la formation plénière.

« Le Conseil supérieur de la magistrature peut être saisi par tout justiciable.

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

La parole est à M. Robert Badinter. Je me permets d'attirer votre attention, mon cher collègue, sur les contraintes horaires.

**M. Robert Badinter.** Sur ce problème essentiel, je serai non pas sibyllin, mais concis, monsieur le président.

La réorganisation du Conseil supérieur de la magistrature doit s'effectuer dans le respect de principes simples, mais essentiels.

En premier lieu, il faut préserver l'unité du corps. La magistrature, en France, constituant un corps unique, cette unicité commande de concevoir, comme nous le faisons, une formation plénière, évidemment présidée par un président élu en son sein pour deux ans, ce qui permet une plus grande souplesse.

En second lieu, il faut tenir compte du fait que coexistent le siège et le parquet, à savoir deux formations différentes qui doivent répondre à un même principe essentiel : depuis des décennies, nous sommes à la recherche de formules permettant d'éviter deux écueils, le corporatisme et la politisation.

La réponse tient en un mot : parité. Il convient d'assurer, au sein de chaque formation du Conseil supérieur de la magistrature, la parité entre magistrats et personnalités extérieures.

Ainsi, pour que soit respectée cette parité, la formation compétente à l'égard des magistrats du siège est composée de cinq magistrats du siège et d'un magistrat du parquet – voilà pour les magistrats –, et de six personnalités, à savoir un conseiller d'État, un avocat, un professeur d'université, désigné par la conférence des présidents d'université, ainsi que de trois personnalités qualifiées, n'appartenant pas au Parlement, à l'ordre judiciaire, ni à l'ordre administratif, désignées par les plus hautes autorités de l'État, c'est-à-dire, respectivement, par le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat, sachant que la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 est applicable aux nominations des personnalités qualifiées.

La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet est, quant à elle, composée de cinq magistrats du parquet, d'un magistrat du siège et de six personnalités désignées selon les mêmes modalités que celles que je viens d'indiquer.

Je rappelle que la première garantie des justiciables, c'est l'impartialité du juge, et que les magistrats du siège jouissent d'une indépendance absolue. Les choses sont claires : la formation compétente à leur égard doit proposer leur nomination à tous les niveaux de la hiérarchie.

Les magistrats du parquet, dont la fonction est complexe, puisqu'ils sont chargés de mettre en œuvre la politique pénale du Gouvernement, doivent bénéficier, comme tout magistrat, de garanties statutaires pour leur nomination. Comme ils sont intégrés dans un corps hiérarchisé, il convient de

leur réserver une approche différente : ils seraient nommés, du haut en bas de l'échelle également, sur avis conforme de la formation compétente à leur égard.

La magistrature bénéficie ainsi de toutes les garanties nécessaires, en même temps qu'est évité l'écueil du corporatisme.

Je tiens, au sujet de l'organe disciplinaire, à apporter une précision : le principe en vigueur dans toutes les institutions similaires en Europe est qu'il doit être composé majoritairement de magistrats, car c'est ainsi que se crée un corpus d'éthique de la magistrature. Les formations statuant comme conseil de discipline à l'égard des magistrats du siège et du parquet seraient alors présidées respectivement par le Premier président de la Cour de cassation et par le procureur général près la Cour de cassation.

C'est aussi simple et clair que cela. J'ajoute que, bien évidemment, le Conseil supérieur de la magistrature s'ouvrira, comme le veut l'air du temps, aux justiciables.

Cet équilibre assurera enfin à la magistrature française les garanties d'indépendance nécessaires et, en même temps, la prémunira contre les deux écueils que j'évoquais, la politisation et le corporatisme.

Enfin, pour terminer, je salue l'initiative du Président de la République de ne plus présider le Conseil supérieur de la magistrature. Elle marque, de sa part, une volonté de donner plus d'indépendance au Conseil supérieur de la magistrature, ce qui a pour conséquence que le garde des sceaux n'a plus, dès lors, de raison d'y être, sauf à sa demande, pour une question d'intérêt général, ou lorsque le Conseil supérieur de la magistrature le lui demande. Cela montre que l'exécutif n'a plus sa place dans le Conseil supérieur de la magistrature.

Il est essentiel, madame le garde des sceaux, dans le climat actuel,...

**M. Dominique Braye.** C'est long !

**M. Robert Badinter.** ...c'est-à-dire, plus précisément, depuis l'affaire d'Outreau, que la magistrature ait le sentiment...

**M. Dominique Braye.** C'est vraiment long !

**M. Robert Badinter.** ...non pas d'être honnie ou suspectée, mais d'être l'un des grands piliers de l'État de droit.

Cet amendement satisfait à toutes les exigences que l'on peut souhaiter.

**M. le président.** Nous allons interrompre l'examen de cet article.

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** J'aurais pu présenter mon amendement, cela aurait été aussi efficace !

3

### CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS

**M. le président.** La conférence des présidents a établi comme suit l'ordre du jour des prochaines séances du Sénat :

**Mercredi 25 juin 2008 :**

*Ordre du jour prioritaire :*

À 15 heures et le soir :

1° Éventuellement, suite du projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République (n° 365, 2007-2008) ;

2° Projet de loi relatif aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi (Urgence déclarée) (n° 390, 2007-2008) ;

*(La conférence des présidents a fixé à deux heures la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale, les orateurs des divers groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe ;*

*Les délais limite pour le dépôt des amendements et pour les inscriptions de parole sont expirés).*

**Jeudi 26 juin 2008 :**

À 9 h 30 :

*Ordre du jour prioritaire :*

1° Suite éventuelle du projet de loi relatif aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi ;

2° Projet de loi instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires publiques pendant le temps scolaire obligatoire (Urgence déclarée) (n° 389, 2007-2008) ;

*(La conférence des présidents a fixé à trois heures la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale, les orateurs des divers groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe ;*

*Les délais limite pour le dépôt des amendements et pour les inscriptions de parole sont expirés) ;*

À 15 heures :

3° Questions d'actualité au Gouvernement ;

*(L'inscription des auteurs de questions devra être effectuée au service de la séance avant 11 heures) ;*

*Ordre du jour prioritaire*

4° Suite de l'ordre du jour du matin ;

À 21 h 30 :

5° Déclaration du Gouvernement, suivie d'un débat, sur le Livre Blanc sur la défense ;

*(La conférence des présidents :*

*– a accordé un temps de parole de dix minutes au résident de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées ;*

*– a attribué un temps de parole de quinze minutes à chaque groupe et de cinq minutes à la réunion des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe ;*

*Les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant 17 heures, le mercredi 25 juin 2008).*

**Vendredi 27 juin 2008 :**

*Ordre du jour prioritaire*

À 9 h 30, à 15 heures et le soir :

*(Pour les deux projets de loi suivants, il a été décidé de recourir à la procédure simplifiée.*

*Selon cette procédure simplifiée, le projet de loi est directement mis aux voix par le président de séance. Toutefois, un groupe politique peut demander, au plus tard le mercredi 25 juin 2008 à 17 heures que le projet de loi soit débattu en séance selon la procédure habituelle) ;*

1° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de l'accord relatif aux services de transport aérien entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Madagascar (n° 276, 2007-2008) ;

2° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant la ratification de l'accord multilatéral entre la Communauté européenne et ses États membres, la République d'Albanie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, la Bosnie-et-Herzégovine, la République de Bulgarie, la République de Croatie, la République d'Islande, la République du Monténégro, le Royaume de Norvège, la Roumanie, la République de Serbie et la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo sur la création d'un espace aérien commun européen (n° 278, 2007-2008) ;

3° Suite du projet de loi instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire obligatoire.

### **Lundi 30 juin 2008 :**

*Ordre du jour prioritaire*

À 15 heures et le soir :

1°) Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, de modernisation de l'économie (n° 398, 2007-2008) ;

*(La conférence des présidents a fixé :*

*– au vendredi 27 juin 2008, à 17 heures, le délai limite pour le dépôt des amendements ;*

*– à quatre heures la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale, les orateurs des divers groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe ;*

*Les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant 17 heures, le vendredi 27 juin 2008) ;*

2°) Clôture de la session ordinaire 2007-2008.

### **SESSION EXTRAORDINAIRE 2007-2008**

#### **Mardi 1<sup>er</sup> juillet 2008 :**

À 16 heures et le soir

#### **Mercredi 2 juillet 2008 :**

À 15 heures et le soir

#### **Jeudi 3 juillet 2008 :**

À 9 heures 30, à 15 heures et le soir

#### **Vendredi 4 juillet 2008 :**

À 9 h 30, à 15 heures et le soir

Et, éventuellement, **lundi 7 juillet 2008**

À 15 heures et le soir :

– Suite du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, de modernisation de l'économie.

#### **Mardi 8 juillet 2008 :**

À 10 heures :

1° Dix-huit questions orales :

L'ordre d'appel des questions sera fixé ultérieurement.

– n° 214 de Mme Anne-Marie Payet à M. le ministre de la défense ;

*(Avenir des personnels affectés aux forces françaises en zone sud de l'océan Indien) ;*

– n° 243 de M. Alain Vasselle à Mme la ministre de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative ;

*(Risques en matière de santé publique et dangers de la téléphonie mobile et des ondes en général) ;*

– n° 244 de M. Claude Biwer à M. le ministre du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité ;

*(Réforme des régimes spéciaux de retraite) ;*

– n° 250 de Mme Jacqueline Alquier à M. le ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire ;

*(Réglementation relative au développement actuel des projets d'éoliennes) ;*

– n° 254 de M. Adrien Gouteyron à Mme la ministre de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative ;

*(Collecte de sang) ;*

– n° 261 de M. Gérard Delfau à Mme la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales ;

*(Position du gouvernement à l'égard des sectes et de la MIVILUDES) ;*

– n° 262 de M. Jean-Marie Vanlerenberghe à Mme la secrétaire d'État chargée de la solidarité ;

*(Réglementation applicable aux établissements accueillant des personnes âgées) ;*

– n° 263 de M. Gérard Longuet à M. le ministre de l'éducation nationale ;

*(Effets du regroupement des services académiques sur l'aménagement du territoire) ;*

– n° 269 de M. Louis Souvet à M. le ministre de l'éducation nationale ;

*(Méthode d'enseignement de la lecture) ;*

– n° 271 de M. Georges Mouly à M. le secrétaire d'État chargé de l'emploi ;

*(Mise en œuvre de la décentralisation de l'AFPA) ;*

– n° 272 de Mme Muguette Dini à Mme la secrétaire d'État chargée de la solidarité ;

*(Difficultés financières rencontrées par les parents d'enfants handicapés) ;*

– n° 273 de M. Michel Sergent à M. le ministre d'État, ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables ;

*(Remplacement des compteurs électriques) ;*

– n° 275 de M. Jean-Patrick Courtois à Mme la garde des sceaux, ministre de la justice ;

*(Mise à disposition de nouveaux locaux dans le cadre de la réforme des juridictions et de leur regroupement) ;*

– n° 276 de M. Gérard Roujas à M. le ministre de l'agriculture et de la pêche ;

*(Suppression de l'aide européenne à la filière du chanvre) ;*

– n° 277 de M. René-Pierre Signé à M. le secrétaire d'État à la défense et aux anciens combattants ;

*(Avenir du service des ressortissants résidant à l'étranger de Château-Chinon) ;*

– n° 278 de Mme Michelle Demessine à M. le secrétaire d'État chargé du commerce, de l'artisanat, des petites et moyennes entreprises, du tourisme et des services ;

*(Avenir de l'Agence nationale pour les chèques vacances) ;*

– n° 279 de M. Roland Ries à M. le secrétaire d'État chargé des transports ;

*(Devenir de la plateforme aéroportuaire de Strasbourg Entzheim) ;*

– n° 281 de M. Jean-Paul Alduy à Mme la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi ;

*(Développement des contrats de partenariat public privé) ;*

À 16 heures et, éventuellement, le soir :

2° Sous réserve de sa transmission, projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2007 (Urgence déclarée) (A.N., n° 917) ;

*(La conférence des présidents a fixé :*

– *au lundi 7 juillet 2008, à 16 heures, le délai limite pour le dépôt des amendements ;*

– *à deux heures la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale, les orateurs des divers groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe ;*

*Les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant 17 heures, le lundi 7 juillet 2008) ;*

3° Projet de loi autorisant la ratification de la convention de La Haye du 13 janvier 2000 sur la protection internationale des adultes (n° 375, 2007-2008) ;

4° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant la ratification de la convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées (n° 395, 2007-2008) ;

5° Projet de loi autorisant la ratification du protocole additionnel aux conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à l'adoption d'un signe distinctif additionnel (protocole III) (n° 177, 2007-2008) ;

6° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, 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° 394, 2007-2008) ;

7° Projet de loi autorisant la ratification de l'accord de stabilisation et d'association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République d'Albanie, d'autre part (n° 227, 2007-2008) ;

8° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire relatif à la coopération dans le domaine de l'étude et de l'utilisation de l'espace extra-atmosphérique à des fins pacifiques (n° 205, 2007-2008) ;

9° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant la ratification de la convention relative à l'adhésion des nouveaux États membres de l'Union européenne à la convention sur la loi applicable aux obligations contractuelles, ouverte à la signature à Rome le 19 juin 1980, ainsi qu'aux premier et deuxième protocoles concernant son interprétation par la Cour de justice des Communautés européennes (n° 204, 2007-2008) ;

10° Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord relatif aux transports aériens entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Mongolie (n° 333, 2007-2008) ;

11° Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord relatif aux services de transport aérien entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire (n° 332, 2007-2008) ;

12°) Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord relatif aux services aériens entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la région administrative spéciale de Macao de la République populaire de Chine (n° 334, 2007-2008) ;

13°) Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Comité international des poids et mesures portant amendement de l'accord du 25 avril 1969 relatif au siège du Bureau international des poids et mesures et à ses privilèges et immunités sur le territoire français (n° 466, 2005-2006).

#### **Mercredi 9 juillet 2008 :**

À 15 heures et, éventuellement, le soir :

– Sous réserve de sa transmission, deuxième lecture du projet de loi, adopté par le Sénat, relatif aux contrats de partenariat (A.N., n° 779) ;

*(La conférence des présidents a fixé :*

– *au mardi 8 juillet 2008, à 17 heures, le délai limite pour le dépôt des amendements ;*

– *à une heure la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale, les orateurs des divers groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe ;*

*Les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant 17 heures, le mardi 8 juillet 2008).*

#### **Judi 10 juillet 2008**

À 9 h 30 :

1° Sous réserve de leur dépôt, conclusions de la commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement ;

2° Deuxième lecture de la proposition de loi, adoptée avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, visant à rendre obligatoire l'installation de détecteurs de fumée dans tous les lieux d'habitation (n° 399, 2007-2008) ;

*(La conférence des présidents a fixé :*

– *au mardi 8 juillet 2008, à 17 heures, le délai limite pour le dépôt des amendements ;*

– *à une heure la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale, les orateurs des divers groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe ;*

*Les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant 17 heures, le mercredi 9 juillet 2008).*

### **Mardi 15 juillet 2008 :**

À 10 heures :

1° Déclaration du Gouvernement, suivie d'un débat d'orientation budgétaire ;

*(La conférence des présidents a fixé :*

*– à dix minutes le temps réservé respectivement au président et au rapporteur général de la commission des finances, ainsi qu'au président et au rapporteur de la commission des affaires sociales chargé des équilibres financiers généraux de la sécurité sociale ;*

*– à cinq minutes le temps réservé à chacun des présidents des autres commissions permanentes intéressées ;*

*– à deux heures la durée globale du temps dont disposeront, dans le débat, les orateurs des divers groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe ;*

*Les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant 17 heures, le vendredi 11 juillet 2008) ;*

À 16 heures et le soir :

2°) Deuxième lecture, sous réserve de sa transmission, du projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République ;

*(La conférence des présidents a fixé :*

*– au mardi 15 juillet 2008, à 11 heures, le délai limite pour le dépôt des amendements ;*

*– à deux heures la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale, les orateurs des divers groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe ;*

*Les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant 17 heures, le vendredi 11 juillet 2008).*

### **Mercredi 16 juillet 2008 :**

À 15 heures et le soir :

– Suite de la deuxième lecture du projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République.

### **Jeudi 17 juillet 2008 :**

À 9 h 30, à 15 heures et le soir :

– Sous réserve de sa transmission, projet de loi portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail (Urgence déclarée) (A.N., n° 969) ;

*(La conférence des présidents a fixé :*

*– au mercredi 16 juillet 2008, à 16 heures, le délai limite pour le dépôt des amendements ;*

*– à deux heures et demie la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale, les orateurs des divers groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe ;*

*Les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant 17 heures, le mercredi 16 juillet 2008).*

### **Vendredi 18 juillet 2008**

À 9 h 30, à 15 heures et le soir :

### **Mardi 22 juillet 2008**

À 10 heures, à 16 heures et le soir :

### **Mercredi 23 juillet 2008**

À 15 heures et le soir :

– Suite du projet de loi portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail.

### **Jeudi 24 juillet 2008 :**

À 9 h 30, à 15 heures et le soir :

1° Suite du projet de loi portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail ;

2° Navettes diverses.

### **Vendredi 25 juillet 2008 :**

À 9 h 30, à 15 heures et le soir :

– Navettes diverses.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Que des bonnes choses !

**M. le président.** Y a-t-il des observations en ce qui concerne les propositions de la conférence des présidents relatives à la tenue des séances ?...

Ces propositions sont adoptées.

**M. Jean Desessard.** Et le Congrès ?

**M. Bernard Frimat.** Il est annulé !

**M. le président.** Il ne fait pas partie des conclusions de la conférence des présidents !

**M. Jean Desessard.** Avez-vous des informations ?

**M. le président.** Il est, comme vous le savez, convoqué sur l'initiative du Président de la République, et non – du moins pas encore ! (*Sourires*) – sur celle de la conférence des présidents.

Mes chers collègues, nous allons maintenant interrompre nos travaux ; nous les reprendrons à vingt-deux heures.

La séance est suspendue.

*(La séance, suspendue à dix-neuf heures cinquante-cinq, est reprise à vingt-deux heures, sous la présidence de Mme Michèle André.)*

## **PRÉSIDENTE DE MME MICHÈLE ANDRÉ**

**vice-présidente**

**Mme la présidente.** La séance est reprise.

4

## **MODERNISATION DES INSTITUTIONS DE LA V<sup>e</sup> RÉPUBLIQUE**

### **Suite de la discussion et adoption d'un projet de loi constitutionnelle**

**Mme la présidente.** Nous reprenons la discussion du projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République

Nous poursuivons l'examen de l'article 28, dont je rappelle les termes.

**Article 28 (suite)**

L'article 65 de la Constitution est ainsi rédigé :

« *Art. 65.* – Le Conseil supérieur de la magistrature comprend une formation compétente à l'égard des magistrats du siège, une formation compétente à l'égard des magistrats du parquet et une formation plénière.

« La formation compétente à l'égard des magistrats du siège est présidée par le premier président de la Cour de cassation. Elle comprend, en outre, cinq magistrats du siège et un magistrat du parquet, un conseiller d'État désigné par le Conseil d'État, un avocat, un professeur des universités ainsi que cinq personnalités qualifiées qui ne sont ni membres du Parlement ni magistrats de l'ordre judiciaire, désignées respectivement par le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat, le Défenseur des droits des citoyens et le Président du Conseil économique et social. La procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 est applicable aux nominations des personnalités qualifiées. Les nominations effectuées par le président de chaque assemblée du Parlement sont soumises au seul avis de la commission permanente compétente de l'assemblée concernée.

« La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet est présidée par le procureur général près la Cour de cassation. Elle comprend, en outre, cinq magistrats du parquet et un magistrat du siège ainsi que le conseiller d'État, l'avocat, le professeur des universités et les cinq personnalités mentionnés à l'alinéa précédent.

« La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège fait des propositions pour les nominations des magistrats du siège à la Cour de cassation, pour celles de premier président de cour d'appel et pour celles de président de tribunal de grande instance. Les autres magistrats du siège sont nommés sur son avis conforme. Elle statue comme conseil de discipline des magistrats du siège.

« La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet donne son avis sur les nominations et les sanctions disciplinaires qui concernent les magistrats du parquet.

« Le Conseil supérieur de la magistrature se réunit en formation plénière pour répondre aux demandes d'avis formulées par le Président de la République au titre de l'article 64. Il se prononce, dans la même formation, sur les questions intéressant la déontologie des magistrats ainsi que sur toute question relative au fonctionnement de la justice dont le saisit le garde des sceaux. La formation plénière comprend trois des cinq magistrats du siège mentionnés au deuxième alinéa, trois des cinq magistrats du parquet mentionnés au troisième alinéa ainsi que le conseiller d'État, l'avocat, le professeur des universités et les cinq personnalités qualifiées mentionnés au deuxième alinéa. Elle est présidée par le premier président de la Cour de cassation. Le procureur général près ladite cour supplée le premier président de la Cour de cassation.

« Sauf en matière disciplinaire, le ministre de la justice peut assister aux séances des formations du Conseil supérieur de la magistrature.

« Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article. Elle définit également les conditions dans lesquelles le Conseil supérieur de la magistrature peut être saisi par un justiciable. »

**Mme la présidente.** Sur cet article, je suis saisie de dix amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 489 a été présenté.

J'appelle donc en discussion l'amendement n° 129, présenté par M. Hiest, au nom de la commission des lois, et ainsi libellé :

Rédiger comme suit cet article :

L'article 65 de la Constitution est ainsi rédigé :

« *Art. 65.* – Le Conseil supérieur de la magistrature comprend une formation compétente à l'égard des magistrats du siège et une formation compétente à l'égard des magistrats du parquet.

« La formation compétente à l'égard des magistrats du siège est présidée par le premier président de la Cour de cassation. Elle comprend, en outre, cinq magistrats du siège et un magistrat du parquet, un conseiller d'État désigné par le Conseil d'État, un avocat ainsi que six personnalités qualifiées qui n'appartiennent ni au Parlement, ni à l'ordre judiciaire, ni à l'ordre administratif. Le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat, désignent chacun deux personnalités. La procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 est applicable aux nominations des personnalités qualifiées. Les nominations effectuées par le président de chaque assemblée du Parlement sont soumises au seul avis de la commission permanente compétente de l'assemblée intéressée.

« La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet est présidée par le procureur général près la Cour de cassation. Elle comprend, en outre, cinq magistrats du parquet et un magistrat du siège, ainsi que le conseiller d'État, l'avocat et les six personnalités mentionnés à l'alinéa précédent.

« La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège fait des propositions pour les nominations des magistrats du siège à la Cour de cassation, pour celles de premier président de cour d'appel et pour celles de président de tribunal de grande instance. Les autres magistrats du siège sont nommés sur son avis conforme.

« La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet donne son avis sur les nominations qui concernent les magistrats du parquet.

« La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège statue comme conseil de discipline des magistrats du siège. Elle comprend alors, outre les membres visés au deuxième alinéa, le magistrat du siège appartenant à la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet.

« La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet statue comme conseil de discipline des magistrats du parquet. Elle comprend alors, outre les membres visés au troisième alinéa, le magistrat du parquet appartenant à la formation compétente à l'égard des magistrats du siège.

« Le Conseil supérieur de la magistrature se réunit en formation plénière pour répondre aux demandes d'avis formulées par le Président de la République au titre de l'article 64. Il se prononce, dans la même formation, sur les questions relatives à la déontologie des magistrats ainsi que sur toute question relative au fonctionnement de la justice dont le saisit le ministre de la justice. La formation plénière comprend trois des cinq magistrats du siège mentionnés au deuxième alinéa, trois des cinq magistrats du parquet mentionnés au troisième alinéa,

ainsi que le conseiller d'État, l'avocat et les six personnalités qualifiées mentionnées au deuxième alinéa. Elle est présidée par le premier président de la Cour de cassation, que peut suppléer le procureur général près cette cour.

« Le ministre de la justice peut être entendu, à sa demande, par la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature.

« Le Conseil supérieur de la magistrature peut être saisi par un justiciable dans les conditions fixées par une loi organique.

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

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Jean-Jacques Hyst**, *président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, rapporteur*. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale pour l'organisation et les pouvoirs du Conseil supérieur de la magistrature comporte cinq caractéristiques.

Premièrement, les formations spécialisées comprendraient sept magistrats et huit personnalités extérieures. Les formations du siège et du parquet seraient présidées respectivement par le Premier président de la Cour de cassation et par le procureur général près cette cour. Les personnalités qualifiées comprendraient, outre un conseiller d'État, un avocat et un professeur des universités. Cinq autres personnalités qualifiées seraient désignées par le Président de la République, les présidents des assemblées, le Défenseur des droits des citoyens, selon l'appellation retenue par l'Assemblée nationale, et le président du Conseil économique et social.

Deuxièmement, la compétence de la formation du parquet serait étendue aux nominations aux emplois de procureur général, sur lesquelles elle émettrait un simple avis.

Troisièmement, la consécration de la formation plénière serait entérinée et permettrait de réaffirmer l'unité du corps judiciaire ; il existait, jusqu'à présent, une « réunion plénière », qui examinait les questions communes aux deux formations. Toutefois, cette formation plénière ne comprendrait que six des douze magistrats présents dans les deux formations spécialisées. La présidence serait assurée par le Premier président de la Cour de cassation, que pourrait suppléer le procureur général près cette cour.

Quatrièmement, le ministre de la justice pourrait assister aux séances des formations du CSM, sauf en matière disciplinaire.

Cinquièmement, le CSM pourrait être saisi par les justiciables dans les conditions fixées par une loi organique.

Sur ce dispositif, la commission des lois du Sénat a formulé trois remarques.

Tout d'abord, en prévoyant une présence minoritaire des magistrats au sein des formations exerçant une compétence disciplinaire, notre pays placerait les magistrats dans une situation d'exception en France et en Europe. Si l'on constate souvent une présence majoritaire des magistrats, l'organe disciplinaire est au moins paritairement composé de magistrats et de non-magistrats.

Ensuite, la désignation des personnalités qualifiées par des autorités élues, désormais soumises à un contrôle parlementaire, semble préférable à une désignation par des autorités qui ne sont pas issues du suffrage universel et qui pourraient

librement, d'ailleurs, désigner les membres du Conseil supérieur de la magistrature. Il y a lieu de maintenir un lien entre le peuple et la justice, rendue en son nom.

Enfin, le régime disciplinaire des magistrats du siège et des magistrats du parquet devrait être harmonisé. En effet, le ministre de la justice suit toujours les avis du CSM concernant les sanctions disciplinaires des magistrats du parquet. Les conditions d'exercice du droit au recours – cassation devant le Conseil d'État pour le siège et recours pour excès de pouvoir pour le parquet – nous sont apparues comme des anomalies qu'il convenait d'unifier.

Mes chers collègues, la commission des lois vous propose, par conséquent, un certain nombre de modifications.

Il s'agit de prévoir que les formations du CSM comprennent, outre les magistrats, un conseiller d'État, un avocat et six personnalités qualifiées. Comme c'est le cas aujourd'hui, le Président de la République et les présidents des assemblées désigneraient chacun deux de ces personnalités, après avis des commissions permanentes. C'était d'ailleurs le texte qui avait été proposé par le Gouvernement.

Il s'agit également d'organiser la parité au sein des formations exerçant une compétence disciplinaire.

Il s'agit encore de prévoir que la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet statue comme conseil de discipline des magistrats du parquet.

Il s'agit enfin de préciser que le ministre de la justice peut être entendu, à sa demande, par la formation plénière du CSM.

Tel est l'objet de l'amendement n° 129 de la commission des lois.

**Mme la présidente**. Le sous-amendement n° 342, présenté par Mmes Boumediene-Thiery, Blandin et Voynet et MM. Desessard et Muller, est ainsi libellé :

Au début du texte proposé par l'amendement n° 129 pour l'article 65 de la Constitution, ajouter un alinéa ainsi rédigé :

Le Conseil supérieur de la magistrature est garant de l'indépendance des magistrats du siège. Il veille au respect des règles déontologiques applicables aux magistrats du siège et du parquet et assure l'égalité d'accès des citoyens à la justice.

La parole est à Mme Alima Boumediene-Thiery.

**Mme Alima Boumediene-Thiery**. Cet amendement vise à intégrer dans la Constitution, en tête de l'article 65 de la Constitution, les missions fondamentales du Conseil supérieur de la magistrature.

Certes, l'article 64 de la Constitution précise que les magistrats du siège sont inamovibles. Mais nulle part il n'est précisé que le Conseil supérieur de la magistrature est le garant de cette règle.

Il convient donc de définir clairement les missions du CSM.

Premièrement, il est le garant de l'indépendance des magistrats du siège.

Deuxièmement, il veille au respect des règles déontologiques applicables aux magistrats du siège et du parquet.

Troisièmement, il assure l'égalité d'accès des citoyens à la justice. La possibilité pour un justiciable de saisir le Conseil supérieur de la magistrature, comme le prévoit d'ailleurs le dernier alinéa de l'article 28, est une contribution impor-

tante à ce dernier droit : il me semble non seulement utile, mais également fondamental, de l'expliciter dès le début de l'article 65 de la Constitution.

**Mme la présidente.** Le sous-amendement n° 288 rectifié, présenté par MM. Fauchon, Amoudry, Biwer, Merceron, Nogrix, J.L. Dupont, C. Gaudin et Pozzo di Borgo, est ainsi libellé :

Rédiger comme suit le deuxième alinéa du texte proposé par l'amendement n° 129 pour l'article 65 de la Constitution :

« La formation compétente à l'égard des magistrats du siège comprend cinq magistrats du siège et un magistrat du parquet, un conseiller d'État désigné par le Conseil d'État, un avocat ainsi que six personnalités qualifiées qui n'appartiennent ni au Parlement, ni à l'ordre judiciaire, ni à l'ordre administratif. Le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat, désignent chacun deux personnalités. La procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 est applicable aux nominations des personnalités qualifiées. Les nominations effectuées par le président de chaque assemblée du Parlement sont soumises au seul avis de la commission permanente compétente de l'assemblée intéressée. Elle élit son président parmi ses membres.

La parole est à M. Pierre Fauchon.

**M. Pierre Fauchon.** Ce sous-amendement, ainsi d'ailleurs que le sous-amendement n° 289 rectifié, qui sera examiné peu après, porte uniquement sur le problème de la présidence du Conseil supérieur de la magistrature.

Il s'agit d'une question extrêmement importante, car le CSM a d'énormes responsabilités. Il intervient naturellement en matière de déontologie, mais il s'occupe beaucoup plus fréquemment de la gestion du corps, domaine dans lequel il a, en permanence, de lourdes responsabilités.

Je salue au passage, madame la ministre, l'action que vous avez engagée pour transformer et moderniser la formation de nos magistrats. Notre collègue Charles Gautier et moi-même avons eu le plaisir de le constater, nombre des propositions issues du rapport que nous avons publié sur cette question ont été reprises.

Nous souhaitons beaucoup de succès aux actions que vous menez, car nous sommes persuadés que l'origine de nos problèmes judiciaires réside souvent dans la formation de nos magistrats. Les membres de la commission d'enquête parlementaire sur l'affaire d'Outreau, dans leurs conclusions, ne s'y sont pas intéressés, passant ainsi, à mon avis, à côté du vrai sujet. Au demeurant, la formation et la gestion du corps sont des problèmes connexes.

Cela étant, il importe que les présidents des deux formations du CSM soient bien présents et qu'ils prennent le temps d'étudier les dossiers. Autant que je sache, la chancellerie prépare les dossiers, mais c'est le CSM qui les examine un par un et décide de tout, après avoir auditionné un certain nombre de personnes. Il s'agit donc, je le répète, d'une activité prenante, lourde de responsabilités.

Par conséquent, je m'interroge sur l'opportunité de nommer d'éminents magistrats à la présidence de ces formations. Bien entendu, je ne peux que rendre hommage à leurs grandes qualités. Mais croyez-vous sérieusement qu'ils vont effectivement présider, surtout dans le cadre de la formation habituelle du CSM ?

Vous le savez bien, ils ne pourront pas réellement le faire, et ce pour des raisons pratiques. Il est prévu trois jours de séance par semaine. En dehors des séances, il faut tout de même que le magistrat concerné prenne le temps d'étudier les dossiers et les candidatures, afin de jouer véritablement son rôle. En réalité, la présidence sera forcément assurée par un autre. Peut-être s'agira-t-il du secrétaire général, d'un vice-président ou d'une autre personnalité. En tout état de cause, cette solution n'est pas très raisonnable.

En outre, sur le plan des principes, je m'oppose à cette méthode qui consiste, d'abord, à créer une instance, ensuite, à en désigner les membres, parce que l'on craint que ceux-ci ne sachent pas se conduire, et à leur imposer un président venu de l'extérieur, qu'ils n'auront donc pas élu eux-mêmes. Ce sont des survivances d'un dirigisme qui n'ose pas dire son nom !

Cette instance est composée de personnalités très compétentes, responsables des différentes orientations. Je souscris donc à la proposition de notre collègue Robert Badinter : laissons-les élire un président, qui pourra assumer ses responsabilités à plein temps.

Mes chers collègues, telles sont les raisons pour lesquelles nous vous suggérons, par ce sous-amendement, de modifier le dispositif prévu pour la présidence. J'ai l'impression qu'en réalité cette présidence a été instituée pour rassurer, en quelque sorte, les magistrats professionnels et leur rendre hommage. C'est vraiment une façon de faire que je trouve peu satisfaisante. Quand on décide de créer une instance dotée de telles responsabilités, il importe, pour que le système fonctionne correctement, qu'elle puisse elle-même choisir un président qui travaille à plein temps.

**Mme la présidente.** Le sous-amendement n° 283 rectifié, présenté par MM. Détraigne, Zocchetto, Amoudry et Biwer, Mmes Gourault et Payet, MM. Soulage, Deneux et Merceron, Mme Morin-Desailly et MM. Nogrix, J.L. Dupont, Dubois et C. Gaudin, est ainsi libellé :

I. – Dans la deuxième phrase du deuxième alinéa du texte proposé par l'amendement n° 129 pour l'article 65 de la Constitution, remplacer le mot :

cinq

par le mot :

six

II. – Dans la deuxième phrase du troisième alinéa du même texte, remplacer le mot :

cinq

par le mot :

six

La parole est à M. Yves Détraigne.

**M. Yves Détraigne.** Par cet amendement, nous proposons de rétablir la parité entre les magistrats et les non-magistrats dans la composition des formations du siège et du parquet du Conseil supérieur de la magistrature.

La question de la composition du Conseil supérieur de la magistrature a en effet une grande importance, et pas seulement symbolique.

Quelle considération voulons-nous donner à cette instance, à ceux qui participent à l'œuvre de justice ? Serait-ce la mise en minorité volontaire des magistrats ?

En modifiant la composition des formations, en excluant la parité, nous développons incontestablement une suspicision à leur endroit.

On les soupçonne évidemment de corporatisme, mais quel corps n'a pas aujourd'hui une organisation paritaire pour la gestion des carrières et des procédures disciplinaires ?

Tous les autres corps de régulation et de discipline comportent une majorité de membres ayant la même expérience professionnelle que ceux à l'égard desquels ils vont exercer leurs pouvoirs de gestion et de discipline.

En outre, d'un point de vue européen, deux éléments devraient nous faire réfléchir avant de mettre en minorité les magistrats au sein du CSM.

D'abord, lorsque l'Union européenne donne des directives aux pays qui souhaitent la rejoindre, dont certaines portent sur la composition de leurs organes de régulation et de discipline concernant la justice, elle leur demande que les magistrats y soient majoritaires.

Ensuite, dans tous les autres pays de l'Union européenne, et dans beaucoup de démocraties aux principes comparables aux nôtres, la représentation des magistrats dans leurs conseils respectifs est majoritaire.

Pour toutes ces raisons, j'ai souhaité, avec plusieurs de mes collègues, vous proposer de rétablir au minimum la parité, au sein du CSM, entre les magistrats et ceux qui sont censés représenter la société au sens large.

J'ajouterai que mettre les magistrats en minorité dans les instances qui régulent leur corps constituerait, vis-à-vis d'eux, un signal de méfiance, de suspicion que leur enverrait la représentation parlementaire, ce qui, à mon avis, n'est pas du tout souhaitable dans le contexte actuel.

**Mme la présidente.** Le sous-amendement n° 289 rectifié, présenté par MM. Fauchon, Amoudry, Biwer, Merceron, Nogrix, J.L. Dupont, C. Gaudin et Pozzo di Borgo, est ainsi libellé :

Rédiger comme suit le troisième alinéa du texte proposé par l'amendement n° 129 pour l'article 65 de la Constitution :

« La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet comprend cinq magistrats du parquet et un magistrat du siège ainsi que le conseiller d'État, l'avocat et les six personnalités mentionnées à l'alinéa précédent. Elle élit son président parmi ses membres.

La parole est à M. Pierre Fauchon.

**M. Pierre Fauchon.** Ce sous-amendement a été défendu.

**Mme la présidente.** Le sous-amendement n° 506 rectifié bis, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

I. – Rédiger comme suit la première phrase du septième alinéa du texte proposé par l'amendement n° 129 pour l'article 65 de la Constitution :

« La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet donne son avis sur les sanctions disciplinaires qui les concernent.

II. – Rédiger comme suit le neuvième alinéa du même texte :

« Sauf en matière disciplinaire, le ministre de la justice peut participer aux séances des formations du Conseil supérieur de la magistrature.

La parole est à Mme le garde des sceaux.

**Mme Rachida Dati, garde des sceaux, ministre de la justice.** Je ferai une présentation globale de l'article en présentant ce sous-amendement qui tend à modifier l'amendement de la commission des lois. Puis je répondrai point par point aux amendements et sous-amendements qui ont été présentés.

Dans la révision de la Constitution, la question du Conseil supérieur de la magistrature est essentielle. Sur un plan plus global, nous entendons répondre au problème d'éloignement des Français de leur justice. C'est notamment le sens de la réforme qui vient d'être adoptée par le conseil d'administration de l'École nationale de la magistrature. Nous nous sommes inspirés du très intéressant rapport de MM. Fauchon et Gautier, qui a d'ailleurs été repris au moment du débat de la commission d'enquête sur l'affaire d'Outreau. Ce sont des éléments importants de cette réforme de la justice.

