

# COMPTE RENDU ANALYTIQUE OFFICIEL

**Mardi 24 juin 2008**

MODERNISATION DES INSTITUTIONS DE LA V<sup>e</sup> RÉPUBLIQUE (Suite)

## SOMMAIRE

<b>MODERNISATION DES INSTITUTIONS DE LA VE RÉPUBLIQUE (Suite).....</b>	<b>1</b>
<b><i>Discussion des articles (Suite)</i></b>	<b>1</b>
Article 22	1
Article additionnel	7
Article 23	9
Article 23 bis	16
Article 24	16
Articles additionnels	20
Article 25	26
Articles additionnels	30
Article 26	31
Article 27	34
Article additionnel	34
Article 28	35
<b>CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS .....</b>	<b>37</b>
<b>MODERNISATION DES INSTITUTIONS DE LA VE RÉPUBLIQUE (Suite).....</b>	<b>38</b>
Article 28 (Suite)	38
Articles additionnels	49
Article 28 bis	51
Article 29	51
Article 30	52
Article 30 bis	52
Article 30 ter	52
Article additionnel	52
Article 30 quater	52
Articles additionnels	53
Article 31	54
Articles additionnels	58
Article 32	60
Article additionnel	62
Article 34	64
Article 35	66
<b><i>Explications de vote</i></b>	<b>67</b>

## SÉANCE du mardi 24 juin 2008

98<sup>e</sup> séance de la session ordinaire 2007-2008

PRÉSIDENTE DE M. ROLAND DU LUART,  
VICE-PRÉSIDENT

*La séance est ouverte à 10 h 5.*

*Le procès-verbal de la précédente séance, constitué par le compte rendu analytique, est adopté sous les réserves d'usage.*

### Modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République (Suite)

**M. le président.** – L'ordre du jour appelle la suite de la discussion du projet de loi constitutionnelle, modifié par l'Assemblée nationale, de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République. Nous reprenons la discussion à l'article 22.

#### Discussion des articles (Suite)

#### 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.** – Amendement n°123 rectifié, présenté par M. Hyst, au nom de la commission des lois.

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. »*

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur de la commission des lois.** – Il s'agit d'un article très important. La commission des lois a examiné avec beaucoup d'attention la rédaction proposée par l'Assemblée nationale, en tenant compte des observations des présidents des groupes et des autres commissions permanentes. Nous formulons trois principales réserves à l'égard du texte actuel : il est trop complexe, et les nombreuses exceptions aux compétences de la Conférence des Présidents interdisent de mesurer réellement la portée des nouvelles prérogatives du Parlement ; il est excessivement rigide, en réservant au contrôle de l'action gouvernementale une semaine sur deux parmi celles dont le Parlement fixe lui-même l'ordre du jour ; il offre des garanties très insuffisantes, car il laisse 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 auraient non seulement pour effet de réduire le nombre de textes ou de débats que les assemblées pourraient inscrire à l'ordre du jour de leur propre initiative mais aussi de limiter leur capacité de planifier à l'avance leurs travaux.

Il serait préférable de mettre en place un dispositif qui garantisse au Parlement un certain nombre de semaines de séance, par exemple une semaine sur trois. Selon l'amendement proposé par votre commission, les assemblées se verraient reconnaître une compétence de principe pour déterminer l'ordre du

jour. Au cours de la session ordinaire, deux semaines sur trois seraient réservées par priorité à l'examen des textes et aux débats dont le Gouvernement demande l'inscription à l'ordre du jour, dans l'ordre fixé par lui, et selon un programme déterminé après consultation des deux assemblées. Un jour de séance par mois serait réservé à un ordre du jour arrêté par la Conférence des Présidents des « groupes d'opposition » et des « groupes minoritaires » de l'assemblée intéressée. 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, au moins une séance par semaine, y compris pendant les sessions extraordinaires, serait réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement.

Ce dispositif a trois avantages. Il apporte d'abord une plus grande sécurité : un nombre de semaines de séance est garanti au Parlement sans risque d'empiètement de la part du Gouvernement. Il permet ensuite une plus grande lisibilité : le nombre de semaines revenant aux assemblées et au Gouvernement est connu par avance, et la notion de programme législatif établi par le Gouvernement est introduite dans la Constitution. Il ménage enfin une certaine souplesse : le nombre de semaines réservées au Parlement et au Gouvernement pourrait être globalisé sur toute la durée de la session ; et il appartiendrait au Parlement de déterminer, au sein de l'ordre du jour qui lui est réservé, la part des travaux législatifs et celle des travaux de contrôle.

**M. le président** – Sous-amendement n°517 à l'amendement n° 123 rectifié de M. Hyst, au nom de la commission des lois, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC.

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...

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat** – Par cet amendement, nous proposons de renforcer l'initiative parlementaire des groupes d'opposition. Le projet de loi, dans sa grande générosité démocratique, propose de leur concéder quelques heures de plus par mois. Actuellement il existe une journée réservée à l'ordre du jour fixé par les assemblées, répartie entre tous les groupes à la proportionnelle. Le projet de loi augmente sensiblement la part qui revient à l'initiative de la majorité de chaque assemblée, mais l'amélioration du statut des groupes d'opposition est dérisoire ; la proposition de M. le rapporteur n'y change pas grand-chose. (*M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur, proteste*) L'organisation prévue par le projet -je rejoins ici M. Hyst- est complexe, irréaliste et rigide ; elle offre au Parlement des garanties très insuffisantes. Le manque de clarté du texte dissimule un objectif patent, qui est de limiter le débat législatif et les droits de l'opposition. Combien de jours seront 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 textes de loi ? Rien n'indique dans votre amendement, monsieur le rapporteur, que le Sénat consacrera plus de deux semaines au travail législatif. Il semble plutôt que vous limitiez celui-ci à trois semaines par mois, dont une facultative.