Le débat sur la présidence du CSM, sur sa composition et sur ses missions ne date pas d'aujourd'hui. Il est récurrent et s'est nourri de propositions qui n'ont jamais abouti.

La proposition du Gouvernement, qui tient compte de ce qu'exprime le débat parlementaire, devrait, à mon sens, trouver un consensus : dans une situation insatisfaisante, elle constitue une avancée et s'appuie sur des idées non partisans. C'est le cas du rapport du Sénat que je viens de mentionner. Dénué de toute connotation politique, son seul objectif était de faire évoluer la justice.

Au préalable, je souhaite rappeler le rôle du CSM.

L'article 65 de la Constitution prévoit que le Conseil supérieur de la magistrature exerce une double compétence : pour la nomination des magistrats et pour les poursuites disciplinaires. C'est dire que les décisions du CSM sont déterminantes dans la carrière des magistrats et, donc, dans la justice qui est rendue au quotidien, au nom du peuple français, je le rappelle.

Concrètement, le CSM propose au Président de la République la nomination des Premiers présidents de cour d'appel, des présidents de tribunaux de grande instance et des magistrats du siège de la Cour de cassation. Il émet un avis sur les propositions de la chancellerie pour les autres nominations des magistrats du siège et pour les nominations au parquet. La seule exception concerne les nominations des procureurs généraux, qui sont de la responsabilité du Président de la République puisqu'ils sont nommés en conseil des ministres.

Pour les magistrats du siège, la position du CSM lie le garde des sceaux. Pour les magistrats du parquet, le garde des sceaux est tout à fait libre de suivre ou non l'avis du Conseil supérieur de la magistrature.

Comme vous le disiez tout à l'heure, monsieur Fauchon, il est vrai que le CSM examine et prépare les dossiers bien en amont avec l'administration du ministère de la justice. J'ai souhaité, depuis ma nomination, voir tous les dossiers avec l'administration pour ne pas être liée par l'avis de l'administration.

Nous avons aussi fait évoluer, en pratique, le fonctionnement de l'administration des services judiciaires et du CSM. L'une des origines de ce changement de pratique, c'est la création, en août 2007, d'une sous-direction des ressources humaines au ministère de la justice, chose inédite. Il était en effet assez frappant que toute une carrière de magistrat puisse se dérouler sans que celui-ci ait jamais été reçu au ministère de la justice. À ce jour, près de 500 magistrats se sont vu proposer des évolutions de carrière : on leur a conseillé tel poste ou, au contraire, on les a dissuadés d'occuper tel autre

dans l'attente d'une formation complémentaire. D'ici à la fin de l'année, 800 magistrats seront reçus par cette sous-direction des ressources humaines. Par souci de parallélisme, j'ai procédé à l'identique pour les greffiers.

Dans les faits, s'agissant des « passer outre », qui ont fait l'objet d'un débat devant l'Assemblée nationale, sur les six dernières années, il y a eu 2 623 nominations au parquet. On relève seulement 1 % de « passer outre » : à peine vingt-sept nominations n'étaient pas conformes à l'avis du CSM. Donc, c'est extrêmement peu.

Il est vrai aussi que, depuis à peu près un an, j'ai eu à « passer outre » sur très peu de dossiers. De quoi s'agit-il ? Un « passer outre » ne signifie pas que le garde des sceaux souhaite nommer quelqu'un pour des raisons autres que le professionnalisme. Souvent, le critère qui l'emporte dans le cadre des propositions du CSM est l'ancienneté. « Passer outre », c'est aussi privilégier la compétence, l'engagement, le dévouement sur l'ancienneté pour donner une chance à un jeune procureur de diriger une juridiction. Donc, les « passer outre » sont souvent fondés sur des critères professionnels, quelle que soit, d'ailleurs, la couleur politique du Gouvernement.

Pourtant, la situation actuelle du CSM n'est pas satisfaisante. Chacun s'accorde à le dire, le fonctionnement du CSM soulève deux critiques.

D'abord, aux termes de la Constitution, la présidence du CSM est exercée par le Président de la République ou par le garde des sceaux. Jusqu'à présent, cela faisait peser un soupçon d'intervention de l'exécutif.

Ensuite, dans les deux formations qui examinent la carrière des magistrats – la formation du siège et la formation du parquet – les magistrats élus par leurs pairs sont majoritaires. La critique de corporatisme ou d'immobilisme alimente de plus en plus la méfiance entre les Français et leur justice.

C'est pourquoi le Gouvernement vous propose, dans le projet de loi constitutionnelle, trois grandes modifications par rapport à la situation actuelle.

Première modification, il vous propose que les formations du CSM soient présidées par les deux plus hauts magistrats de France. Loin de manifester de la défiance à l'égard des magistrats, il s'agit, bien au contraire, de renforcer la confiance que nous avons en eux en confiant la présidence des formations aux deux plus hauts d'entre eux.

Monsieur Fauchon, selon vous, le Premier président, qui présiderait la formation siège, et le procureur général, qui présiderait la formation parquet, ne pourront pas assurer cette présidence. Vous avez fait allusion au nombre de jours de séance ; c'est beaucoup moins que ce que vous avez dit. Ce que nous visons, c'est une stabilité et une vraie « jurisprudence » des nominations. Ces deux hauts magistrats connaissent le corps et le fonctionnement de l'institution. Avec une présidence tournante, un problème de stabilité risque de se poser. Et un non-magistrat peut être lié par les avis des autres, car il ne connaît pas l'institution.

En outre, on peut imaginer qu'une présidence tournante est propice aux négociations. Ainsi, après avoir levé les suspicions d'intervention politique, on les rétablirait avec une présidence tournante, occupée par des personnes qui ne sont pas nécessairement averties du fonctionnement de l'institution judiciaire. C'est la raison pour laquelle nous tenons à ce que le Premier président puisse présider la formation siège et le procureur général la formation parquet.

Deuxième modification, le Gouvernement vous propose d'ouvrir la composition du CSM en faisant siéger huit personnalités extérieures aux côtés des sept magistrats de l'ordre judiciaire. Il est vrai que les magistrats seront minoritaires dans la composition du CSM. Cela permettra de donner un peu plus de transparence dans le processus de nomination des magistrats.

Troisième modification, le Gouvernement vous suggère que la nomination des procureurs généraux soit soumise, comme toutes les autres nominations, à l'avis du CSM.

Ces propositions constituent de réelles avancées puisqu'elles prennent en compte les réflexions et les projets élaborés par le passé. Personne ne peut donc les taxer de partisans.

La nomination à la tête des formations du CSM des deux plus hauts magistrats est également une garantie d'indépendance pour les magistrats : le Premier président de la Cour de cassation et le procureur général, qui n'est pas sous l'autorité du garde des sceaux. C'est une avancée sur laquelle nous devrions tous être d'accord.

Le Premier président de la Cour de cassation et le procureur général près ladite cour sont, par nature, des magistrats dont l'autorité est indiscutée : ils n'occupent pas ces fonctions par hasard ! Même si on n'est pas forcément d'accord sur leur parcours, leur autorité et leurs compétences sont généralement indiscutables.

Ces magistrats, qui occupent les fonctions les plus élevées de l'ordre judiciaire, connaissent parfaitement le fonctionnement et les besoins des juridictions. Ils sont totalement indépendants. Leur présidence est une véritable garantie pour les magistrats qui seront proposés ou pour ceux qui seront nommés, s'agissant du siège, par exemple.

L'ouverture du CSM, quant à elle, répond à une attente du Parlement. Déjà proposée en son temps par Élisabeth Guigou, elle a été un engagement des deux principaux candidats à la Présidence de la République en 2007 et elle figure parmi les propositions du comité Balladur.

Le projet de loi constitutionnelle présenté en 1998 par Élisabeth Guigou prévoyait un CSM de vingt-deux membres, y compris le président, dont dix magistrats de l'ordre judiciaire. Les magistrats étaient donc déjà en minorité dans le projet proposé par les socialistes.

Le projet, voté par votre Haute Assemblée, prévoyait finalement quatorze membres, dont six magistrats. Le projet que nous examinons aujourd'hui prévoit quinze membres, dont sept magistrats.

Quels qu'ils soient, ces projets ont un point commun : le CSM est davantage ouvert, ce qui correspond à un besoin exprimé depuis de nombreuses années ; les magistrats ne sont pas majoritaires. Je vous renvoie à la commission sur l'affaire d'Outreau : la recommandation avait abouti à la parité, mais tous les débats avaient porté sur l'éventualité que les magistrats deviennent minoritaires.

Les magistrats ne sont pas majoritaires au sein de la formation qui débat ou décide de leur nomination. Cette ouverture est nécessaire parce que la justice, rendue au nom du peuple français, n'est pas l'affaire des seuls professionnels.

Ce nouvel équilibre entre magistrats et non-magistrats ne singularisera pas la France. On nous a dit que nous serions le seul pays européen où les magistrats seraient minoritaires. Ce n'est pas exact ! Dans de nombreux pays d'Europe, les magistrats élus par leurs pairs ne sont pas majoritaires au sein de l'instance qui propose les évolutions de carrière :

je pense au Royaume-Uni, à la Belgique, à la Suède, au Danemark, au Portugal, ainsi qu'à certains *Länder* en Allemagne ; dans la Sarre, par exemple, la commission est uniquement composée de parlementaires.

Dans d'autres pays où ils sont majoritaires – par exemple, le Luxembourg et la Pologne –, l'instance n'a qu'un rôle consultatif. Aux Pays-Bas, il existe un collège de procureurs généraux ; l'organisation est vraiment très différente de celle que nous avons en France.

Enfin, autre avancée, le rôle du CSM sera renforcé, puisque la formation du parquet émettra désormais un avis sur la nomination des procureurs généraux. On devra donc s'expliquer quand on passera outre certains avis. Ce n'était pas le cas jusqu'à présent.

Ce cadre général me paraît pouvoir faire l'objet d'un consensus. La commission des lois a formulé des propositions ; nous en débattons. La position du Gouvernement n'est pas figée ; elle a déjà évolué à l'Assemblée nationale. Comme pour les autres sujets, notre souhait est que les deux chambres parviennent à un accord.

La première évolution concerne la formation plénière. Cette formation ne figure pas dans la Constitution actuelle mais, de fait, elle existe dans la pratique. Les députés ont souhaité qu'elle soit mentionnée dans le texte. Le Gouvernement s'est associé à ce souhait qui relayait une demande des organisations de magistrats. La formation plénière sera un symbole de l'unité du corps et la renforcera ; je réponds là à ceux qui ont exprimé des craintes à cet égard.

L'amendement du président Jean-Jacques Hiest, au nom de la commission des lois, reprend cette idée.

La deuxième évolution a trait aux huit membres du CSM qui ne sont pas magistrats. Je rappelle que ces membres siégeront aux côtés des sept magistrats de l'ordre judiciaire.

Le projet de loi constitutionnelle initial proposait six personnalités qualifiées, désignées à raison de deux par le Président de la République, deux par le Président de l'Assemblée nationale et deux par le Président du Sénat, un conseiller d'État, désigné par l'assemblée générale du Conseil d'État, et un avocat, désigné par le Conseil national des barreaux.

Le texte adopté en première lecture par l'Assemblée nationale a maintenu le nombre global de huit non-magistrats, mais a modifié les autorités de désignation. Il prévoit ainsi cinq personnalités qualifiées, désignées chacune par le Président de la République, le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat, le président du Conseil économique et social et le Défenseur des droits des citoyens, un conseiller d'État, un avocat, un professeur d'université.

La commission des lois souhaite revenir à la version initiale du Gouvernement. Je ne peux donc y être opposée.

**Mme la présidente.** Madame la garde des sceaux, pourriez-vous présenter votre sous-amendement. Après quoi, nous reprendrions le fil du débat.

**Mme Rachida Dati, garde des sceaux.** Il me paraissait préférable, pour la clarté du débat, de présenter l'article 28 du projet de loi constitutionnelle initial, les évolutions apportées par l'Assemblée nationale, puis le sous-amendement du Gouvernement à l'amendement de la commission des lois. J'expose ainsi le point de départ et l'objectif que nous souhaitons atteindre.

La possibilité offerte à tout justiciable de saisir le CSM constitue la troisième évolution ; c'était le projet du Gouvernement. C'est la raison pour laquelle l'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle annonce une loi organique destinée à permettre la saisine disciplinaire du CSM par les justiciables, sous réserve des filtres utiles.

L'Assemblée nationale a souhaité que cette possibilité soit inscrite dans la Constitution elle-même, et le Gouvernement y a été favorable. Votre commission des lois propose de reprendre cette avancée. La saisine disciplinaire du CSM ne sera donc plus le monopole du garde des sceaux ou des chefs de cour.

Enfin, la dernière évolution concerne le pouvoir disciplinaire. Vous souhaitez que, lorsque les formations du CSM – siège et parquet – ont à connaître de sanctions disciplinaires, les magistrats soient aussi nombreux que les non-magistrats, et ce dans un souci d'équilibre. Cette disposition ne figurait pas dans le projet de loi initial : puisque les magistrats étaient minoritaires quand les formations du CSM se prononçaient sur les nominations, nous souhaitions qu'il en aille de même quand celles-ci statuaient en matière disciplinaire. Mais, dans un souci de consensus, je suis prête à me rallier à votre proposition.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** C'est la norme européenne !

**Mme Rachida Dati, garde des sceaux.** Toutefois, s'agissant des sanctions prononcées à l'égard des magistrats du parquet, il me semble important de ne pas modifier le dispositif actuel ; le Gouvernement a déposé un sous-amendement en ce sens.

Aujourd'hui, le CSM a le pouvoir de prononcer les sanctions disciplinaires à l'encontre des magistrats du siège. À l'égard des magistrats du parquet, il donne simplement un avis au garde des sceaux.

Pourquoi cette distinction ? Les parquetiers sont des magistrats ; il n'y a aucun débat sur ce point. Avec cette disposition, l'unicité du corps se trouve confirmée, et elle sortira même renforcée de la révision constitutionnelle.

Pour autant, les magistrats du parquet ont un statut différent de celui des magistrats du siège, parce qu'ils sont nommés par le garde des sceaux et reçoivent des instructions de ce dernier. Il est donc normal que le garde des sceaux conserve la responsabilité de la sanction disciplinaire les concernant : si celle-ci se trouve renvoyée au CSM sans que le ministre de la justice puisse intervenir, des problèmes se poseront inévitablement quant à l'appréciation de la responsabilité de ces magistrats, car ceux-ci ne sont pas indépendants ; ils sont placés sous l'autorité du garde des sceaux et ils exécutent la politique pénale du Gouvernement.

D'ailleurs, l'article 5 de l'ordonnance portant loi organique du 22 décembre 1958 dispose : Les magistrats du parquet sont placés sous la direction et le contrôle de leurs chefs hiérarchiques et sous l'autorité du garde des sceaux, ministre de la justice ».

Cette relation hiérarchique est nécessaire, car le parquet agit au nom de la société. Elle a tout son sens, et je voudrais la maintenir, notamment pour ce qui concerne la sanction disciplinaire.

Enfin, je souhaite attirer votre attention, mesdames, messieurs les sénateurs, sur les relations entre le Conseil supérieur de la magistrature et le garde des sceaux.

Le projet de loi constitutionnelle prévoit que le Conseil supérieur de la magistrature ne sera plus présidé par le Président de la République et que le garde des sceaux n'en sera plus le vice-président. Il s'agit d'une avancée importante, qui permettra de marquer l'indépendance du CSM.

Cependant, le garde des sceaux reste chargé de l'organisation du service public de la justice, ainsi que du recrutement, de l'emploi et de la gestion des magistrats. Au sein du ministère, ces tâches sont assurées par le directeur des services judiciaires.

Le garde des sceaux doit veiller à ce que les besoins des juridictions soient bien pris en considération, pour assurer le bon fonctionnement de la justice sur tout le territoire. Il doit pouvoir développer également dans la magistrature une véritable gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences. C'est pour mieux remplir cette mission que nous avons créé une sous-direction des ressources humaines au sein du ministère.

Tous ces éléments supposent un véritable dialogue entre le CSM et le garde des sceaux. De plus, en pratique, ce sont les services de la chancellerie qui connaissent le mieux les magistrats.

C'est pourquoi le Gouvernement souhaite que le garde des sceaux puisse être présent aux séances non seulement de la formation plénière du CSM, mais aussi des formations compétentes à l'égard des magistrats du siège et du parquet, sauf lorsque celles-ci siègent en matière disciplinaire. Il faut qu'il puisse dialoguer avec les membres du CSM et expliquer son point de vue, sans voix délibérative, bien entendu. Un véritable échange entre le Conseil supérieur de la magistrature et le ministre de la justice ou son représentant est nécessaire, afin d'aboutir aux meilleures décisions, et ce dans l'intérêt général.

**Mme la présidente.** Le sous-amendement n° 319, présenté par M. Lecerf, est ainsi libellé :

Rédiger comme suit la deuxième phrase du huitième alinéa du texte proposé par l'amendement n° 129 pour l'article 65 de la Constitution :

Il se prononce, dans la même formation, d'office ou sur saisine du ministre de la justice, sur les questions relatives à la déontologie des magistrats, ainsi que sur toute question relative au fonctionnement de la justice.

La parole est à M. Jean-René Lecerf.

**M. Jean-René Lecerf.** La pratique a conduit le CSM à émettre spontanément des avis concernant les grands sujets relatifs à la justice.

Alors que la présente révision constitutionnelle s'apprête à consacrer la formation plénière du CSM, dont l'existence, qui n'était pas prévue dans les textes, s'est imposée de façon prétorienne depuis la réforme de 1993, il importe, nous semble-t-il, de permettre à cette instance de continuer à s'autosaisir, plutôt que de conditionner exclusivement ses avis à des demandes expresses du pouvoir exécutif.

En outre, cette légère évolution serait très appréciée des magistrats et de leurs organisations représentatives.

**Mme la présidente.** Le sous-amendement n° 287, présenté par Mme Gourault, est ainsi libellé :

Rédiger comme suit le huitième alinéa du texte proposé par l'amendement n° 129 pour l'article 65 de la Constitution :

« Le Conseil supérieur de la magistrature se réunit en formation plénière pour répondre aux demandes d'avis

formulées par le Président de la République au titre de l'article 64. Il se prononce, dans la même formation, sur les questions relatives à la déontologie des magistrats ainsi que sur toute question relative au fonctionnement de la justice dont le saisit le garde des Sceaux. La formation plénière élit son président parmi ses membres. Elle statue à la majorité des trois quarts de ses membres.

La parole est à Mme Jacqueline Gourault.

**Mme Jacqueline Gourault.** Ce sous-amendement a pour objet la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature.

Je crois qu'il est heureux, comme vous venez de le rappeler, madame le garde des sceaux, que la formation plénière ait désormais un fondement juridique. Toutefois, au travers de ce sous-amendement, je souhaite proposer quelques modifications.

Tout d'abord, mes chers collègues, évitons le trompe-l'œil : le projet de loi constitutionnelle évoque une « formation plénière », alors qu'en réalité celle-ci ne comporte qu'une partie des membres des deux formations. En effet, aux termes de la rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale, seuls trois des cinq magistrats du siège et trois des cinq magistrats du parquet participent à cette formation ; le terme « plénière » semble donc quelque peu abusif. Donc, la première modification que je propose, c'est que le CSM siège réellement en formation plénière.

Ensuite, je suggère que le président de cette formation plénière soit élu par ses membres. Notre collègue Pierre Fauchon a très bien expliqué tout à l'heure que la charge de travail du Premier président de la Cour de cassation était très lourde ; il n'est donc pas raisonnable d'en rajouter.

Enfin, le présent sous-amendement tend à modifier le mode de fonctionnement interne de cette formation, en prévoyant que celle-ci statue à la majorité des trois quarts de ses membres. Cette solution contraindrait les magistrats et les non-magistrats à dialoguer. Elle permettrait aux magistrats de participer à cette formation, où d'ailleurs ils ne seraient pas majoritaires, sans être taxés de corporatisme, comme c'est trop souvent le cas de façon injuste. Enfin, elle n'empêcherait pas qu'un magistrat puisse présider la formation plénière.

**Mme la présidente.** Le sous-amendement n° 149 rectifié, présenté par M. Cointat et Mme Kammermann, est ainsi libellé :

Rédiger comme suit la dernière phrase du huitième alinéa du texte proposé par l'amendement n° 129 pour l'article 65 de la Constitution :

Elle désigne son président ainsi que la personne appelée à le suppléer parmi ses membres n'appartenant pas à l'ordre judiciaire.

La parole est à M. Christian Cointat.

**M. Christian Cointat.** Cet amendement concerne la présidence de la formation plénière du CSM, qui a déjà été évoquée par certains de nos collègues.

Si la formation compétente pour les magistrats du siège est présidée par le Premier président de la Cour de cassation et celle qui est compétente à l'égard des magistrats du parquet par le procureur général près la Cour de cassation, il semble anormal que la formation plénière soit également présidée par un magistrat, et ce pour trois raisons.

Tout d'abord, il ne faut pas surcharger de tâches ces magistrats de très haut niveau que sont le Premier président de la Cour de cassation et le procureur général près ladite cour.

Ensuite, il importe de ne pas donner l'impression qu'un certain corporatisme est de retour, que les magistrats président toutes les formations et que les non-magistrats sont, sinon de simples figurants, du moins des personnalités de peu de poids.

Enfin, il me paraît gênant, compte tenu de l'unicité du corps judiciaire et de l'égalité de ses composantes, que l'une d'elles prime l'autre. En effet, qu'on le veuille ou non, cette rédaction revient à subordonner le procureur général au Premier président.

C'est pourquoi, dans l'intérêt de tous, il semble beaucoup plus logique et sain, si nous voulons donner une meilleure image du CSM et renforcer l'exercice autonome de ses compétences, que la formation plénière – car il ne s'agit que d'elle – soit présidée par un non-magistrat, qui serait choisi librement en son sein par l'ensemble des autres membres.

**Mme la présidente.** Le sous-amendement n° 153, présenté par M. Lecerf, est ainsi libellé :

Rédiger comme suit la dernière phrase du huitième alinéa du texte proposé par l'amendement n° 129 pour l'article 65 de la Constitution :

Son président est désigné par la formation plénière parmi les personnalités qualifiées.

La parole est à M. Jean-René Lecerf.

**M. Jean-René Lecerf.** Dans le même esprit que pour le sous-amendement précédent, il vous est ici proposé, mes chers collègues, de faire désigner le président de la formation plénière parmi les personnalités qualifiées de cette formation

Là encore, il s'agit d'éviter tout reproche de corporatisme, mais aussi toute polémique sur une prétendue hiérarchie entre les magistrats du siège et ceux du parquet

En outre, cette disposition permettrait au président de la formation plénière de consacrer tout le temps nécessaire à sa fonction, ce que ne pourraient faire, me semble-t-il, ni le Premier président de la Cour de cassation ni le procureur général près ladite cour, qui exercent tous deux de lourdes responsabilités.

Comme nombre de mes collègues, j'ai reçu, s'agissant de ce projet de loi constitutionnelle, de très nombreux magistrats et organisations représentatives. Or personne n'a exprimé le souhait que la formation plénière du CSM soit présidée par un magistrat !

**Mme la présidente.** L'amendement n° 416, présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Assassi, Mathon-Poinat et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Après les mots :

présidée par

rédiger comme suit la fin de la première phrase du deuxième alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 65 de la Constitution :

un magistrat du siège élu en son sein.

La parole est à Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Madame la garde des sceaux, vous nous avez placés dans une situation un peu particulière, car vous avez détaillé les dispositions de

l'article lors de la présentation du sous-amendement du Gouvernement, répondant ainsi aux propositions qui vont suivre.

**Mme Rachida Dati, garde des sceaux.** Je suis prête à répondre de nouveau !

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Vous dites vouloir à la fois faire respecter le principe d'indépendance de la justice et éviter le corporatisme. Tout le monde s'accorde sur cet objectif, mais la réforme qui nous est proposée ne l'atteint que partiellement, me semble-t-il.

En effet, si le Président de la République ne préside plus le CSM, ce qui constitue un acquis majeur, l'exécutif réapparaît avec le garde des sceaux, puisque celui-ci pourra, sauf en matière disciplinaire, assister aux séances des formations du CSM en tant que membre de droit.

Il est normal que le garde des sceaux soit entendu par cette instance et puisse venir s'exprimer devant elle, mais de là à en faire un membre de droit, il y a une nuance de taille !

Un autre sujet d'insatisfaction pour nous concerne les deux formations compétentes à l'égard des magistrats du siège et des magistrats du parquet, qui seront présidées respectivement par le Premier président de la Cour de cassation et par le procureur près ladite cour. Notre amendement porte sur ce premier point de désaccord que nous avons avec le texte proposé pour l'article 65 de la Constitution.

Nous souhaitons, comme d'autres, que la formation compétente à l'égard des magistrats du siège élise son président en son sein parmi ses membres qui sont magistrats. En effet, il semble difficile de prévoir que le Premier président de la Cour de cassation assure, en plus de ses fonctions, la présidence de la formation du CSM compétente à l'égard des magistrats du siège.

Outre que ce magistrat est très occupé, la compatibilité de ces deux fonctions ne me semble pas évidente. Car peut-on envisager que le Premier président de la Cour de cassation préside le CSM à temps partiel ?

De même, il est étrange de prévoir que le CSM, qui a pour compétence la désignation du Premier président de la Cour de cassation, soit présidé, pour sa formation compétente à l'égard du siège, par ce même haut magistrat.

Toutefois, ce ne sont pas les seuls effets pervers de ce dispositif. En effet, la disposition confiant la présidence de la formation compétente pour le siège au Premier président de la Cour de cassation pose un problème au regard des nominations des magistrats à cette cour, et, à ce titre, ne semble pas opportune.

Autre effet pervers, la présidence de la formation compétente pour le siège serait réservée au Premier président de la Cour de cassation et celle de la formation compétente pour le parquet au procureur général près ladite cour, ce qui risque de précipiter la séparation entre ces deux carrières, en contradiction avec le principe de l'unité du corps judiciaire.

D'ailleurs, dans son avis rendu sur ce projet de loi constitutionnelle, le Conseil d'État a estimé que la double présidence du CSM était « contraire au principe constitutionnel d'unité du corps judiciaire ». Pourtant, le Gouvernement, qui a bien sûr reçu communication de cet avis, a décidé de maintenir la version initiale de ce texte.

Enfin, la présidence de la formation compétente pour le siège sera rattachée non pas au mandat de ses membres, mais à la fonction de son président, autrement dit à la charge de

Premier président de la Cour de cassation. Il y aura donc un décalage entre la durée de la présidence et celle du mandat des membres de cette formation, ce qui paraît incongru.

En confiant la présidence de la formation compétente pour les magistrats du siège au Premier président de la Cour de cassation, le projet de loi constitutionnelle accentue le poids de la hiérarchie au sein du CSM. C'est pourquoi, au travers de cet amendement, nous proposons que cette formation soit présidée par un magistrat du siège élu en son sein.

**Mme la présidente.** L'amendement n° 405 rectifié, présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Assassi, Mathon-Poinat et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Remplacer les deuxième et troisième phrases du deuxième alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 65 de la Constitution par une phrase ainsi rédigée :

Elle comprend, en outre, cinq magistrats du siège et un magistrat du parquet, trois représentants élus des avocats, des universitaires et du Conseil d'État, ainsi que trois personnalités désignées respectivement, à la majorité qualifiée, par l'Assemblée nationale, le Sénat et par le Président de la République.

La parole est à Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Cet amendement tend à établir la parité entre les magistrats et les non-magistrats au sein de la formation du CSM compétente à l'égard des magistrats du siège.

Nous souhaitons que cette formation élise son président en son sein. En plus des cinq magistrats du siège et du magistrat du parquet, nous proposons que cette formation comprenne trois personnes désignées à la majorité qualifiée par le Président de la République, le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat, ainsi que trois représentants élus des avocats, des universitaires et du Conseil d'État.

**Mme la présidente.** L'amendement n° 92, présenté par MM. Gélard, Portelli et Lecerf, est ainsi libellé :

Dans la deuxième phrase du deuxième alinéa du 65 de la Constitution, remplacer les mots :

« , le Défenseur des droits des citoyens et le Président du Conseil économique et social

par les mots :

« et le Défenseur des droits des citoyens »

La parole est à M. Patrice Gélard.

**M. Patrice Gélard.** Je pense que cet amendement n'aura plus d'objet si l'amendement de la commission est adopté.

Je considère donc qu'il est défendu.

**Mme la présidente.** Je suis saisie de deux amendements identiques.

L'amendement n° 35 rectifié est présenté par M. Charasse, Mme N. Goulet et M. Fortassin.

L'amendement n° 64 est présenté par MM. Virapoullé et Lecerf.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

À la fin de la seconde phrase du deuxième alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 65 de la Constitution, remplacer les mots :

« Conseil économique et social »

par les mots :

« Conseil économique, social et environnemental »

La parole est à M. Michel Charasse, pour présenter l'amendement n° 35 rectifié.

**M. Michel Charasse.** C'est un amendement de coordination. Je le retire, madame la présidente.

**Mme la présidente.** L'amendement n° 35 rectifié est retiré.

La parole est à M. Jean-René Lecerf, pour présenter l'amendement n° 64.

**M. Jean-René Lecerf.** Cet amendement n'aura plus d'objet si l'amendement de la commission est adopté ou, à défaut, l'amendement de M. Gélard.

**Mme la présidente.** L'amendement n° 415, présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Assassi, Mathon-Poinat et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Après les mots :

« présidée par »

rédiger comme suit la fin de la première phrase du troisième alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 65 de la Constitution :

« un magistrat du parquet élu en son sein. »

La parole est à Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** L'amendement n° 415 est, bien évidemment, un amendement de coordination avec l'amendement n° 416.

Nous proposons que la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet puisse élire son président en son sein.

**Mme la présidente.** L'amendement n° 406 rectifié, présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Assassi, Mathon-Poinat et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Rédiger comme suit la seconde phrase du troisième alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 65 de la Constitution :

Elle comprend, en outre, cinq magistrats du parquet et un magistrat du siège, trois représentants élus des avocats, des universitaires et du Conseil d'État et trois personnalités désignées respectivement, à la majorité qualifiée, par l'Assemblée Nationale, le Sénat et par le Président de la République.

La parole est à Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Cet amendement a le même objet que l'amendement n° 405 rectifié.

**Mme la présidente.** L'amendement n° 404, présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Assassi, Mathon-Poinat et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Remplacer le cinquième alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 65 de la Constitution par deux alinéas ainsi rédigés :

« Les procureurs généraux près la Cour de cassation et les cours d'appel sont nommés après avis de la formation du conseil compétente à l'égard des magistrats du parquet. Les autres magistrats du parquet sont nommés sur son avis conforme.

« La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet statue comme conseil de discipline des magistrats du parquet. Elle est alors présidée par le procureur général près la Cour de cassation.

La parole est à Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Cet amendement vise à aligner, d'une part, les conditions de nomination des magistrats du parquet sur celles qui valent pour les magistrats du siège et, d'autre part, les pouvoirs des deux formations en matière disciplinaire.

**Mme la présidente.** L'amendement n° 407, présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Assassi, Mathon-Poinat et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Rédiger comme suit l'avant-dernier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 65 de la Constitution :

« Le ministre de la justice peut consulter le Conseil supérieur de la magistrature sur toute question relative au fonctionnement de la justice. Il est entendu par le Conseil chaque fois qu'il en fait la demande. Il peut solliciter une nouvelle délibération sur les propositions ou avis en matière de nomination.

La parole est à Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Cet amendement entend sortir de l'ambiguïté induite par la proposition du garde des sceaux de participer aux réunions du Conseil supérieur de la magistrature. Il vise donc à écarter l'intervention possible du ministre dans les processus de nomination.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** Avant de donner l'avis de la commission, je formulerai quelques observations.

Par exemple, savez-vous, mes chers collègues, qu'en moyenne la formation disciplinaire, siège et parquet, traite dix dossiers par an ? Or qui saisit le Conseil supérieur de la magistrature ? Ce n'est pas lui qui se saisit lui-même ! C'est soit la chancellerie, soit les Premiers présidents, soit les procureurs généraux. Certaines années, les Premiers présidents et les procureurs généraux ne saisissent pas le CSM. Pourtant, on dénonce son mauvais fonctionnement ! Ainsi n'est-il pas rare d'entendre des propos évoquant des magistrats qui ne feraient pas leur travail, etc. Mais où se situe la responsabilité ? Il ne s'agit pas là de la responsabilité du Conseil supérieur de la magistrature ! C'est la gestion du corps judiciaire qui est ici en cause !

Il en est de même, madame le garde des sceaux, vous le savez bien, dans d'autres secteurs : ainsi, 4 % des magistrats sont nommés sur l'initiative du Conseil supérieur de la magistrature, alors que 96 % le sont sur proposition de la direction des services judiciaires.

Aussi, que certains parlent de corporatisme, soit ! Mais le corporatisme, où est-il ? Ce n'est certainement pas le fait du seul Conseil supérieur de la magistrature et la modification de la composition du Conseil supérieur de la magistrature ne changera rien. D'ailleurs, je me suis réjoui, et je vous en félicite, madame le garde des sceaux, qu'il y ait enfin une sous-direction des ressources humaines.

**Mme Rachida Dati, garde des sceaux.** Qui n'est pas dirigée par un magistrat !

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** C'est encore mieux !

En effet, on avait parfois l'impression que de nombreux reproches étaient adressés au Conseil supérieur de la magistrature, qui n'en pouvait mais ! En fait, c'était la tradition de la direction des services judiciaires qui était en cause et qui entraînait un certain corporatisme au sein du monde judiciaire.

Je tenais à le dire, car on a raconté tellement de choses sur les dysfonctionnements du service public de la justice – je pense notamment à l'affaire d'Outreau – en rendant le CSM responsable de la situation, alors qu'il n'en est rien. Je dirais même que, au fil des années, ceux qui ont observé le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature ont pu constater qu'il y avait plutôt un progrès. Et c'est au moment où un progrès est enregistré que l'on veut changer le système !

Je suis favorable à la présence de nombreuses personnalités extérieures – cela nourrit le débat concernant, notamment, les nominations, ainsi, bien sûr, que les avis rendus par la formation plénière –, à condition toutefois que l'on fasse appel à des personnalités qui s'y connaissent un peu en matière de justice. Franchement, je ne vois pas pourquoi le Défenseur des droits du citoyen et le président du Conseil économique et social seraient plus avisés que le Président de la République ou les présidents des deux assemblées pour nommer des membres du CSM. J'ajoute que les nominations effectuées par les autorités politiques seront désormais soumises à un contrôle parlementaire, défini à l'article 13 de la Constitution.

Que je sache, le président du Sénat a nommé des membres du Conseil supérieur de la magistrature qui se sont révélés des personnalités tout à fait remarquables...

**M. Michel Charasse.** L'un d'eux est même actuellement président de la formation plénière !

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** ...et qui, je crois, ont bien servi le Conseil au cours des années précédentes. Je pense, notamment, à deux anciens secrétaires généraux du Sénat qui ont fait honneur au Conseil supérieur de la magistrature, plutôt qu'ils n'ont dégradé la fonction !

Madame le garde des sceaux, un point nous gênait au sujet du régime disciplinaire des magistrats du siège et des magistrats du parquet. Il nous semble que les conditions d'exercice du droit au recours – cassation devant le Conseil d'État pour le siège et recours pour excès de pouvoir pour le parquet – doivent être unifiées. En effet, compte tenu de la disparité actuelle entre les modalités de recours contre les décisions disciplinaires relatives aux magistrats, les magistrats du parquet pourraient apparaître comme étant mieux défendus que ceux du parquet, ce qui est paradoxal !

Mais je n'insiste pas sur ce point. Vous prônez le *statu quo*, soit !

Concernant les magistrats du parquet, puisque le CSM va donner un avis en matière disciplinaire, ils vont pouvoir immédiatement introduire un recours pour excès de pouvoir.

Dois-je vous rappeler une affaire extrêmement délicate où la défaillance de la justice a été réelle ? Et je ne parle pas ici de l'affaire d'Outreau ! Il n'y avait pas eu excès de zèle, bien au contraire : des dossiers s'étaient perdus, des cabinets d'instruction étaient en déshérence, et l'on pouvait même dire qu'une juridiction entière était en déshérence, sans jamais d'ailleurs que l'inspection des services judiciaires, le parquet général, ou la première présidence aient vu quoi que soit ! Et pourtant, alors que le Conseil supérieur de la magistrature avait pris des sanctions justifiées, le Conseil d'État les a cassées. Telle est la réalité !

Je pense donc qu'il ne faut exagérer ni dans un sens ni dans un autre. Pour notre part, nous avons décidé d'aller tout à fait dans votre sens, madame le garde des sceaux, pour que, s'agissant des formations exerçant des compétences en matière de nomination, il y ait une majorité de non-magis-

trats, avec notamment un avocat. C'est souhaitable, car les avocats connaissent bien le droit. D'ailleurs, certains magistrats siègent dans les conseils de discipline du barreau. Cela me paraît tout à fait justifié.

S'agissant des formations disciplinaires, nous nous sommes référés à ce qui se passait à l'étranger. Vous avez vous-même cité les conseils supérieurs de la justice identiques dans les pays d'Europe ; or aucun pays ne va en deçà de la parité. Dès lors, il nous a semblé qu'il convenait de se mettre aux normes européennes dans ce domaine.

Par ailleurs, le Président de la République a souhaité ne plus siéger au CSM, ce qui est compréhensible. Auparavant, il y siégeait en tant que garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Or il s'agissait là d'une situation quelque peu ambiguë : le Président de la République écoutait et entérinait d'ailleurs les décisions du Conseil supérieur de la magistrature.

Mais je comprends très bien que cela soit mal compris par l'opinion publique qui se dit : voilà un Président élu qui préside aussi le Conseil supérieur de la magistrature. Où est l'indépendance ?

Je comprends aussi, madame le garde des sceaux, que vous souhaitiez, en ce qui concerne les avis que vous demandez, participer à la formation plénière et aux formations en matière de nomination afin de favoriser le dialogue. D'ailleurs, vous n'y siégerez pas souvent puisque, en fait, vous y enverrez le directeur des services judiciaires ou le nouveau directeur des ressources humaines du ministère de la justice.