Quoi qu'il en soit, nous estimons nécessaire de porter à trois le nombre de jours par mois consacrés à l'initiative parlementaire : c'est l'objectif de ce sous-amendement.

**M. le président** – Sous-amendement n°297 rectifié à l'amendement n°123 rectifié de M. Hyst, au nom de la commission des lois, présenté par M. Mercier et les membres du groupe UC-UDF.

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.

**M. Pierre Fauchon** – Ce sous-amendement est inspiré par le souci de préserver les droits des groupes qui ne déclarent appartenir ni à la majorité, ni à l'opposition. Nous avons donc élaboré cette nouvelle rédaction, mais celle que M. le rapporteur vient de proposer dans son amendement rectifié me paraît satisfaisante. Personnellement, je ne voyais aucune objection à la rédaction originale, mais j'étais moi-même minoritaire au sein de mon groupe... Nous sommes donc parvenus à un consensus, qui n'est pas parfait, mais qui a la perfection de tous les consensus. D'ailleurs j'espère bien que nous serons un jour majoritaires ! Mais je ne suis pas sûr de voir cette terre promise... (*Sourires*)

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat** – Qu'en pense M. Mercier ?

**M. le président** – Sous-amendement n°515 à l'amendement n°123 rectifié de M. Hyst, au nom de la commission des lois, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC.

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

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Depuis des semaines, on nous annonce une véritable révolution en faveur des droits du Parlement ; et M. Karoutchi affirmait récemment que l'article 22 sur les règles de fixation de l'ordre du jour parlementaire était au cœur de cette révolution. Mais il n'est pas là ce matin...

**M. Bernard Frimat.** – Il doit être en train de faire la révolution !

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Le rapport de M. Hyst montre que le projet de loi offre des garanties très insuffisantes, et qu'il laisse à l'exécutif de nombreuses possibilités d'empiètement sur l'ordre du jour réservé au Parlement. M. le Rapporteur écrit que les prérogatives reconnues au Gouvernement limitent la capacité des assemblées à planifier à l'avance leur ordre du jour. Nous estimons que le Parlement a un droit de regard sur l'organisation des débats au sujet des projets de loi dont le Gouvernement demande l'inscription à l'ordre du jour. Le Parlement doit pouvoir s'opposer à telle ou telle priorité demandée. Dans le projet de loi comme dans la proposition de M. Hyst, les seules précisions concernent l'ordre du jour gouvernemental ; nous estimons qu'il faut apporter plus de souplesse au système prévu.

**M. le président.** – Sous-amendement n°516 à l'amendement n°123 rectifié de M. Hyst, au nom de la commission des lois, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC.

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

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Ce sous-amendement tend à revenir sur une disposition ajoutée par l'Assemblée nationale. Le projet de loi, comme l'amendement de M. Hyst, prévoit deux semaines d'ordre du jour gouvernemental, mais il y inclut les débats. Cela nous paraît inquiétant, vu l'évolution globale qui se dessine : moins de séances publiques, plus de travail en commission. Le Gouvernement a annoncé son intention de multiplier les débats non législatifs sur les sujets les plus divers. A terme, ces débats pourraient constituer l'essentiel de nos travaux ; le Parlement deviendrait une chambre de débats aux conséquences limitées. Il s'agit d'une dérive antidémocratique, d'un affaiblissement du Parlement politique. Nous proposons donc que les deux semaines de séances évoquées au troisième alinéa ne comprennent pas de débats fourre-tout, sans portée politique réelle.

*L'amendement n°323 n'est pas défendu, non plus que l'amendement n°324.*

**M. le président.** – Sous-amendement n°507 à l'amendement n°123 rectifié de M. Hyst, au nom de la commission des lois, présenté par M. Cointat.

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. »

**M. Christian Cointat.** – Ce sous-amendement touche directement et concrètement aux pouvoirs du Parlement. L'article 39 de la Constitution stipule que « l'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement ». « Concurrence » est un mot fort : il place les deux acteurs sur un pied d'égalité. Or, si les projets de lois suivent au Parlement un cours normal, il en va différemment pour les propositions de loi.

Elles ont tendance à dormir dans l'Assemblée dont elles sont issues.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Aïe !

**M. Christian Cointat.** – Les grands principes énoncés dans la Constitution ont pourtant vocation à être appliqués concrètement ! Le bicamérisme nécessite une unité du Parlement, une coordination et une cohérence dans l'action des deux chambres.

On renforce les pouvoirs du Parlement, certes, mais encore faut-il que ce qui existe déjà dans la Constitution soit appliqué ! Cette réforme va réduire les possibilités pour le Gouvernement d'inscrire les propositions de loi à l'ordre du jour de l'autre assemblée : il sera trop préoccupé par ses propres textes !

Les plus beaux poèmes sont ceux qui ne sont pas encore écrits, dit le poète. Que les plus belles lois soient bien celles que nous avons votées ! (*M. Charles Revet applaudit*)

**M. le président.** – Amendement n°218, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC.

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. »

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Si l'on donne un statut constitutionnel à la Conférence des Présidents, il faut en démocratiser la composition. Le rapport de force actuel est déformé par l'amplification du fait majoritaire. Nous voulons une représentation proportionnelle de la majorité et de l'opposition ; la Conférence doit être le lieu du débat politique entre les groupes, non de la rivalité entre commissions ! C'est le Président de la République, véritable chef de la

majorité, qui pilotera en réalité la Conférence, d'autant que tout est fait pour que le Sénat demeure de la même couleur...

Il faut aussi démocratiser le fonctionnement de cette instance en instituant la transparence de ses débats.

**M. le président.** – Amendement n°412, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC.

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

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Je l'ai défendu en présentant mes sous-amendements à l'amendement n°123 rectifié.

**M. le président.** – Amendement n°219, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC.

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

et aux débats

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Même chose.

**M. le président.** – Amendement n°221, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC.

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

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Cette proposition devrait être soutenue par les petits groupes ; je sais que M. Mercier y tient beaucoup.

Le Parlement doit siéger quatre semaines sur quatre en séance publique. Nous refusons la tentation du travail en commission, la généralisation de la procédure d'examen simplifié et la multiplication des votes sans débat. Si deux semaines sont consacrées à l'initiative gouvernementale, deux semaines doivent être consacrées à l'initiative parlementaire. Sinon, le

partage de l'ordre du jour n'est qu'un miroir aux alouettes.

**M. Bernard Frimat.** – Elle est petite, l'alouette...

**M. Michel Charasse.** – Il y des gens qui ont été élus pour gouverner.

**M. le président.** – Amendement n°220, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC.

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

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Cet ajout de l'Assemblée nationale, qui prévoit qu'une semaine par mois est réservée au contrôle, a été présenté par M. Copé comme un grand acquis pour le Parlement. Mais la force du Parlement, c'est le pouvoir législatif. Le projet de loi constitutionnel vise en réalité à détourner le Parlement de sa mission première.

*Les amendements n°s 27 rectifié et 29 rectifié sont retirés.*

**M. le président.** – Amendement n°482, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

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

**M. Bernard Frimat.** – Si vous avez trouvé une définition juridique de l'état de siège, pourriez-vous nous en faire profiter ?

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

*L'amendement n°51 rectifié est retiré.*

**M. le président.** – Amendement n°481, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

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.

**M. Bernard Frimat.** – La situation est idyllique : nous ne pouvons que renforcer les droits du Parlement, aujourd'hui réduits à leur plus simple expression : une séance d'initiative parlementaire par mois, dont nous avons mesuré toutes les limites au Sénat, même si l'opposition a conquis de haute lutte la liberté de pouvoir, quatre fois par an, défendre un texte -du moins au cours de la discussion générale !

Comme l'a souligné le rapporteur, le Gouvernement invente toute une série de dérogations pour limiter le temps réservé à l'initiative parlementaire. Je regrette toutefois que l'amendement de la commission

supprime la semaine de contrôle en tant que telle : c'est un temps important.

Nous souhaitons que la semaine du Parlement soit répartie à la proportionnelle des groupes, et qu'on ne se contente pas d'octroyer une journée à l'opposition. Je doute que l'on crée de nouveaux droits pour le Parlement ; en tout état de cause, cette réforme a peu de chances d'être votée, donc notre liberté de parole est totale !

Tous les groupes doivent avoir des droits.

**M. le président.** – Amendement n°222 rectifié *bis*, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC.

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

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Précision. Sans doute est-ce une erreur de l'Assemblée nationale ?

*L'amendement n°88 rectifié est retiré.*

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Défavorable au sous-amendement n°517, qui rompt l'équilibre trouvé par la commission. Le sous-amendement n°297 rectifié est satisfait par l'amendement rectifié de la commission : retrait ?

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

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Le Gouvernement doit pouvoir déterminer l'ordre d'examen des textes : défavorable au sous-amendement n°515, ainsi qu'au sous-amendement n°516.

Je souscris aux arguments de M. Cointat : l'initiative parlementaire ne doit pas se limiter à une seule assemblée. Favorable au sous-amendement n°507.

Défavorable à l'amendement n°218 : l'organisation de la Conférence de Présidents ne relève pas du niveau constitutionnel.

L'avis de la commission est défavorable à l'amendement 412 comme il l'a été au sous-amendement 515, et au 219 comme il l'a été au 516. L'amendement 221 est contraire à l'équilibre souhaité par la commission ; les 220 et 482 sont satisfaits par le 123 rectifié. Je comprends les auteurs du 481, mais je préfère une semaine d'initiative et de contrôle garantie à une semaine de contrôle incertaine.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Pourquoi pas les deux ?

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Que devient en outre, avec cet amendement, l'initiative des

commissions, qui bien souvent transcende les clivages partisans ? Songez à notre proposition de loi sur la législation funéraire, qui attend toujours d'être examinée par l'Assemblée nationale, ou à la réforme de la prescription en matière civile qui, elle, a abouti. J'ajoute que réserver une journée à l'initiative des groupes minoritaires est déjà un progrès. Défavorable au 481. Même avis au 222 rectifié *bis*.

**Mme Rachida Dati, Garde des sceaux, ministre de la justice.** – La rédaction de l'amendement 123 rectifié est intéressante, qui simplifie la rédaction. Mais son dispositif conduirait le Gouvernement, chaque automne, à cause des projet de loi de finances et projet de loi de financement de la sécurité sociale, à consommer l'essentiel de son « crédit », tandis que le Parlement déciderait au printemps de l'essentiel de l'ordre du jour ; le Gouvernement pourrait alors ne plus être en mesure d'inscrire à cette période les textes qu'il jugerait indispensables. Programmer les séquences d'ordre du jour sur neuf mois risque de plus d'être compliqué, voire impossible -même si je conviens qu'une meilleure programmation serait utile. Pour toutes ces raisons d'ordre pratique, je souhaite qu'on en reste à la rédaction de l'Assemblée nationale, quitte à l'améliorer pendant la navette.