Pour ce qui est du dialogue entre les services du ministère et le CSM, cela ne me paraît pas du tout choquant.

C'est pourquoi, mes chers collègues, la commission a tenu compte des travaux de l'Assemblée nationale. Mais je tenais à faire cette réflexion sur le Conseil supérieur de la magistrature, car il y a encore beaucoup à faire pour favoriser la mobilité et l'ouverture du corps des magistrats.

Vous avez eu raison, madame le garde des sceaux, de faire allusion à la formation ; quant à nous, nous avons raison de dire depuis toujours que la formation ne saurait être unique, qu'il faut des apports extérieurs, car cela a toujours enrichi la magistrature.

Par conséquent, nous pensons que vos décisions et vos propositions, madame le garde des sceaux, permettront d'améliorer les choses. Le CSM tel qu'il sera demain pourra contribuer à cette amélioration, nous en sommes d'accord. C'est la raison pour laquelle la commission est favorable au sous-amendement n° 506 rectifié *bis*.

J'en viens aux différents amendements et sous-amendements qui correspondent à autant de propositions concernant la présidence et la composition des formations du CSM. En fait, tout le monde a apporté quelque chose et je vais m'efforcer de donner l'avis de la commission sur l'ensemble de ces textes.

En ce qui concerne l'amendement n° 489, présenté par M. Badinter, il ne correspond pas tout à fait – je dirais même pas du tout – à l'avis de la commission. Par conséquent, je ne puis qu'émettre un avis défavorable.

S'agissant du sous-amendement n° 342, je rappelle qu'aux termes du premier alinéa de l'article 64 le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Il paraît important de conserver ce lien entre le Président de la République, élu de la nation tout entière, et la justice, rendue au nom du peuple français.

Dès lors, la place du Conseil supérieur de la magistrature est reconnue. Quant à ses missions, elles sont détaillées à l'article 65 et précisées par la loi organique. Il n'est donc pas utile de rappeler par ailleurs ses missions fondamentales.

Je souhaiterais, sur ce point, connaître l'avis du Gouvernement.

Votre sous-amendement n° 288 rectifié, monsieur Fauchon, aboutit à une présence très minoritaire de magistrats dans les deux formations : six magistrats contre huit non-magistrats au sein des formations spécialisées exerçant des compétences de nomination et sept magistrats contre huit non-magistrats pour les compétences disciplinaires.

Cela conduit à un déséquilibre...

**M. Pierre Fauchon.** Ce qui m'intéresse, c'est la présidence !

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** ...peut-être, mais je suis désolé, monsieur Fauchon, votre sous-amendement a pour effet de rendre le nombre de magistrats inférieur à celui des non-magistrats en matière disciplinaire. Je ne puis donc qu'être défavorable à ce sous-amendement.

Pour ce qui est du sous-amendement n° 283 rectifié, monsieur Détraigne, je souligne que la présence d'une majorité de non-magistrats au sein des deux formations, lorsqu'elles exercent des compétences disciplinaires, répond à un objectif de dépolitisation. Ce sous-amendement aboutirait, en fait, à rétablir une présence majoritaire des magistrats pour l'exercice des compétences disciplinaires. C'est la raison pour laquelle je ne puis, là non plus, qu'émettre un avis favorable.

L'avis de la commission sur le sous-amendement n° 289 rectifié est le même que celui qu'elle a émis sur le sous-amendement n° 288 rectifié. Donc, défavorable.

Pour ce qui est du sous-amendement n° 506 rectifié *bis*, présenté par le Gouvernement, il est vrai, madame le garde des sceaux, que nous avons eu un petit problème. En effet, dans le texte initial figurait le terme « assister ». Or « assister », cela signifie que l'on est muet. Ainsi, je puis assister à une pièce de théâtre ou à un opéra, mais sans y participer ; je laisse cela à ceux qui sont doués, car, pour ma part, mieux vaut que je n'y participe pas ! (*Sourires.*) Vous avez ensuite remplacé le mot « assister » par le mot « participer ». À l'évidence, ce dernier verbe ne veut pas dire « voter ». Par conséquent, il va de soi que votre participation sera consultative. La commission a donc émis un avis favorable sur ce sous-amendement.

En ce qui concerne le sous-amendement n° 319, l'amendement de la commission, reprenant en cela le dispositif adopté par l'Assemblée nationale, consacre la formation plénière du Conseil supérieur de la magistrature, qui existait jusqu'à présent sous la forme d'une réunion créée en dehors de tout texte.

La formation plénière exercerait un nombre défini de prérogatives, notamment en matière d'avis. S'agissant des avis spontanés, qui ne seraient pas évoqués dans la Constitution, il est possible que l'absence d'une telle mention, sauf si on l'interdit, n'empêche absolument pas la formation plénière d'en émettre de nouveaux.

Aussi la commission souhaiterait-elle connaître l'avis du Gouvernement sur ce sous-amendement.

Pour ce qui est du sous-amendement n° 287, la commission a opté pour une formation plénière comprenant seulement six des douze magistrats qui composent les formations spécialisées. Par conséquent, le dispositif proposé est

en contradiction avec notre amendement. C'est pourquoi la commission sollicite le retrait de ce sous-amendement. À défaut, elle émettra un avis défavorable.

Le sous-amendement n° 149 rectifié appelle les mêmes observations. La commission a choisi de confier la présidence de la formation plénière au Premier président de la Cour de cassation. La commission émet donc également un avis défavorable.

Il en est de même pour le sous-amendement n° 153. La commission, qui a choisi de confier la présidence des deux formations concernées au Premier président de la Cour de cassation et au procureur général près ladite cour, émet un avis défavorable sur ce sous-amendement.

Pour les mêmes motifs, l'avis de la commission sera défavorable sur l'amendement n° 416.

La commission émet également un avis défavorable sur l'amendement n° 405 rectifié, relatif à la composition de la formation compétente à l'égard des magistrats du siège.

L'amendement n° 92 de M. Patrice Gélard vise à rétablir la parité entre les magistrats et les personnalités extérieures. Toutefois, il deviendra sans objet si l'amendement de la commission est adopté, puisque nous proposons que le Défenseur des droits des citoyens et le président du Conseil économique et social ne participent pas à la désignation des membres du Conseil supérieur de la magistrature.

L'amendement n° 64, qui vise à remplacer les mots : « Conseil économique et social » par les mots : « Conseil économique, social et environnemental », appelle les mêmes observations.

Enfin, la commission ayant choisi de confier au procureur général la présidence de la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet, elle a émis un avis défavorable sur les amendements n°s 415, 406 rectifié, 404 et 407.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Rachida Dati, garde des sceaux.** Je souhaite répondre aux interrogations soulevées par M. le rapporteur, ainsi que par les auteurs de plusieurs amendements et sous-amendements.

Monsieur le rapporteur, vous avez rappelé, à juste titre, que le corporatisme existait non seulement au sein du CSM, mais également au ministère de la justice, notamment à la direction des services judiciaires, qui gère les magistrats. C'est la raison pour laquelle j'ai souhaité que le service des ressources humaines soit dirigé non pas par un magistrat, mais par un administrateur. Celui-ci gère donc les effectifs des magistrats, mais également des greffiers. Il s'agit d'un fonctionnement tout à fait différent. Vous avez eu raison d'insister sur le corporatisme.

Vous avez également évoqué les inspections. Il y en a effectivement eu très peu. Jusqu'à présent, l'inspection d'un juge ou d'une juridiction était souvent effectuée à la demande des chefs de juridiction.

Aujourd'hui, j'ai modifié le mode de fonctionnement des inspections. Ainsi, j'ai réformé l'Inspection générale des services judiciaires du ministère de la justice et j'ai exigé que des inspections soient menées d'office à la demande du ministre. C'est en cours ! Actuellement, un nombre sans précédent de juridictions, notamment de tribunaux de grande instance, font l'objet d'inspections. J'ai notamment demandé que l'on inspecte de manière rigoureuse les juridictions connaissant de véritables difficultés.

Je tiens tout de même à le rappeler, hormis la cour d'appel de Nouméa, les cours d'appel n'ont, selon l'usage, jamais été inspectées.

Comme il n'y avait pas de référentiel d'inspection, j'ai demandé que des cours d'appel soient inspectées, notamment s'agissant des charges de travail, de l'organisation et de l'affectation de moyens, domaines dont les chefs de cour sont responsables. Et, alors que cela n'avait jamais été mis en place par le passé, un référentiel d'inspection est actuellement en cours de création.

Ainsi, il y aura davantage d'inspections de TGI, de magistrats et de cours d'appel, contrairement à la pratique en vigueur jusqu'à présent.

D'ailleurs, la saisine du CSM par les justiciables encouragera de telles inspections. Dès lors que des dysfonctionnements seront relevés, la juridiction dans laquelle ils auront été signalés fera obligatoirement l'objet d'une inspection.

Par ailleurs, nous avons réformé la formation tant initiale que continue des magistrats.

S'agissant de la formation initiale, nous avons souhaité que les concours d'entrée à l'École nationale de la magistrature comportent des tests psychologiques – les futurs magistrats seront tout de même les garants des libertés individuelles – et que des psychologues figurent parmi les membres du jury. En outre, l'apprentissage d'une langue étrangère et des stages au sein de l'Union européenne feront obligatoirement partie de la scolarité.

Nous avons voulu non seulement ouvrir davantage cette école dans sa formation et sa composition, mais également introduire un facteur humain dans le recrutement des candidats. Cette réforme a été adoptée voilà à peine un mois par le conseil d'administration de l'école. Elle sera opérationnelle au début de l'année 2009.

Combinée à la gestion des ressources humaines, qui a également permis d'améliorer le fonctionnement du CSM, la modernisation que nous proposons dans le cadre du projet de révision constitutionnelle rendra la justice beaucoup plus lisible, plus cohérente et plus accessible pour le justiciable. Tels sont les objectifs du Gouvernement s'agissant de la réforme de la justice.

Pour ce qui est des questions disciplinaires, nous ne voulons pas que les magistrats du parquet soient indépendants. En effet, le parquet, c'est-à-dire les procureurs, est l'avocat de la société. Son rôle est de la défendre.

Dès lors que les Français ont élu des hommes politiques, comme ce fut le cas récemment, ceux-ci ont une politique à mettre en œuvre. Ainsi, si nous souhaitons lutter contre la récidive et que nous donnons des instructions pour appliquer notre politique, un parquet indépendant pourrait très bien nous répondre qu'il ne souhaite pas lutter contre la récidive, préférant, par exemple, se concentrer sur la lutte contre les violences routières.

Par conséquent, si nous voulons mener une politique pénale cohérente, il est important que le parquet demeure sous l'autorité du garde des sceaux.

Permettez-moi de faire référence à une affaire récente, celle du mariage annulé. En l'occurrence, si, comme certains le réclament, le parquet avait été indépendant, je n'aurais pas pu faire appel de la décision prise par la juridiction concernée.

De même, s'agissant des violences urbaines, si le parquet était indépendant, je ne pourrais pas donner d'instructions sur les placements en garde à vue, les interpellations ou les défèrements.

Par conséquent, il est essentiel que le parquet puisse exécuter les instructions de politique pénale données par le Gouvernement. Le garde des sceaux doit donc conserver la possibilité de sanctionner disciplinairement le parquetier ; cette responsabilité ne doit pas de nouveau être confiée au CSM, qui n'aurait ni les mêmes critères de sanctions, ni le même objectif, ni la même vision. Le parquetier étant sous l'autorité du garde des sceaux, celui-ci doit conserver son pouvoir disciplinaire.

Monsieur le rapporteur, comme vous l'avez souligné, il est important que le garde des sceaux puisse participer aux formations du CSM et que des échanges aient lieu. En effet, le ministre fait adopter le budget, il dispose des moyens et il a une gestion dans le temps du fonctionnement du ministère de la justice. Ses objectifs ne sont pas forcément ceux des membres du CSM et il doit pouvoir dialoguer avec ces derniers.

Par ailleurs, on évoquait tout à l'heure les « passer outre ». Ainsi, nous avons du mal à pourvoir certains postes en outre-mer. Dans ces conditions, il est important que le garde des sceaux puisse « passer outre » pour pourvoir aux postes demeures vacants. Lorsque j'ai lancé la réforme de la carte judiciaire, il y avait une centaine de juridictions dans lesquelles on n'arrivait jamais à pourvoir les postes.

Monsieur Cointat, vous avez soulevé une interrogation sur le problème de subordination entre le Premier président et le procureur général. Par tradition, le chef d'une juridiction est généralement le président du TGI, secondé par le procureur. La même tradition existe au sein du conseil d'administration de l'École nationale de la magistrature, qui est dirigé par le Premier président, puis par le procureur général. Nous avons souhaité qu'il en soit de même au sein du CSM. Il n'y a absolument pas de problème de subordination.

J'en viens à présent à votre amendement, monsieur le rapporteur.

Dans un souci de compromis, je précise que le Gouvernement est prêt à s'en remettre à la sagesse du Sénat sur cet amendement. Nous accepterions d'aller dans votre sens s'agissant du choix des personnalités qualifiées et de la parité entre magistrats et non-magistrats lorsque le CSM siège en formation disciplinaire.

En revanche, pour les raisons que je viens d'indiquer, nous sommes très réservés sur la possibilité pour le CSM de siéger en conseil de discipline pour les magistrats du parquet. Il est important que le garde des sceaux puisse garder ce pouvoir disciplinaire.

J'insiste également sur l'impossibilité pour le garde des sceaux d'assister aux séances du CSM lorsqu'il se prononce sur les nominations, notamment quand il y a des difficultés en termes de postes, de moyens ou de budget, ou quand il faut pourvoir des postes dans des endroits qui sont extrêmement difficiles.

C'est pourquoi le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 129, sous réserve de l'adoption du sous-amendement n° 506 rectifié *bis*.

Nous sommes défavorables à l'ensemble des autres amendements ou sous-amendements. Je n'y reviendrai pas, parce que je me suis déjà expliquée sur ce point.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean-Pierre Sueur, pour explication de vote sur l'amendement n° 489.

**M. Jean-Pierre Sueur.** Madame la présidente, madame le garde des sceaux, mes chers collègues, finalement, ce qui est en jeu dans le débat sur le CSM, c'est l'idée que nous nous faisons les uns et les autres de l'indépendance de la magistrature. C'est un sujet extrêmement important, crucial, dans une démocratie, notamment par rapport aux conceptions qui sont les nôtres s'agissant de la séparation des pouvoirs.

En premier lieu, il y a désaccord sur la question de la parité. Tous les magistrats que nous avons reçus, et nous avons reçu de nombreuses formations syndicales ou associations de magistrats, nous ont fait part de leur attachement à ce que les magistrats fussent majoritaires au sein du Conseil supérieur de la magistrature ou au moins qu'il y eût la parité entre les magistrats et les non-magistrats. Vous vous y opposez fermement. Nous considérons, nous, qu'il y a là quelque chose de vexatoire à l'égard des magistrats. La parité, que nous défendons les uns et les autres, est le juste équilibre qui permet d'éviter à la fois le corporatisme dont vous parlez souvent – il faut effectivement l'éviter –, mais également le risque de nominations politiques, que nous avons connu par le passé.

Par conséquent, s'agissant de la formation générale – je ne parle pas de la formation disciplinaire du Conseil supérieur de la magistrature –, nous ne comprenons pas pourquoi il y a tant de réticences à accepter la parité entre magistrats et non-magistrats. En outre, dans les instances professionnelles qui statuent dans de très nombreux secteurs d'activité, il ne viendrait à l'idée de personne que les représentants des professions concernées fussent minoritaires.

En deuxième lieu, il y a la question de la nomination des membres du Conseil supérieur de la magistrature. À cet égard, nous dirons et redirons que, s'il est important de se référer à l'article 13 de la Constitution, nous n'avons pas la même interprétation de cet article 13.

De notre point de vue, pour les nominations effectuées par le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat pour le CSM, comme d'ailleurs pour le Conseil constitutionnel – cela a été défendu tout à l'heure par Robert Badinter –, il est très important de revenir à cette idée de la règle des trois cinquièmes, qui permet d'avoir un accord entre la majorité et l'opposition, quelles que soient la majorité et l'opposition. Là aussi, c'est un gage de grande indépendance.

En troisième lieu, la question de l'élection du président nous paraît aussi déterminante. Faire confiance à une instance qui serait composée à parité de magistrats, c'est consentir à ce que cette instance vote pour élire son président.

En quatrième lieu, derrière cet article, il y a la question de la nomination des magistrats. Pour ce qui est des magistrats du parquet, nous considérons qu'il est nécessaire qu'ils soient nommés sur avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature. Vous y êtes totalement opposés, nous l'avons bien compris. Permettez-moi, madame le garde des sceaux, de marquer le désaccord qui existe entre nous à ce sujet.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Il n'est pas nouveau !

**M. Jean-Pierre Sueur.** Il n'est peut-être pas nouveau, mais il est important.

En dernier lieu, s'agissant de la formation disciplinaire, il est certes important, à cet égard, que les magistrats soient majoritaires. Mais le fait de savoir si, notamment pour les

magistrats du parquet, la formation correspondante du Conseil supérieur de la magistrature statue ou donne un avis est aussi tout à fait significatif. Si elle donne un avis, cela n'a pas du tout les mêmes conséquences pour l'idée que nous nous faisons de l'indépendance de la magistrature que si elle statue.

Autrement dit, sur cet article relatif au CSM, nous voyons au moins que, sur cinq points, il y a une différence importante entre nous. Cette différence, elle est, dans les cinq cas, liée à l'idée que nous nous faisons de l'indépendance de la magistrature.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme Alima Boumediene-Thiery.

**Mme Alima Boumediene-Thiery.** Madame la garde des sceaux, j'avoue ne pas très bien comprendre pourquoi vous vous opposez à une définition claire des missions du Conseil supérieur de la magistrature dans la Constitution.

Alors qu'est inscrite dans la Constitution l'inamovibilité des magistrats du siège, il me paraît également nécessaire d'inscrire dans le marbre de la Constitution des missions aussi fondamentales que la garantie de l'indépendance des magistrats, le respect des règles déontologiques, l'égalité d'accès des citoyens à la justice.

Il me semble d'ailleurs que M. le rapporteur ne s'y opposait pas, il sollicitait simplement l'avis du Gouvernement,...

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** Non !

**Mme Alima Boumediene-Thiery.** ...avis que vous n'avez pas justifié.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Robert Badinter.

**M. Robert Badinter.** Si j'interviens de nouveau, c'est parce que je n'ai pas eu le privilège, tout à l'heure, de voir dans l'hémicycle, en dehors de quelques collègues vigilants, les membres de la majorité. J'évoquerai brièvement quelques points.

Le premier concerne la composition du CSM. Nous avons évoqué deux écueils : le Charybde du corporatisme, le Scylla de la politisation. L'unique réponse est la parité. Ce faisant, nous sommes au-dessous des normes européennes.

Je tiens à rappeler à la Haute Assemblée qu'en annexe du rapport de M. Hyst, à la page 271, figure la composition des conseils de justice en Europe. Plusieurs pays, dont le Royaume-Uni, n'ont pas ce type de conseil.

Un seul pays, la Belgique, pratique la parité entre les magistrats et les non-magistrats. En Bulgarie, il y a quatorze magistrats contre onze non-magistrats. Au Danemark, ils sont sept magistrats contre cinq non-magistrats ; en Espagne, treize magistrats contre huit non-magistrats ; en Hongrie, dix magistrats contre cinq non-magistrats ; en Irlande, neuf contre huit ; en Italie, dix-huit contre neuf ; aux Pays-Bas, trois contre deux ; en Pologne, dix-sept contre huit ; au Portugal, le Conseil est composé de deux sections, l'une composée de neuf magistrats contre huit non-magistrats, l'autre composée de neuf magistrats contre sept non-magistrats ; en Roumanie, seize contre trois ; en Slovaquie, les membres sont à parité, mais le président du Conseil de justice est un haut magistrat disposant d'une voix prépondérante.

Nous sommes tout à fait au bas de l'échelle européenne en matière de parité. Quand on refuse la parité – ce qui *in fine* est la position de la commission des lois –, on est au-dessous des normes européennes. La situation dans laquelle nous nous plaçons soulève nécessairement des interroga-

tions : pourquoi la France conçoit-elle le Conseil supérieur de la magistrature – instance de nomination qui représente les garanties de la magistrature – comme un organe où les magistrats ne doivent pas être représentés au moins à parité ? C'est la première remarque.

**Mme Rachida Dati, garde des sceaux.** Nous avons répondu tout à l'heure !

**M. Robert Badinter.** La formation du CSM atteint la parité lorsqu'elle statue en matière disciplinaire. Il n'est pas d'exemple où des magistrats soient jugés par une instance qui ne comprenne pas en majorité leurs pairs. Ce n'est d'ailleurs pas le propre des magistrats. Ici, on ne veut pas !

Sur la question disciplinaire, je pense profondément que ce serait une très grave erreur, pour le ministre de la justice, que de vouloir exercer un pouvoir disciplinaire direct sur les magistrats du parquet. La magistrature peut tout à fait se concevoir selon deux corps séparés : un corps de fonctionnaires qui poursuit, de haut en bas, et un corps de magistrats du siège, complètement indépendant du premier.

La France a choisi la voie d'un corps unique. Les personnes qui exercent les fonctions du parquet – elles passeront d'ailleurs souvent au siège – demeurent des magistrats ; elles ont donc droit aux garanties statutaires des magistrats.

Je me permets d'indiquer, madame la garde des sceaux, que ce n'est pas parce que l'article 30 du code de procédure pénale vous donne le pouvoir de donner des instructions générales au parquet ou de faire passer par le parquet général des instructions écrites au procureur de la République que vous êtes le chef du parquet. Cette idée n'est pas exacte !

**Mme Rachida Dati, garde des sceaux.** Si, ils sont sous l'autorité du garde des sceaux !

**M. Robert Badinter.** Vous êtes le ministre de la justice ; vous déterminez la politique pénale et vous veillez à son exécution, mais vous ne donnez pas vous-même des instructions : celles-ci passent par l'intermédiaire des chefs de corps.

Je vous le dis très clairement,...

**Mme Rachida Dati, garde des sceaux.** Moi aussi !

**M. Robert Badinter.** ...il est indispensable d'opérer une dissociation entre l'exécutif et les magistrats quand il s'agit de sanctions. Je considère comme une très grave erreur le fait qu'un membre du Gouvernement puisse sanctionner des magistrats pour des fautes commises dans l'exercice de leurs fonctions. En revanche, le ministre peut saisir la section parquet du Conseil supérieur de la magistrature et lui demander de poursuivre. Mais il ne faut pas confondre le pouvoir de saisine, la vigilance, avec le pouvoir de sanctionner, ce qui est tout à fait différent.

Sur ce point, si vous êtes suivie dans la révision telle que proposée par le texte adopté par l'Assemblée nationale – ce n'est d'ailleurs pas la position de la commission –, ce sera ressenti par tous les magistrats comme une défaite, une *capitis diminutio* au regard de l'idée même qu'ils se font de leur indépendance.

**M. Patrice Gélard.** Absolument pas !

**Mme Rachida Dati, garde des sceaux.** Vous auriez pu le faire pendant quatorze ans, monsieur Badinter !

**M. Robert Badinter.** Cela peut ne pas vous intéresser ; je considère, pour ma part, que c'est tout à fait essentiel. J'ai toujours pensé qu'il fallait un corps hiérarchisé, mais vous

n'avez pas à exercer directement le pouvoir disciplinaire. C'est non pas une exception française, mais une erreur française !

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n° 489.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**Mme la présidente.** Je mets aux voix le sous-amendement n° 342.

*(Le sous-amendement n'est pas adopté.)*

**Mme la présidente.** La parole est à M. Pierre Fauchon, pour explication de vote sur le sous-amendement n° 288 rectifié.

**M. Pierre Fauchon.** Monsieur le président de la commission, le sous-amendement n° 288 rectifié ne vise à modifier que le deuxième alinéa de votre texte. Il a donc trait uniquement à la désignation du président.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Si ce n'est plus un magistrat qui préside, l'équilibre est rompu !

**M. Pierre Fauchon.** Je me permets simplement de vous signaler que je ne propose pas une composition différente.

Encore une fois, mon sous-amendement vise à ce que le président soit élu parmi les membres de la formation, ce en quoi je rejoins d'ailleurs la proposition de M. Badinter.

Je ferai quelques réflexions de portée plus générale.

La première concerne la parité. Il ne faut pas exagérer l'importance de celle-ci. Les magistrats sont unis par des liens professionnels, tandis que les personnalités indépendantes, qui viennent de milieux tout à fait différents, n'ont pas entre elles le même type de communication. Il est bien évident que ceux qui appartiennent à la profession forment très naturellement un bloc, sans même employer le mot « corporatisme », qui a un caractère un peu désagréable. Donc, la parité ne se calcule pas comme on le croit un peu simplement.

Ma deuxième réflexion est relative aux comparaisons européennes, qui ne sont pas significatives. Il n'existe pas à proprement parler de norme européenne qui s'impose, même s'il est toujours intéressant de procéder à des comparaisons. Les systèmes de magistrature et de justice sont en effet très différents d'un pays à l'autre, comme nous avons pu le constater en Espagne ou en Allemagne. Les systèmes sont si profondément différents, à tous les niveaux, depuis la formation jusqu'au recrutement des magistrats, que la portée des comparaisons est forcément limitée. Comme dit le proverbe, « comparaison n'est pas raison » ! Raisonnons dans notre système particulier, qui requiert une solution réellement adaptée.

Troisième réflexion, je voudrais que l'on ne nous rebatte pas les oreilles avec la question de l'indépendance des magistrats, qui confond en une seule et même catégorie des magistrats qui sont, en réalité, de deux types bien différents ; je ne cesse de le dire !

Les magistrats du parquet portent le nom de magistrat – ils ont une formation, une déontologie, des principes, des traditions, c'est entendu –, mais ils sont les avocats de l'une des parties, les avocats de la société. Ils n'ont donc pas la même impartialité que les juges du siège.

S'ils portent le nom de parquetiers, c'est parce qu'au Moyen Âge les avocats de la Couronne avaient obtenu de se placer sur le plancher où étaient les juges, tandis que les autres avocats restaient à même le sol, à battre la semelle sur le sol gelé. *(Sourires.)*

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Ce n'est pas du tout cela !

**M. Pierre Fauchon.** Le Royaume-Uni, qui ne peut être taxé de pays sous-développé en matière de justice, s'est passé pendant très longtemps de magistrats du parquet. La couronne confie les intérêts publics à des avocats.

Donc, n'abusons pas de ce rapprochement des deux corps, car nous sommes dans une culture qui a tendance à les confondre. Le fait de passer continuellement du siège au parquet au cours d'une carrière n'est d'ailleurs guère souhaitable, en particulier à partir d'un certain degré d'ancienneté. Mais c'est encore un autre problème !

Nous sommes conscients, mes chers collègues, que les magistrats du parquet ne peuvent pas avoir la même indépendance que les magistrats du siège, cette indépendance étant difficilement conciliable avec l'insertion des magistrats du parquet dans une hiérarchie dont le sommet remonte à l'État qu'ils représentent. Il est donc normal que leur système de nomination diffère, ainsi que leur déontologie. Le parquet, ce n'est pas la même chose que le siège, et il faut s'élever contre la confusion que l'on entretient entre les deux formations.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Bravo !

**M. Pierre Fauchon.** Bien entendu, le fait que les nominations, la déontologie, etc. soient assumées par un pouvoir politique n'est pas sans poser des problèmes. Le ministre est toujours accusé, le plus souvent à tort, d'avoir des arrière-pensées politiques ou politiciennes concernant les nominations et les sanctions.

Le Sénat avait adopté un dispositif visant à désigner un magistrat spécial au sommet de la hiérarchie du parquet ; il s'agissait d'un procureur général de la nation, nommé par le Président de la République sur une liste présentée par le CSM, de manière à concilier les différents points de vue. Il aurait détenu la plupart des pouvoirs actuellement exercés par le ministre, sauf celui de donner des consignes générales.

Les consignes particulières ainsi que les questions de déontologie et de nomination dépendaient ainsi du procureur général de la nation. Le processus législatif n'est pas allé à son terme, mais l'idée mériterait d'être reprise. Elle permettrait, me semble-t-il, de satisfaire les critères d'organisation hiérarchisée du parquet et de non-suspicion de politisation de cette organisation.

Telles sont les réflexions que je voulais faire à l'occasion de ce débat intéressant et complexe qui mériterait des développements plus approfondis.

En ce qui concerne les sous-amendements que j'ai déposés avec plusieurs de mes collègues, nous souhaitons simplement, comme je le disais au début de mon intervention, que le président soit élu parmi les membres de la formation.

Madame la garde des sceaux, il n'est nullement question de présidences « tournantes ». Les présidents seraient élus pour la durée de leur mandat, tout simplement, comme tous les présidents de toutes les instances. Vous avez également évoqué les pressions politiques auxquelles ils pourraient

être soumis, tandis que les chefs de cour seraient à l'abri de celles-ci. Sans entrer dans les détails, je crois que personne n'est à l'abri de telles pressions.

**Mme la présidente.** Je mets aux voix le sous-amendement n° 288 rectifié.

*(Le sous-amendement n'est pas adopté.)*

**Mme la présidente.** Je mets aux voix le sous-amendement n° 283 rectifié.

*(Le sous-amendement n'est pas adopté.)*

**Mme la présidente.** Je mets aux voix le sous-amendement n° 289 rectifié.

*(Le sous-amendement n'est pas adopté.)*

**Mme la présidente.** La parole est à M. Pierre-Yves Collombat, pour explication de vote sur le sous-amendement n° 506 rectifié *bis*.

**M. Pierre-Yves Collombat.** Je voudrais revenir sur le problème essentiel que pose ce sous-amendement, à savoir l'indépendance du parquet.

Tout le monde s'accorde pour dire qu'il n'est pas question que le parquet n'applique pas les instructions du garde des sceaux.

**M. Michel Charasse.** Ce n'est pas ce que pensent certains syndicats !

**M. Pierre-Yves Collombat.** Sauf erreur de ma part, il est toujours possible au parquet d'ordonner des poursuites. En revanche, il ne peut pas les empêcher.

Cela ne signifie pas pour autant, comme vous l'avez laissé entendre, madame la garde des sceaux, que les parquetiers sont dans une position de dépendance hiérarchique.

**M. Patrice Gélard.** Si !

**Mme Rachida Dati,** *garde des sceaux.* C'est le statut !

**M. Pierre-Yves Collombat.** Dès lors, en quoi sont-ils des magistrats ? L'habit fait-il le moine ?

**M. Jean-Jacques Hiest,** *rapporteur.* Cela ne change rien !

**M. Pierre-Yves Collombat.** Le même type de problème tout aussi peu compréhensible s'est posé lorsque l'on a examiné le texte relatif à la rétention de sûreté. En quoi des mesures de police prononcées par des magistrats sont-elles autre chose que des mesures de police ?

Cette confusion savamment entretenue me paraît préjudiciable à l'image de la justice. Tout le problème est précisément l'équilibre entre l'autonomie de décision et la responsabilité. Or confier au CSM, qui est quand même un organe responsable tout en étant indépendant, le pouvoir de garantir à la fois les carrières et la qualité des décisions disciplinaires permettrait d'établir cet équilibre et éviterait l'exercice direct du pouvoir disciplinaire, comme l'a dit tout à l'heure Robert Badinter.

Je le répète, nous ne pouvons pas accepter ce sous-amendement qui entretient la confusion au lieu de la dissiper.

**Mme la présidente.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Jean-Jacques Hiest,** *rapporteur.* Je veux bien que l'on reprenne toujours les mêmes débats, mais je rappelle que c'est la commission des lois qui a souhaité que l'on modifie les sanctions disciplinaires applicables au parquet. En cette matière, l'avis du CSM est toujours suivi par le garde des sceaux.

Pour ma part, j'avais formulé une proposition pour des raisons de cohérence entre le recours pour excès de pouvoir et le recours en cassation.

**M. Michel Charasse.** Comme pour les fonctionnaires !

**M. Jean-Jacques Hiest,** *rapporteur.* Nous avons toujours souhaité – même si M. Fauchon a un point de vue différent – que le corps judiciaire soit unique et que les procureurs soient des magistrats. Être magistrat ne veut pas dire uniquement être juge !

**M. Pierre-Yves Collombat.** Qu'est-ce que cela veut dire, alors ?

**M. Jean-Jacques Hiest,** *rapporteur.* C'est avoir un statut, une formation, une déontologie !

Monsieur Collombat, je veux bien que vous nous expliquiez ce soir toute l'organisation de la justice, mais j'ai l'impression qu'il nous faudrait beaucoup d'heures. Le choix qui a été fait par notre pays – et je souhaite qu'on le conserve – est que les magistrats du parquet comme ceux du siège demeurent des magistrats. Cet aspect est d'autant plus important que de nombreuses mesures alternatives créées au fil des années donnent aux magistrats du parquet des compétences juridictionnelles.

Nous n'allons pas rouvrir le débat ! Il y a quelques années, la commission des lois a conduit une mission d'information extrêmement intéressante sur l'évolution des métiers de la justice. C'est donc une question sur laquelle nous avons beaucoup réfléchi. La mission avait alors été unanime pour considérer qu'il fallait garder l'unité du corps des magistrats, qu'ils soient du siège ou du parquet. D'ailleurs, certains ne voulaient même pas que l'on passe de l'un à l'autre. Nous avons même imaginé que les jeunes magistrats effectuent au moins un stage au parquet afin d'apprendre à travailler en équipe.

**M. Michel Charasse.** Les magistrats du siège ?

**M. Jean-Jacques Hiest,** *rapporteur.* Les jeunes magistrats, avant d'être affectés, devaient commencer leur carrière par une affectation au parquet. Nous avons également demandé qu'ils fassent un stage de six mois chez un avocat. Ce stage est maintenant intégré à leur formation.

À cette heure tardive, on est bien obligé de réagir à des propos surprenants ! On peut remettre en cause bien des aspects, mais pas une organisation, qui, même si elle connaît des défaillances et du corporatisme, comprend 8 300 magistrats, dont la grande majorité est honnête, désintéressée et accomplit un travail difficile. À un moment où l'on parle négativement des magistrats, il est bon de leur rendre hommage.

**Mme la présidente.** Je mets aux voix le sous-amendement n° 506 rectifié *bis*.

*(Le sous-amendement est adopté.)*

**Mme la présidente.** Monsieur Lecerf, le sous-amendement n° 319 est-il maintenu ?

**M. Jean-René Lecerf.** J'ai cru comprendre que la formation plénière du CSM pourrait toujours se saisir elle-même, mais qu'il ne fallait pas que cela s'ébruite. Je retire donc ce sous-amendement sans bruit (*Sourires*), et j'en profite pour retirer également le sous-amendement n° 153.

**Mme la présidente.** Les sous-amendements n°s 319 et 153 sont retirés.

Je mets aux voix le sous-amendement n° 287.

*(Le sous-amendement n'est pas adopté.)*

**Mme la présidente.** Monsieur Cointat, le sous-amendement n° 149 rectifié est-il maintenu ?

**M. Christian Cointat.** Ce sous-amendement visait à améliorer l'image du Conseil supérieur de la magistrature afin d'éviter tout risque de suspicion de la part de l'opinion publique. En effet, la justice, comme on l'a rappelé, est rendue au nom du peuple français. Il faut en tenir compte !

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** Et le Premier président de la Cour de cassation ?

**M. Christian Cointat.** Cette proposition, qui se voulait équilibrée, n'a suscité l'enthousiasme ni de la commission des lois ni du Gouvernement. Je pense pourtant qu'elle aurait amélioré les choses. Mais j'ai l'impression d'être le seul à le savoir.

**MM. Jean-René Lecerf et Hugues Portelli.** Mais non ! (*Sourires.*)

**M. Christian Cointat.** Merci, mes chers collègues, de ne pas me laisser seul. (*Nouveaux sourires.*)

Cela étant, comme nous ne sommes pas nombreux à le savoir et sans avoir subi aucune pression, ce que je regrette presque, je le retire.

**Mme la présidente.** Le sous-amendement n° 149 rectifié est retiré.

La parole est à Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, pour explication de vote sur l'amendement n° 129.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Madame la garde des sceaux, vous n'avez pas pris la peine de répondre à mes amendements. Ce n'est pas grave, je sais que vous y étiez défavorable.

Je suis quand même un peu surprise que nous ne soyons pas allés plus avant dans le débat. En 1998, l'Assemblée nationale et le Sénat avaient adopté un projet de réforme du Conseil supérieur de la magistrature plus ambitieux que le dispositif actuel élaboré dix ans plus tard. Il est regrettable que ce texte n'ait pas abouti, car cela nous aurait évité bien des problèmes depuis lors.

Je pensais que l'on aurait avancé sur la parité, pour laquelle il existe un large consensus notamment au sein de la profession, sur la présidence du Conseil supérieur de la magistrature, ainsi que sur l'absence de l'exécutif de droit au CSM. Hélas ! on n'a pas été très audacieux. On ne se donne pas les moyens de garantir l'indépendance de la justice, car là est bien le problème.

Personne ne remet en cause l'existence d'un ministre de la justice, garde des sceaux. Celui-ci ne détient pas un pouvoir direct, mais il fait respecter la loi pénale votée par le Parlement et l'explicite par la voie de circulaires. Nous sommes évidemment favorables à ce dispositif, car nous ne voulons pas que le parquet agisse seul dans son coin, si je puis dire. Néanmoins, on aurait pu mieux garantir l'indépendance de la magistrature, car nous sommes bien entendu pour l'unité de ce corps.

Le parquet représente la société et non le pouvoir politique en place. Pour cela, il dispose avant tout de la loi. Je le répète, on a été terriblement frileux en matière d'indépendance de la justice.

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n° 129, modifié.

(*L'amendement est adopté.*)

**Mme la présidente.** En conséquence, l'article 28 est ainsi rédigé et les amendements n°s 416, 405 rectifié, 92, 64, 415, 406 rectifié, 404 et 407 n'ont plus d'objet.