Avis défavorable aux sous-amendements 517, 515 et 516. Le sous-amendement 507 rejoint les préoccupations du Gouvernement, mais son objectif sera difficile à atteindre en l'absence de sanction. Nous avons récemment inscrit à l'ordre du jour d'une Chambre plusieurs textes votés à l'initiative de l'autre -tarifs du gaz et de l'électricité, sécurité des manèges, transports scolaires en Ile-de-France. Il est plus sage d'en rester à la rédaction de l'Assemblée nationale.

Avis défavorable au 218, l'intérêt de rendre publics les travaux de la Conférence des Présidents, où tous les groupes sont représentés, paraissant limité, voire contreproductif.

Même avis aux 412, 219, 221, et 220. L'état de crise n'est pas si difficile à définir : les textes concernés seraient relatifs à l'état d'urgence et à l'état de siège. Avis défavorable au 482. Même avis aux 481 et 222 rectifié.

*Le sous-amendement n°517 n'est pas adopté, non plus que les sous-amendements n°515 et 516.*

**M. Christian Cointat.** – Je comprends les arguments de Mme la Garde des sceaux sur le sous-amendement 507. Mais nous touchons là aux droits du Parlement, qui sont inscrits dans la Constitution mais ne sont pas respectés. Il est de l'intérêt des deux assemblées de se mettre d'accord sur le sujet. Je maintiens ma proposition.

**M. Jean-René Lecerf.** – Je soutiens le sous-amendement. L'exemple de la proposition de loi sur la législation funéraire de M. Sueur, que j'ai rapportée, est très parlant. Nous l'avons adoptée à l'unanimité, sous votre présidence, monsieur le Président, en juin

2006 ; il a fallu que le président de notre commission des lois se fâche pour que l'Assemblée nationale s'en préoccupe, qu'un rapporteur soit nommé et un rapport rendu. Mais depuis, plus rien ! Le sujet est pourtant d'actualité, comme en témoigne un arrêt récent de la Cour de cassation sur la mort périnatale.

Le droit d'initiative du Parlement doit être effectif. Le dispositif du sous-amendement n'est assorti d'aucune sanction ? Il en va de même, par exemple, pour les manquements aux articles 11 et 16 de la Constitution. (*M. Christian Cointat applaudit*)

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Parlement et Gouvernement ont tous deux le droit de proposer des textes. Mais il est souvent très difficile de faire inscrire à l'ordre du jour d'une assemblée un texte voté, même à l'unanimité, à l'initiative de l'autre. Quand c'est le cas, on a le sentiment qu'on nous fait une fleur. La proposition de M. Cointat est salubre, qui nous donnerait une sorte de droit de suite.

*Le sous-amendement n°507 est adopté.*

**M. Jean-Pierre Sueur.** – L'amendement doit être examiné de près -comme tous ceux que propose le rapporteur... Une séance par mois réservée à l'initiative des groupes de l'opposition et minoritaires : c'est bien peu, même s'il y a une amélioration -un doublement du temps- par rapport à notre triste sort actuel.

**M. Michel Sergent.** – Une aumône !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Les dispositions ne sont pas à la hauteur des ambitions que vous affichez. Vous avez du reste démontré hier que vous ne voulez pas réellement venir à bout de ce fléau que représente la généralisation du recours à la procédure d'urgence.

Une semaine réservée à l'initiative parlementaire, avec un temps réparti entre les groupes en fonction de leur importance, voilà la solution de bon sens, la solution équitable. Pourquoi un seul misérable jour ? L'amendement n'ajoute rien au triste statut actuel de l'opposition et il supprime la semaine d'initiative parlementaire qui figure dans le texte du Gouvernement et dans celui adopté par l'Assemblée nationale.

D'accord pour organiser des séances de questions d'actualité pendant les sessions extraordinaires. Mais la semaine consacrée au contrôle, pourtant bienvenue, disparaît !

Peu de choses changent. Vous prononcez sur la révision constitutionnelle des discours emphatiques...

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

**M. Jean-Pierre Sueur.** – ... mais la réalité demeure loin en deçà.

**M. Michel Charasse.** – L'analyse de l'amendement n°123 rectifié est difficile. Ce mélange de semaines et de jours complique tout. Une semaine peut-elle avoir sept jours ? En effet, si vous limitez par trop ses

marges de manœuvre, le Gouvernement nous fera siéger aussi le samedi, le dimanche et le lundi ! Je profiterai de la navette pour faire mes calculs.

Et lorsque le nombre de vingt-huit semaines sera dépassé, le Premier ministre, qui seul peut demander la tenue de séances supplémentaires, accédera-t-il au souhait du Parlement -pour se faire embêter par des propositions de loi en pagaille ? Je ne crois pas qu'il soit obligé de satisfaire la demande du Parlement.

L'état de crise n'est pas défini.

**M. Bernard Frimat.** – Si, il l'est.

**M. Michel Charasse.** – Pas dans la Constitution. Un « état qui exige des mesures d'urgence » : c'est un peu court ! *Quid* des mesures pour prévenir la crise ? Il conviendra durant la navette d'affiner cette notion. La crise est toujours brutale, imprévisible, donc indéfinissable par avance.

Partage du temps, initiative : l'opposition y a droit mais ne peut exiger un cinquante-cinquante ! Elle a perdu les élections, qu'elle laisse la majorité gouverner, d'autant qu'elle n'a pas quelque chose de nouveau à proposer chaque jour ! (*« Bonne conclusion ! » à droite*)

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

**M. Jean-Pierre Raffarin.** – Du dimanche matin ! (*« Après la messe ! » sur divers bancs*)

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Exactement !