#### Article additionnel après l'article 28

**Mme la présidente.** L'amendement n° 357, présenté par Mmes Boumediene-Thiery, Blandin et Voynet et MM. Desessard et Muller, est ainsi libellé :

Après l'article 28, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article 66 de la Constitution est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Elle garantit également le droit au respect de la dignité des personnes privées de liberté. »

La parole est à Mme Alima Boumediene-Thiery.

**Mme Alima Boumediene-Thiery.** Cet amendement vise à inscrire dans l'article 66 de la Constitution un principe qui me semble largement nécessaire de graver dans le marbre.

Lorsqu'une personne est privée de liberté, l'autorité judiciaire assure le contrôle de la légalité de la privation de liberté ainsi que la légalité du maintien en détention. Je sais qu'un contrôleur général des lieux de privation de liberté vient d'être nommé, mais cela n'empêche pas de constitutionnaliser un principe. En effet, le suivi de la détention ainsi que les conditions de celles-ci en France sont souvent montrés du doigt par l'Europe. On ne compte plus le nombre de détenus qui se sont suicidés ces derniers jours ou qui ont été victimes de leurs codétenus.

Le décret instaurant l'encellulement individuel est important pour garantir la dignité des personnes privées de liberté, mais il reste encore aujourd'hui en suspens.

On nous dit sans cesse que des enquêtes sont en cours sur les différents malheureux incidents qui se produisent, mais cela ne nous suffit pas non plus. Nous attendons une loi pénitentiaire depuis le mois de novembre 2007. Il semble qu'un tel texte sera proposé au Parlement en octobre 2008. Mais, pour le moment, nous n'avons encore rien.

Cet amendement vise tout simplement à constitutionnaliser notre attachement au respect du principe de dignité humaine des personnes privées de liberté. Il s'agit plutôt là d'une garantie.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** Madame Boumediene-Thiery, la commission des lois et le Sénat attendent la loi pénitentiaire depuis 2000, mais elle ne saurait tarder !

**M. Robert Bret.** Incessamment sous peu !

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** Non, elle va venir !

Après, nous aurons à l'examiner, mais elle arrive !

Il appartient naturellement à l'autorité judiciaire de veiller au respect de la dignité des personnes détenues. De surcroît, il existe maintenant un contrôleur général des lieux de privation de liberté. C'est tout de même une belle institution !

Il n'est pas utile d'ajouter une telle mention dans la Constitution, au risque de devoir y multiplier peu à peu les affirmations relatives à la protection des droits fondamentaux, sous la forme d'un catalogue. Or, malheureusement, les catalogues se gravent difficilement dans le marbre ! (*Sourires.*)

Par conséquent, la commission émet un avis défavorable.

**Mme Alima Boumediene-Thiery.** Il est question de dignité : ce n'est pas un catalogue, monsieur le rapporteur, c'est un principe !

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Rachida Dati, garde des sceaux.** Vous souhaitez compléter l'article 66 de la Constitution pour qu'il soit affirmé que l'autorité judiciaire garantit le droit au respect de la dignité des personnes privées de liberté.

Les dispositions de l'article 66 de la Constitution occupent une place essentielle dans notre droit constitutionnel. Elles affirment le principe d'interdiction de toute détention arbitraire. Elles confient à l'autorité judiciaire le rôle de gardienne de la liberté individuelle.

Sur ce fondement, le Conseil constitutionnel juge que le législateur doit prévoir l'intervention de l'autorité judiciaire dès lors qu'une limite est apportée à la liberté individuelle.

Je ne crois pas qu'il soit nécessaire d'y ajouter le respect de la dignité des personnes privées de liberté.

En effet, le juge administratif est compétent pour connaître notamment du fonctionnement du service public pénitentiaire et des modalités du traitement pénitentiaire. Depuis 1995, il opère d'ailleurs un contrôle beaucoup plus approfondi dans ce domaine.

Je crains que votre proposition ne vienne compliquer la répartition des contentieux : lorsque la dignité de la personne serait en cause, le juge judiciaire serait seul compétent ; pour les autres litiges concernant les modalités du traitement pénitentiaire et du service public pénitentiaire, ce serait le juge administratif.

Il n'est peut-être pas utile d'inscrire ce principe dans la Constitution.

En tout état de cause, le respect de la dignité des personnes privées de liberté est contrôlé, notamment par le juge judiciaire.

Je rappelle également que le contrôleur général des lieux de privation de liberté s'assurera du respect de la dignité des personnes privées de liberté.

C'est pourquoi le Gouvernement émet un avis défavorable sur cet amendement.

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n° 357.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

#### Article additionnel avant l'article 28 bis

**Mme la présidente.** L'amendement n° 36 rectifié, présenté par M. Charasse, Mme N. Goulet et M. Fortassin, est ainsi libellé :

Avant l'article 28 bis, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. – Dans le deuxième alinéa de l'article 67 de la Constitution, après les mots : « ou autorité administrative française », sont insérés les mots : « , y compris la Cour des comptes à l'occasion de la vérification et de l'apurement des comptes de la Présidence de la République, ».

II. – Le même article est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Le Président de la République désigne l'ordonnateur et le comptable des recettes et des dépenses de la Présidence de la République. »

La parole est à M. Michel Charasse.

**M. Michel Charasse.** Le Président de la République a choisi, comme il en avait le droit, de mettre un terme à une longue tradition républicaine qui veut que le budget et les comptes de la Présidence de la République ne relèvent pas du jugement de la Cour des comptes en raison de la séparation des pouvoirs.

Il a donc décidé de donner compétence à la Cour des comptes pour examiner la régularité du budget et des comptes de la Présidence de la République.

Cette décision pose quelques questions qui ne sont pas seulement techniques. Jusqu'à plus ample information, les crédits de la Présidence de la République sont virés en principe sur deux comptes ouverts à la Banque de France, ...

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Ah bon ?

**M. Michel Charasse.** ... le premier au nom de la Présidence de la République et le second au nom de l'actuel Président de la République.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** C'est intéressant !

**M. Michel Charasse.** Les crédits ne sont donc pas déposés au Trésor public. Ils sont virés en bloc en début d'année par le ministre du budget.

Le comptable de l'Élysée est un trésorier-payeur général mis à disposition par le ministère des finances. Mais il n'a jamais eu le statut de comptable public et n'a jamais prêté serment devant la Cour des comptes, à laquelle il ne rend donc pas compte.

Tout cela va changer dès lors que la Cour des comptes va contrôler le budget de l'Élysée.

Je voudrais qu'il soit bien entendu que, dans cette affaire, nous devons protéger le Président de la République, et cette fonction est mon seul souci.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Bien sûr !

**M. Michel Charasse.** L'article 67 de la Constitution précise que, pendant qu'il est à l'Élysée, le Président ne peut faire l'objet d'aucune poursuite de la part d'aucune juridiction. Je propose de préciser que la Cour des comptes est concernée.

On peut considérer que cela va de soi, ...

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Eh bien oui !

**M. Michel Charasse.** ... et je serais prêt à renoncer à cet alinéa.

En revanche, il faut compléter l'article 67 de la Constitution pour préciser que le Président de la République désigne l'ordonnateur et le comptable des recettes et des dépenses de la Présidence de la République, c'est-à-dire qu'il n'est pas lui-même l'ordonnateur, ce que laisse penser la situation actuelle.

En effet, s'il est l'ordonnateur, il pourra être mis en cause par la Cour des comptes. Il pourra même être mis en cause personnellement par la Cour de discipline budgétaire et financière puisque, si les ministres en sont exonérés, le Président de la République ne l'est pas, car la loi sur la cour de discipline l'ignore dès lors qu'il n'était pas concerné jusqu'à présent par les investigations de la Cour des comptes. Or, aujourd'hui, il peut relever de la cour de discipline budgétaire et financière. En outre, comme ordonnateur, il peut éventuellement être mis en débet. Certes,

on ne le poursuivra pas tant qu'il sera à l'Élysée. Mais, à sa sortie de fonction, le Trésor public pourra le poursuivre en remboursement d'un éventuel débet.

Pour mettre la fonction présidentielle à l'abri, je pense qu'il faut préciser dans la Constitution ou ailleurs, mais j'attire votre attention sur ce point, que le Président de la République n'est pas lui-même l'ordonnateur, ni naturellement le comptable, et que sa responsabilité ne pourra donc pas être recherchée par la Cour des comptes.

Je propose d'inscrire cette précision dans l'article 67 de la Constitution. On dira peut-être que je charge abusivement la Constitution. Dans ce cas, je suis prêt à ne pas insister si le Gouvernement me confirme que les dispositions seront prises pour que le Président de la République ne se retrouve pas dans cette situation humiliante dans laquelle la République a prévu de ne jamais placer un ministre.

Car j'insiste sur ce point : un ministre ne relève pas de la Cour de discipline budgétaire et financière, mais le Président ne figure pas dans la liste des responsables qui ne peuvent être poursuivis devant elle.

Telles sont les raisons de cet amendement n° 36 rectifié.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** Le I de cet amendement ne me paraît pas indispensable puisque, en vertu de l'article 67 de la Constitution, le Président de la République ne peut « faire l'objet d'une action, d'un acte d'information, d'instruction ou de poursuite » devant une juridiction. Cette disposition s'applique donc à la Cour des comptes.

Quant au II, la disposition ne paraît pas relever de la Constitution.

Il s'agit d'une vraie question, mais rien n'interdit au Président de la République de désigner un ordonnateur. Ce n'est pas la peine d'introduire une telle précision dans la Constitution.

Je demande donc à M. Charasse de bien vouloir retirer son amendement.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement.** Il s'agit d'un amendement important.

Vous me permettez, monsieur Charasse, de vous répondre de manière assez détaillée.

L'intervention de la Cour des comptes dans les finances de la Présidence constitue une avancée sans précédent voulue par le Président de la République lui-même.

Monsieur Charasse, vous nous invitez, finalement, à nous interroger sur les conséquences de cette décision.

S'agissant de la possibilité pour la Cour des comptes de soumettre le Président de la République à une procédure juridictionnelle, cette hypothèse est clairement écartée par la rédaction actuelle de l'article 67 de la Constitution : la Cour des comptes est une juridiction et toute procédure juridictionnelle est interdite à l'encontre d'un Président de la République, actuel ou passé, dès lors qu'il s'agit de faits liés à l'exercice de ses fonctions.

Par conséquent, écarter clairement l'hypothèse d'un contrôle juridictionnel du Président de la République par la Cour des comptes, comme vous proposez de le faire dans la première partie de l'amendement, est inutile. Cela pourrait

même être ambigu, voire dangereux, car on se demanderait pourquoi il est fait spécialement mention de la Cour des comptes et pas de telle ou telle autre juridiction.

Pour ce qui est de l'obligation pour le Président de la République de désigner un ordonnateur et un comptable, comme vous le suggérez dans la seconde partie de votre amendement, il s'agit d'une question intéressante à laquelle je souhaite apporter quelques éléments de réponse.

Il n'existe pas, actuellement, de séparation formelle entre l'ordonnateur et le comptable à la Présidence de la République. Le ministre du budget est l'ordonnateur principal du budget de l'Élysée. Ce sont les collaborateurs du Président qui assurent la gestion de la Présidence au quotidien et exécutent le budget.

Les fonctions d'ordonnateur secondaire et de comptable sont placées sous une même autorité, et le comptable n'est pas soumis au contrôle de la Cour des comptes.

En outre, de réels progrès ont d'ores et déjà été accomplis, comme vous le savez, dans les services de l'Élysée pour un meilleur contrôle des dépenses.

Pour n'être pas formelle, la séparation entre l'ordonnateur des dépenses, d'une part, le comptable, d'autre part, n'en est pas moins réelle.

Enfin, plus fondamentalement, l'amendement pose une vraie question de fond.

Prévoir une séparation stricte entre l'ordonnateur et le comptable aurait pour effet de soumettre la Présidence de la République à l'ensemble des règles de la comptabilité publique, notamment et surtout au contrôle juridictionnel de ce comptable.

Cette solution est difficile à articuler avec l'absence de responsabilité financière du Président de la République et n'est pas compatible avec le principe selon lequel un pouvoir public constitutionnel doit pouvoir définir lui-même ses règles de gestion financière.

Je rappelle qu'aux termes de la décision du Conseil constitutionnel de décembre 2001 la règle de l'autonomie financière est inhérente au principe de l'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels, qui garantit la séparation des pouvoirs.

En demandant à la Cour des comptes de contrôler le budget de l'Élysée, le Président de la République a souhaité faire prévaloir la transparence démocratique. Cependant il a également souhaité mettre en place à l'Élysée des règles de bonne gestion et de sécurité financière.

C'est pourquoi le Président de la République sera très attentif aux recommandations que la Cour des comptes lui fera sur l'exécution du budget de l'Élysée.

Dans ces conditions, monsieur Charasse, tout en reconnaissant l'intérêt de votre amendement, je vous demande de bien vouloir le retirer au vu des éléments de réponse que j'ai pu vous apporter.

**Mme la présidente.** Monsieur Charasse, l'amendement n° 36 rectifié est-il maintenu ?

**M. Michel Charasse.** Je souhaitais ces explications, et je remercie M. le secrétaire d'État de me les avoir données.

Néanmoins, je redis de la façon la plus claire qu'à partir du moment où la Cour des comptes entre à l'Élysée, ce qu'elle ne faisait pas jusqu'à présent, il faut prendre toutes

les précautions nécessaires pour protéger la fonction présidentielle et pour que le Président de la République ne puisse à aucun moment être qualifié d'ordonnateur.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Oui, d'accord !

**M. Michel Charasse.** Cela signifie qu'il faut prendre les mesures nécessaires.

Vous me dites que le ministre du budget est l'ordonnateur. Je l'apprends parce que, jusqu'à présent, il ne fait rien d'autre que créditer les comptes à la Banque de France et il ne signe pas les ordonnances de paiement, ni les bons de commande.

Par conséquent, monsieur le ministre, je vais retirer mon amendement.

Mais je vous en supplie : mettez le Président de la République à l'abri de ce genre de chose en lui recommandant de ne pas faire d'acte qui pourrait conduire à le qualifier si peu que ce soit d'ordonnateur.

Cela étant, je retire cet amendement, mais je serai vigilant pour la suite !

**Mme la présidente.** L'amendement n° 36 rectifié est retiré.

(*M. Christian Poncelet remplace Mme Michèle André au fauteuil de la présidence.*)

## PRÉSIDENCE DE M. CHRISTIAN PONCELET

### Article 28 bis

L'intitulé du titre XI de la Constitution est ainsi rédigé : « Le Conseil économique, social et environnemental ».

**M. le président.** L'amendement n° 52 rectifié, présenté par MM. Cointat et Duvernois et Mme Kammermann, est ainsi libellé :

Supprimer cet article.

La parole est à M. Christian Cointat.

**M. Christian Cointat.** Si vous le permettez, je défendrai en même temps les amendements n°s 53 rectifié, 54 rectifié et 55 rectifié qui sont liés, puisque ce sont des amendements de coordination.

Vous savez certainement que nous devons au poète Louis Aragon cette jolie phrase : « Ô danger des mots à la dérive ! » J'ai l'impression que le joli vocable « environnemental » est totalement à la dérive au milieu d'autres mots auxquels on l'accrole pour former un ensemble qui a beaucoup perdu de sa beauté.

En effet, le titre « Conseil économique, social et environnemental » n'est pas des plus heureux. C'est très long !

Si on était logique, puisqu'on veut indiquer toutes les politiques que le Conseil économique et social devrait pouvoir suivre, on pousserait jusqu'au bout le raisonnement et on ajouterait « culturel », comme nous l'avons fait pour les collectivités d'outre-mer. On devrait également ajouter « développement durable » qui n'est pas entièrement recouvert par le terme « environnemental ». Il faudrait aussi ajouter « agricole » et « maritime ».

Dans notre pays, on le constate malheureusement beaucoup de l'étranger, nous adorons jouer avec les mots, mais nous ne le faisons pas d'une manière toujours très compréhensible pour le grand public.

Nous avons maintenant des titres de ministère qui sont tellement à tiroirs que, lorsqu'on arrive au bout, on ne sait plus très bien ce qu'il y avait dedans ! Parce que, comme le disait un humoriste, en France, quand les choses sont dites, elles sont supposées faites. Alors, on met un vocable, et on croit qu'on est dispensé d'agir. Mais c'est dans l'action que l'on voit le résultat et non dans les titres, aussi ronflants soient-ils !

De surcroît, comme, en France, on utilise souvent les acronymes, plus personne n'y comprend rien ! Comment s'étonner après que les citoyens aient du mal à suivre la politique ?

Le Conseil économique, social et environnemental, le CESE – sigle que d'aucuns prononcent « seize » ! –, n'est pas bon à l'ouïe ; pardonnez-moi cet affreux jeu de mots ! (*Sourires.*)

Je vous recommande donc tout simplement de supprimer cette disposition qui a été ajoutée par l'Assemblée nationale, même si je partage les motifs tout à fait honorables qui la sous-tendent. L'environnement, c'est extrêmement important. Mais ce qui traduira cette préoccupation, ce ne sera pas un titre : ce seront les actes ! Cet amendement est utile pour enlever l'inutile.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** M. Cointat a indiqué qu'il comprenait l'Assemblée nationale. Il faut en effet la comprendre dans la perspective des discussions à venir. Détruire tout ce que l'Assemblée nationale a fait ne facilitera évidemment pas les choses par la suite.

**M. Henri de Raincourt.** C'est bien parti !

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Il paraît qu'il y a déjà de nombreuses dispositions qui leur déplaisent. Nous, nous n'avons jamais fait de commentaire désobligeant sur ce qu'avait fait l'Assemblée nationale, mais nous avons voté le texte comme nous l'entendions sur certains sujets.

S'agissant de l'amendement n° 52 rectifié, la commission des lois souhaite conserver le terme « environnemental ».

Je souligne que nous avons adopté une Charte de l'environnement, qui figure dans la Constitution, et que le CES s'intéresse depuis plusieurs années déjà à l'environnement. Cette préoccupation touche tous les secteurs de l'économie et de la vie sociale. C'est quand même une chose importante et il me paraît difficile de revenir sur cette nouvelle dénomination.

Je donne donc un avis défavorable à cet amendement, ainsi qu'aux amendements n°s 53 rectifié, 54 rectifié et 55 rectifié que M. Cointat a également défendus.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** Le Gouvernement souhaite le retrait de l'amendement n° 52 rectifié. Sinon, il émettra un avis défavorable.

Les compétences du Conseil économique et social étant élargies à l'environnement, il est assez logique de modifier sa dénomination en conséquence.

Pour les mêmes raisons, j'indique que le Gouvernement sera défavorable aux amendements de coordination n°s 53 rectifié, 54 rectifié et 55 rectifié.

**M. le président.** Monsieur Cointat, l'amendement n° 52 rectifié est-il maintenu ?

**M. Christian Cointat.** Durant un instant, monsieur le secrétaire d'État, j'ai cru que le mot « retrait » concernait l'adjectif « environnemental » ! (*Sourires.*) J'ai évidemment compris que je m'étais trompé et que vous parliez de l'amendement. Je le retire, mais je n'en pense pas moins...

Je retire également les amendements n° 53 rectifié, 54 rectifié et 55 rectifié.

**M. le président.** L'amendement n° 52 rectifié est retiré.

Je mets aux voix l'article 28 *bis*.

(*L'article 28 bis est adopté.*)

### Article 29

L'article 69 de la Constitution est ainsi modifié :

1° Dans les premier et deuxième alinéas, les mots : « Conseil économique et social » sont remplacés par les mots : « Conseil économique, social et environnemental » ;

2° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« Le Conseil économique, social et environnemental peut être saisi par voie de pétition dans les conditions fixées par une loi organique. Après examen de la pétition, il fait connaître au Gouvernement et au Parlement les suites qu'il propose d'y donner. »

**M. le président.** L'amendement n° 53 rectifié, présenté par MM. Cointat et Duvernois et Mme Kammermann, est ainsi libellé :

Supprimer le deuxième alinéa (1°) de cet article.

Cet amendement a été retiré.

L'amendement n° 54 rectifié, présenté par MM. Cointat et Duvernois et Mme Kammermann, est ainsi libellé :

Dans le second alinéa du 2° de cet article, supprimer les mots :

et environnemental

Cet amendement a également été retiré.

Je mets aux voix l'article 29.

(*L'article 29 est adopté.*)

### Article 30

L'article 70 de la Constitution est ainsi rédigé :

« *Art. 70.* – Le Conseil économique, social et environnemental peut être consulté par le Gouvernement sur tout problème de caractère économique ou social ou relatif à l'environnement. Tout plan ou tout projet de loi de programmation à caractère économique ou social lui est soumis pour avis. »

**M. le président.** Je suis saisi de deux amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 130, présenté par M. Hiest, au nom de la commission des lois, est ainsi libellé :

Rédiger comme suit le texte proposé par cet article pour l'article 70 de la Constitution :

« *Art. 70.* – Le Conseil économique, social et environnemental peut être consulté par le Gouvernement et le Parlement sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental. Le Gouvernement peut également le consulter sur les projets de loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques. Tout plan ou tout projet de loi

de programmation à caractère économique, social ou environnemental lui est soumis pour avis. »

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** Cet amendement tend à renforcer la cohérence des modalités de saisine du Conseil économique, social et environnemental.

À cette fin, il vise à permettre au Parlement de saisir le CESE sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental. En effet, la saisine du CESE sera ouverte aux citoyens par voie de pétition. Il semble légitime que le Parlement puisse également le saisir et bénéficier de ses avis.

Il y a lieu d'étendre la possibilité de saisine du CESE par le Gouvernement aux projets de loi de programmation pluriannuelle des finances publiques, et d'étendre la saisine obligatoire du CESE aux projets de loi de programmation à caractère environnemental.

**M. le président.** L'amendement n° 397 rectifié, présenté par MM. About et Détraigne, Mmes Payet, Gourault et Férat et M. Merceron, est ainsi libellé :

Compléter le texte proposé par cet article pour l'article 70 de la Constitution par un alinéa ainsi rédigé :

« Il peut également être consulté par le Président de chaque assemblée, sur une proposition de loi, à la demande du Président de la commission saisie en application de l'article 43. »

Cet amendement n'est pas soutenu.

Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 130 ?

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** Très favorable.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 130.

(*L'amendement est adopté.*)

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 30, modifié.

(*L'article 30 est adopté.*)

### Article 30 bis

Dans l'article 71 de la Constitution, les mots : « Conseil économique et social » sont remplacés par les mots : « Conseil économique, social et environnemental ».

**M. le président.** L'amendement n° 55 rectifié, présenté par MM. Cointat et Duvernois et Mme Kammermann, est ainsi libellé :

Supprimer cet article.

Cet amendement a été retiré.

Je mets aux voix l'article 30 *bis*.

(*L'article 30 bis est adopté.*)

### Article 30 ter

Dans l'article 71 de la Constitution, après le mot : « social », sont insérés les mots : « , dont le nombre de membres ne peut excéder deux cent trente-trois, ».

**M. le président.** Je suis saisi de deux amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 56 rectifié, présenté par M. Cointat et Mme Kammermann, est ainsi libellé :

Rédiger comme suit cet article :

L'article 71 de la Constitution est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Le nombre des membres du conseil doit être inférieur à deux cent cinquante et supérieur à deux cents. »

La parole est à M. Christian Cointat.

**M. Christian Cointat.** Il s'agit d'un amendement de coordination avec d'autres amendements qui ont été précédemment retirés. Par conséquent, je le retire également.

**M. le président.** L'amendement n° 56 rectifié est retiré.

L'amendement n° 490, présenté par MM. Frimat, Badinter, Bel, Collombat, Dreyfus-Schmidt, C. Gautier, Mauroy, Peyronnet, Sueur, Yung et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

... – Le même article est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« La parité est assurée au Conseil économique, social et environnemental. »

La parole est à M. Bernard Frimat.

**M. Bernard Frimat.** Le libellé de cet amendement est suffisamment explicite : nous souhaitons que la parité soit assurée au Conseil économique, social et environnemental. Je pense que cela doit être relativement facile à réaliser. Dès lors que l'on considère qu'il est nécessaire de favoriser l'égal accès dans les relations professionnelles, on doit avoir la même exigence pour le Conseil économique, social et environnemental.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Nous avons adopté des dispositions selon lesquelles la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités dans le domaine économique et social, et pas seulement dans le domaine politique. Celles-ci devraient permettre, à terme, d'assurer une représentation équilibrée des femmes et des hommes au Conseil économique, social et environnemental.

Mais appliquer tout de suite la parité, comme le souhaite M. Frimat, serait assez irréaliste. Si l'on se réfère aux organisations professionnelles et syndicales, on se rend compte que des marges de progrès existent en ce domaine. On critique les partis politiques, mais dans les organisations professionnelles, c'est pareil.

**M. Bernard Frimat.** Justement !

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Des mesures devront être prises, mais vouloir tout de suite prévoir la parité paraît excessif. Pour cette raison, je suis défavorable à cet amendement.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** L'adoption du principe de l'égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités professionnelles et sociales met en lumière la nécessité de progresser en la matière. On ne voit pas pourquoi le Conseil économique, social et environnemental échapperait à ce mouvement.

De là à inscrire ce principe dans la Constitution, c'est peut-être excessif. En tout cas, le Gouvernement ne croit pas que ce soit utile à ce niveau. Il est donc défavorable quant au vecteur emprunté, même si, sur le fond, il sera plus ouvert.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 490.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 30 ter.

*(L'article 30 ter est adopté.)*

#### Article additionnel après l'article 30

**M. le président.** L'amendement n° 318, présenté par M. Laffitte, est ainsi libellé :

Après l'article 30 ter, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'avant-dernier alinéa de l'article 72 de la Constitution est complété par deux phrases ainsi rédigées :

« Ce principe s'impose lors de la transformation de coopérations intercommunales interdisant toute sortie de la communauté. Après délibération du conseil municipal et referendum local, la ou les communes concernées peuvent saisir directement le Conseil constitutionnel. »

Cet amendement n'est pas soutenu.

#### Article 30 quater

Dans le deuxième alinéa de l'article 72-3 de la Constitution, après le mot : « Mayotte, », sont insérés les mots : « Saint-Barthélemy, Saint-Martin, ».

**M. le président.** L'amendement n° 498, présenté par M. Cointat, est ainsi libellé :

Compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

... – Dans le dernier alinéa de l'article 72-3 de la Constitution, les mots : « des Terres australes et antarctiques françaises » sont remplacés par les mots : « des Terres australes et antarctiques françaises et de l'île de Clipperton ».

La parole est à M. Christian Cointat.

**M. Christian Cointat.** La Constitution énumère tous les territoires français. Deux d'entre eux échappaient à cette disposition : les îles Éparses, mais elles ont été englobées dans les Terres australes et antarctiques françaises, les TAAF, et l'îlot de Clipperton.

Cet amendement a pour objet de réparer cet oubli, de manière que tous les territoires français soient effectivement cités dans la Constitution, qui n'oublie pas les Français sans territoire que sont nos concitoyens établis hors de France.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Cet amendement ne consacre pas réellement la nouvelle composition territoriale des Terres australes et antarctiques françaises, puisqu'il ne reprend pas la liste des îles Éparses : Europa, Bassas da India, Juan de Nova, Tromelin et les îles Glorieuses. *(Exclamations amusées sur les travées de l'UMP.)* Mes chers collègues, ne riez pas de cette énumération, car ces îles constituent des zones économiques exclusives. Je ne suis pas sûr que vous puissiez les situer avec précision sur une carte !

Le régime de l'île de Clipperton est précisé par la loi, puisqu'il a en effet été intégré au sein de la loi du 6 août 1955 portant statut des TAAF et de l'île de Clipperton. Cette

intégration a été réalisée par la loi du 21 février 2007 portant diverses dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer. Auparavant, le régime de Clipperton était régi par un décret de 1936.

Il y a peut-être une logique à mentionner Clipperton au sein du dernier alinéa de l'article 72-3 de la Constitution, qui vise déjà les TAAF. Faut-il cependant mentionner dans la Constitution un îlot inhabité de douze kilomètres de circonférence ?

Bien entendu, nous connaissons, de fait, les communes sans territoire. Maintenant, il y a des territoires sans habitant. M. Cointat veut vraiment faire entrer tout le monde dans la Constitution ! (*Sourires.*)

Mes chers collègues, cette proposition vous aura fait découvrir que la France possédait des terres qui avaient une importance économique. De là à les citer dans la Constitution, ce n'est peut-être pas indispensable.

Je m'en remets donc à la sagesse de notre assemblée sur cet amendement, dont l'examen, à minuit, après plusieurs jours de discussions difficiles, nous aura détendus ! (*Sourires.*)

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** Je remercie M. Cointat, qui représente les Français de l'étranger, de veiller également aux territoires inhabités. Je ne pense pas qu'il ait là-bas beaucoup d'électeurs...

Clipperton, baptisée aussi « île de la Passion », n'est effectivement pas mentionnée à l'article 72-3. Est-ce très grave ? Sincèrement, je ne le pense pas et je ne suis pas certain non plus qu'il soit absolument indispensable de faire apparaître Clipperton, île inhabitée de moins de deux kilomètres carrés, dans notre loi fondamentale.

**M. Patrice Gélard.** Il y a des oiseaux et des chèvres à Clipperton !

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** Je partage donc l'avis du rapporteur, même si je reconnais en M. Cointat un fin connaisseur de la géographie mondiale !

**M. le président.** Monsieur Cointat, l'amendement n° 498 est-il maintenu ?

**M. Christian Cointat.** Oui, je le maintiens, monsieur le président.

Ne vous y trompez pas, mes chers collègues, la question est beaucoup plus importante qu'il n'y paraît, car ces terres sont très convoitées. Je tiens à dire que, dans la Constitution, cher président-rapporteur, ne sont pas non plus mentionnés les archipels des Kerguelen et de Crozet, les îles Saint-Paul et Amsterdam, la Terre Adélie parce que ces territoires sont regroupés sous le vocable « Terres australes et antarctiques françaises ».

Désormais, les Terres australes et antarctiques françaises ont un cinquième secteur constitué par les îles Éparses et il est clair que cette réinscription les englobe. Il faut quand même tenir compte de Clipperton qui fait parfois l'objet de convoitise et a une zone économique exclusive extrêmement importante.

Voilà pourquoi, mes chers collègues, je vous demande de voter cet amendement : la Constitution, puisqu'elle couvre l'ensemble du territoire, ne doit laisser aucune portion de celui-ci en dehors de son champ d'application.

**M. le président.** La parole est à M. Robert Badinter, pour l'explication de vote.

**M. Robert Badinter.** Je trouve que M. Cointat a parfaitement raison. Si l'on doit mentionner tous les territoires, il n'y a aucune raison de traiter certains d'entre eux avec mépris, au motif qu'il s'agirait d'îles désertes. Méfions-nous ! Ces territoires qui appartiennent à la République et les eaux qui les entourent peuvent, un jour, se révéler d'un intérêt considérable. Pourquoi ne pas les inclure dans la Constitution ? Cela ne changera rien et l'on sera exhaustif.

Je voterai votre amendement, monsieur Cointat.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 498.

(*L'amendement est adopté.*)

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 30 *quater*, modifié.

(*L'article 30 quater est adopté.*)

#### Articles additionnels après l'article 30 *quater*

**M. le président.** L'amendement n° 499 rectifié, présenté par M. Cointat, est ainsi libellé :

Après l'article 30 *quater*, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article 73 de la Constitution est ainsi modifié :

1° À la fin du deuxième alinéa, les mots : « par la loi » sont remplacés par les mots : « selon le cas, par la loi ou par décret » ;

2° Dans le troisième alinéa, les mots : « par la loi » sont remplacés par les mots : « selon le cas, par la loi ou par décret » et, après les mots : « de la loi », sont ajoutés les mots : « ou du décret ».

La parole est à M. Christian Cointat.

**M. Christian Cointat.** À la différence de l'expérimentation prévue à l'article 72 de la Constitution, l'article 73 prévoit que les habilitations des assemblées des départements et régions d'outre-mer pour adapter, dans le domaine de la loi ou du décret, les règles en vigueur localement aux « contraintes et caractéristiques » de leur collectivité, doivent être décidées, dans tous les cas, par la loi, même lorsque la matière en cause relève du décret.

Cet amendement tend à assouplir l'application de ces dispositions afin de laisser le pouvoir réglementaire intervenir dans le domaine du décret et le législateur dans le domaine de la loi.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Cet amendement n'entre pas dans le champ de la présente révision constitutionnelle, qui touche aux pouvoirs du Parlement et de l'exécutif, ainsi qu'aux droits fondamentaux, mais pas aux procédures relatives aux collectivités territoriales ni à l'outre-mer.

Ces questions mériteraient à elles seules un examen approfondi, mais je crois que nous nous sommes déjà livrés à de nombreuses modifications de la Constitution, sans nous limiter au champ primitif de la révision.

L'amendement n° 499 rectifié soulève une question intéressante quant à l'habilitation des départements et régions d'outre-mer à adapter le droit. Cette habilitation relève aujourd'hui exclusivement de la loi, même si les dispositions visées sont de nature réglementaire. Le texte constitutionnel pourrait être précisé et amélioré à cet égard. C'est une question importante, car nous rencontrons toujours des difficultés à améliorer la lisibilité et l'applicabilité des textes relatifs à l'outre-mer.

La commission demande donc l'avis du Gouvernement sur cet amendement.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Rachida Dati, garde des sceaux.** Aujourd'hui, seule la loi peut habiliter les assemblées départementales et locales des départements d'outre-mer à décider des adaptations locales nécessaires.

Il s'agit donc d'un amendement de simplification tout à fait bienvenu, puisqu'il s'inspire de ce qui est prévu à l'article 72 de la Constitution pour l'expérimentation ouverte aux collectivités de droit commun : il rend au pouvoir réglementaire ce qui lui appartient, en laissant au législateur ce qui relève du domaine de la loi. Le Gouvernement est donc favorable à cet amendement.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 499 rectifié.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi constitutionnelle, après l'article 30 *quater*.

L'amendement n° 500 rectifié, présenté par M. Cointat, est ainsi libellé :

Après l'article 30 *quater*, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le premier alinéa de l'article 74-1 de la Constitution est ainsi rédigé :

« Dans les collectivités d'outre-mer visées à l'article 74, en Nouvelle-Calédonie, dans les Terres australes et antarctiques françaises et à Clipperton, le Gouvernement peut, dans les matières qui demeurent de la compétence de l'État, étendre par ordonnances, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de nature législative en vigueur en métropole ou adapter les dispositions de nature législative en vigueur à l'organisation particulière de la collectivité concernée, sous réserve que la loi n'ait pas expressément exclu, pour les dispositions en cause, le recours à cette procédure. »

La parole est à M. Christian Cointat.

**M. Christian Cointat.** Les amendements n°s 499 rectifié, 500 rectifié et 501 ont pour objet de simplifier la mise en œuvre des articles 73, 74 et 74-1 de la Constitution.

En effet, l'article 74-1 de la Constitution s'est révélé un instrument utile pour actualiser et simplifier le droit de l'outre-mer, qui se caractérise trop souvent, on le sait, par un retard dans l'application des textes récents et par la survivance de dispositifs anciens. Il a cependant montré ses limites et doit donc être précisé et complété pour étendre légèrement, mais de façon décisive, son champ d'application.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Cet amendement tend à développer le recours aux ordonnances pour actualiser le droit applicable outre-mer, ce qui paraît un objectif louable et nécessaire. Toutefois, il mériterait une analyse approfondie fondée sur un bilan de l'application de l'article 74-1 de la Constitution depuis 2003.

Comme le Gouvernement procède à l'évaluation des textes adoptés, il pourra sans doute nous donner son avis sur la pertinence d'une telle démarche.

**M. le président.** Quel est donc l'avis du Gouvernement ?

**Mme Rachida Dati, garde des sceaux.** Cet amendement tend à assouplir une procédure qui permet de moderniser le droit applicable outre-mer. Il permettra de procéder à un toilettage nécessaire, y compris pour abroger des dispositions obsolètes ou contraires à la hiérarchie des normes.

Le Gouvernement émet un avis favorable.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 500 rectifié.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi constitutionnelle, après l'article 30 *quater*.

L'amendement n° 501, présenté par M. Cointat, est ainsi libellé :

Après l'article 30 *quater*, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Il est inséré, après l'article 74-1 de la Constitution, un article ainsi rédigé :

« Art. ... – Dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74, en Nouvelle-Calédonie, dans les Terres australes et antarctiques françaises et à Clipperton, la loi ou, le cas échéant, le décret, peut habiliter le représentant de l'État à prendre les mesures qui relèvent normalement du domaine du décret. »

La parole est à M. Christian Cointat.

**M. Christian Cointat.** Le présent amendement vise à donner l'assise constitutionnelle qu'elle mérite à une pratique déjà ancienne. Il s'agit en effet de permettre à la loi ou au décret d'habiliter le représentant de l'État dans les collectivités d'outre-mer, en Nouvelle-Calédonie, dans les Terres australes et antarctiques françaises et à Clipperton à prendre par arrêtés des mesures qui relèvent normalement du pouvoir réglementaire du Gouvernement en application de l'article 21 de la Constitution.

En effet, la lourdeur du circuit interministériel a parfois pour conséquence que les décrets d'application de certaines lois à l'outre-mer ne soient pas publiés dans des délais raisonnables, alors que les dispositions métropolitaines équivalentes l'ont déjà été depuis longtemps. Cet amendement a donc pour objet de remédier à cette situation.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Cet amendement très novateur encourage la déconcentration administrative, puisqu'il vise à étendre les pouvoirs des représentants de l'État. Franchement, il mériterait un examen spécifique.

Mon cher collègue, autant je comprenais bien l'objet des deux précédents amendements, autant celui-ci ne me semble guère pertinent, surtout à l'heure de l'Internet. Je mets à part le cas de Clipperton, où il n'y a pas de représentant de l'État, ni même de manchots ; on les trouve plus au Sud... *(Sourires.)*

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** S'il y avait des manchots, ce serait différent !

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Je demande l'avis du Gouvernement sur cet amendement, mais, mon cher collègue, il me semble que c'est étendre un peu trop le champ de l'habilitation de hauts fonctionnaires de l'État à réglementer et à légiférer tous seuls !

**M. le président.** Quel est donc l'avis du Gouvernement ?

**Mme Rachida Dati**, *garde des sceaux*. Pour les raisons invoquées par M. le rapporteur, l'avis du Gouvernement est défavorable.