La propagande a laissé croire que le Parlement allait gagner des pouvoirs et M. Karoutchi a parlé de propositions révolutionnaires. Ce partage de l'ordre du jour est une chose formidable ! Pour moi, le partage, c'est cinquante-cinquante. Or mon groupe a aujourd'hui une journée par an d'initiative législative, il en aura désormais une et... un quart !

**M. Michel Sergent.** – Une et demi.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – En outre, les propositions seront très encadrées, elles ne devront pas être trop longues, pour être examinées dans les temps -le débat s'arrêtera il est vrai après la discussion générale...

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

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Partage de l'ordre du jour, droits de l'opposition : on en est loin ! Vous refusez aussi une Conférence des Présidents réellement représentative. Mme la ministre ne m'a pas comprise : évidemment que « les groupes sont représentés » ! L'opposition siègera à la Conférence des Présidents... avec quatre représentants, soit 25 % de la Conférence, alors qu'elle représente 40 % de l'assemblée. De 40 % à 25 %...

**M. Jean-Pierre Bel.** – Même pas : 22 % !



**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Le Gouvernement va un peu fort. Qu'il cesse au moins de prétendre qu'il revalorise le rôle du Parlement et singulièrement de l'opposition. (*Applaudissements à gauche*)

**M. Bernard Frimat.** – Les groupes parlementaires sont « tous représentés » à la Conférence des Présidents : une chance, un miracle ! (*Rires à gauche*)

Sur l'état de crise, M. Charasse a mal écouté...

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

**M. Bernard Frimat.** – ...car Mme la ministre nous a enfin répondu et donné une définition : il s'agit de l'état d'urgence et l'état de siège. Les événements de mai 1968 ne furent donc pas une crise. La définition est très restrictive ! Pourquoi ne pas vous référer tout simplement à ces deux cas, urgence et siège ? L'amendement du rapporteur est intéressant mais fait disparaître le contrôle et réduit, au sein des droits nouveaux, la place de l'opposition. Le partage se fait non entre le Gouvernement et le Parlement mais entre le Gouvernement et sa majorité.

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

**M. Jean-Pierre Bel.** – Président de groupe depuis peu, j'ai été surpris de découvrir la composition de la Conférence des Présidents, que j'imaginai être un haut lieu de la régulation démocratique du Sénat. Or, en sont membres les présidents des six commissions permanentes, le rapporteur général du budget, le président de la délégation européenne et les vice-présidents du Sénat. L'opposition ne représente que 20 % des participants. Nos propositions de loi sont systématiquement balayées au motif qu'elles doivent faire l'objet d'un premier travail en commission pour juger de leur intérêt.

Si la réforme consiste à donner un pouvoir absolu à la Conférence des Présidents au prétexte que l'opposition y est représentée, nous sommes face à un marché de dupes, à un trompe-l'œil qui n'augmentera pas les pouvoirs de l'opposition. Le comité Balladur proposait d'accompagner la réforme d'une charte de l'opposition. Or, celle-ci dispose de droits réels à l'Assemblée nationale, mais pas au Sénat. Cette situation doit évoluer sur bien des points -sans parler de la présidence de la commission des finances, que nous n'avons jamais évoquée.

Madame la ministre, monsieur le ministre, la Conférence des Présidents ne peut être présentée comme le symbole de l'accroissement de la démocratie parlementaire. (*Applaudissements à gauche*)

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Monsieur Charasse, mon amendement s'appliquerait sans préjudice des dispositions de l'article 28. Dans le

cadre d'une session de cent-vingt jours, une semaine sur trois serait réservée au contrôle, à l'évaluation et à la législation.

**M. Michel Charasse.** – Cela peut être une semaine de sept jours ?

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Tout à fait, cela se produit parfois pendant le budget.

Je partage votre préoccupation : il faut permettre au Gouvernement de proposer des textes destinés à l'exécution de son programme, surtout en début de législature. On aurait pu garder le système actuel ou opter pour celui de l'Assemblée nationale, qui prévoit deux semaines sur quatre, mais je préfère une semaine sur trois.

Pour ce qui est des droits de l'opposition, actuellement un jour par mois seulement est réservé à l'initiative parlementaire, émanant de tous les groupes. Demain, l'opposition et les groupes minoritaires disposeront d'un jour par mois pour eux seuls. Il y a donc une amélioration. (*M. Jean-Pierre Bel le conteste*)

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

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

Je rappelle que certaines missions d'information, telle celle sur la législation funéraire, ont abouti à une proposition de loi. Il s'agit d'un texte émanant d'un groupe de travail du Parlement, sans distinction entre l'opposition et la majorité.

Mon amendement est-il si restrictif pour les droits du Parlement ? Le Gouvernement n'y est pas favorable, il préfère le dispositif voté par l'Assemblée nationale. Cela devrait faire réfléchir...

**M. Hugues Portelli.** – Nous ne devons pas raisonner comme si nous avions une vocation éternelle à être majoritaire ou minoritaire. Nous pouvons devenir minoritaires, et l'opposition majoritaire. (*On en doute sur les bancs communistes*) Nous devons donc réfléchir à l'application des textes en ce sens.

*L'amendement n°123 rectifié est adopté et devient l'article 22.*

*Les amendements n°s 218, 412, 219, 221, 220, 482, 481 et 222 rectifié bis deviennent sans objet.*

#### **Article additionnel**

**M. le président.** – Amendement n°223, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC.

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. »

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Nous voulons inscrire dans la Constitution un véritable droit d'initiative législative pour les citoyens. Le référendum que vous nous proposez est en fait un référendum d'initiative parlementaire soutenu par des citoyens. En outre, il doit être signé par un nombre de parlementaires plus important que soixante députés ou sénateurs, puisque le minimum exigé est d'un cinquième d'entre eux.