**M. le président**. Monsieur Cointat, l'amendement n° 501 est-il maintenu ?

**M. Christian Cointat**. Non, je le retire, monsieur le président.

Mon objectif est de faciliter la tâche du Gouvernement, une fois n'est pas coutume ! Je ne veux pas être plus royaliste que le roi : si le Gouvernement n'est pas favorable à cette disposition, je ne vois pas pourquoi je la maintiendrais.

**M. le président**. L'amendement n° 501 est retiré.

### Article 31

Après le titre XI de la Constitution, il est inséré un titre XI *bis* ainsi rédigé :

« TITRE XI BIS

« LE DÉFENSEUR DES DROITS DES CITOYENS

« *Art. 71-1.* – Toute personne s'estimant lésée par le fonctionnement d'un service public peut, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique, adresser une réclamation au Défenseur des droits des citoyens.

« Une loi organique définit les modalités d'intervention du Défenseur des droits des citoyens, ainsi que les autres attributions dont il est investi. Elle détermine les conditions dans lesquelles il peut être assisté pour l'exercice de certaines de ses attributions.

« Le Défenseur des droits des citoyens est nommé par le Président de la République pour un mandat de six ans non renouvelable après application de la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13. Ses fonctions sont incompatibles avec celles de membre du Gouvernement et de membre du Parlement. Les autres incompatibilités sont fixées par la loi organique. »

**M. le président**. La parole est à Mme Alima Boumediene-Thiery, sur l'article.

**Mme Alima Boumediene-Thiery**. Je n'interviendrai qu'une seule fois sur cette question, qui me semble néanmoins fondamentale.

La création d'un Défenseur des citoyens, devenu Défenseur des droits, est une avancée très importante : la constitutionnalisation de cette nouvelle autorité est un gage de son efficacité pour atteindre les objectifs qui lui ont été fixés. Nous déplorons cependant le manque de clarté entourant sa création, malgré les différentes auditions que nous avons pu tenir.

Ce Défenseur des droits, qu'il faut se contenter d'appeler ainsi, sera visiblement amené à trôner au sommet d'une pyramide dont les autorités administratives que nous avons créées, la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, la HALDE, la Commission nationale de déontologie de la sécurité, la CNDS, la Commission nationale de l'informatique et des libertés, la CNIL, la Défenseure des enfants, la Commission nationale consultative des droits de l'homme, la CNCDH, voire le Contrôleur général des lieux de privation de liberté – il intégrera peut-être plus tard la liste, même si ce n'est pas encore le cas –, ne seront que des satellites.

Nous avons des raisons de craindre pour leur sort : nous souhaitons donc, madame la ministre, obtenir des garanties à leur sujet. Il est intolérable que ces autorités soient réduites à un collègue qui assiste le Défenseur des droits.

Que ce Défenseur des droits se substitue au Médiateur de la République et qu'il soit constitutionnalisé nous paraît bien et suffisant, mais s'il est amené à remplacer plusieurs autorités, sachez que nous nous opposerons même à sa création !

Nous souhaitons obtenir des réponses à trois questions essentielles : quelles seront les attributions de ce Défenseur des droits ? Quel sera le préjudice lié à sa création pour les autorités indépendantes existant aujourd'hui ? Quels seront ses liens avec les structures existantes, si elles sont maintenues demain ?

Nous sommes particulièrement inquiets du sort qui sera réservé à la CNDS. À titre personnel – mais comme beaucoup de mes collègues, je pense –, je suis souvent amenée à la saisir. Je puis vous assurer que son travail est très précieux. Il équivaut, en quelque sorte, à un contrôle parlementaire sur ce que l'on pourrait appeler le pouvoir de police, y compris le personnel pénitentiaire. Si vous deviez la supprimer, sachez que vous supprimeriez alors la seule autorité administrative indépendante française reconnue par la Cour européenne des droits de l'homme. Sa suppression, ou même sa dilution au sein d'un collège assistant le Défenseur des droits, serait extrêmement mal perçue par les instances européennes et internationales et par toutes les organisations non gouvernementales qui travaillent sur les questions relatives aux droits de l'homme.

La création du Défenseur des droits ne doit pas avoir pour effet collatéral de revenir sur le rôle d'autorités administratives indépendantes dont on sait, madame la ministre, qu'elles gênent les pouvoirs publics. C'est d'ailleurs aussi leur raison d'être, et c'est pourquoi nous avons besoin d'elles !

**M. le président**. La parole est à Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, sur l'article.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat**. Nous sommes attachés au respect et au développement des droits et nous sommes donc favorables à tout mécanisme pouvant contribuer à les renforcer. C'est la raison pour laquelle nous ne rejetons pas d'emblée le principe de la création dans la Constitution d'un Défenseur des droits.

Néanmoins, le flou qui entoure cette création nous inquiète, et je voudrais faire part de nos craintes.

Nous avons entendu le « défenseur du peuple » espagnol. Il a été créé dans une situation historique particulière, celle de l'après-franquisme, et ses attributions correspondent à peu près à celles de notre Médiateur de la République. Surtout, l'Espagne est un pays fédéral et chaque région a son propre défenseur des droits. Le défenseur du peuple ne connaît donc pas, tant s'en faut, de l'ensemble des saisines qui pourraient incomber au Défenseur des droits français. Quant aux autres *ombudsmen* existant en Europe, on les trouve dans de petits pays.

Nous innovons donc, en quelque sorte, sans avoir bien analysé toutes les implications de la création de cette nouvelle autorité, du point de vue de son fonctionnement, de ses moyens, de son champ de compétence, etc.

La première question à se poser, à mon avis, est la suivante : de quels droits parlons-nous ?

À nos yeux, il doit s'agir des droits fondamentaux, des « droits de l'homme » au sens du préambule de la Constitution, dans toutes leurs dimensions – y compris donc, outre les droits civiques et politiques, les droits de nature économique, sociale et culturelle. Le Défenseur des droits pourrait s'assurer de leur effectivité, de leur opposabilité concrète. L'*ombudsman* espagnol ne nous a-t-il pas indiqué qu'il était souvent saisi de réclamations relatives au droit à la santé, par exemple ?

Ce n'est pas ce que prévoit l'article 31 du projet de loi constitutionnelle, qui d'ailleurs ne prévoit pas grand-chose, renvoyant à la loi organique, sauf sur deux points.

Le premier concerne la nomination du Défenseur des droits : les modalités prévues à l'article 13 de la Constitution ne garantiront pas – nous l'avons dit précédemment – une réelle indépendance.

Le second point touche à son champ général de compétence, qui n'est pas évident : il est limité *a priori* aux services publics, limitation que la commission des lois propose justement de supprimer pour que le secteur privé reste soumis à un contrôle, comme c'est le cas aujourd'hui avec la HALDE ou la CNDS.

Rien n'est dit d'un droit d'auto-saisine, dont bénéficie la HALDE, ni d'un éventuel pouvoir d'injonction. Rien non plus sur ses attributions, sauf dans l'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle : outre celles du Médiateur, « pourraient être reprises dans un premier temps » celles du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, au terme du mandat de celui qui vient d'être nommé, et celles de la CNDS. Devraient donc suivre, on peut le supposer, la HALDE, la CNIL et peut-être la Défenseuse des enfants...

Or ces organismes ont chacun leurs spécificités : domaine d'intervention précis, conditions de saisine précises, composition précise. Par exemple, aujourd'hui, la HALDE comprend des représentants des associations. Qu'en serait-il avec un défenseur unique des droits ? On ne voit pas bien comment préserver ces spécificités en rassemblant les attributions de ces autorités au profit d'une seule personne.

La commission des lois a rappelé la spécificité du Contrôleur général des lieux de privation de liberté et la nécessité de conserver son autonomie.

**M. le président.** Veuillez conclure, ma chère collègue !

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** De même, alors que les manquements à la déontologie dans le domaine de la sécurité augmentent, l'existence de la CNDS demeure nécessaire. Quant aux moyens du Défenseur des droits, le projet de loi ne précise rien.

J'ajouterai que prévoir la création d'un Défenseur des droits sans même prendre l'avis de la CNCDH n'est pas bon signe.

Pour toutes ces raisons, notre groupe s'abstiendra sur cet article au dispositif trop flou, sauf si nous obtenons des explications plus convaincantes.

**M. le président.** Je suis saisi de six amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 491, présenté par MM. Frimat, Badinter, Bel, Collombat, Dreyfus-Schmidt, C. Gautier, Mauroy, Peyronnet, Sueur, Yung et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Rédiger comme suit cet article :

Après le titre XI de la Constitution, il est inséré un titre XI *bis* ainsi rédigé :

« Titre XI *bis*

« Le Médiateur de la République

« Art. 71-1. – Le Médiateur de la République est nommé par le Président de la République pour un mandat de six ans non renouvelable après application de la procédure prévue à l'article 13. Ses fonctions sont incompatibles avec celles de membre du gouvernement ou du Parlement. Les autres incompatibilités sont fixées par la loi organique.

« Toute personne physique ou morale, s'estimant lésée par le fonctionnement d'un service public de l'État, d'une collectivité territoriale ou de tout organisme investi d'une mission de service public peut saisir, dans les conditions fixées par la loi organique, le Médiateur de la République. Les membres du Parlement peuvent, en outre, de leur propre chef, saisir le Médiateur de la République d'une question de sa compétence qui leur paraît mériter son intervention.

« La loi organique définit les modalités d'intervention du Médiateur. Elle détermine les conditions dans lesquelles il peut être représenté ou assisté par des délégués dans l'exercice de ses attributions. »

La parole est à M. Robert Badinter.

**M. Robert Badinter.** L'amendement que nous présentons tend à l'inscription dans la Constitution du Médiateur de la République. Créé il y a une trentaine d'années, cette institution, qui fonctionne bien, est une réussite. Il nous paraît nécessaire d'élargir son champ d'action, notamment – c'est très important – en ouvrant la saisine à tous les citoyens, au lieu d'imposer de passer par un parlementaire.

La fonction du Défenseur des droits des citoyens, telle qu'on la devine à la lecture du texte du projet de loi constitutionnelle qui nous est soumis, correspond à celle qui est remplie par le Médiateur.

On peut certes souhaiter changer sa dénomination. L'expression – superbe – de défenseur des libertés avait d'abord été évoquée avant que ne soit choisie celle de défenseur des droits des citoyens. À l'évidence, le titre adopté par l'Assemblée nationale ne convient pas, puisqu'il n'y a pas seulement des citoyens dont les droits doivent être défendus, mais aussi, notamment, des étrangers. Nous sommes donc forcés de changer l'appellation et d'ôter les mots « des citoyens ». Mais alors, les droits ayant toujours des titulaires, pour qui donc interviendra le Défenseur des droits ?

Je suis, je l'avoue, dans un état de grande perplexité : que veut-on lui confier en dehors de la fonction de Médiateur ? Vous vous en souvenez très bien, le Médiateur s'était porté candidat à la fonction de contrôleur général des prisons. Il lui a été répondu que cela n'était pas possible, car les fonctions ne sont pas les mêmes. Contrôler est une chose, être l'intermédiaire, l'*ombudsman* des prisonniers, en est une autre. Alors, je le répète, quelles fonctions veut-on lui donner ?

Personne à ce jour n'a vraiment répondu, ni même apporté un commencement de réponse, à cette question. Le texte du projet de loi constitutionnelle indique que « outre celles de l'actuel Médiateur, pourraient notamment être reprises, dans un premier temps, les attributions du Contrôleur général des lieux de privation de liberté ». Cette solution n'est certainement pas envisageable, puisqu'une personnalité vient d'être nommée, à l'unanimité, à ce poste. Mme la garde des sceaux nous l'a confirmé, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté assurera ses fonctions pendant une période qui pourrait être, selon elle, de cinq ans, et, selon moi, de sept ans. Est-il bien nécessaire de prévoir dans la Constitution une nouvelle instance pour réunir les

fonctions du Médiateur et celles de la Commission nationale de déontologie de la sécurité, qui remplit parfaitement son office ?

On continue à évoquer des perspectives grandioses où l'ensemble des organismes défenseurs des droits fondamentaux, que ce soit la HALDE – elle intervient également dans le secteur privé –, la CNIL – selon moi, cette hypothèse doit être exclue – ou la CNCDH, seraient réunis. Tout cela mériterait réflexion, avant de prendre la décision d'inscrire dans la Constitution un défenseur dont la mission, qui sera fixée dans le cadre d'une loi organique, n'est pas réellement définie. Tel qu'on le présente, cet organe apparaît en effet comme le sommet d'une pyramide dont les autres instances deviendraient les membres d'un collège, bref comme un monstre bureaucratique.

Je m'y oppose. Constitutionnalisons plutôt le Médiateur, dont nous connaissons le mode de fonctionnement, augmentons ses pouvoirs, et, si l'on y tient absolument, changeons son nom, même si je n'en vois pas du tout l'utilité. *Ombudsman* est un terme étranger, et médiateur, cela correspond à la fonction. Si nous n'avons pas tous une détestation de l'utilisation d'une autre langue que le français dans cet hémicycle, je dirais que l'on est en train d'assister à un *happening* : on fabrique quelque chose sans savoir pourquoi.

Il y a des ambitions, des rêves, des projections. Je suggère ceci : commençons par faire un bilan du fonctionnement...

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Nous l'avons fait !

**M. Robert Badinter.** ... de toutes les institutions existantes, puis, après réflexion, voyons s'il y a lieu d'en fusionner certaines. Mais ne créons pas dans la Constitution un organe nouveau sans savoir à quoi il correspond et dont, pour l'instant, la fonction est parfaitement remplie par le Médiateur.

**M. le président.** L'amendement n° 131, présenté par M. Hyest, au nom de la commission des lois, est ainsi libellé :

Rédiger comme suit le texte proposé par cet article pour le titre XI *bis* de la Constitution :

« Titre XI *bis*

« Le Défenseur des droits

« *Art. 71-1.* – Le Défenseur des droits veille au respect des droits et libertés par les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, ainsi que par tout organisme investi d'une mission de service public, ou à l'égard duquel la loi organique lui attribue des compétences.

« Il peut être saisi, dans les conditions prévues par la loi organique, par toute personne s'estimant lésée par le fonctionnement d'un service public ou d'un organisme visé à l'alinéa précédent. Il peut se saisir d'office.

« La loi organique définit les attributions et les modalités d'intervention du Défenseur des droits. Elle détermine les conditions dans lesquelles il peut être assisté par un collège pour l'exercice de certaines de ses attributions.

« Le Défenseur des droits est nommé par le Président de la République pour un mandat de six ans non renouvelable, après application de la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13. Ses fonctions sont incompatibles avec celles de membre du Gouvernement et de membre du Parlement. Les autres incompatibilités sont fixées par la loi organique.

« Le Défenseur des droits rend compte de son activité au Président de la République et au Parlement. »

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Monsieur Badinter, comme vous l'avez indiqué, la commission des lois a profondément transformé les dispositions relatives au Défenseur des droits. Vous voulez constitutionnaliser le Médiateur, cela ne nous paraît pas assez ambitieux. (*Mme Nicole Borvo Cohen-Seat s'esclaffe.*) Nous avons, quant à nous, préféré nous inspirer d'une préconisation du comité Balladur.

S'agissant de l'appellation de la nouvelle autorité, nous proposons de supprimer les mots « des citoyens » et d'en rester simplement à « Défenseur des droits », afin de montrer clairement qu'il sera accessible non seulement aux citoyens, mais aussi aux mineurs et aux ressortissants étrangers établis en France.

Il convient par conséquent de choisir un nom qui ne laisse supposer aucune limitation implicite des possibilités de saisine de cette autorité. « Défenseur des droits » paraît répondre à cet objectif. Nous en avons longuement discuté à la commission des lois.

Ce Défenseur des droits pourra être saisi directement. Nous sommes d'accord sur ce point, monsieur Badinter, puisque vous avez proposé qu'il en soit ainsi pour le Médiateur de la République.

Par ailleurs, il convient de garder la possibilité de regrouper, au sein de ce Défenseur des droits, des autorités administratives indépendantes compétentes à l'égard non seulement du service public, mais aussi du secteur privé.

**M. Robert Badinter.** La HALDE !

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Je ne vise aucun organisme en particulier.

Il convient de préciser que le Défenseur des droits peut être saisi de réclamations mettant en cause le fonctionnement du service public et de demandes relatives aux autres organismes à l'égard desquels la loi organique lui attribuera des compétences.

En outre, suivant les recommandations présentées par notre collègue Patrice Gélard dans l'excellent rapport de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation consacré aux autorités administratives indépendantes, rapport qui fait référence, je propose de permettre au Défenseur des droits de se saisir d'office, comme c'est le cas pour la HALDE, de prévoir qu'il pourra être assisté par un collège pour l'exercice de certaines de ses attributions, afin de renforcer les garanties d'indépendance et de compétence offertes aux personnes qui le saisissent, et de préciser qu'il rend compte de son activité au Président de la République et au Parlement.

La loi organique fixera les limites du regroupement des autorités administratives indépendantes. Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, compte tenu de l'importance de sa mission, n'en fera pas partie. L'exposé des motifs n'apportait aucune sécurité sur ce point, mais Mme le garde des sceaux nous l'a confirmé. Nous verrons bien dans une dizaine d'années s'il faut changer cette situation. Pour le moment, la fonction de Contrôleur général des lieux de privation de liberté doit se développer.

Tous les organismes existants, des plus importants aux plus modestes, jugent qu'ils sont indispensables et refusent toute idée de regroupement. C'est la situation française ! À mon sens, nous pouvons aller très loin dans le regroupement de ces autorités administratives indépendantes qui

pullulent actuellement pour aboutir à un système beaucoup plus « ramassé ». Comme cela se pratique dans de nombreux pays, il serait préférable pour nos concitoyens d'avoir un seul organisme défenseur des droits, qu'ils pourraient saisir pour toute une série de problèmes, au lieu de devoir s'orienter, comme c'est le cas actuellement, parmi un grand nombre d'instances diverses.

J'exclus bien entendu les organismes qui sont dotés de compétences techniques extrêmement complexes, comme la CNIL, et ceux qui régulent des secteurs, comme l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes.

Madame le garde des sceaux, nous devons examiner la possibilité de regrouper dans une autorité unique le maximum d'organismes qui interviennent dans le domaine des libertés publiques et des droits. La loi organique devra être précise sur ce point. En plus, cette mesure nous permettrait de réaliser des économies bienvenues dans une période de révision générale des politiques publiques !

**M. le président.** L'amendement n° 66, présenté par MM. Virapoullé et Lecerf, est ainsi libellé :

I. – Dans l'intitulé proposé par cet article pour le titre XI *bis* de la Constitution, remplacer les mots :

des citoyens

par les mots :

fondamentaux

II. – Procéder à la même substitution dans le texte proposé par cet article pour l'article 71-1 de la Constitution.

La parole est à M. Jean-René Lecerf.

**M. Jean-René Lecerf.** Monsieur le président, je retire cet amendement, dans la mesure où j'estime qu'il est largement satisfait par l'amendement n° 131 que vient de présenter M. le rapporteur.

**M. le président.** L'amendement n° 66 est retiré.

L'amendement n° 65, présenté par MM. Virapoullé et Lecerf, est ainsi libellé :

Après le premier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 71-1 de la Constitution, insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Le Défenseur des droits des citoyens veille à la garantie par l'État de la continuité fonctionnelle et territoriale des services publics essentiels. »

La parole est à M. Jean-René Lecerf.

**M. Jean-René Lecerf.** Cet amendement vise à étendre la mission générale du Défenseur des droits en matière de fonctionnement des services publics au-delà des seules réclamations qui peuvent lui être adressées. Son adoption permettrait d'établir une autorité administrative indépendante chargée de veiller à la correcte conciliation du principe de continuité des services publics et du droit de grève.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Ah ! Cela devient plus précis !

**M. le président.** L'amendement n° 37 rectifié, présenté par M. Charasse, Mme N. Goulet et M. Fortassin, est ainsi libellé :

Après le mot :

défini

rédigé comme suit la fin de la première phrase du deuxième alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 71-1 de la Constitution :

l'organisation des services dont dispose le Défenseur des citoyens, ses modalités d'intervention, les autres attributions dont il est investi ainsi que les règles de contrôle budgétaire et financier qui lui sont applicables.

La parole est à Mme Nathalie Goulet.

**Mme Nathalie Goulet.** Il s'agit d'un amendement de cohérence. L'ampleur des tâches qui vont incomber au Défenseur des droits impliquera que celui-ci dispose de moyens administratifs et financiers particulièrement importants.

Dès lors que le Président de la République a décidé de soumettre les comptes de ses services à l'appréciation de la Cour des comptes, le minimum que notre assemblée puisse prévoir est que, fût-il indépendant, le Défenseur des droits soit soumis au contrôle budgétaire et financier.

**M. le président.** L'amendement n° 290 rectifié, présenté par MM. Amoudry, Biwer et Fauchon, Mme Morin-Desailly et MM. Nogrix et J.L. Dupont, est ainsi libellé :

Compléter le deuxième alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 71-1 de la Constitution par une phrase ainsi rédigée :

Elle précise ses compétences au regard des juridictions et autorités administratives indépendantes.

La parole est à M. Jean-Paul Amoudry.

**M. Jean-Paul Amoudry.** La loi doit préciser les compétences du Défenseur des droits au regard des juridictions et des autorités administratives indépendantes.

Si je souscris à la création de cette nouvelle institution, à laquelle nous allons donner une valeur hautement symbolique en l'inscrivant dans la Constitution, je désire toutefois vous faire part de mes interrogations sur un point majeur.

Aujourd'hui, de nombreuses autorités administratives indépendantes ont pour mission de défendre les citoyens qui rencontrent des difficultés avec les représentants d'un service public ou, plus largement, qui se sentent lésés dans l'exercice et le respect de leurs droits.

Parmi ces autorités, je citerai bien sûr en premier lieu le Médiateur de la République, dont la mission correspond à la définition de la fonction de Défenseur des droits donnée dans le présent texte.

Autre autorité chargée de défendre les droits des citoyens, la Commission nationale de déontologie de la sécurité a pour mission de contrôler le respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République.

La CADA, quant à elle, est chargée de veiller au respect de la liberté d'accès aux documents administratifs et aux archives publiques.

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, qui vient d'être nommé, est chargé de contrôler les conditions de prise en charge et de transfèrement des personnes privées de liberté, afin de s'assurer du respect de leurs droits fondamentaux.

Enfin, la HALDE est compétente pour connaître de toutes les discriminations, directes ou indirectes, prohibées par la loi ou par un engagement international auquel la France est partie.

Au travers de cet inventaire, sans doute non exhaustif, nous constatons que les autorités créées pour défendre les droits des citoyens dans leur vie quotidienne sont innombrables. Mon propos n'est pas de remettre en cause toutes ces institutions bien utiles, mais permettez-moi de m'interroger : quelle sera l'articulation de ces autorités avec le Défenseur des droits que le projet de loi constitutionnelle tend à instituer ?

Je me pose cette question avec d'autant plus de curiosité et d'insistance que, aux termes de l'exposé des motifs du projet de loi, il est envisagé que « outre celles de l'actuel Médiateur, pourraient notamment être reprises, dans un premier temps, les attributions du Contrôleur général des lieux de privation de liberté ainsi que celles de la Commission nationale de déontologie de la sécurité ».

En outre, les analyses de notre excellent rapporteur font apparaître que la commission des lois exprime sa volonté unanime de préserver l'autonomie du Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

Quant au comité Balladur, il préconise de fusionner la HALDE avec le futur Défenseur des droits.

Enfin, je lis dans une dépêche datée du 4 juin qu'est envisagée la fusion du Défenseur des droits et du Contrôleur général des lieux de privation de liberté d'ici à six ans.

**M. Jean-Pierre Sueur.** C'est clair parce que c'est confus !

**M. Jean-Paul Amoudry.** Vous comprendrez donc mon embarras et mes interrogations quant à l'articulation de toutes ces autorités avec le Défenseur des droits. Je tiens aussi à exprimer les doutes que m'inspire cette volonté de fusionner toutes les autorités avec le Défenseur des droits. Certaines instances se consacrent à des domaines très particuliers. Je crois nécessaire de les maintenir dans leur spécificité.

Mes chers collègues, j'ai voulu déposer cet amendement, tant je suis perplexe face à l'incertitude générale qui entoure la création du Défenseur des droits.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** La commission émet un avis défavorable sur les quatre amendements restant en discussion commune avec le sien. Il me semble que l'amendement n° 131 est complet : en le rédigeant, la commission a voulu répondre à un certain nombre de conditions.

Pour ma part, je ne souhaite pas que l'on défende tel ou tel organisme. Si nous nous engageons dans cette voie, nous ne ferons jamais rien ! La commission tient vraiment à regrouper tout ce qui peut l'être dans le domaine de la protection des droits fondamentaux.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Rachida Dati, garde des sceaux.** La révision de notre Constitution vise à mieux contrôler l'exécutif et à renforcer le Parlement. Elle tend aussi à accorder des droits nouveaux aux citoyens. La création du Défenseur des droits des citoyens en constitue un élément important. Elle est d'ailleurs attendue par beaucoup de monde et depuis longtemps.

**M. Robert Bret.** C'est qui, beaucoup de monde ?

**Mme Rachida Dati, garde des sceaux.** La création du Défenseur des droits des citoyens s'ajoute à l'exception d'inconstitutionnalité, à l'ouverture de la saisine du Conseil supérieur de la magistrature à tout justiciable, au droit de

pétition devant le Conseil économique, social et environnemental et au référendum d'initiative parlementaire et populaire.

Les droits des citoyens sont bien évidemment protégés par le juge, mais, face à certaines difficultés, notamment dans les relations avec les administrations, engager une procédure juridictionnelle est bien souvent trop lourd au regard de la réalité du problème et peut faire peur. Il faut prévoir la possibilité d'une intervention plus souple, qui prenne en considération l'équité.

C'est dans cette perspective que le Médiateur de la République a été créé. C'est pour cela aussi que nous voulons inscrire le Défenseur des droits des citoyens dans la Constitution. En lui donnant un ancrage constitutionnel, nous renforcerons son autorité morale. Dans la plupart des autres pays d'Europe qui connaissent une institution comparable, son existence est prévue par la Constitution. C'est donc là une réelle avancée.

Cet ancrage ira de pair avec une saisine simplifiée et des pouvoirs renforcés par rapport à ceux du Médiateur de la République.

En premier lieu, le droit de chaque personne lésée de saisir directement le Défenseur des droits des citoyens sera reconnu, et même inscrit dans la Constitution. Au contraire, le Médiateur de la République ne peut être saisi directement par le citoyen et son existence n'est pas inscrite par la Constitution.

En second lieu, le Défenseur des droits des citoyens disposera de pouvoirs renforcés. Aujourd'hui, le Médiateur de la République dispose essentiellement de pouvoirs de proposition et de recommandation. Il faut aller plus loin. La liste exacte de ses pouvoirs sera fixée par un projet de loi organique, qui sera soumis à votre assemblée le moment venu.

D'ores et déjà, nous envisageons de lui conférer les pouvoirs suivants : procéder à des vérifications sur pièces et sur place, proposer une transaction entre la personne lésée et l'administration, saisir la juridiction compétente avec l'accord de la personne concernée, engager des poursuites disciplinaires à l'encontre d'un agent, si l'administration ne le fait pas.

Le Défenseur des droits des citoyens a donc vocation à se substituer au Médiateur de la République, avec une autorité morale et des pouvoirs renforcés.

Ce texte vise en outre à ouvrir la voie à une simplification de l'ensemble de nos dispositifs concernant les autorités administratives indépendantes chargées de défendre les droits de nos concitoyens.

Je prendrai un seul exemple. La Commission nationale de déontologie de la sécurité, qui a été créée par une loi du 6 juin 2000, accomplit un travail remarquable. Elle peut être saisie par toute personne victime ou témoin de faits contraires aux règles de déontologie commis par des personnes chargées d'une activité de sécurité : il s'agit essentiellement de la police, de la gendarmerie, de l'administration pénitentiaire, des services de sécurité des transports publics. Cette autorité est cependant peu connue, puisque, sur cent quarante-quatre saisines en 2007, toutes émanaient de parlementaires ou d'autres autorités administratives indépendantes. Pas un seul particulier ne l'avait saisie directement.

Je crois qu'il serait plus simple de confier cette compétence au Défenseur des droits des citoyens.

**M. Jean-Pierre Sueur.** Il faudra passer par la voie parlementaire !

**Mme Rachida Dati, garde des sceaux.** Pour l'exercer, il pourrait être assisté d'un collègue composé de personnalités ayant des compétences particulières dans le domaine de la sécurité.

Dans l'esprit du Gouvernement, la création du Défenseur des droits des citoyens est le prélude à une réflexion plus générale sur l'ensemble des autorités administratives indépendantes chargées de protéger les droits des citoyens.

**M. Robert Bret.** Ce sont des effets d'annonce !

**Mme Rachida Dati, garde des sceaux.** Certains nous reprochent de ne pas donner de schéma préétabli. Si nous nous étions présentés avec un tel schéma, cela nous aurait également été reproché. Le Gouvernement a donc fait le choix d'une rédaction qui permette des évolutions ultérieures. Il sera d'ailleurs plus facile de fusionner le Défenseur des droits des citoyens avec d'autres autorités administratives indépendantes, lorsqu'il sera bien ancré dans notre paysage institutionnel.

En tout cas, le projet du Gouvernement permet deux évolutions.

Tout d'abord, il rend possible une évolution quant au champ de compétence du Défenseur des droits des citoyens : un projet de loi organique pourra le définir.

Ensuite, il permet une évolution du mode de fonctionnement du Défenseur des droits des citoyens : un projet de loi organique déterminera les conditions dans lesquelles il pourra être assisté pour l'exercice de certaines de ses attributions. Cela signifie que le Défenseur des droits des citoyens pourra non seulement avoir des délégués, mais aussi être assisté par un ou des collègues, selon les compétences à réunir. Là aussi, le Gouvernement est favorable à la clarification proposée par la commission des lois.

Sur la question des regroupements à opérer, le Gouvernement souhaite un dialogue ouvert et constructif avec le Parlement. Nous l'avons déjà montré à propos du Contrôleur général des lieux de privation de liberté. À l'époque, nous pensions créer uniquement un contrôleur des prisons, comme au Royaume-Uni.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Oui !

**Mme Rachida Dati, garde des sceaux.** Le Gouvernement souhaite aller beaucoup plus loin, en créant un contrôleur général de tous les lieux de privation de liberté. Nous verrons, à la fin de son mandat, s'il faut fusionner les deux institutions ou s'il est plus utile de conserver une existence autonome au Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

On peut également penser au Défenseur des enfants. Lorsqu'il a été créé, en reprenant la proposition unanime d'une commission parlementaire, la question s'est posée de savoir s'il fallait mettre en place une institution distincte du Médiateur de la République. Il a été décidé que oui, afin que le Défenseur des enfants puisse être saisi directement, ce qui n'est pas le cas du Médiateur de la République. Cette distinction n'aura plus lieu d'être après l'adoption de ce projet de loi constitutionnelle. Nous pourrions y réfléchir ultérieurement.

Le Gouvernement vous propose d'avoir un débat approfondi sur toutes ces questions lors de la discussion du projet de loi organique relatif au Défenseur des droits des

citoyens. C'est pourquoi il émet un avis défavorable sur les amendements n<sup>os</sup> 491, 65, 37 rectifié et 290 rectifié, mais est favorable à l'amendement n<sup>o</sup> 131.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Pierre Sueur, pour explication de vote sur l'amendement n<sup>o</sup> 491.

**M. Jean-Pierre Sueur.** J'ai écouté avec soin, comme toujours, M. le rapporteur, dont je comprends la position. Il souhaite aller vers le regroupement d'un grand nombre d'autorités administratives indépendantes sous l'égide du Défenseur des droits des citoyens.

Madame le garde des sceaux, votre position apparaît moins claire, puisque nous ne pouvons pas déduire de votre discours si vous entendez faire du Défenseur des droits des citoyens un simple substitut du Médiateur de la République ou si vous comptez lui confier, de surcroît, les attributions de telle ou telle autre autorité. Nous nous interrogeons sur ce point.

La Constitution étant une norme, il me semble qu'il est de la mission du Parlement d'essayer d'obtenir des réponses précises et explicites : madame le garde des sceaux, que voulez-vous faire ?

J'ai entendu que vous vouliez ouvrir la voie – voilà qui est très bien, déjà Mao Tsé-toung employait cette expression ! (*Sourires.*) –, que vous souhaitiez créer un prélude à la réflexion – pour ma part, je trouve que la réflexion est excellente et que le prélude à la réflexion l'est également ! (*Nouveaux sourires.*) –, que vous nous invitiez à réfléchir.

La réflexion est très bonne pour la santé, surtout à cette heure ; il faut louer l'esprit de réflexion ! Pour autant, nous restons finalement dans le flou et dans la confusion.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Pas du tout !

**M. Jean-Pierre Sueur.** J'estime que nous sommes véritablement dans notre rôle lorsque nous vous demandons, madame le garde des sceaux, ce que veut faire le Gouvernement.

L'amendement n<sup>o</sup> 491 témoigne d'une position claire de notre groupe : nous voulons constitutionnaliser le Médiateur de la République.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Quel intérêt ? Cela ne change rien !

**Mme Alima Boumediene-Thiery.** Si, il pourra être saisi directement !

**M. Jean-Pierre Sueur.** Monsieur le rapporteur, que l'on nous dise à quels changements on procède, s'il s'agit de changer quelque chose !

À la suite de Mme Boumediene-Thiery, qui a interpellé le Gouvernement sur cette question, je voudrais obtenir des précisions sur la Commission nationale de déontologie de la sécurité, dont le rôle est important et dont je pensais d'ailleurs qu'elle ne pouvait être saisie que par un parlementaire !

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Me permettez-vous de vous interrompre, mon cher collègue ?

**M. Jean-Pierre Sueur.** Je vous en prie, monsieur le rapporteur.

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur, avec l'autorisation de l'orateur.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Inscrire l'existence du Médiateur de la République dans la Constitution ne présente tout de même qu'un intérêt secondaire ! (*Protestations sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC. – M. Michel Mercier s'exclame.*) Nous aurions même pu autoriser sa saisine directe sans révision de la Constitution, si les députés ne s'y étaient pas opposés...

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Bêtement !

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** ... d'une manière incompréhensible !

C'était l'intention du comité Balladur et celle du Gouvernement, mais, dans sa rédaction initiale, le texte nous paraissait imprécis et ne permettait pas de procéder à toutes les ouvertures.

Pour la commission des lois, il importe d'entreprendre une réorganisation de l'architecture de tous les organismes, mais c'est la loi organique qui déterminera lesquels sont concernés. Il est impossible de l'annoncer aujourd'hui, cela relève de la loi organique !

À dire le vrai, monsieur Sueur, il m'arrive quelquefois de ne pas comprendre votre mode de raisonnement ! (*Sourires.*)

**M. Jean-Pierre Sueur.** Je fais ce que je peux ! (*Rires.*)

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Une réforme des institutions est en cours, qui tend notamment à créer un Défenseur des droits des citoyens. Les modalités précises de son action seront fixées dans la loi organique, mais reconnaissez tout de même que la commission des lois a accompli un effort de rédaction pour définir le périmètre dans lequel il pourrait intervenir !

**M. le président.** Veuillez poursuivre, monsieur Sueur.

**M. Jean-Pierre Sueur.** J'ai bien compris : M. le rapporteur veut tout regrouper...

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Non ! C'est la loi qui le fera ! Pour ma part, je n'en sais rien encore !

**M. Jean-Pierre Sueur.** C'est du moins ce que j'avais cru comprendre, monsieur le rapporteur !

En revanche, je ne sais pas ce que veut faire le Gouvernement.

**Mme Rachida Dati, garde des sceaux.** Je viens de le dire !

**M. Jean-Pierre Sueur.** S'il veut que le Défenseur des droits des citoyens englobe la CNDS, la CADA, la HALDE, la CNIL, le Médiateur de la République, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, le Défenseur des enfants, qu'il ait la bonté de nous le dire ! Si tel est l'objectif du Gouvernement, cela éclairera le Parlement de le connaître !

**Mme Rachida Dati, garde des sceaux.** J'ai répondu !

**M. Jean-Pierre Sueur.** Si vous pensez que le Défenseur des droits des citoyens doit être au-dessus des autres instances, qui lui seraient alors subordonnées tout en gardant un semblant d'indépendance,...

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Non !

**M. Jean-Pierre Sueur.** ... il faut le dire !

Si vous pensez que certaines de ces institutions, telles que la CNDS ou le Défenseur des enfants, doivent être incluses dans le champ de compétence du futur Défenseur des droits des citoyens, et non pas d'autres, par exemple la CNIL ou la CADA, je souhaite savoir en vertu de quels critères cette distinction est opérée.

Plusieurs choix s'offrent à nous, plusieurs options sont possibles : le moins que l'on puisse demander au Gouvernement, c'est de nous dire ce qu'il entend faire.

**M. Charles Revet.** Il l'a dit !

**M. Jean-Pierre Sueur.** Eh bien nous n'avons pas compris !

**M. Thierry Repentin.** Elle n'a pas répondu !

**M. Josselin de Rohan.** Cela fait plus de cinq minutes, monsieur le président !

**M. le président.** Seul M. Sueur a la parole !

**M. Jean-Pierre Sueur.** C'est pourquoi, pour notre part, nous nous en tenons à l'amendement n° 491, qui a le mérite d'être explicite. Nous estimons avoir démontré que toute autre position relève d'une conception floue, incompatible avec les exigences juridiques qu'est en droit d'avoir le constituant.

**M. le président.** La parole est à Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, pour explication de vote.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** En résumé, nous croyons comprendre que des organismes relativement identifiés seront remplacés par un organisme non identifié, une sorte d'ONI ! (*Sourires.*) C'est assez regrettable, car nous sommes en train de réviser la Constitution, et nous ne pouvons nous contenter de conceptions floues.

En revanche, nous comprenons très bien la motivation d'un amendement – peut-être sera-t-il retiré – dont l'objet est de prévoir que le Défenseur des droits des citoyens soit chargé d'arbitrer entre l'exercice du droit de grève et la continuité des services publics. Suivez mon regard !

Pour ma part, je crois qu'il faut rester très prudent pour l'instant.

**M. le président.** La parole est à Mme Nathalie Goulet, pour explication de vote.

**Mme Nathalie Goulet.** J'ai bien noté que la commission et le Gouvernement étaient hostiles à l'ensemble des amendements, à l'exception bien sûr de l'amendement n° 131. Il se trouve pourtant que l'amendement n° 37 rectifié n'est pas du tout de la même nature que les autres.

Je voudrais comprendre les raisons qui empêchent le Gouvernement et la commission de préciser que le Défenseur des droits des citoyens sera soumis à un contrôle budgétaire et financier.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** On ne sait même pas s'il aura un budget !

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** On s'acharne à vouloir faire figurer dans la Constitution des dispositions qui relèveront de la loi organique ou de la loi ordinaire.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Il faut déjà qu'il y ait un budget !

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** À partir du moment où un budget est prévu, un contrôle budgétaire s'exerce. Cela sera prévu dans la loi organique, point n'est besoin de le spécifier dans la Constitution.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 491.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 131.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** En conséquence, les amendements n°s 65, 37 rectifié et 290 rectifié n'ont plus d'objet.

Je mets aux voix l'article 31, modifié.

*(L'article 31 est adopté.)*

#### Articles additionnels après l'article 31

**M. le président.** L'amendement n° 237, présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Assassi, Mathon-Poinat et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Après l'article 31, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Au début de l'article 72 de la Constitution, il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« La politique de décentralisation doit maintenir l'égalité et la solidarité des citoyens sur tout le territoire national. Elle doit permettre de renforcer la démocratie et être intégralement compensée financièrement. »

La parole est à Mme Josiane Mathon-Poinat.

**Mme Josiane Mathon-Poinat.** Cet amendement a pour objet d'inscrire dans la Constitution les grands principes qui, selon nous, doivent guider la politique de décentralisation, à savoir le maintien de l'égalité des citoyens et de la solidarité sur tout le territoire, le renforcement de la démocratisation et la compensation financière intégrale des compétences transférées.

Ce n'est pas du tout ce qui est mis en œuvre depuis la réforme constitutionnelle de 2002 relative à la décentralisation et l'entrée en vigueur des lois transférant les compétences.

Cela était prévisible, compte tenu du projet libéral que vous vouliez absolument appliquer. Vous avez refusé d'entendre les voix des élus, des fonctionnaires, des citoyens qui ont su déceler les effets pervers de cette fausse décentralisation.

La réalité, c'est le désengagement de l'État, qui transfère ses compétences vers des collectivités territoriales de plus en plus étranglées, c'est le démantèlement de ses responsabilités associé à un recul de l'égalité des citoyens et des mécanismes de solidarité, c'est la mise en concurrence des territoires, ce sont des décisions prises de manière antidémocratique, sans et contre les citoyens et les élus concernés.

De nombreux élus, notamment des maires, y compris parmi la majorité, d'ailleurs, s'émeuvent de voir la situation financière actuelle des collectivités locales s'aggraver d'année en année. Ces dernières ont de plus en plus de mal à répondre aux aspirations de leurs habitants, plus particulièrement si elles comptent des populations en difficulté. Ce n'est certes pas notre conception d'une véritable décentralisation.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** Cet amendement tend à inscrire à nouveau dans la Constitution des principes qui y figurent déjà. C'est pourquoi la commission émet un avis défavorable.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Rachida Dati, garde des sceaux.** Nous avons déjà abordé ce sujet au début de la discussion du projet de loi constitutionnelle. Le Gouvernement est défavorable à l'amendement.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 237.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** L'amendement n° 238, présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Assassi, Mathon-Poinat et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Après l'article 31, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Dans le quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution, les mots : « législatives ou » sont supprimés.

La parole est à Mme Josiane Mathon-Poinat.

**Mme Josiane Mathon-Poinat.** Nous souhaitons retirer aux collectivités territoriales la possibilité de déroger aux dispositions législatives qui régissent l'exercice de leurs compétences.

Nous nous étions déjà opposés à l'introduction de cette disposition lors de l'examen du projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République.

Nous sommes favorables à l'attribution aux collectivités territoriales d'une marge de manœuvre en matière d'adaptation de certains textes et d'expérimentation en matière réglementaire, mais nous ne voulons pas d'une République « en morceaux » ni d'une variabilité des dispositions législatives dans l'espace. Nous ne voulons pas voir s'installer des spécificités locales dans des domaines essentiels.

En effet, nous sommes favorables au maintien de la responsabilité de l'État, garant de la cohésion nationale et de l'égalité sur tout le territoire.

L'une des raisons de notre opposition à la politique que vous conduisez en matière sociale ou éducative est précisément qu'elle aboutit à faire régresser ce rôle essentiel de l'État.

Nous pourrions envisager des expérimentations en matière législative dans le seul cas où cela permettrait une plus large association de la population à l'élaboration et à la mise en œuvre de la loi.

Ce projet de loi constitutionnelle en est à mille lieues, puisqu'il ignore précisément toute participation des citoyens à l'élaboration de la loi. Dans le cas contraire, il serait indispensable d'encadrer de façon beaucoup plus stricte toute dérogation à la loi générale.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** Mme Mathon-Poinat vient de nous expliquer son opposition à la révision constitutionnelle du 28 mars 2003. Celle-ci a été adoptée par le Congrès. La commission ne peut qu'émettre un avis défavorable sur un tel amendement.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Vous aviez aussi voté le référendum pour l'élargissement !

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Rachida Dati, garde des sceaux.** Même avis.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 238.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** L'amendement n° 377 rectifié, présenté par MM. Legendre, Gouteyron, Marini, Romani, Bourdin, Duvernois, Fournier, Gaillard et Cointat, est ainsi libellé :

Après l'article 31, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. – Dans le Titre XIV de la Constitution, il est inséré un article 87 ainsi rédigé :

« Art. ... – La République participe à la construction d'un espace de solidarité ayant le français en partage, au service de la diversité culturelle et linguistique, de la paix, de la démocratie et du développement. »

II. – L'intitulé du Titre XIV de la Constitution est ainsi rédigé :

« De la francophonie et des accords d'association ».

La parole est à M. Jacques Legendre.

**M. Jacques Legendre.** Cet amendement a pour objet de faire figurer enfin la francophonie dans la Constitution. Le moment et le lieu nous semblent appropriés.

Prendre une telle mesure est une nécessité, afin de bien montrer à nos partenaires que la France se considère comme engagée dans cette construction.

Un article 87, précédemment abrogé, étant, en quelque sorte, disponible, nous pouvons insérer dans la Constitution un titre XIV relatif à la francophonie et aux accords d'association.

Par ailleurs, l'amendement n° 377 rectifié a également pour objet de définir la francophonie, c'est-à-dire le partage d'une langue, le français, et de valeurs, à savoir la diversité culturelle et linguistique, promue par la convention de l'UNESCO que la France a largement contribué à faire adopter, la paix, la démocratie et le développement. Ces valeurs sont contenues dans la déclaration de Bamako, au cœur de la francophonie, qui garantit que la francophonie est le rassemblement d'États uniquement démocratiques.

Je souhaite que cette demande, déposée à plusieurs reprises lors de précédentes révisions constitutionnelles, puisse enfin être satisfaite.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** Tout à fait !

**M. Jacques Legendre.** Ce soir, j'ai une pensée pour Maurice Schumann, qui en a été longtemps l'ardent défenseur.

**M. le président.** La présidence s'associe à cette pensée.

Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** L'affirmation, à cet endroit de la Constitution, de la participation de notre pays à l'espace francophone, assortie d'objectifs de paix et de diversité culturelle et linguistique, nous paraît judicieuse. Certains l'ont considérée comme nécessairement complémentaire de la reconnaissance des langues régionales, mais ne revenons pas sur ce sujet.

En tout état de cause, adopter cette disposition marquerait l'attachement de notre pays à la langue française, qui est non seulement la langue de la République, mais aussi un lien précieux avec nombre de pays amis. La commission a donc émis un avis très favorable sur cet amendement.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Rachida Dati, garde des sceaux.** Monsieur le sénateur, le Gouvernement partage tout à fait votre souci de valoriser la place de la francophonie dans le monde, la francophonie

étant un axe important de notre politique étrangère, au même titre que notre participation à la construction européenne.

Toutefois, notre attachement à la francophonie, tout comme au projet européen, pourrait figurer, selon le Gouvernement, dans le Préambule. Le comité présidé par Simone Veil réfléchit à l'opportunité d'une telle modification, pour donner un ancrage constitutionnel aux grandes orientations de notre politique étrangère.

Par conséquent, je vous propose d'attendre les conclusions de ce comité. Le Gouvernement s'en remet à la sagesse de la Haute Assemblée sur cet amendement.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 377 rectifié.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** Je constate que cet amendement a été adopté à l'unanimité. *(Applaudissements sur les travées de l'UMP.)*

Un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi constitutionnelle, après l'article 31.

#### Articles additionnels avant l'article 32

**M. le président.** L'amendement n° 411, présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Assassi, Mathon-Poinat et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Avant l'article 32, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le second alinéa de l'article 88-1 de la Constitution est supprimé.

La parole est à M. Robert Bret.

**M. Robert Bret.** Nous souhaitons que le résultat du référendum irlandais du 12 juin dernier soit pris en considération. Il convient d'en tirer toutes les conséquences.

Cet amendement est clair et logique : dans la mesure où le traité de Lisbonne a été rejeté par un État membre de l'Union européenne, il ne peut pas entrer en vigueur. Par conséquent, le deuxième alinéa de l'article 88-1 de la Constitution, qui fait explicitement référence à un traité qui ne rentrera pas dans l'ordre juridique interne, est inopérant et doit être supprimé.

Pour mémoire, je rappelle que le deuxième alinéa de l'article 88-1 de la Constitution, modifié par la loi constitutionnelle du 4 février 2008, prévoit que la République « peut participer à l'Union européenne dans les conditions prévues par le traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé le 13 décembre 2007 ».

Ces dispositions, sous couvert de lever l'ensemble des obstacles juridiques à la ratification du traité, visaient en fait à approuver le contenu même du traité avant que la représentation nationale ait autorisé sa ratification. Nous avons eu l'occasion de le souligner, en début d'année, au moment de la discussion du projet de loi constitutionnelle modifiant le titre XV de la Constitution : ces dispositions valident par avance le traité de Lisbonne.

Aujourd'hui, avec cet amendement, nous invitons le constituant à ne pas renouveler les erreurs passées et à actualiser immédiatement la Constitution française.

Faut-il rappeler que, alors que le traité établissant une constitution pour l'Europe a été repoussé, par référendum, le 29 mai 2005, la référence à ce traité est demeurée dans la Constitution, devenant lettre morte ? Oui, cette référence est restée inscrite dans notre Constitution, jusqu'à ce qu'un nouveau projet de révision constitutionnelle, dont l'article 1<sup>er</sup> prévoyait de remplacer les dispositions du deuxième alinéa de l'article 88-1, ait été adopté, au mois de février 2008.

Dès lors, à la suite du rejet du traité de Lisbonne par un État membre de l'Union européenne, l'occasion est offerte de ne pas réitérer la même erreur. Certes, le Gouvernement aurait pu éviter le problème, en amont, en notifiant expressément l'inapplicabilité de la loi constitutionnelle en cas de rejet du traité modificatif, mais, comme nous le savons, il ne l'a pas fait. Il pensait, en effet, qu'il ne prenait aucun risque à contourner la volonté du peuple français.

Cependant, c'était oublier que, même si vingt-six chefs d'État et de Gouvernement des pays membres de l'Union européenne avaient prévu de contourner la volonté de leurs citoyens, un État membre, l'Irlande, devait recourir au référendum, conformément à sa Constitution. On connaît le résultat, sans appel, de ce référendum. Il fait obstacle à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, escomptée au 1<sup>er</sup> janvier 2009.

La confusion du dernier sommet européen de Bruxelles confirme cette analyse. Faudra-t-il attendre le rejet du traité par un autre pays avant de convoquer un nouveau Congrès afin de supprimer le deuxième alinéa de l'article 88-1 ? Il faut redonner du sens et du sérieux à ce débat !

Aujourd'hui, comme en 2005, les mêmes causes doivent produire les mêmes effets : le deuxième alinéa de l'article 88-1 de la Constitution doit être supprimé. C'est la raison pour laquelle nous vous invitons, mes chers collègues, à adopter l'amendement n° 411.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Le processus de ratification du traité de Lisbonne n'est pas terminé. Ce traité n'est pas caduc pour l'instant ! Dix-neuf États l'ont ratifié ; un l'a rejeté ; sept doivent encore se prononcer.

**M. Robert Bret.** C'est la méthode Coué !

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Je fais simplement du droit, mon cher collègue ! Le Royaume-Uni a ratifié le traité le mercredi 18 juin.

Les dispositions liées à ce traité n'entreront en vigueur que si ce dernier entre en vigueur. Dans cette attente, il est nécessaire de les maintenir pour assurer la compatibilité entre notre loi fondamentale et le traité. La commission émet donc un avis défavorable.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Rachida Dati, garde des sceaux.** Le traité de Lisbonne existe et entrera en vigueur à compter de janvier 2009.

**M. Robert Bret.** C'est ce que vous croyez !

**Mme Rachida Dati, garde des sceaux.** Nous verrons bien !

**M. Robert Bret.** C'est tout vu !

**Mme Rachida Dati, garde des sceaux.** Ce traité n'est pas remis en cause à ce jour et n'est pas en cours de renégociation. C'est pourquoi les dispositions issues de la loi constitutionnelle du 4 février 2008 demeurent pertinentes.

Le Gouvernement est donc défavorable à cet amendement.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 411.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** L'amendement n° 410, présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Assassi, Mathon-Poinat et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Avant l'article 32, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article 2 de la loi constitutionnelle n° 2008-103 du 4 février 2008 modifiant le titre XV de la Constitution est abrogé.

La parole est à M. Robert Bret.

**M. Robert Bret.** Cet amendement relève du même esprit que le précédent.

Le droit international des traités est parfaitement clair. Aux termes de l'article 24, paragraphe 2, section 3, deuxième partie, de la Convention de Vienne du 23 mai 1969, « un traité entre en vigueur dès que le consentement à être lié par le traité a été établi pour tous les États ayant participé à la négociation ».

Pour entrer en vigueur, un traité européen, qui est un traité international, doit donc être ratifié à l'unanimité des États membres de l'Union européenne, sauf si tous les États membres ont décidé antérieurement, à l'unanimité, que ce traité pourrait être ratifié à la majorité.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Il s'agit là de votre interprétation de la Convention de Vienne !

**M. Robert Bret.** Ce n'est pas une interprétation, c'est le texte !

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Comme je l'ai déjà dit à plusieurs reprises, ce sont les États qui décident, et non la Convention !

L'avis de la commission est défavorable.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Rachida Dati, garde des sceaux.** Même avis.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 410.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

### Article 32

L'article 88-4 de la Constitution est ainsi rédigé :

« Art. 88-4. – Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne.

« Selon des modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, sur les projets ou propositions mentionnés à l'alinéa précédent, ainsi que sur tout document émanant d'une institution de l'Union européenne.

« Au sein de chaque assemblée parlementaire est instituée une commission chargée des affaires européennes. »

**M. le président.** La parole est à M. Jean Bizet, sur l'article.

**M. Jean Bizet.** Monsieur le président, madame la garde des sceaux, mes chers collègues, cet article tend opportunément à renforcer le rôle des deux assemblées en matière européenne.

Il est à souligner qu'il y a vraiment, sur ce point, une nouvelle donne en Europe. Comme chacun le sait, le traité de Lisbonne prévoit un rôle accru pour les parlements nationaux dans le fonctionnement de l'Union ; il va même plus loin que le traité constitutionnel sur ce point. Cela correspond à la prise de conscience qu'il faut renforcer les liens entre la construction européenne et les citoyens.

À la fin de la semaine dernière, M. Haenel vous a remplacé, monsieur le président, à la conférence des présidents des parlements de l'Union. Il a pu constater qu'il y avait unanimité des présidents des parlements pour progresser de manière pragmatique dans le renforcement du contrôle exercé par les parlements nationaux, et ce sans attendre, soit dit pour répondre à M. Bret, que le processus de ratification du traité de Lisbonne soit sorti de l'ornière.

Le président de l'Assemblée nationale a résumé le sentiment général en déclarant, au cours de cette réunion, que les parlements nationaux devaient répondre sans attendre à la demande des citoyens de plus de démocratie et de proximité des décisions. M. Bernard Accoyer a d'ailleurs été chargé de faire des suggestions sur la manière dont les pays qui le souhaitent pourraient commencer à faire vivre par anticipation, dans la mesure du possible, les dispositions du traité de Lisbonne concernant les parlements nationaux.

Il y a un constat unanime sur le fait que les citoyens veulent avoir davantage voix au chapitre à travers leurs parlementaires. Nous devons répondre à cette aspiration.

L'article 32 du projet de loi va nous y aider, avec l'élargissement du champ des résolutions et l'amélioration du statut des délégations. J'espère que notre assemblée saura, le moment venu, donner toute sa portée à ces possibilités accrues d'expression et d'intervention. Il est dans l'intérêt de la construction européenne que les parlements nationaux jouent pleinement leur rôle, qui est en réalité complémentaire de celui du Parlement européen.

**M. le président.** Je suis saisi de six amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

Les deux premiers sont identiques.

L'amendement n° 132 est présenté par M. Hyest, au nom de la commission des lois.

L'amendement n° 141 est présenté par M. de Rohan, au nom de la commission des affaires étrangères.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

I.– Dans le deuxième alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 88-4 de la Constitution, après le mot :

résolutions

insérer le mot :

européennes

II.– Rédiger comme suit le dernier alinéa du même texte :

« Au sein de chaque assemblée parlementaire est institué un comité chargé des affaires européennes. »

La parole est à M. le rapporteur, pour présenter l'amendement n° 132.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Afin de distinguer les résolutions générales que le Parlement pourra adopter et les résolutions portant sur des documents européens, il est proposé de qualifier les secondes d'« européennes ». La dénomination de « résolutions européennes » est d'ailleurs celle qui est déjà utilisée dans les règlements des assemblées.

La dénomination de « comité chargé des affaires européennes », qui avait été proposée par nos collègues Patrice Gérard et Jean-Claude Peyronnet, est préférable, quoi qu'en disent certains députés, à celle de « commission chargée des affaires européennes ».

En effet, il s'agit de faciliter l'identification de ces organismes qui occupent aujourd'hui une place essentielle dans chaque assemblée, en les distinguant des commissions permanentes et des commissions spéciales.

Cette distinction est justifiée par la différence de compétence entre le comité et les commissions. Elle se fonde également dans la différence de composition, puisque les comités sont composés de parlementaires qui appartiennent aux commissions.

Ce point est d'ailleurs fondamental pour l'efficacité du contrôle des assemblées en matière européenne, comme le souligne le rapport du comité Balladur. La double appartenance aux commissions et au comité favorise la diffusion de la culture européenne dans les assemblées et permet l'exercice par les membres du comité d'un rôle d'alerte auprès des commissions dont ils sont membres.

Les comités chargés des affaires européennes exerceront les compétences aujourd'hui confiées aux délégations, sans préjudice des compétences des commissions permanentes. En effet, les commissions permanentes doivent elles-mêmes exercer un contrôle de la politique européenne dans leurs domaines d'attribution. Leurs compétences législatives les amènent, en outre, à examiner les projets de loi de transposition du droit européen en droit interne.

Cette architecture est tout à fait claire !

Quant à ceux qui préconisent l'utilisation du terme « commission » parce que celui de « comité » serait en fait un anglicisme, je leur rappelle que *committee* n'est jamais que la traduction d'un mot français,...

**M. Pierre Fauchon.** Et le Comité de salut public ?

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** ... qui peut également signifier « commission ». Chacun comprendra parfaitement.

J'ai tenu à déposer cet amendement, en accord avec le président de la délégation pour l'Union européenne, M. Haenel, pour bien marquer les différences de compétence entre ce comité chargé des affaires européennes et les commissions permanentes ou les commissions spéciales de nos assemblées.

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur pour avis, pour présenter l'amendement n° 141.

**M. Josselin de Rohan, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.** Nous partageons l'analyse ainsi que l'argumentation de M. Hyest.

Je voudrais simplement faire remarquer que les actuelles délégations aux affaires européennes fonctionnent de façon très satisfaisante, en parfaite coordination avec les commissions.

**M. le président.** Les quatre amendements suivants sont identiques.

L'amendement n° 93 est présenté par MM. Gélard, Portelli et Lecerf.

L'amendement n° 293 rectifié est présenté par MM. Mercier, Amoudry et Biwer, Mme Dini, M. Fauchon, Mmes Férat, Gourault et Payet, MM. Deneux et Merceron, Mme Morin-Desailly, MM. Nogrix, J.L. Dupont, Dubois, Zocchetto et les membres du groupe Union centriste – UDF.

L'amendement n° 360 est présenté par Mmes Boumediene-Thiery, Blandin et Voynet et MM. Desessard et Muller.

L'amendement n° 492 est présenté par MM. Frimat, Badinter, Bel, Collombat, Dreyfus-Schmidt, C. Gautier, Mauroy, Peyronnet, Sueur, Yung et les membres du groupe socialiste et apparentés.

Ces quatre amendements sont ainsi libellés :

Dans le dernier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 88-4 de la Constitution, remplacer les mots :

est instituée une commission chargée

par les mots :

est institué un comité chargé

L'amendement n° 93 n'est pas soutenu.

La parole est à M. Michel Mercier, pour présenter l'amendement n° 293 rectifié.

**M. Michel Mercier.** Cet amendement participe du même esprit que celui qu'a défendu M. Hyest. Je le retire donc au profit au profit de l'amendement de la commission.

**M. le président.** L'amendement n° 293 rectifié est retiré.

La parole est à Mme Alima Boumediene-Thiery, pour présenter l'amendement n° 360.

**Mme Alima Boumediene-Thiery.** Afin de donner aux futures instances en question une véritable existence transversale, indépendante des commissions permanentes, il convient de modifier leur appellation actuelle. Le terme « commission » a tendance à créer la confusion avec les commissions permanentes.

Si nous devons constitutionnaliser ces organes, il convient de ne pas les confondre avec les commissions permanentes, dont le champ est plus spécifique et le travail d'une tout autre nature. Les commissions chargées des affaires européennes sont des organes distincts, au sein desquels siègent des élus appartenant à différentes commissions permanentes. Il y a du caractère transversal de leur activité. Le terme « comité » me paraît mieux refléter leur nature spécifique.

**M. le président.** La parole est à M. Bernard Frimat, pour présenter l'amendement n° 492.

**M. Bernard Frimat.** Cet amendement va dans le même sens.

Lors de la révision constitutionnelle de février 2005, le groupe socialiste du Sénat avait défendu un amendement tendant à renommer la délégation à l'Union européenne « comité chargé des affaires européennes ».

La majorité avait refusé notre proposition à l'époque. Nous sommes heureux de constater que la réflexion peut toujours progresser et que vous rejoignez la position que nous avons défendue en février 2005, chers collègues !

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Il n'y a que les idiots qui ne changent pas d'avis ! Souvent parlementaire varie !

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Si les amendements identiques de la commission des lois et de la commission des affaires étrangères sont adoptés, les deux autres amendements restant en discussion, qui vont dans le même sens, seront satisfaits.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** Je suis pleinement d'accord avec M. le rapporteur et j'émetts un avis favorable sur l'ensemble des amendements, étant entendu que celui de la commission satisfait tous les autres.

**M. le président.** La parole est à M. Jean Bizet, pour explication de vote sur les amendements identiques nos 132 et 141.

**M. Jean Bizet.** Je me réjouis qu'il y ait enfin consensus pour changer le nom des délégations.

Le terme « comité », qui convenait à M. Haenel et à moi-même, figurait dans la rédaction initiale du texte. L'Assemblée nationale a préféré le mot « commission », qui me convenait également, et le Sénat entend désormais revenir au terme « comité ».

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Pourquoi pas ?

**M. Jean Bizet.** Pour paraphraser la formule célèbre d'un grammairien illustre, l'un ou l'autre me convient ou me conviennent. (*Sourires.*)

Certains craignent que, avec ce changement de nom, l'instance européenne du Sénat ne prenne trop d'importance. Je voudrais les rassurer : le comité chargé des affaires européennes n'aura pas pour modèle le Comité de salut public ! Je le dis à l'adresse de M. Fauchon... (*Nouveaux sourires.*)

En réalité, tout le monde est d'accord pour dire que l'instance européenne ne doit pas avoir de compétence législative. Les traités européens, comme les autres traités, doivent continuer à relever de la commission des affaires étrangères, et les projets de loi de transposition des directives européennes à relever de la commission compétente au fond.

En revanche, le comité devra faire en sorte que le Sénat joue pleinement son rôle européen. L'Europe traverse une passe difficile, qui montre une fois de plus la nécessité de rapprocher l'Union des citoyens. Les parlements nationaux doivent se rendre capables de contribuer à ce rapprochement. C'est l'objectif que nous devons nous assigner lorsque nous aurons à réviser la loi sur les délégations pour l'Union européenne, ainsi que le règlement du Sénat.

Par ailleurs, le comité devra garder son originalité, qui tient au fait qu'il est composé de membres de toutes les commissions permanentes, de manière à conserver le caractère « transversal » qui caractérise les délégations.

**M. le président.** La parole est à M. Pierre Fauchon, pour explication de vote.

**M. Pierre Fauchon.** En évoquant le Comité de salut public, tout à l'heure, j'ai simplement voulu rappeler que le mot « comité » existait dans notre langue, dans notre tradition et dans notre histoire.

Certains ont semblé considérer que la mémoire du Comité de salut public était marqué du sceau de l'infamie. Je signale cependant qu'il a organisé la résistance de la France à l'invasion étrangère avec un succès remarquable !

En outre, c'est le tribunal révolutionnaire, et non le Comité de salut public, qui a commis les excès que l'on connaît.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** C'est exact !

**M. le président.** Merci pour cette leçon d'histoire, monsieur Fauchon !

Je mets aux voix les amendements identiques n<sup>os</sup> 132 et 141.

*(Les amendements sont adoptés.)*

**M. le président.** En conséquence, les amendements n<sup>os</sup> 360 et 492 n'ont plus d'objet.

L'amendement n<sup>o</sup> 240, présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Assassi, Mathon-Poinat et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Compléter le deuxième alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 88-4 de la Constitution par une phrase ainsi rédigée :

Les résolutions s'imposent au Gouvernement.

La parole est à M. Robert Bret.

**M. Robert Bret.** Nous avons apprécié ce débat sur l'appellation future de l'actuelle délégation aux affaires européennes.

Nous souhaitons nous atteler, quant à nous, à la résorption du déficit démocratique qui caractérise la construction européenne et qui, loin de se réduire, s'accroît toujours plus, comme l'actualité en témoigne !

Outre le fossé béant qui se creuse entre les dirigeants et les peuples européens, le contrôle exercé par le Parlement français sur l'activité communautaire du Gouvernement est au cœur de la problématique du déficit démocratique.

À l'échelon national, le transfert de compétences nationales au profit des institutions européennes entraîne mécaniquement une régression des pouvoirs législatifs et financiers de nos assemblées.

Or, dans le même temps, les gouvernements, au sein du Conseil des ministres, récupèrent des compétences nationales transférées en participant à l'élaboration des décisions européennes, tout en accusant Bruxelles de tous les maux.

À cet égard, le traité de Lisbonne, tout comme le traité établissant une Constitution pour l'Europe, semblait, à première vue, conférer des prérogatives nouvelles aux parlements nationaux et renforcer ainsi leur rôle dans le processus décisionnel communautaire.

Malheureusement, comme nous l'avons déjà dit, les prérogatives reconnues aux parlements nationaux sont absolument insuffisantes.

Les résolutions votées en vertu de l'article 88-4 de la Constitution n'ont aucun caractère contraignant. Elles traduisent de simples prises de position et demeurent donc d'ordre consultatif.

Par conséquent, à la suite de l'adoption d'une résolution, le Gouvernement n'a d'obligations que celles qu'il veut bien se donner. L'effet des résolutions dépend pour l'essentiel de la volonté du Gouvernement.

C'est pourquoi nous regrettons que les résolutions votées en vertu de la procédure inscrite à l'article 88-4 de la Constitution ne confient pas de mandat impératif au Gouvernement, comme tel est le cas au Danemark.

Notre amendement vise donc à inscrire explicitement dans notre Constitution que les résolutions votées en vertu de l'article 88-4 de la Constitution s'imposent au Gouvernement.

Nous souhaitons que ces résolutions aient le caractère d'un mandat impératif donné au Gouvernement, qui devra donc défendre la position de la majorité lors des délibérations bruxelloises.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** Il n'est ni souhaitable ni approprié de donner aux résolutions européennes la valeur d'injonction au Gouvernement. Cela n'est d'ailleurs pas possible.

De surcroît, c'est le dialogue, engagé le plus en amont possible, qui fera l'efficacité de notre participation aux débats dans l'Union européenne, et non le vote de résolutions s'imposant au Gouvernement. De toute façon, le droit d'injonction est contraire aux dispositions constitutionnelles.

L'avis de la commission est donc défavorable.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** Ce projet de loi vise à étendre le droit de résolution à tout document émanant d'une institution de l'Union européenne. Il va plus loin que l'état actuel du droit. Je ne crois pas qu'il faille aller au-delà.

Le Gouvernement tient le plus grand compte des résolutions votées par le Parlement.

**M. Robert Bret.** Tu parles !

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** Il doit pouvoir garder une marge de manœuvre, indispensable à la réussite de toute négociation.

C'est pourquoi le Gouvernement ne souhaite pas que les résolutions adoptées s'imposent à lui et se déclare défavorable à cet amendement.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n<sup>o</sup> 240.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** L'amendement n<sup>o</sup> 291 rectifié, présenté par MM. Amoudry, Biwer et Fauchon, Mmes Férat et Payet, M. Merceron, Mme Morin-Desailly et MM. Nogrix, J.L. Dupont et C. Gaudin, est ainsi libellé :

Compléter le dernier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 88-4 de la Constitution par une phrase ainsi rédigée :

Le règlement de chaque assemblée définit les modalités de sa participation à l'élaboration de la loi.

La parole est à M. Pierre Fauchon.

**M. Pierre Fauchon.** Je retire cet amendement.

**M. le président.** L'amendement n<sup>o</sup> 291 rectifié est retiré.

Je mets aux voix l'article 32, modifié.

*(L'article 32 est adopté.)*

**M. le président.** Je rappelle que l'article 33 a été examiné par priorité le lundi 23 juin au soir.

### Articles additionnels après l'article 33 ou après l'article 35

**M. le président.** Je suis saisi de quatre amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 494, présenté par MM. Frimat, Badinter, Bel, Collombat, Dreyfus-Schmidt, C. Gautier, Mauroy, Peyronnet, Sueur, Yung et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Après l'article 33, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article 89 de la Constitution est ainsi rédigé :

« Art. 89. – L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République, sur proposition du Premier ministre, et aux membres du Parlement.

« Lorsque le projet ou la proposition de révision a été voté par les deux assemblées en termes identiques, la révision est définitive après avoir été approuvée par un référendum organisé dans les six mois par le Président de la République.

« Toutefois, le projet de révision n'est pas présenté au référendum lorsque le Président de la République décide de le soumettre au Parlement convoqué en Congrès ; dans ce cas, le projet de révision n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Le bureau du Congrès est celui de l'Assemblée nationale.

« Lorsque le projet ou la proposition de révision n'a pas été voté en termes identiques après deux lectures dans chaque assemblée, le Président de la République peut le soumettre au référendum.

« Aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire.

« La forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision. »

La parole est à M. Bernard Frimat.

**M. Bernard Frimat.** Cet amendement vise à une nouvelle rédaction de l'article 89 de la Constitution.

En premier lieu, il tend à prévoir que le Président de la République ne dispose plus de la faculté qui lui est actuellement reconnue de ne pas provoquer de référendum ou de ne pas convoquer le Congrès à la suite de l'adoption dans des termes identiques d'une révision constitutionnelle par les deux assemblées.

Il nous semble que, dans un tel cas, le Président de la République doit être tenu de soumettre le projet de révision constitutionnelle au Congrès ou au référendum dans un délai de six mois.

En second lieu, cet amendement vise à supprimer ce qui constitue, pour nous, une « anomalie dans l'anomalie », c'est-à-dire le droit de veto que le Sénat possède en matière de révision constitutionnelle.

Il n'est pas besoin de faire de longues démonstrations de l'existence de ce droit de veto : nombre de révisions constitutionnelles se sont en effet heurtées à l'opposition du Sénat.

Il nous semble que s'il y a désaccord entre les deux assemblées, après deux lectures, sur un projet de révision constitutionnelle, ce sont *in fine* les députés, élus au suffrage universel direct, qui doivent avoir le dernier mot : nous proposons que le texte voté par l'Assemblée nationale puisse

être soumis au référendum. Quel meilleur juge du différend existant entre les deux chambres que le peuple souverain ? Ce serait là un moyen de surmonter un droit de veto dont chacun s'accorde à reconnaître le caractère de plus en plus aberrant. Nombre d'écrits sont parus sur ce thème très récemment. Cet amendement se situe d'ailleurs dans le droit fil des conclusions du comité Vedel.

Voilà pourquoi nous déposons cet amendement, avec la certitude qu'il va déchaîner chez vous, chers collègues de la majorité, un enthousiasme que vous aurez du mal à réfréner !

**M. le président.** L'amendement n° 245, présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Assassi, Mathon-Poinat et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Après l'article 35, ajouter un article additionnel ainsi rédigé :

Les deuxième et troisième alinéas de l'article 89 de la Constitution sont ainsi rédigés :

« Lorsque le projet ou la proposition de révision réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés dans chaque assemblée, la révision est définitive.

« Toutefois, lorsque le projet ou la proposition n'a pas été votée en termes identiques après deux lectures par chaque assemblée, le Président de la République peut soumettre au référendum le texte adopté à la majorité absolue des suffrages exprimés par l'une ou l'autre des assemblées. »

La parole est à M. Robert Bret.

**M. Robert Bret.** Cet amendement vise à rappeler que le principe, en matière de révision constitutionnelle, est le recours au référendum, et non pas l'adoption par le Parlement réuni en Congrès.

C'est en tout cas ce qu'avait signifié le constituant en 1958. Force est de constater que notre Constitution est aujourd'hui dévoyée. Sur les dix-huit révisions intervenues depuis 1992, combien ont donné lieu à un référendum ? Quatre, si je ne m'abuse.

Une révision constitutionnelle aussi importante que celle qui visait à l'intégration du traité de Lisbonne n'a pas été adoptée par référendum, alors que sa sœur jumelle, relative au traité établissant une constitution pour l'Europe, l'avait été.

Que dire du texte dont nous terminons l'examen, qui constitue la révision constitutionnelle la plus importante depuis 1958, selon le Gouvernement ? Elle non plus ne sera pas soumise à référendum. Comment ne pas comprendre que vous avez peur de l'expression démocratique et que votre problème, c'est le peuple ?

Cette révision amorce un changement de régime. Le pouvoir politique se concentre dans des mains de moins en moins nombreuses, ici à l'Élysée, et ailleurs à Bruxelles.

Les pouvoirs financiers et économiques échappent au contrôle des élus. Il faudra bien, un jour, que le peuple s'exprime, que la parole lui soit rendue, à l'occasion non pas de grands *shows* comme ceux qu'affectionnent les *people* – j'évoque notamment l'élection présidentielle –, mais de débats de fond, comme en 2005, avant le rejet du traité constitutionnel européen.

Rendre la parole au peuple est l'objet de notre amendement.

**M. le président.** L'amendement n° 134, présenté par M. Hiest, au nom de la commission des lois, est ainsi libellé :

Après l'article 33, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après la première phrase du deuxième alinéa de l'article 89, il est inséré une phrase ainsi rédigée :

« Les délais prévus au troisième alinéa de l'article 42 sont applicables. »

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** Le projet de loi constitutionnelle ne prévoit pas explicitement de délais minimaux entre le dépôt ou la transmission d'un projet ou d'une proposition de loi constitutionnelle et son examen en séance publique.

Il serait évidemment paradoxal que les lois organiques et les lois simples soient assorties de tels délais minimaux, mais pas les textes qui sont au sommet de notre ordre juridique.

Cet amendement prévoit donc l'application des délais inscrits à l'article 42 de la Constitution pour les textes constitutionnels.

Pour l'examen de ce projet de loi constitutionnelle, nous avons donc anticipé en matière de délais !

**M. le président.** L'amendement n° 246, présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Assassi, Mathon-Poinat et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Après l'article 35, ajouter un article additionnel ainsi rédigé :

Dans le troisième alinéa de l'article 89 de la Constitution, après les mots : « le Président de la République décide », sont insérés les mots : « , avec l'accord des deux assemblées par un vote réunissant les trois cinquièmes des membres du Parlement, ».

La parole est à M. Robert Bret.

**M. René Garrec.** Cet amendement devrait être irrecevable, il a été présenté dix fois !

**M. Robert Bret.** Nous proposons, par cet amendement, de supprimer le droit de veto du Sénat en matière constitutionnelle. Beaucoup de choses ont été dites sur le sujet, notamment par nous, depuis le début de cette discussion. Il est intéressant que l'examen de ce projet de loi constitutionnelle se conclue par un nouvel échange sur le statut exorbitant des principes démocratiques qui est celui du Sénat.

Est-il acceptable qu'une assemblée désignée par à peine 150 000 grands électeurs puisse bloquer, à l'occasion des débats constitutionnels, la volonté générale exprimée par l'autre assemblée – la première chambre, ne vous en déplaise, chers collègues de la majorité, élue au suffrage universel direct ? (*Protestations sur les travées de l'UMP.*)

Je vous épargnerai le couplet habituel sur les caractéristiques antidémocratiques du mode de scrutin sénatorial. (*Exclamations ironiques sur les travées de l'UMP.*)

Comment, toutefois, ne pas rappeler que la majorité UMP refuse toute évolution...

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** C'est faux !