Le vote de la loi n'appartient qu'au peuple, par référendum ou par ses représentants. Mais un certain nombre d'électeurs -un million, par exemple- doit pouvoir proposer une loi respectant les droits et principes politiques, économiques et sociaux fondamentaux ayant valeur constitutionnelle. L'Assemblée nationale devrait obligatoirement examiner une telle proposition.

Nous voulons donner un contenu à la souveraineté populaire en développant toutes les formes directes de participation individuelle et collective des citoyens à la vie politique et institutionnelle. Nous ne sous-estimons pas la puissance des verrous institutionnels et des pratiques qui la contraignent, mais il est temps que les législateurs innovent. Le droit d'initiative législative participe de la démocratie participative.

**M. Jean-Jacques Hyst,** *rapporteur.* – A un autre moment, vous ne vouliez pas que les propositions de loi soient soumises au Conseil d'État, là vous le souhaitez ?

Cette proposition serait redondante avec le référendum prévu par l'article 3 *bis*, que nous avons adopté. Il n'est pas nécessaire d'inscrire ce droit dans la Constitution alors que les règles relatives au droit de pétition devant les assemblées parlementaires et devant les assemblées locales sont clairement définies.

**M. Roger Karoutchi,** *secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement.* – Même avis.

**Mme Alima Boumediene-Thiery.** – Ce type d'initiative, appelé droit de pétition dans les forums sociaux, était prévu par la Constitution européenne proposée en 2005, rédigée par un groupe présidé par Valéry Giscard d'Estaing et dont le texte a été adopté par la majorité des parlementaires. Pourquoi cette proposition ne serait-elle plus valable aujourd'hui ?

*L'amendement n°223 n'est pas adopté.*

**M. le président.** – Amendement n°224, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC.

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 ».

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Pour qu'une motion de censure soit recevable, elle doit être signée par un dixième au moins des députés. Les groupes parlementaires d'opposition sont évincés de cette procédure et ne peuvent que se rallier à la motion déposée par un autre groupe.

Nous souhaitons leur donner la possibilité de déposer une motion de censure. Selon le Premier ministre : « 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. » Si vous souhaitez accorder des droits au Parlement et à l'opposition, il faut donner aux groupes parlementaires accès à l'ensemble des procédures prévues par la Constitution.

Respecter et faire vivre le pluralisme suppose que tous les groupes existent réellement, au travers de droits nouveaux et concrets.

**M. Jean-Jacques Hyst,** *rapporteur.* – Nous ferons plus tard des propositions sur les groupes minoritaires mais, pour la motion de censure le chiffre d'un dixième des députés nous paraît convenable.

**M. Roger Karoutchi,** *secrétaire d'État.* – Même avis négatif : 58 députés, ce n'est pas une exigence extrême. La signature d'une motion de censure relève de la responsabilité personnelle de chaque député, pas des groupes. (*Mme Nicole Borvo Cohen-Seat s'esclaffe*)

**M. Pierre Fauchon.** – Moi, je suis favorable à cet amendement. A partir du moment où les députés sont organisés en groupes, c'est aux groupes qu'il revient de déposer une motion de censure. Ces calculs de pourcentage n'ont pas de sens politique.

**M. Michel Charasse.** – Pour que je vote cet amendement, il faudrait que les règles de calibrage des groupes soient plus rigoureuses et plus logiques. Vous savez bien que, si une formation a de mauvais résultats électoraux, on change aussitôt les règles de constitution des groupes. Vous imaginez des groupes de dix ou de cinq membres qui pourraient déposer des motions de censure !

Ou alors, il faudrait constitutionnaliser les effectifs des groupes. Auquel cas, le groupe communiste et celui auquel j'appartiens désormais pourraient avoir des difficultés.

La règle des 10 % s'applique déjà dans d'autres domaines, et pendant des temps difficiles, comme après juin 1968 et après mars 1993, elle n'a nullement empêché la gauche de déposer des motions de

censure. Je parle, bien sûr, dans le cadre du 49-2, puisque, dans le cadre du 49-3, plus la majorité est grande, plus elle embête son propre gouvernement qui doit recourir à cet article, ce qui fait autant de motions de censure automatiques ! (*Rires*)

*L'amendement n°224 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. Nicolas Alfonsi.** – J'ai déposé un amendement, et M. Baylet aussi, qui ne va pas dans le même sens. Vous voyez que nous avons des sous-sensibilités ! Je souhaite, pour ma part, que le 49-3 soit pleinement rétabli. Il n'est ni de droite ni de gauche ; il a simplement pour objet de contraindre les majorités rétives. M. Balladur a exposé devant la commission des lois, d'après un relevé purement comptable, que la modification proposée ne faisait pas problème. Cette affirmation doit être nuancée. L'usage du 49-3 a subi des variations en accordéon ; il a surtout été important sous les gouvernements Barre et Rocard. Aujourd'hui, on semble parier que l'inversion du calendrier électoral aura pour effet de rendre cette procédure inutile. Mais imaginez que le Président de la République n'ait pas accompli tout son programme en 2012, qu'il veuille se représenter et qu'une dose de proportionnelle ait été introduite : la majorité pourrait être réduite. Comment le Gouvernement ferait-il sans 49-3 ? C'est leurrer l'opinion que lui faire croire que cet article serait de droite ou de gauche.

L'habileté du président Hiest est grande. Il parvient à pulvériser sans le dire le texte de l'Assemblée nationale mais je vous demande de voter mon amendement.