**M. Robert Bret.** ... et a rejeté systématiquement tout élargissement du collège électoral, toute extension de la proportionnelle, que MM. Sarkozy, Balladur, Devedjian et

consorts appelaient de leurs vœux tout en sachant que le groupe de l'UMP, au Sénat, ne les suivait pas ? Que d'hypocrisie de leur part !

Alors, chers collègues de la majorité sénatoriale, soyez cohérents ! Si vous refusez de démocratiser notre assemblée pour qu'elle demeure longtemps encore acquise à votre camp alors que la gauche domine politiquement les collectivités territoriales, retirez-lui des compétences, car un système qui se veut démocratique ne peut tolérer une telle situation. Peut-être devriez-vous modifier l'article 24 de la Constitution, pour indiquer que le Sénat ne représente pas toutes les collectivités territoriales, mais seulement celles qui sont dirigées par la droite ?

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** Nous avons déjà débattu moult fois de cette question. Pour notre part, nous sommes attachés au bicamérisme.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Ah !

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** D'ailleurs, j'admire ceux de mes collègues qui souffrent tellement...

**M. Henri de Raincourt.** Ils peuvent s'en aller !

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** ... de siéger dans une assemblée antidémocratique... Je ne les comprends pas ! (*Exclamations sur les travées du groupe CRC et du groupe socialiste.*)

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Ce n'est pas le sujet !

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** Si, c'est aussi le sujet !

Nous nous sommes expliqués longuement dans la discussion générale, puis à l'occasion de l'examen de divers amendements.

Vous entendez donner le dernier mot, en matière de révision constitutionnelle, à l'Assemblée nationale...

**M. Jean-Pierre Bel.** Ou au peuple !

**M. Bernard Frimat.** C'est en cohérence avec ce que nous avons dit !

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** ... ou au peuple. Voulez-vous rendre le référendum obligatoire en cas de désaccord entre les deux assemblées ?

**M. Bernard Frimat.** En cas de désaccord !

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** Je n'avais pas compris cela !

En tout état de cause, la commission est défavorable aux amendements n°s 494, 245 et 246.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Rachida Dati, garde des sceaux.** S'agissant de l'amendement n° 494, il est vrai qu'aucun délai n'est fixé à l'article 89 de la Constitution pour soumettre le projet ou la proposition de révision constitutionnelle au référendum, après son adoption par les deux assemblées.

Le Gouvernement n'a pas souhaité suivre les propositions formulées par le comité Balladur en cette matière.

Toutefois, le débat parlementaire peut montrer, dans certaines hypothèses, que le projet ne recueillerait pas la majorité des trois cinquièmes en cas de Congrès et que les chances de succès d'un référendum sont très minces.

Il n'y a pas de raison, dans un tel cas, d'obliger le Président de la République à soumettre le projet au référendum, ce qui pourrait d'ailleurs l'affaiblir, notamment sur la scène internationale.

Le Gouvernement est donc tout à fait défavorable à cet amendement, ainsi qu'aux amendements n<sup>os</sup> 245 et 246.

Avec l'amendement n<sup>o</sup> 134, la commission souhaite préciser que les délais laissés par l'article 42 de la Constitution pour l'examen des textes par chaque assemblée sont bien applicables aux projets de révision constitutionnelle.

Le Gouvernement partage ce souhait, mais cet amendement devrait être satisfait, puisque cela résulte directement de l'article 42 sans qu'il soit besoin de faire figurer de nouveau cette disposition à l'article 89 : les projets de révision constitutionnelle ne sont pas exclus du champ du troisième alinéa, relatif aux délais minimaux, alors qu'ils le sont expressément du champ du premier alinéa, prévoyant que la discussion s'engage sur le texte adopté par la commission.

**M. le président.** La parole est à M. Pierre Fauchon, pour explication de vote sur l'amendement n<sup>o</sup> 494.

**M. Pierre Fauchon.** Je tiens à dire qu'en dépit de la sympathie personnelle très grande que j'éprouve pour M. Bret, je trouve insupportable que quelqu'un qui se réclame du parti communiste nous donne des leçons de démocratie ! (*Vives protestations sur les travées du groupe CRC et du groupe socialiste.*)

Cela vaut pour une série d'interventions de sa part ! J'aimerais un peu plus de pudeur ! (*Mêmes mouvements.*)

**M. le président.** Je vous en prie, monsieur Fauchon !

**M. Henri de Raincourt.** Il a raison !

**M. Pierre Fauchon.** Je peux dire, moi aussi, ce que je pense !

**M. le président.** Monsieur Fauchon, c'est terminé !

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** C'est la deuxième fois ! Si vous ne retirez pas ces propos, je demande une suspension de séance !

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n<sup>o</sup> 494.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n<sup>o</sup> 245.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** Je maintiens l'amendement n<sup>o</sup> 134, qui apporte une précision utile. Il y a des dispositions particulières concernant les lois organiques. Nous y reviendrons au cours de la navette.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n<sup>o</sup> 134.

(*L'amendement est adopté.*)

**M. le président.** En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi constitutionnelle, après l'article 33.

Je mets aux voix l'amendement n<sup>o</sup> 246.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

### Article 34

I. – Les articles 13, 17, le dernier alinéa de l'article 25, les articles 39, 44, 56, 61-1, 65, 69 et 71-1 de la Constitution, dans leur rédaction résultant de la présente loi constitutionnelle, entrent en vigueur dans les conditions fixées par les lois et lois organiques nécessaires à leur application.

II. – Les articles 41, 42, 43, 45, 46, 48, 49 et 50-1 de la Constitution, dans leur rédaction résultant de la présente loi constitutionnelle, entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2009.

Toutefois, les articles 42, 45 et 46 de la Constitution, dans leur rédaction antérieure à la présente loi constitutionnelle, demeurent applicables à la discussion et à l'adoption des projets et propositions de loi dont l'examen en commission, en première lecture devant la première assemblée saisie, a commencé avant le 1<sup>er</sup> janvier 2009.

III. – Les dispositions de l'article 24 de la Constitution relatives à l'élection des sénateurs, dans leur rédaction résultant de la présente loi constitutionnelle, s'appliquent à compter du deuxième renouvellement partiel du Sénat suivant sa publication.

IV. – Les dispositions de l'article 25 de la Constitution relatives au caractère temporaire du remplacement des députés et sénateurs acceptant des fonctions gouvernementales, dans leur rédaction résultant de la présente loi constitutionnelle, s'appliquent aux députés et sénateurs ayant accepté de telles fonctions antérieurement à la date d'entrée en vigueur de la loi organique prévue à cet article si, à cette même date, ils exercent encore ces fonctions et que le mandat parlementaire pour lequel ils avaient été élus n'est pas encore expiré.

**M. le président.** La parole est à Mme Alima Boumediene-Thiery, sur l'article.

**Mme Alima Boumediene-Thiery.** Cet article 34 me paraît d'une importance fondamentale, car il met en œuvre la possibilité, pour les membres actuels du Gouvernement, de retrouver leur siège au cas où ils seraient « débarqués » après un éventuel remaniement, dont on dit d'ailleurs qu'il pourrait avoir lieu après la présidence française de l'Union européenne. (*M. Yann Gaillard s'exclame.*)

Je trouve insupportable que, dans le cadre de cette réforme constitutionnelle, il soit prévu un « parachute doré » pour les ministres actuellement en poste.

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** Mais non !

**Mme Alima Boumediene-Thiery.** La rédaction actuelle du projet de loi constitutionnelle pose le principe selon lequel les ministres peuvent retrouver leur siège : on peut en penser ce que l'on veut, mais il est tout à fait inadmissible que cette disposition soit rétroactive et puisse concerner les ministres en poste, sachant d'ailleurs que leurs suppléants, qui ont pris la relève au Parlement, n'ont pas été informés de leur sort éventuel lorsqu'ils ont pris cette responsabilité.

En général, la rétroactivité de la loi ne peut être justifiée qu'en raison d'un « intérêt général évident et impérieux » : c'est ce qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

Qu'en est-il du IV de l'article 34 ? Je ne vois nulle part de motif général et impérieux. Je ne vois que des motifs personnels et catégoriels : assurer aux ministres un parachute doré après le prochain remaniement.

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** C'est obsessionnel et grotesque !

**Mme Alima Boumediene-Thiery.** On comprend mieux pourquoi aucun remaniement n'est intervenu depuis l'entrée en fonctions de M. Fillon.

Cette disposition que nous nous apprêtons à voter est nécessaire à certains ministres pour ne pas se retrouver « le bec dans l'eau ». C'est tout à fait inacceptable !

En effet, la réforme des institutions ne doit servir ni les ministres actuels ni les besoins d'un Président de la République ; elle doit servir la France.

Nous devons donc poser le principe de non-rétroactivité des dispositions de l'article 25 de la Constitution.

**M. le président.** L'amendement n° 495, présenté par MM. Frimat, Badinter, Bel, Collombat, Dreyfus-Schmidt, C. Gautier, Mauroy, Peyronnet, Sueur, Yung et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Dans le I de cet article, supprimer les mots :  
le dernier alinéa de l'article 25,

La parole est à M. Bernard Frimat.

**M. Bernard Frimat.** Madame la garde des sceaux, cet amendement s'inscrit dans la logique de la discussion que nous avons eue à propos de la commission, dont on nous assure qu'elle sera indépendante, qui sera chargée de procéder au redécoupage des circonscriptions. À ce sujet, vous vous êtes engagée sur une date.

**Mme Rachida Dati, garde des sceaux.** Pas sur une date !

**M. Bernard Frimat.** Le compte rendu en fait foi, vous vous êtes engagée à déposer avant le 31 décembre 2008 le projet de loi relatif à l'organisation et à la composition de cette commission. Vous nous avez également assuré que celle-ci émettrait un avis sur les projets de découpage en cours.

Ayant pris acte de vos engagements, nous proposons, suivant la logique du calendrier retenu, de supprimer, dans le I de l'article 34, relatif aux différents délais d'application, les mots : « le dernier alinéa de l'article 25, ».

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** Mme le garde des sceaux a bien décrit les opérations et l'ordre dans lequel elles se dérouleront.

**M. Bernard Frimat.** C'est bien ce que j'ai dit !

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** Par conséquent, la commission ne peut qu'émettre un avis défavorable sur cet amendement.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Rachida Dati, garde des sceaux.** Défavorable.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 495.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** L'amendement n° 136, présenté par M. Hiest, au nom de la commission des lois, est ainsi libellé :

A. – Dans le I de cet article, supprimer la référence :  
44

B. – Rédiger comme suit le II de cet article :

II. – Les articles 34-1, 42, 43, 45, 46, 48 et 49 de la Constitution, dans leur rédaction résultant de la présente loi constitutionnelle, entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2009.

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** Cet amendement vise, d'une part, à prévoir une mesure de coordination, et, d'autre part, à allonger les délais de mise en application des différentes dispositions concernant la procédure parlementaire, qui impliquent, en effet, l'adoption de nombreuses dispositions organiques ainsi que d'importantes modifications des règlements des assemblées. Cette mise en application pourrait intervenir au 1<sup>er</sup> mars 2009, et non, comme le projet de loi constitutionnelle le prévoit, au 1<sup>er</sup> janvier.

Par ailleurs, la commission propose de simplifier le mécanisme d'entrée en vigueur : les nouvelles dispositions s'appliqueraient à tous les textes, qu'ils soient nouveaux ou encore en navette.

**M. le président.** L'amendement n° 135, présenté par M. Hiest, au nom de la commission des lois, est ainsi libellé :

Supprimer le III de cet article.

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** Cet amendement tend à supprimer le dispositif du III de l'article 34, qui prévoit une application différée de la modification de l'article 24 de la Constitution, selon lequel le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales de la République. Comme nous n'avons rien changé à cet article, il n'y a pas lieu de prévoir de dispositions transitoires !

**M. Jean-Patrick Courtois.** C'est vrai !

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Rachida Dati, garde des sceaux.** Le Gouvernement émet un avis favorable sur l'amendement n° 136 et s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 135.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 136.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 135.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** Je suis saisi de trois amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 496, présenté par MM. Frimat, Badinter, Bel, Collombat, Dreyfus-Schmidt, C. Gautier, Mauroy, Peyronnet, Sueur, Yung et les membres du groupe socialiste et apparentés, est ainsi libellé :

Supprimer le IV de cet article.

La parole est à M. Bernard Frimat.

**M. Bernard Frimat.** Monsieur le président, je retire cet amendement au profit de l'amendement n° 340 de Mme Boumediene-Thiery.

**M. le président.** L'amendement n° 496 est retiré.

L'amendement n° 340, présenté par Mmes Boumediene-Thiery, Blandin et Voynet et MM. Desessard et Muller, est ainsi libellé :

Rédiger comme suit le IV de cet article :

IV. – Les dispositions de l'article 25 de la Constitution relatives au caractère temporaire du remplacement des députés et sénateurs acceptant des fonctions gouvernementales, dans leur rédaction résultant de la présente loi constitutionnelle, s'appliquent aux députés et sénateurs amenés à accepter de telles fonctions postérieurement à la date d'entrée en vigueur de la loi organique prévue à cet article.

La parole est à Mme Alima Boumediene-Thiery.

**Mme Alima Boumediene-Thiery.** J'ai déjà en partie défendu cet amendement lors de ma prise de parole sur l'article. Il s'agit de supprimer le caractère rétroactif de la disposition visant à permettre aux membres du Gouvernement de retrouver leur siège de parlementaire.

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** Quelle obsession !

**Mme Alima Boumediene-Thiery.** La raison en est toute simple : d'une part, les suppléants n'ont pas été informés de la situation qui les attendait ; d'autre part, cette disposition est tout à fait circonstanciée et n'a qu'un seul objet, permettre à certains ministres de retrouver leur siège de parlementaire.

**M. le président.** L'amendement n° 307, présenté par M. Lecerf, est ainsi libellé :

Après les mots :

présente loi constitutionnelle

rédiger comme suit la fin du IV de cet article :

s'appliquent à compter du prochain renouvellement de l'Assemblée nationale et des prochains renouvellements partiels du Sénat.

Cet amendement n'est pas soutenu.

Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 340 ?

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** La question de l'application des mesures dans le temps est toujours très délicate.

En l'espèce, il est bon de prévoir la possibilité, pour les parlementaires nommés au Gouvernement, de retrouver leur siège. Cela fait longtemps que je défends cette idée, car nous avons déjà eu l'occasion d'en débattre, ce sont tout de même eux qui ont été élus.

Néanmoins, il convient également de penser aux suppléants des personnes appelées au Gouvernement, lesquels ont parfois renoncé à d'autres mandats pour siéger au Parlement.

**MM. Bernard Frimat et Thierry Repentin.** Bien sûr !

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Il importe donc de conférer au dispositif une grande lisibilité.

En tout état de cause, Mme Boumediene-Thiery souhaite différer l'entrée en vigueur du dispositif de remplacement temporaire au Parlement des parlementaires devenus ministres : il s'appliquerait donc aux députés et sénateurs amenés à accepter de telles fonctions après la date d'entrée en vigueur de la loi organique qui en précisera les modalités.

Notre collègue Lecerf a également eu cette intention en déposant l'amendement n° 307, mais il proposait de faire entrer ce dispositif en vigueur progressivement lors du prochain renouvellement de l'Assemblée nationale et des prochains renouvellements partiels du Sénat.

Dans la mesure où les renouvellements du Sénat doivent également être pris en compte, il faut trancher, et ce n'est pas simple. Après un long débat, la commission a préféré se rallier à la rédaction proposée par Mme Boumediene-Thiery.

Par conséquent, la commission des lois a émis un avis favorable sur l'amendement n° 340.

**M. Thierry Repentin.** C'est logique !

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Rachida Dati, garde des sceaux.** L'amendement n° 340 a pour objet de repousser l'entrée en vigueur des dispositions sur le retour des membres du Gouvernement au Parlement.

Le Gouvernement propose pour sa part que ces dispositions s'appliquent immédiatement aux députés et aux sénateurs ayant accepté des fonctions gouvernementales qui seront en poste au moment de la publication de la loi organique.

Il s'agit non pas d'un dispositif de convenance, mais d'un dispositif rétroactif cohérent, visant à l'entrée en vigueur immédiate d'un système qui aura été jugé souhaitable pour la représentation nationale.

C'est pourquoi les dispositions nouvelles s'appliqueront aux ministres qui seront en fonctions au moment de leur entrée en vigueur. En conclusion, nous sommes très défavorables à cet amendement.

**M. Thierry Repentin.** Le Gouvernement veut garder les places au chaud !

**M. le président.** La parole est à M. Bernard Frimat, pour explication de vote sur l'amendement n° 340.

**M. Bernard Frimat.** Je confirme les propos de M. le rapporteur : nous avons effectivement débattu de cette question. Le compte rendu intégral de nos débats en fait foi, il s'était alors dégagé très clairement un accord sur l'ensemble des travées de cette assemblée pour considérer qu'il ne pouvait y avoir deux poids, deux mesures et que la disposition s'appliquerait une fois la loi organique adoptée.

Certes, nous avons voté contre la mesure prévoyant le retour automatique au Parlement des anciens ministres, mais, dès lors qu'elle a été adoptée, il convient de réfléchir à ses modalités d'application.

On conçoit bien l'intérêt tout à fait objectif des ministres en place de pouvoir récupérer le « parachute » que j'évoquais.

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** Encore !

**M. Bernard Frimat.** Je souscris aux propos de M. le rapporteur, car il importe d'assurer une certaine clarté à ce dispositif. En effet, il risque d'avoir des conséquences en cascade, notamment si certains suppléants devenus parlementaires ont renoncé à d'autres mandats pour se conformer aux règles relatives à la limitation du cumul des mandats.

Lorsque nous avons évoqué cette question, il m'avait semblé qu'une telle opinion était partagée par la totalité du Sénat, et je m'en étais alors réjoui.

**M. le président.** La parole est à M. Pierre-Yves Collombat, pour explication de vote.

**M. Pierre-Yves Collombat.** Il s'agit simplement d'une disposition de confort, comme en témoigne l'objet de l'amendement n° 307 de notre collègue Jean-René Lecerf : « Il serait pour le moins paradoxal, alors que l'Assemblée nationale a souhaité modifier l'article 34 de la Constitution en insérant un alinéa disposant que « sauf motif déterminant d'intérêt général, la loi ne dispose que pour l'avenir » que l'on remette en cause rétroactivement la situation des collègues députés et sénateurs suppléant actuellement des parlementaires devenus ministres. »

En l'espèce, je ne vois aucun « motif déterminant d'intérêt général ». Je le répète, il s'agit à l'évidence d'une disposition de confort : nous ne sommes pas là pour ça !

**M. le président.** La parole est à M. Henri de Raincourt, pour explication de vote.

**M. Henri de Raincourt.** Notre collègue Bernard Frimat a évoqué un accord intervenu sur l'ensemble des travées.

**M. Jacques Gautier.** C'était en commission des lois !

**M. Henri de Raincourt.** C'était probablement en commission des lois, car je n'ai pas le souvenir d'un tel accord en séance publique.

En tout cas, le groupe de l'UMP ne partage absolument pas l'avis émis par la commission des lois. Je suis désolé de devoir le dire. Pour notre part, nous souscrivons...

**M. Bernard Frimat.** Aux parachutes !

**M. Henri de Raincourt.** ... aux arguments qui ont été développés à l'instant par Mme la garde des sceaux. Nous entendons que le dispositif s'applique dès la publication de la loi.

**Mme Alima Boumediene-Thiery.** Visiblement, la rétroactivité, dans ce domaine, ne vous gêne pas !

**M. Robert Bret.** Ils ont le doigt sur la couture du pantalon !

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 340.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Je suis saisi de trois amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 76 rectifié *bis*, présenté par MM. Portelli, Gélard et Lecerf et Mme Henneron, est ainsi libellé :

Compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

... – L'article 56, dans sa rédaction résultant de la présente loi constitutionnelle, ne s'applique pas aux Présidents de la République actuellement membres du Conseil constitutionnel.

Cet amendement a été retiré.

L'amendement n° 358 rectifié, présenté par Mmes Boumediene-Thiery, Blandin et Voynet et MM. Desessard et Muller, est ainsi libellé :

Compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

... – L'article 56, dans sa rédaction résultant de la présente loi constitutionnelle, s'applique au Président de la République dont le mandat expire après l'entrée en vigueur de celle-ci.

La parole est à Mme Alima Boumediene-Thiery.

**Mme Alima Boumediene-Thiery.** Il s'agit d'un amendement de coordination avec la suppression, votée tout à l'heure, de la possibilité qui était offerte aux anciens Présidents de la République de siéger au Conseil constitutionnel.

Contrairement à ce qu'entendait proposer notre collègue Hugues Portelli au travers de l'amendement n° 76 rectifié *bis*, nous souhaitons que cette règle s'applique à l'actuel Président de la République. Son âge, ainsi que son influence dans le monde politique et médiatique, ne nous paraissent pas lui conférer l'indépendance et le recul nécessaires à la charge qu'il serait amené à exercer.

D'ailleurs, d'une manière générale, le rajeunissement des Présidents de la République, couplé au quinquennat, me semble incompatible avec l'appartenance de droit au Conseil constitutionnel, dont les membres sont communément appelés « les sages », non sans raisons précises !

**M. le président.** L'amendement n° 497, présenté par MM. Frimat, Badinter, Bel, Collombat, Dreyfus-Schmidt, C. Gautier, Mauroy, Peyronnet, Sueur, Yung et les membres du groupe socialiste et apparentés, est ainsi libellé :

Compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

... – Les dispositions de l'article 56 relatives au statut de membre de droit à vie des anciens présidents de la République au sein du Conseil constitutionnel dans leur rédaction résultant de la présente loi constitutionnelle ne s'appliquent pas aux anciens présidents de la République actuellement membres de droit du Conseil constitutionnel.

La parole est à M. Bernard Frimat.

**M. Bernard Frimat.** Par cohérence avec notre amendement visant à la suppression, pour l'avenir, de l'appartenance de droit des anciens Présidents de la République au Conseil constitutionnel, nous proposons de ne pas appliquer cette mesure aux anciens Présidents actuellement membres du Conseil constitutionnel.

Nous sommes tellement attachés au principe de la non-rétroactivité de la loi que nous estimons qu'il doit s'appliquer à cette disposition visant les anciens Présidents de la République comme à la mesure de confort dont viennent de bénéficier les membres du Gouvernement !

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** La commission, favorable à l'amendement n° 76 rectifié *bis*, qui a été retiré, avait demandé aux auteurs des deux amendements restant en discussion de s'y rallier. Dans ces conditions, je ne suis plus en mesure de donner un avis ! *(Sourires.)*

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Rachida Dati, garde des sceaux.** Défavorable.

**M. le président.** La parole est à M. Henri de Raincourt, pour explication de vote sur l'amendement n° 358 rectifié.

**M. Henri de Raincourt.** Cet après-midi, lors de la discussion de l'article 25, qui traitait du Conseil constitutionnel et de l'opportunité d'y voir ou non siéger, dans l'avenir, les anciens Présidents de la République, M. Fortassin s'était quelque peu étonné que seules les voix hostiles à la présence dans l'avenir des anciens Présidents de la République au sein du Conseil constitutionnel se fassent entendre.

Je ne pensais pas que la discussion prendrait cette tournure. Notre groupe avait adopté initialement une position politique extrêmement claire, consistant à perpétuer le système actuel en permettant, dans l'avenir, aux anciens Présidents de la République de siéger au sein du Conseil constitutionnel.

Au cours de la discussion, des arguments sans doute pertinents ont emporté l'adhésion d'un certain nombre de collègues de mon groupe, et le vote du Sénat est intervenu, clair, manifeste. Personne n'aurait évidemment l'idée de revenir dessus.

En revanche, notre groupe, comme le Gouvernement, est totalement hostile aux deux amendements actuellement en discussion, faute de bien comprendre la logique qui les sous-tend.

Première hypothèse, le Conseil constitutionnel, qui va bientôt s'appeler la Cour constitutionnelle, est considéré comme une juridiction. Dans ce cas, on peut sans doute se poser la question de savoir si les anciens Présidents de la

République y ont leur place. Dans l'affirmative, pourquoi ceux qui y siègent aujourd'hui auraient-ils une place dans la nouvelle juridiction qui est en train de voir le jour ?

Seconde hypothèse, si l'une des vocations premières du Conseil constitutionnel est bien évidemment de se prononcer en droit, l'analyse des décisions qu'il a prises depuis l'origine montre bien qu'il peut lui arriver, et les exemples sont nombreux à cet égard, de se prononcer en opportunité par rapport à des choix de société, par rapport à ce qui lui paraît utile à l'équilibre de notre société. En tout cas, les explications données alors par le Conseil constitutionnel n'étaient pas assises exclusivement sur le droit.

Dans cette seconde hypothèse, on peut sans doute admettre que les anciens Présidents de la République siègent au Conseil constitutionnel.

En tout état de cause, je ne comprends pas que, après le vote de cet après-midi, on vienne à deux heures du matin nous soumettre une disposition de confort au bénéfice des deux anciens Présidents de la République qui se trouvent aujourd'hui dans ce cas. Nous nous y opposons résolument !

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Pierre Sueur, pour explication de vote.

**M. Jean-Pierre Sueur.** Nous sommes là, à une heure avancée, pour défendre avec beaucoup de conviction le principe de non-rétroactivité de la loi inscrit à l'article VIII de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

**M. Jean-Jacques Hyst,** *rapporteur.* La loi pénale !

**M. Jean-Pierre Sueur.** Nous sommes très logiques et notre position est tout à fait claire : ce principe, que nous avons voulu appliquer à une disposition intéressant le confort ministériel, doit valoir pour les anciens Présidents de la République. Selon nous, la situation de MM. Valéry Giscard d'Estaing et Jacques Chirac doit être maintenue, contrairement à ce que préconise M. de Raincourt. C'est là un point intéressant en termes de cohérence...

**M. le président.** La parole est à M. Pierre-Yves Collombat, pour explication de vote.

**M. Pierre-Yves Collombat.** Je voudrais remercier M. de Raincourt, qui considère, si je l'ai bien compris, que le Conseil constitutionnel est une assemblée politique.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Évidemment !

**M. Pierre-Yves Collombat.** J'osais à peine nourrir une telle conception, que je croyais très minoritaire ! Je suis fort aise de trouver quelqu'un qui partage quelque peu mes préoccupations et mes idées !

Quoi qu'il en soit, nous nous cramponnons à un certain nombre de principes, notamment celui de la non-rétroactivité des lois.

**M. Henri de Raincourt.** Qui ne s'applique qu'à la loi pénale !

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 358 rectifié.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 497.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 34, modifié.

*(L'article 34 est adopté.)*

## Article 35

I. – À compter de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé le 13 décembre 2007, le titre XV de la Constitution est ainsi modifié :

1° Dans le premier alinéa de l'article 88-4, les mots : « les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne » sont remplacés par les mots : « les projets d'actes législatifs européens et les autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne » ;

2° Dans l'article 88-5, les mots : « et aux Communautés européennes » sont supprimés ;

3° Les deux derniers alinéas de l'article 88-6 sont ainsi rédigés :

« À cette fin, des résolutions peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, selon des modalités d'initiative et de discussion fixées par le règlement de chaque assemblée.

« À la demande de soixante députés ou de soixante sénateurs, l'Assemblée nationale ou le Sénat peuvent former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne contre un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité. Ce recours est transmis à la Cour de justice de l'Union européenne par le Gouvernement. »

II. – Sont abrogés l'article 4 de la loi constitutionnelle n° 2005-204 du 1<sup>er</sup> mars 2005 modifiant le titre XV de la Constitution ainsi que les 3° et 4° de l'article 2 de la loi constitutionnelle n° 2008-103 du 4 février 2008 modifiant le titre XV de la Constitution.

III. – *Supprimé.*

**M. le président.** Je suis saisi de trois amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 244, présenté par Mmes Borvo Cohen-Seat, Assassi, Mathon-Poinat et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Supprimer cet article.

La parole est à M. Robert Bret.

**M. Robert Bret.** L'objet de l'article 35 du projet de loi est d'accorder la réforme constitutionnelle avec les conséquences de la ratification du traité de Lisbonne par la France, en attendant qu'il s'applique...

Comme je l'ai rappelé lors de la discussion de l'article 32, cette modification est censée avoir pour objet de lever l'ensemble des obstacles juridiques à la ratification dudit traité, mais cette modification n'entrera en vigueur qu'une fois le traité ratifié par tous les pays membres de l'Union européenne. D'où la coexistence de dispositions « périmées », mais encore valables, et d'autres « actualisées », mais pas encore en vigueur.

Maintenant que le traité de Lisbonne est mort, il convient de supprimer cet article ; vous ne le voulez pas, très bien, nous en prenons acte ! Mais vouloir réviser la Constitution sans écarter les dispositions relatives au traité de Lisbonne, c'est ouvrir la porte à la confusion, tant juridique que politique.

**M. le président.** L'amendement n° 137, présenté par M. Hyst, au nom de la commission des lois, est ainsi libellé :

A. – Supprimer le 3° du I de cet article.

B. – Rétablir le III du présent article dans la rédaction suivante :

III. – Les dispositions de l'article 88-5 de la Constitution, dans leur rédaction résultant tant de l'article 33 de la présente loi que du 2° du I du présent article, ne sont pas applicables aux adhésions faisant suite à une conférence intergouvernementale dont la convocation a été décidée par le Conseil européen avant le 1<sup>er</sup> juillet 2004.

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale pour modifier l'article 88-6 de la Constitution ne paraît pas pertinent.

Les députés ont souhaité préciser les modalités d'initiative des recours que pourront former les deux assemblées devant la Cour de justice de l'Union européenne pour violation du principe de subsidiarité, à compter de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

En prévoyant que ces recours pourraient être formés à la demande de soixante députés ou de soixante sénateurs, les députés, alors qu'ils pensaient peut-être garantir les droits des groupes, ont en fait fortement restreint le droit d'initiative.

En effet, avec ce dispositif, certains groupes ne pourront déposer seuls une proposition de recours. De même, alors que le règlement de chaque assemblée pourrait ouvrir ce droit à chaque parlementaire, ou à un nombre défini de parlementaires, ou encore aux commissions et au comité chargé des affaires européennes, la mise en œuvre du dispositif retenu par l'Assemblée nationale empêcherait cette ouverture.

Il semble préférable de laisser la définition des modalités d'initiative et de discussion des résolutions tendant à former un recours aux règlements des assemblées.

Par ailleurs, le rétablissement d'une procédure parallèle à celle de l'article 89 de la Constitution est proposé à l'article 33 du projet de loi constitutionnelle, s'agissant de l'examen des projets de loi autorisant la ratification des traités relatifs à l'adhésion de nouveaux États à l'Union européenne. Dès lors, il apparaît cohérent de rétablir une disposition prévoyant que ce dispositif ne s'appliquera qu'aux adhésions engagées dans le cadre d'une conférence intergouvernementale convoquée après le 1<sup>er</sup> juillet 2004.

**M. le président.** L'amendement n° 143, présenté par M. de Rohan, au nom de la commission des affaires étrangères, est ainsi libellé :

Rétablir le III de cet article dans la rédaction suivante :

III. – Les dispositions de l'article 88-5 de la Constitution, dans leur rédaction résultant tant de l'article 33 de la présente loi constitutionnelle que du 2° du I du présent article, ne sont pas applicables aux adhésions faisant suite à une conférence intergouvernementale dont la convocation a été décidée par le Conseil européen avant le 1<sup>er</sup> juillet 2004.

Cet amendement n'est pas soutenu.

Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 244 ?

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** M. Bret est cohérent. Tout aussi cohérent que lui, je vais donner, au nom de la commission, un avis défavorable !

Il faut maintenir les dispositions susceptibles d'assurer la conformité de notre Constitution avec le traité de Lisbonne si celui-ci entre en vigueur.

Il appartiendra en effet aux États souverains de décider de l'entrée en vigueur de ce traité, le cas échéant avec des aménagements faisant suite au « non » irlandais. Ce n'est qu'alors que les dispositions faisant référence à ce traité seront intégrées à notre loi fondamentale. Il n'y a donc pas lieu de supprimer ces dispositions qui répondent à l'analyse du Conseil constitutionnel sur la compatibilité entre le traité et la Constitution.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Rachida Dati, garde des sceaux.** Le Gouvernement est défavorable à l'amendement n° 244.

L'amendement n° 137 de la commission des lois vise à supprimer les dispositions introduites par l'Assemblée nationale ouvrant la possibilité à soixante parlementaires de demander à leur assemblée la saisine de la Cour de justice de l'Union européenne pour méconnaissance du principe de subsidiarité. C'est le traité de Lisbonne qui donne aux parlements nationaux cette possibilité. La loi constitutionnelle du 4 février 2008 a adapté en conséquence notre Constitution.

La commission des lois du Sénat estime qu'un tel dispositif est finalement plus restrictif que ne le serait sans doute les règlements des assemblées. En effet, chaque assemblée pourrait permettre, dans son règlement, à un parlementaire, à un groupe ou à une commission de déposer une proposition de résolution tendant à formuler un recours.

Sur l'amendement n° 137, le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 244.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 137.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 35, modifié.

*(L'article 35 est adopté.)*

#### Vote sur l'ensemble

**M. le président.** Avant de mettre aux voix l'ensemble du projet de loi constitutionnelle, je donne la parole à Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, pour explication de vote.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Monsieur le président, madame la garde des sceaux, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, le groupe communiste républicain et citoyen votera unanimement contre cette révision constitutionnelle.

Dès la présentation de ce texte, nous avons souligné la dérive présidentiale engagée par Nicolas Sarkozy et sa majorité. Depuis des mois, depuis la publication du rapport du comité Balladur, nous dénonçons la véritable propagande mise en œuvre pour présenter ce projet de loi constitutionnelle comme une avancée historique pour les droits du Parlement.

Naturellement, vous avez renoncé au projet initial du comité Balladur, qui souhaitait instaurer un régime authentiquement présidentiel, en supprimant dans la Constitution le rôle du Premier ministre et, de fait, la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement.

Le Président de la République a adopté une tactique plus discrète : s'imposer au Parlement par des discours aussi nombreux qu'il le souhaitera, affaiblir le débat démocratique pluraliste et transparent en réduisant le rôle de la séance publique et le droit d'amendement, enfin assurer la domination de la conférence des présidents, donc du fait majoritaire.

Cette révision, telle que vous la voterez sans doute dans un instant, mes chers collègues, confirme cette nouvelle architecture institutionnelle, dans laquelle un Président tout puissant se trouverait en contact permanent avec une majoritaire parlementaire renforcée et qui lui serait naturellement dévouée.

Tel est, pour l'essentiel, l'objet de cette révision. Un changement de régime s'annonce clairement – le Premier ministre a d'ailleurs affirmé qu'il ne s'agissait que d'une première étape –, et je ne crois pas que la démocratie y gagnera. Comment pouvez-vous décemment prétendre que les droits du Parlement seront renforcés, alors que, comme nous l'avons montré, le rôle de la séance publique et le droit d'amendement se trouvent réduits à la portion congrue ?

J'ajoute que l'un des principaux défauts de cette réforme est d'ignorer les rapports, plutôt difficiles, qu'entretiennent les citoyens avec leurs institutions, sans chercher à les améliorer.

Vous avez refusé systématiquement toute proposition tendant à améliorer la représentation du peuple dans les assemblées parlementaires.

Vous avez refusé d'instiller la moindre dose de proportionnelle, de créer un référendum d'initiative populaire ou de renforcer réellement le pouvoir législatif.

Vous avez refusé d'accorder aux immigrés le droit de vote aux élections locales, alors que la majorité de nos concitoyens approuve désormais une telle avancée.

Et que dire de la réforme du Sénat ? Une fois encore, un projet susceptible de rendre un peu plus démocratique l'élection des sénateurs a été balayé d'un revers de main.

En outre, cette réforme constitutionnelle est lourde de conséquences, car, à l'évidence, elle nous engage résolument dans la voie d'un régime présidentiel à la française, c'est-à-dire qui accordera des pouvoirs exorbitants au Président de la République, y compris, bien entendu, celui de dissoudre l'Assemblée nationale.

Vous refusez de consulter le peuple, c'est-à-dire de modifier la Constitution par référendum, alors que vous avez affirmé vous-mêmes qu'il s'agissait de la révision la plus importante engagée depuis 1958 – je doute fort que ce soit vrai pour les droits des citoyens, mais ça l'est certainement pour le renforcement du présidentielisme ! Je comprends cependant que vous n'ayez pas voulu consulter les citoyens, puisque vous n'avez retenu aucune avancée en leur faveur !

Pour toutes ces raisons, nous voterons résolument contre ce texte, auquel toute la gauche, me semble-t-il, devrait s'opposer pareillement.

**M. le président.** La parole est à M. Bernard Frimat.

**M. Bernard Frimat.** Monsieur le président, madame la garde des sceaux, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, vous me permettez, avant d'expliquer mon vote, d'adresser mes remerciements à l'ensemble du personnel du Sénat, que nous avons fait veiller tard et qui a donc enchaîné quelques journées sans doute difficiles.

**M. le président.** Monsieur Frimat, je suis convaincu que tous les sénateurs s'associent à vos propos. En leur nom, j'exprime ma gratitude aux fonctionnaires du Sénat et souligne leur dévouement et leur compétence.

**M. Bernard Frimat.** Ce point d'accord marqué, nos chemins vont sans doute se séparer !

Monsieur le secrétaire d'État, vous avez souhaité la victoire d'un camp contre un autre. (*M. le secrétaire d'État proteste.*) C'est dans cet esprit que vous avez abordé cette révision constitutionnelle.

Lors de la première lecture de ce texte à l'Assemblée nationale, nos collègues socialistes ont émis un vote négatif. Ce soir, à l'unanimité, le groupe socialiste du Sénat fera de même.

Si j'en crois vos propos rapportés par le *Parisien* de dimanche dernier, vous cherchez désespérément vingt ou trente abstentions chez les socialistes pour faire adopter ce texte.

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** Ce n'est pas au Sénat que je compte les trouver !

**M. Bernard Frimat.** Au Sénat, c'est raté, et j'ai la conviction qu'il en ira de même à l'Assemblée nationale.

**M. Robert Bret.** Vous aurez du mal à obtenir la majorité des trois cinquièmes !

**M. Bernard Frimat.** Comme nous l'avons rappelé à de multiples reprises, nous avons abordé, pour notre part, cette révision constitutionnelle dans un esprit d'ouverture, en ne posant aucune condition mais en demandant des avancées sur des sujets qui nous semblaient importants.

Or, chaque fois que nous avons souhaité des avancées, vous nous avez imposé des reculs ; chaque fois que nous avons parlé d'ouverture, vous nous avez répondu par la fermeture.

Le bilan de cette semaine est mince, hormis le plaisir intellectuel que nous avons pris à ces débats. Nous nous sommes heurtés à tout moment à un Gouvernement complètement fermé. Quand par hasard un amendement était adopté, c'est qu'il était accepté sur toutes les travées, et, même dans ce cas, il est arrivé à Mme la garde des sceaux de rappeler qu'il y aurait une navette parlementaire, qui permettrait peut-être de revenir en arrière ! (*Mme la garde des sceaux proteste.*)

Vous avez choisi de passer en force, et vous assumez cette méthode, mais je crois que vous échouerez et porterez donc seuls la responsabilité d'un échec de la révision constitutionnelle. Nous comprenons de mieux en mieux que cette révision n'avait qu'un but : permettre au Président de la République d'aller à Versailles délivrer son message au Parlement. Les autres questions ne vous intéressaient pas !

S'agissant du Sénat – puisque nous y siégeons –, vous avez reculé. Dans ce cas, ce n'est même plus de la fermeture, c'est de la provocation ! L'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle concluait à la nécessité de recréer un juste équilibre, en tenant compte de l'inégalité qui prévaut entre les petites, les moyennes et les grandes communes. Vous l'avez passé par pertes et profits et avez décidé, en pleine harmonie avec le groupe de l'UMP, qu'il était urgent de ne rien changer.

Quel effort de modernisation ! Pourquoi engager une révision de la Constitution si c'est pour conserver les éléments les plus archaïques de nos institutions ? C'est sans

doute votre goût du paradoxe qui vous conduit à appeler « modernisation » ce qui n'est que la formalisation des archaïsmes existants.

Quant aux quelques avancées ou aux mesures que vous présentez comme telles, elles sont essentiellement en trompe-l'œil, à l'instar du droit de veto sur les nominations accordé aux trois cinquièmes des commissions compétentes.

À cette heure avancée, nous n'allons pas recommencer le débat. Je me contenterai de souligner pour conclure, madame la garde des sceaux, monsieur le secrétaire d'État, que si pour vous le succès passe par la conjugaison de deux méthodes, le débauchage et le découpage, vous serez déçus ! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC.*)

**M. le président.** La parole est à M. Michel Mercier.

**M. Michel Mercier.** Nous voilà parvenus au terme d'une très longue discussion. Au début de mon exposé, je souhaite tout d'abord remercier celles et ceux qui ont été les artisans de ce débat de très haute tenue. Nous avons examiné les différents aspects de ce texte avec une grande hauteur de vues, me semble-t-il, et les échanges d'idées au sein de notre assemblée ont été extrêmement intéressants.

Je veux remercier les présidents qui ont assuré la bonne tenue de ces séances, M. le président de la commission des lois, qui fut le rapporteur de ce texte, les représentants du Gouvernement, ainsi que tous les nombreux collègues qui ont su faire vivre une discussion de bon niveau.

Pour ce qui est de notre groupe, nous avons abordé cette discussion dans un esprit d'ouverture et avons accordé foi aux annonces du Gouvernement,...

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** Vous êtes crédule !

**M. Michel Mercier.** ... qui affirme que ce texte vise à moderniser nos institutions en les rééquilibrant, notamment en accordant plus de pouvoirs au Parlement.

Or, comme le souligne l'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle, un Parlement renforcé est un Parlement plus représentatif. Nous nous sommes donc efforcés, tout au long de ces débats, de rester fidèles aux annonces que vous aviez faites, madame la garde des sceaux.

Je reconnais qu'un certain nombre d'avancées ont eu lieu. Rétablir le droit de résolution des assemblées parlementaires, ce n'est pas rien ! Le traitement que nous avons réservé à la question de l'adhésion de nouveaux États à l'Union européenne doit également être porté au crédit du Sénat.

Reste que, pour nous, un certain nombre d'éléments font défaut. En particulier, nous n'avons pas encore su ou pu trouver une réponse adaptée à la question du pluralisme politique, que nous avons clairement posée au cours de cette discussion.

Nous pensons qu'il ne peut y avoir de véritable modernisation de nos institutions si nous n'allons pas plus loin, si nous ne sommes pas plus clairs en ce qui concerne la représentativité et le pluralisme au sein du Parlement.

Nous savons parfaitement qu'il ne s'agissait pas de déterminer la loi électorale, et nous n'avons pas cherché à le faire par le biais de la Constitution. Nous avons simplement voulu rappeler que, si divers systèmes électoraux sont concevables, tous doivent respecter le pluralisme des opinions.

Grâce à la navette parlementaire, d'ici à la deuxième lecture de ce texte, qui doit préparer le Congrès, nous nous efforcerons de trouver une solution qui réponde à cette exigence de pluralisme.

Notre groupe adopte une attitude d'ouverture, et il acceptera, dans les jours qui viennent, d'engager les discussions nécessaires pour que ce texte puisse recevoir l'assentiment de tous en deuxième lecture.

**M. Robert Bret.** L'appel du pied est clair !

**M. Michel Mercier.** Cette réforme est importante et extrêmement intéressante. C'est sans doute la deuxième fois, sous la V<sup>e</sup> République, que l'on s'efforce véritablement de rééquilibrer les pouvoirs. Il faut que le Gouvernement aille au bout des intentions qu'il a annoncées, ce qui n'est pas encore le cas pour le moment.

Notre groupe est ouvert à toutes les discussions qui permettront de progresser vers un plus grand respect du pluralisme. Il est également prêt à avancer sur un certain nombre de points pour que, demain, ce texte puisse devenir la Constitution.

D'ailleurs, tous nous connaissons les conditions requises pour que ce texte devienne constitutionnel. Il faut qu'il recueille la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés au Congrès. Bien sûr, le Gouvernement a fait ses calculs : il ne s'agit pas de débauchages ou de découpages, il s'agit de parvenir à une adhésion plus large que maintenant.

Dans cette attente, à l'unanimité, nous nous abstenons.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Patrick Courtois, pour explication de vote.

**M. Jean-Patrick Courtois.** Monsieur le président, madame la garde des sceaux, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, nous voici arrivés au terme de l'examen en première lecture du projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République.

Cette révision constitutionnelle est l'une des plus ambitieuses et novatrices qui ait été soumise au constituant depuis la fondation de la V<sup>e</sup> République.

Elle est ambitieuse et novatrice, car elle vise à donner un souffle nouveau à notre démocratie en rééquilibrant nos institutions, en conférant de nouveaux droits au Parlement et à nos concitoyens.

Elle est ambitieuse et novatrice, car elle nous offre la possibilité de dessiner, conformément aux engagements pris par le Président de la République, « une démocratie exemplaire et irréprochable ».

Sans remettre en cause les principes de la V<sup>e</sup> République, dont tous nous mesurons les qualités, nous voulons aujourd'hui inscrire le fonctionnement de nos institutions dans une démarche moderne d'efficacité et de transparence.

Notre pays a profondément changé depuis 1958 et nos institutions ne sauraient rester à l'écart de l'effort de modernisation que les Français attendent et souhaitent.

Il s'agit aujourd'hui de tirer les conséquences des évolutions de la V<sup>e</sup> République depuis 1958, surtout avec l'instauration du quinquennat et la concomitance des élections présidentielles et législatives, qui ont abouti à une forte restriction des prérogatives du Parlement.

Le groupe UMP du Sénat souscrit aux grandes orientations de cette révision constitutionnelle qui prévoit le profond renforcement des pouvoirs du Parlement réclamé par tous les partis politiques depuis des décennies.

Ce projet de loi constitutionnelle a donné lieu, au sein de notre assemblée, à de riches et passionnants débats grâce aux interventions émanant de l'ensemble des bancs de l'hémicycle.

Le texte tel qu'il ressort de nos travaux contient un certain nombre de dispositions qui visent à renforcer, dans notre loi fondamentale, les droits effectifs du Parlement dans le respect du bicamérisme et de l'autonomie de chacune des assemblées.

Convaincue que l'existence de courants d'idées différents ne peut qu'enrichir le débat public, notre assemblée a précisé que la loi devait garantir la participation des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la nation dans le respect du pluralisme.

La protection des droits fondamentaux a été, en outre, confortée.

Cependant, certaines dispositions adoptées par notre assemblée n'emporteront pas l'adhésion de nos collègues députés et nous mesurons bien la nécessité d'un rapprochement de nos points de vue.

Nous ne sommes qu'au début du chemin menant au Congrès.

Le débat va se poursuivre. Nous devons maintenant aller ensemble de l'avant afin que nous puissions nous rassembler, aussi largement que possible et par-delà les clivages politiques, autour de ce texte fondamental.

Avant de conclure mes propos, je souhaiterais, au nom du groupe UMP, féliciter le travail de grande qualité de la commission des lois et de son président-rapporteur, Jean-Jacques Hiest, qui n'a ménagé ni son talent ni sa disponibilité pour donner au Sénat toute la place qui lui revenait dans ce débat.

Je souhaiterais également vous rendre hommage, madame le garde des sceaux, monsieur le secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement, pour votre grande capacité d'écoute et votre esprit d'ouverture.

La réforme des institutions est une chance historique pour la V<sup>e</sup> République. L'occasion qui nous est aujourd'hui offerte ne se représentera pas de sitôt, ne la laissons pas passer !

Le groupe UMP sera au rendez-vous de cette opportunité exceptionnelle.

Vous pouvez compter sur notre ferme soutien. Ce qui est en jeu, c'est l'amélioration de l'équilibre institutionnel et le fonctionnement même de notre démocratie.

Pour l'ensemble de ces raisons et sous réserve de ces observations, le groupe UMP du Sénat adoptera ce projet de loi constitutionnelle qui permettra à notre République de disposer d'institutions renouvées, non pas pour la seule satisfaction de durer, mais pour celle de servir la France et les Français. *(Applaudissements sur les travées de l'UMP)*

**M. le président.** La parole est à M. Bruno Retailleau, pour explication de vote.

**M. Bruno Retailleau.** Monsieur le président, madame le garde des sceaux, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, comme je l'ai dit hier soir, le Sénat a amélioré le texte que l'Assemblée nationale avait voté sur beaucoup de points. Notre seul point de désaccord porte sur le verrou

référendaire. J'espère que la navette permettra de revenir non pas à la formulation de l'Assemblée nationale, mais à la formulation voulue voilà trois ans par Jacques Chirac et qui avait recueilli une majorité au Sénat. En tout cas, pour le moment, nous ne pourrions pas voter ce projet de loi.

**M. le président.** La parole est à Mme Nathalie Goulet, pour explication de vote.

**Mme Nathalie Goulet.** Monsieur le président, lorsque je suis devenue sénateur, vous m'avez fait trois recommandations : le terrain, le terrain et le terrain !

À la suite de ce débat très intéressant, je voulais vous dire à quel point le terrain ne comprend pas ce que nous faisons aujourd'hui. Nos concitoyens ne comprennent pas pourquoi un texte aussi important dans ses ambitions ne traite pas du cumul des mandats, qui paraît archaïque, ni de l'organisation territoriale, qui ne relève pas directement de la Constitution. Ils se demandent pourquoi nous passons tant de temps à travailler sur ce texte dont ils ne voient pas les résultats immédiats.

Cela étant, ce texte marque des avancées certaines pour notre Constitution. Toutefois, il reste aussi de très nombreux points d'interrogation.

Le groupe du RDSE attend le résultat de la navette. Pour toutes ces raisons, la moitié du groupe s'abstiendra, l'autre moitié votera contre.

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi.

En application de l'article 59 du règlement, le scrutin public ordinaire est de droit.

Il va y être procédé dans les conditions fixées par l'article 56 du règlement.

*(Le scrutin a lieu.)*

**M. le président.** Personne ne demande plus à voter ?...

Le scrutin est clos.

*(Il est procédé au comptage des votes.)*

**M. le président.** Voici le résultat du dépouillement du scrutin n° 116 :

Nombre de votants.....	328
Nombre de suffrages exprimés.....	289
Majorité absolue des suffrages exprimés.....	145
Pour l'adoption .....	166
Contre .....	123

Le Sénat a adopté. *(Applaudissements sur plusieurs travées de l'UMP)*

**M. le président.** La parole est à Mme le garde des sceaux.

**Mme Rachida Dati, garde des sceaux.** Mesdames, messieurs les sénateurs, vos débats ont été riches, nourris, intéressants, à la hauteur de la réputation du Sénat. Je remercie chacun d'entre vous de sa contribution et surtout de celle du président-rapporteur, Jean-Jacques Hiest, qui a fait un travail remarquable.

Le projet de révision constitutionnelle sort de votre Haute Assemblée modifié sur plusieurs points importants puisque, dans les 94 amendements adoptés, 44 sont des amendements des rapporteurs, 1 du Gouvernement, 12 du groupe UMP, 8 du groupe centriste, 23 de l'opposition, dont 5 du RDSE, 9 du groupe socialiste, 2 des Verts et 7 du groupe communiste républicain et citoyen.

Le travail continue dans le cadre de la navette parlementaire. Nous aurons l'occasion de nous retrouver au mois de juillet. J'ai confiance dans le fait qu'un accord pourra être trouvé entre les deux assemblées. Il s'agit d'une chance pour notre démocratie, et je crois que nous saurons la saisir. *(Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UC-UDF)*

**M. le président.** Madame le garde des sceaux, nous sommes sensibles aux compliments que vous avez bien voulu adresser au Sénat pour la qualité de ses travaux. J'espère que les médias s'en feront l'écho.

5

#### TEXTES SOUMIS AU SÉNAT EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

**M. le président.** J'ai reçu de M. le Premier ministre le texte suivant, soumis au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

– Proposition de décision du Conseil relative à la signature et à l'application provisoire d'un protocole de coopération entre l'Organisation de l'aviation civile internationale et la Communauté européenne concernant les contrôles et inspections de sûreté et les questions connexes. Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion d'un protocole de coopération entre l'Organisation de l'aviation civile internationale et la Communauté européenne concernant les contrôles et inspections de sûreté et les questions connexes.

Ce texte sera imprimé sous le n° E-3892 et distribué.

J'ai reçu de M. le Premier ministre le texte suivant, soumis au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

– Proposition de décision du Conseil modifiant la décision 2006/493/CE déterminant le montant du soutien communautaire en faveur du développement rural pour la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2007 au 31 décembre 2013, sa ventilation annuelle, ainsi que le montant minimal à affecter aux régions pouvant bénéficier de l'objectif « convergence ».

Ce texte sera imprimé sous le n° E-3893 et distribué.

J'ai reçu de M. le Premier ministre le texte suivant, soumis au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

– Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 889/2005 instituant certaines mesures restrictives à l'encontre de la République démocratique du Congo.

Ce texte sera imprimé sous le n° E-3894 et distribué.

6

#### DÉPÔT D'UN RAPPORT

**M. le président.** J'ai reçu de M. Laurent Béteille, Mme Elisabeth Lamure et M. Philippe Marini un rapport fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, de modernisation de l'économie (*urgence déclarée*) (n° 398, 2007-2008).

Le rapport sera imprimé sous le n° 413 et distribué.

7

#### ORDRE DU JOUR

**M. le président.** Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée à aujourd'hui, mercredi 25 juin 2008 à quinze heures et le soir :

– Discussion du projet de loi (n° 390, 2007-2008) relatif aux droits et devoirs des demandeurs d'emploi (*Urgence déclarée*).

Rapport (n° 400, 2007-2008) de M. Dominique Leclerc, fait au nom de la commission des affaires sociales.

La séance est levée.

*(La séance est levée le mercredi 25 juin 2008, à deux heures quarante-cinq.)*

*La Directrice  
du service du compte rendu intégral,  
MONIQUE MUYARD*

# ANNEXES AU PROCÈS-VERBAL

## de la séance

### du mardi 24 juin 2008

#### SCRUTIN n° 115

sur l'amendement n° 73 rectifié bis présenté par M. Hugues Portelli et plusieurs de ses collègues, l'amendement n° 366 présenté par Mme Alima Boumediene-Thiery et plusieurs de ses collègues, l'amendement n° 393 rectifié présenté par M. Jean-Michel Baylet et plusieurs de ses collègues, et l'amendement n° 488 présenté par M. Robert Badinter et les membres du groupe socialiste et apparentés, à l'article 25 du projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République

Nombre de votants.....	328
Suffrages exprimés.....	326
Pour.....	164
Contre.....	162

Le Sénat a adopté.

#### ANALYSE DU SCRUTIN

##### GRUPE COMMUNISTE RÉPUBLICAIN ET CITOYEN (23) :

*Pour* : 23.

##### GRUPE UNION CENTRISTE-UDF (30) :

*Pour* : 30.

##### GRUPE DU RASSEMBLEMENT DÉMOCRATIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN (17) :

*Pour* : 7. – MM. Nicolas Alfonsi, Jean-Michel Baylet, André Boyer, Yvon Collin, Gérard Delfau, François Fortassin, François Vendasi.

*Contre* : 9.

*Abstention* : 1. – M. Michel Charasse.

##### GRUPE SOCIALISTE (95) :

*Pour* : 95.

##### GRUPE DE L'UNION POUR UN MOUVEMENT POPULAIRE (159) :

*Pour* : 9. – MM. Christian Cointat, Christian Demuynck, Mme Bernadette Dupont, M. Patrice Gélard, Mme Françoise Henneron, MM. Jean-François Humbert, Jean-René Lecerf, Mme Lucienne Malovry, M. Hugues Portelli.

*Contre* : 148.

*N'ont pas pris part au vote* : 2. – M. Christian Poncelet, président du Sénat, et M. Adrien Gouteyron, qui présidait la séance.

#### RÉUNION ADMINISTRATIVE DES SÉNATEURS NE FIGURANT SUR LA LISTE D'AUCUN GROUPE (6) :

*Contre* : 5.

*Abstention* : 1. – M. Jean Louis Masson.

#### Ont voté pour

Nicolas About	Yves Dauge	Alain Journet
Nicolas Alfonsi	Annie David	Joseph Kergueris
Jacqueline Alquier	Gérard Delfau	Bariza Khiari
Jean-Paul Amoudry	Jean-Pierre Demerliat	Yves Krattinger
Michèle André	Michelle Demessine	Philippe Labeyrie
Bernard Angels	Christiane Demontès	Serge Lagache
Philippe Arnaud	Christian Demuynck	Serge Larcher
Jean Arthuis	Marcel Deneux	Gérard Le Cam
Éliane Assassi	Jean Desessard	Raymonde Le Texier
David Assouline	Yves Détraigne	Alain Le Vern
Bertrand Auban	Évelyne Didier	Jean-René Lecerf
François Autain	Muguette Dini	André Lejeune
Robert Badinter	Claude Domeizel	Louis Le Pensec
Denis Badré	Michel	Claude Lise
Jean-Michel Baylet	Dreyfus-Schmidt	Roger Madec
Marie-France Beaufrils	Daniel Dubois	Philippe Madrelle
Jean-Pierre Bel	Bernadette Dupont	Jacques Mahéas
Maryse Bergé-Lavigne	Jean-Léonce Dupont	Lucienne Malovry
Jean Besson	Josette Durrieu	François Marc
Pierre Biarnès	Bernard Dussaut	Jean-Pierre Masseret
Michel Billout	Pierre Fauchon	Marc Massion
Claude Biwer	Françoise Férat	Josiane
Marie-Christine	Guy Fischer	Mathon-Poinat
Blandin	François Fortassin	Pierre Mauroy
Yannick Bodin	Thierry Foucaud	Jean-Luc Mélenchon
Didier Borotra	Jean-Claude Frécon	Jean-Claude Merceron
Nicole	Bernard Frimat	Michel Mercier
Borvo Cohen-Seat	Christian Gaudin	Louis Mermaz
Didier Boulaud	Charles Gautier	Jean-Pierre Michel
Alima	Patrice Gélard	Gérard Miquel
Boumediene-Thiery	Jacques Gillot	Michel Moreigne
André Boyer	Adrien Giraud	Catherine
Jean Boyer	Jean-Pierre Godefroy	Morin-Desailly
Yolande Boyer	Brigitte	Jacques Muller
Robert Bret	Gonthier-Maurin	Philippe Nogrix
Nicole Briq	Jacqueline Gourault	Jean-Marc Pastor
Jean-Pierre Caffet	Jean-Noël Guérini	Anne-Marie Payet
Claire-Lise Champion	Claude Haut	Daniel Percheron
Jean-Louis Carrère	Françoise Henneron	Jean-Claude
Bernard Cazeau	Odette Herviaux	Peyronnet
Monique	Gélita Hoarau	Jean-François Picheral
Cerisier-ben Guiga	Robert Hue	Bernard Piras
Christian Cointat	Jean-François	Jean-Pierre Plancade
Yvon Collin	Humbert	Hugues Portelli
Gérard Collomb	Annie	Yves Pozzo di Borgo
Pierre-Yves Collombat	Jarraud-Vergnolle	Gisèle Printz
Roland Courteau	Jean-Jacques Jégou	Marcel Rainaud
Jean-Claude Danglot	Charles Josselin	Jack Ralite

Daniel Raoul  
Paul Raoult  
Daniel Reiner  
Ivan Renar  
Thierry Repentin  
Roland Ries  
Gérard Roujas  
André Rouvière  
Michèle  
San Vicente-Baudrin  
Claude Saunier

Patricia Schillinger  
Michel Sergent  
Jacques Siffre  
René-Pierre Signé  
Daniel Soulage  
Jean-Pierre Sueur  
Simon Sutour  
Catherine Tasca  
Odette Terrade  
Michel Teston  
Jean-Marc Todeschini

Robert Tropeano  
André Vallet  
Jean-Marie  
Vanlerenberghe  
André Vantomme  
François Vendasi  
Bernard Vera  
Jean-François Voguet  
Dominique Voynet  
Richard Yung  
François Zocchetto

#### Ont voté contre

Philippe Adnot  
Jean-Paul Alduy  
Pierre André  
Gérard Bailly  
José Balarello  
Gilbert Barbier  
Bernard Barraux  
René Beaumont  
Michel Bécot  
Claude Belot  
Pierre  
Bernard-Reymond  
Roger Besse  
Laurent Béteille  
Joël Billard  
Jean Bizet  
Jacques Blanc  
Paul Blanc  
Pierre Bordier  
Joël Bourdin  
Brigitte Bout  
Jean-Guy Branger  
Dominique Braye  
Paulette Brisepierre  
Louis de Broissia  
Elie Brun  
François-Noël Buffet  
Christian Cambon  
Jean-Pierre Cantegrit  
Jean-Claude Carle  
Auguste Cazalet  
Gérard César  
Jean-Pierre Chauveau  
Marcel-Pierre Cléach  
Gérard Cornu  
Raymond Couderc  
Jean-Patrick Courtois  
Philippe Dallier  
Philippe Darniche  
Serge Dassault  
Isabelle Debré  
Robert del Picchia  
Gérard Dériot  
Béatrice Descamps  
Sylvie Desmarescaux  
Denis Detcheverry  
Éric Doligé  
Philippe Dominati  
Michel Doublet  
Alain Dufaut  
André Dulait  
Catherine Dumas  
Ambroise Dupont  
Louis Duvernois  
Jean-Paul Émin  
Jean-Paul Émorine  
Michel Esneu

Jean-Claude Étienne  
Jean Faure  
André Ferrand  
Gaston Fosse  
Alain Fouché  
Jean-Pierre Fourcade  
Bernard Fournier  
Jean François-Poncet  
Yves Fréville  
Yann Gaillard  
René Garrec  
Joëlle  
Garriaud-Maylam  
Jean-Claude Gaudin  
Gisèle Gautier  
Jacques Gautier  
Alain Gérard  
François Gerbaud  
Charles Ginésy  
Francis Giraud  
Paul Girod  
Nathalie Goulet  
Alain Gournac  
Francis Grignon  
Louis Grillot  
Georges Gruillot  
Charles Guené  
Michel Guerry  
Hubert Haenel  
Pierre Hérissou  
Marie-Thérèse  
Hermange  
Michel Houel  
Christiane Hummel  
Benoît Huré  
Jean-Jacques Hyst  
Soibahadine Ibrahim  
Ramadani  
Pierre Jarlier  
Jean-Marc Juillard  
Christiane  
Kammermann  
Fabienne Keller  
Pierre Laffitte  
Alain Lambert  
Marc Laménie  
Élisabeth Lamure  
Gérard Larcher  
André Lardeux  
Robert Laufoaulu  
Dominique Leclerc  
Jacques Legendre  
Jean-François  
Le Grand  
Philippe Leroy  
Gérard Longuet  
Simon Loueckhote

Roland du Luart  
Philippe Marini  
Daniel Marsin  
Pierre Martin  
Colette Mélot  
Lucette  
Michaux-Chevry  
Alain Milon  
Jean-Luc Miraux  
Aymeri  
de Montesquiou  
Dominique  
Mortemousque  
Georges Mouly  
Bernard Murat  
Philippe Nachbar  
Georges Othily  
Jacqueline Panis  
Monique Papon  
Charles Pasqua  
Jean Pépin  
Jacques Peyrat  
Jackie Pierre  
François Pillet  
Xavier Pintat  
Louis Pinton  
Rémy Pointereau  
Ladislas Poniatowski  
Catherine Procaccia  
Jean Puech  
Jean-Pierre Raffarin  
Henri de Raincourt  
Bruno Retailleau  
Charles Revet  
Henri Revol  
Henri de Richemont  
Philippe Richert  
Yves Rispat  
Josselin de Rohan  
Roger Romani  
Janine Rozier  
Bernard Saugé  
Bernard Seillier  
Bruno Sido  
Esther Sittler  
Louis Souvet  
Yannick Texier  
Michel Thiollière  
Henri Torre  
André Trillard  
Catherine Troendle  
François Trucy  
Alex Türk  
Jacques Valade  
Alain Vasselle  
Jean-Pierre Vial  
Jean-Paul Virapoulle

#### Abstentions

Michel Charasse  
Jean Louis Masson

#### N'ont pas pris part au vote

M. Christian Poncelet, président du Sénat, et M. Adrien Gouteyron, qui présidait la séance.

Les nombres annoncés en séance ont été reconnus, après vérification, conformes à la liste de scrutin ci-dessus.

#### SCRUTIN n° 116

sur l'ensemble du projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République

Nombre de votants.....	328
Suffrages exprimés.....	289
Pour.....	166
Contre.....	123

Le Sénat a adopté.

#### ANALYSE DU SCRUTIN

##### GRUPE COMMUNISTE RÉPUBLICAIN ET CITOYEN (23) :

Contre : 23.

##### GRUPE UNION CENTRISTE-UDF (30) :

Abstention : 30.

##### GRUPE DU RASSEMBLEMENT DÉMOCRATIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN (17) :

Pour : 8. – MM. Gilbert Barbier, Pierre Laffitte, Daniel Marsin, Aymeri de Montesquiou, Georges Mouly, Georges Othily, Bernard Seillier, Michel Thiollière.

Abstention : 9.

##### GRUPE SOCIALISTE (95) :

Contre : 95.

##### GRUPE DE L'UNION POUR UN MOUVEMENT POPULAIRE (159) :

Pour : 155.

Contre : 2. – MM. Alain Lambert, André Lardeux.

N'ont pas pris part au vote : 2. – M. Christian Poncelet, président du Sénat, et M. François Gerbaud.

##### RÉUNION ADMINISTRATIVE DES SÉNATEURS NE FIGURANT SUR LA LISTE D'AUCUN GROUPE (6) :

Pour : 3.

Contre : 3.

#### Ont voté pour

Philippe Adnot (\*)  
Jean-Paul Alduy  
Pierre André  
Gérard Bailly  
José Balarello  
Gilbert Barbier

Bernard Barraux  
René Beaumont  
Michel Bécot  
Claude Belot  
Pierre  
Bernard-Reymond

Roger Besse  
Laurent Béteille  
Joël Billard  
Jean Bizet  
Jacques Blanc  
Paul Blanc

Pierre Bordier  
Joël Bourdin  
Brigitte Bout  
Jean-Guy Branger  
Dominique Braye  
Paulette Briseperrier  
Louis de Broissia  
Elie Brun  
François-Noël Buffet  
Christian Cambon  
Jean-Pierre Cantegrit  
Jean-Claude Carle  
Auguste Cazalet  
Gérard César  
Jean-Pierre Chauveau  
Marcel-Pierre Cléach  
Christian Cointat  
Gérard Cornu  
Raymond Couderc  
Jean-Patrick Courtois  
Philippe Dallier  
Serge Dassault  
Isabelle Debré  
Robert del Picchia  
Christian Demuynck  
Gérard Dériot  
Béatrice Descamps  
Sylvie Desmarescaux  
Denis Detcheverry  
Éric Doligé  
Philippe Dominati (\*)  
Michel Doublet  
Alain Dufaut  
André Dulait  
Catherine Dumas  
Ambroise Dupont  
Bernadette Dupont  
Louis Duvernois  
Jean-Paul Émin  
Jean-Paul Émorine  
Michel Esneu  
Jean-Claude Étienne  
Jean Faure  
André Ferrand  
Gaston Flosse  
Alain Fouché  
Jean-Pierre Fourcade  
Bernard Fournier  
Jean François-Poncet  
Yves Fréville  
Yann Gaillard  
René Garrec

Joëlle  
Garriaud-Maylam  
Jean-Claude Gaudin  
Gisèle Gautier  
Jacques Gautier  
Patrice Gérard  
Alain Gérard  
Charles Ginésy  
Francis Giraud  
Paul Girod  
Alain Gournac  
Adrien Gouteyron  
Francis Grignon  
Louis Grillot  
Georges Gruillot  
Charles Guené  
Michel Guerry  
Hubert Haenel  
Françoise Henneron  
Pierre Hérisson  
Marie-Thérèse  
Hermange  
Michel Houel  
Jean-François  
Humbert  
Christiane Hummel  
Benoît Huré  
Jean-Jacques Hyst  
Soibahadine Ibrahim  
Ramadani  
Pierre Jarlier  
Jean-Marc Juillard  
Christiane  
Kammermann  
Fabienne Keller  
Pierre Laffitte  
Marc Laménie  
Élisabeth Lamure  
Gérard Larcher  
Robert Laufoaulu  
Jean-René Lecerf  
Dominique Leclerc  
Jacques Legendre  
Jean-François  
Le Grand  
Philippe Leroy  
Gérard Longuet  
Simon Loueckhote  
Roland du Luart  
Lucienne Malovry  
Philippe Marini  
Daniel Marsin  
Pierre Martin  
Colette Mélot

#### Ont voté contre

Jacqueline Alquier  
Michèle André  
Bernard Angels  
Éliane Assassi  
David Assouline  
Bertrand Auban  
François Autain  
Robert Badinter  
Marie-France Beauflis  
Jean-Pierre Bel

Maryse Bergé-Lavigne  
Jean Besson  
Pierre Biarnès  
Michel Billout  
Marie-Christine  
Blandin  
Yannick Bodin  
Nicole  
Borvo Cohen-Seat  
Didier Boulaud

Lucette  
Michaux-Chevry  
Alain Milon  
Jean-Luc Miraux  
Aymeri  
de Montesquiou  
Dominique  
Mortemousque  
Georges Mouly  
Bernard Murat  
Philippe Nachbar  
Georges Othily  
Jacqueline Panis  
Monique Papon  
Charles Pasqua  
Jean Pépin  
Jacques Peyrat  
Jackie Pierre  
François Pillet  
Xavier Pintat  
Louis Pinton  
Rémy Pointereau  
Ladislas Poniatowski  
Hugues Portelli  
Catherine Procaccia  
Jean Puech  
Jean-Pierre Raffarin  
Henri de Raincourt  
Charles Revet  
Henri Revol  
Henri de Richemont  
Philippe Richert  
Yves Rispat  
Josselin de Rohan  
Roger Romani  
Janine Rozier  
Bernard Saugey  
Bernard Seillier  
Bruno Sido  
Esther Sittler  
Louis Souvet  
Yannick Texier  
Michel Thiollière  
Henri Torre  
André Trillard  
Catherine Troendle  
François Trucy  
Alex Türk  
Jacques Valade  
Alain Vasselle  
Jean-Pierre Vial  
Jean-Paul Virapoullé

Alima  
Boumediene-Thiery  
Yolande Boyer  
Robert Bret  
Nicole Bricq  
Jean-Pierre Caffet  
Claire-Lise Campion  
Jean-Louis Carrère  
Bernard Cazeau  
Monique

Cerisier-ben Guiga  
Gérard Collomb  
Pierre-Yves Collombat  
Roland Courteau  
Jean-Claude Danglot  
Philippe Darniche  
Yves Dauge  
Annie David  
Jean-Pierre Demerliat  
Michelle Demessine  
Christiane Demontès  
Jean Desessard  
Évelyne Didier  
Claude Domeizel  
Michel  
Dreyfus-Schmidt  
Josette Durrieu  
Bernard Dussaut  
Guy Fischer  
Thierry Foucaud  
Jean-Claude Frécon  
Bernard Frimat  
Charles Gautier  
Jacques Gillot  
Jean-Pierre Godefroy  
Brigitte Gonthier-  
Maurin  
Jean-Noël Guérini  
Claude Haut  
Odette Herviaux  
Gélita Hoarau  
Robert Hue  
Annie  
Jarraud-Vergnolle

Nicolas About  
Nicolas Alfonsi  
Jean-Paul Amoudry  
Philippe Arnaud  
Jean Arthuis  
Denis Badré  
Jean-Michel Baylet  
Claude Biwer  
Didier Borotra  
André Boyer  
Jean Boyer  
Michel Charasse  
Yvon Collin  
Gérard Delfau

Charles Josselin  
Alain Journet  
Bariza Khiari  
Yves Krattinger  
Philippe Labeyrie  
Serge Lagauche  
Alain Lambert  
Serge Larcher  
André Lardeux  
Gérard Le Cam  
Raymonde Le Texier  
Alain Le Vern  
André Lejeune  
Louis Le Pensec  
Claude Lise  
Roger Madec  
Philippe Madrelle  
Jacques Mahéas  
François Marc  
Jean-Pierre Masseret  
Marc Massion  
Jean Louis Masson  
Josiane  
Mathon-Poinat  
Pierre Mauroy  
Jean-Luc Mélenchon  
Louis Mermaz  
Jean-Pierre Michel  
Gérard Miquel  
Michel Moreigne  
Jacques Muller  
Jean-Marc Pastor  
Daniel Percheron  
Jean-Claude

#### Abstentions

Marcel Deneux  
Yves Détraigne  
Muguette Dini  
Daniel Dubois  
Jean-Léonce Dupont  
Pierre Fauchon  
Françoise Férat  
François Fortassin  
Christian Gaudin  
Adrien Giraud  
Nathalie Goulet  
Jacqueline Gourault  
Jean-Jacques Jégou  
Joseph Kergeris

Peyronnet  
Jean-François Picheral  
Bernard Piras  
Jean-Pierre Plancade  
Gisèle Printz  
Marcel Rainaud  
Jack Ralite  
Daniel Raoul  
Paul Raoult  
Daniel Reiner  
Ivan Renar  
Thierry Repentin  
Bruno Retailleau  
Roland Ries  
Gérard Roujas  
André Rouvière  
Michèle  
San Vicente-Baudrin  
Claude Saunier  
Patricia Schillinger  
Michel Sergent  
Jacques Siffre  
René-Pierre Signé  
Jean-Pierre Sueur  
Simon Sutour  
Catherine Tasca  
Odette Terrade  
Michel Teston  
Jean-Marc Todeschini  
Robert Tropeano  
André Vantomme  
Bernard Vera  
Jean-François Voguet  
Dominique Voynet  
Richard Yung

Jean-Claude Merceron  
Michel Mercier  
Catherine  
Morin-Desailly  
Philippe Nogrix  
Anne-Marie Payet  
Yves Pozzo di Borgo  
Daniel Soulage  
André Vallet  
Jean-Marie  
Vanlerenberghe  
François Vendasi  
François Zocchetto

#### N'a pas pris part au vote

François Gerbaud

#### N'a pas pris part au vote

Christian Poncelet, président du Sénat.

Les nombres annoncés en séance ont été reconnus, après vérification, conformes à la liste de scrutin ci-dessus.

(\*) Au cours de la séance du 25 juin 2008, MM. Philippe Adnot et Philippe Dominati ont indiqué qu'ils avaient souhaité s'abstenir.













## ABONNEMENTS

NUMÉROS d'édition	TITRES	TARIF abonnement France (*)
		Euros
	<b>DÉBATS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE :</b>	
<b>03</b>	Compte rendu..... 1 an	<b>155,70</b>
<b>33</b>	Questions..... 1 an	<b>108,00</b>
<b>83</b>	Table compte rendu..... 1 an	<b>26,60</b>
	<b>DÉBATS DU SÉNAT :</b>	
<b>05</b>	Compte rendu..... 1 an	<b>139,30</b>
<b>35</b>	Questions..... 1 an	<b>78,20</b>
<b>85</b>	Table compte rendu..... 1 an	<b>23,50</b>
<b>95</b>	Table questions..... 1 an	<b>16,40</b>
	<b>DOCUMENTS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE :</b>	
<b>07</b>	Série ordinaire..... 1 an	<b>813,10</b>
<b>27</b>	Série budgétaire..... 1 an	<b>116,10</b>
	<b>DOCUMENTS DU SÉNAT :</b>	
<b>09</b>	Un an.....	<b>787,10</b>

**En cas de changement d'adresse, joindre une bande d'envoi à votre demande**

Tout paiement à la commande facilitera son exécution

Pour expédition par voie aérienne (outre-mer) ou pour l'étranger, paiement d'un supplément modulé selon la zone de destination

(\*) Arrêté du 28 décembre 2007 publié au *Journal officiel* du 30 décembre 2007

---

Direction, rédaction et administration : Journaux officiels, 26, rue Desaix, 75727 Paris Cedex 15  
Standard : **01-40-58-75-00** – Renseignements documentaires : **01-40-58-79-79** – Télécopie abonnement : **01-40-58-77-57**

---

**Prix du numéro : 2,20 €**