**M. Bernard Frimat.** – Je suis, une fois n'est pas coutume, en total désaccord avec M. Alfonsi. M. Jospin a montré que l'on pouvait gouverner cinq ans sans une seule fois recourir au 49-3. Quand M. de Villepin s'en est servi, ce fut pour imposer le CPE. On a vu comment cette contrainte a amené le Parlement à accepter une loi que le Président de la République a aussitôt jugée inapplicable.

L'article 49-3 est symbolique de ce « parlementarisme rationalisé » qui est pour nous un parlementarisme diminué. Il a été créé à une époque où l'on sortait de l'instabilité permanente mais il ne se

justifie plus. Le rétablir, c'est dire « pas de droits nouveaux pour le Parlement ». Je reconnais toute l'habileté du président Hiest : consulter la Conférence des Présidents de l'Assemblée nationale, c'est la moindre des choses !

Nous sommes pour un 49-3 limité aux projet de loi de finances et aux projet de loi de financement de la sécurité sociale. (*Applaudissements sur les bancs socialistes*)

**M. Michel Charasse.** – Le régime parlementaire est fondé sur la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement, donc sur la faculté pour celui-ci de mettre en cause cette responsabilité. Ce régime exige une loyauté absolue entre le Gouvernement et l'Assemblée. Le drame de la IV<sup>e</sup> République, c'est que ces hommes et ces femmes qui avaient été courageux dans les maquis et dans la Résistance, et qui ont ensuite largement peuplé l'Assemblée nationale, n'aient pas eu le courage d'y renverser en bonne et due forme les gouvernements qui ne leur plaisaient pas. Le Gouvernement tombait pour un ordre du jour refusé, pour un sous-amendement repoussé, pour un simple article de loi ! C'est le gouvernement de Guy Mollet, de Front républicain, qui a tenu le plus longtemps à ce régime, à partir de 1956, mais il a succombé lui aussi dans de telles conditions. La seule dissolution sous la IV<sup>e</sup> République est intervenue quand Edgar Faure a réalisé que le Gouvernement avait été renversé deux fois dans les conditions requises par la Constitution pour qu'une dissolution soit possible. Mais c'est l'exception, qui confirme la règle de gouvernements renversés sans dissolution possible.

C'est donc le socialiste Guy Mollet, ministre d'État dans le Gouvernement du général de Gaulle, après des années de lutte pour conduire l'action gouvernementale, qui a inventé le 49-3. Je me souviens l'avoir entendu maintes fois, alors que j'étais jeune secrétaire de groupe à l'Assemblée, raconter comment il avait « vendu » le nouveau dispositif à Michel Debré et au Général de Gaulle. Le 49-3 n'est donc pas une mesure abominable inventée par des partis dictatoriaux et antiparlementaires !

Le 49-3 est une mesure de dissuasion, plus qu'une mesure d'action. Entre 1988 et 1993, j'ai été membre de gouvernements qui n'avaient pas la majorité, puisque le groupe communiste n'y participait pas et qu'il ne nous soutenait pas toujours. (*On feint l'étonnement à droite. Mme Nicole Borvo-Cohen-Seat proteste*)

**M. Josselin de Rohan.** – Vraiment ? Comment est-ce possible ?

**M. Charles Revet.** – De faux camarades !

**M. Michel Charasse.** – Nous étions obligés de recourir au 49-3 ou de menacer d'y recourir. L'exercice était obligatoire pour les lois de finances, faute d'accord en CMP, mais je suis parvenu à passer

chaque fois, sans jamais de motion de censure ! La menace du 49-3 a donc suffi !

**M. Bernard Frimat.** – Elle a été utilisée dans bien d'autres domaines !

**M. Michel Charasse.** – C'est vrai. Mais vous avez beau jeu, mon cher collègue, de clamer que M. Jospin, lui, n'a jamais recouru au 49-3 : ah, la belle leçon de morale, mais M. Jospin, lui, disposait de la majorité ! M. Rocard serait immoral, parce qu'il a utilisé le 49-3 ? Alors il faudra bientôt démêler ce drame au sein du parti socialiste, pour savoir lequel des deux est le plus moral ! (*Rires à droite*)

Le 49-3 ne se justifierait plus ? Qui peut le dire sérieusement, à droite comme à gauche, à moins de lire dans le marc de café ? Qui sait quelles seront les majorités de demain alors que les circonscriptions vont être redécoupées ? (*M. Bernard Frimat proteste, faisant signe que M. Michel Charasse excède son temps de parole*)

**M. Charles Revet.** – Ecoutez votre collègue, il est intéressant !

**M. Michel Charasse.** – Si vous voulez en revenir aux pratiques, aux poisons, aux errements de la IV<sup>e</sup> République, courageusement relevés par un socialiste dont vous avez peut-être honte -mais pas moi- alors même qu'il était originaire comme vous du Nord-Pas-de-Calais (*on s'amuse à droite*), si vous voulez porter ce mauvais coup à la France, c'est votre affaire, mais je ne marche pas ! (*Vifs applaudissements à droite*)

**M. Bernard Frimat.** – Michel Charasse a trouvé son public !

**M. Josselin de Rohan.** – Il n'y a pas de demi-mesure possible : ou bien on supprime le 49-3, ou bien on le maintient entier, mais le tronquer n'aurait aucun sens !

**M. Michel Charasse.** – Absolument !

**M. Josselin de Rohan.** – Chacun l'a dit et j'apprécie particulièrement d'entendre un ancien proche de François Mitterrand, nous rappeler combien l'ancien Président de la République a défendu la V<sup>e</sup> République, sans toucher surtout au 49-3, alors qu'il avait écrit contre elle *Le coup d'État permanent* !

**M. Michel Charasse.** – Il avait pu avoir l'idée d'y toucher avant, et y renoncer une fois à l'Élysée !

**M. Josselin de Rohan.** – Le 49-3 est une arme de dissuasion, dont l'abus témoigne de la faiblesse du Gouvernement. Mais si d'aventure la gauche revenait au pouvoir, elle rétablirait la proportionnelle assurément, comme cela s'est passé entre 1986 et 1988, et l'Assemblée redeviendrait le théâtre de coalitions douteuses, faute de majorité ! Le Gouvernement, alors, serait bien obligé de recourir au vote de confiance, car l'Assemblée serait rétive, mais craintive devant la menace d'une dissolution. Or,

le 49-3 moralise la vie publique, car il oblige la majorité à se solidariser avec le Gouvernement quand celui-ci estime qu'une réforme, bien que difficile, est nécessaire -ou, inversement, à le renverser quand la majorité estime que c'est son devoir de le faire, et alors on se compte ! Nous ne voulons pas retourner à cette époque où les parlementaires pouvaient renverser le Gouvernement sans en assumer les responsabilités, en s'abritant derrière la procédure. Songez qu'un Gouvernement de la IV<sup>e</sup> République a été renversé du seul fait que le congrès du MRP ne partageait pas ses orientations ! Monsieur le ministre, pensez-vous réellement que le Gouvernement, à l'avenir, pourra toujours se passer d'un tel outil, qu'il disposera toujours d'une majorité d'adhésion ?

**M. Michel Charasse.** – On supprime le 49-3 pour épater la presse et la télévision !

**M. Josselin de Rohan.** – Il est très dangereux de toucher au 49-3, en privant tout Gouvernement d'y recourir. Vous proposez qu'il ne puisse pas l'utiliser deux fois de suite, c'est rendre cette arme parfaitement inoffensive ! Je voterai l'amendement de M. Hyst et mon vote sur l'ensemble dépendra des suites qui y seront données ! (*Applaudissements à droite. M. Michel Charasse applaudit aussi*)

**M. Hugues Portelli.** – Dès le comité Balladur, nous avons débattu de la nature parlementaire ou présidentielle de la V<sup>e</sup> République, et de l'évolution que nous voulons lui donner. La V<sup>e</sup> République, en fait, fonctionne par le fait majoritaire : le chef de la majorité peut être à l'Élysée ou à Matignon, ce qui compte c'est que, du régime électoral aux incompatibilités, les mécanismes institutionnels sont conçus pour que le fait majoritaire fonctionne. Les règles d'incompatibilité entre les fonctions de député et de ministre, du reste, ont été directement inspirées du contre-modèle de la IV<sup>e</sup> République, où les députés renversaient d'autant plus facilement les Gouvernements, que les ministres étaient assurés de retrouver leur siège de parlementaire dès le lendemain, en libérant au passage les maroquins convoités.

Le 49-3 moralise ces relations. M. Rocard l'a utilisé, M. Mauroy aussi !

**M. Michel Charasse.** – Alors qu'il était majoritaire !

**M. Hugues Portelli.** – M. Mauroy a eu cette formule : « Quand j'ai des problèmes avec les communistes, je sors mon 49-3 ». M. Debré y avait eu recours avant lui, pour discipliner la majorité.

Qui peut dire aujourd'hui ce que seront la majorité et le fait majoritaire dans dix ans ? Supprimer le 49-3, ce serait un crime impardonnable ! (*Applaudissements sur certains bancs à droite. M. Bernard Frimat juge le mot excessif*)

**M. Jean-René Lecerf.** – L'Assemblée nationale de la IV<sup>e</sup> République pratiquait le vote dit « calibré » : les députés renversaient le Gouvernement à la majorité simple, assurés qu'ils ne risquaient pas la dissolution,

qui ne pouvait intervenir qu'après deux renversements à la majorité absolue. Quand Edgar Faure a pu dissoudre, la presse a titré sur « Une erreur de tir », justement parce que la majorité de renversement avait été trop forte, au-delà du calibre.

La situation est très différente aujourd'hui : la dissolution n'est plus conditionnée comme elle l'était, et le fait majoritaire est devenu une réalité politique incontournable, renforcée par le quinquennat et l'inversion du calendrier. Je ne suis pas certain que si les socialistes revenaient au Gouvernement, ils rétabliraient la proportionnelle intégrale. Le scrutin municipal, réformé pertinemment par le Gouvernement Mauroy, s'apparente plutôt à un scrutin majoritaire teinté de proportionnelle que l'inverse !

Dissolution sans condition, fait majoritaire, article 49-3 : autant d'éléments qui ont marginalisé le Parlement.

On nous objecte que le 49-3 serait un instrument de lutte contre l'obstruction. (*M. Josselin de Rohan le conteste*) Je réponds qu'il est des moyens plus simples, qui passent par le règlement intérieur des assemblées. On nous dit encore que c'est tout ou rien : soit supprimer le 49-3, soit le garder. Et le garder, c'est de fait ce que nous propose le rapporteur, dans son amendement. Je pense que nous ne sommes pas réduits à cette alternative. Si l'on préserve les grands textes budgétaires, loi de finances et loi de financement de la sécurité sociale, l'essentiel est sauf, et je rappelle que la force de frappe a été mise en place grâce au 49-3, sans vote ! Reste de surcroît une troisième possibilité, celle qu'offre l'article 38 de déléguer le pouvoir législatif.

Renoncer à la réforme du 49-3, c'est renoncer à l'intérêt de cette réforme constitutionnelle. Si l'on veut la réforme, le 49-3 ne peut pas rester ce qu'il est aujourd'hui. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste ; M. Pierre Fauchon applaudit aussi*)

**M. Jean-Claude Peyronnet.** – La V<sup>e</sup> République fonctionne bien grâce au fait majoritaire. Soit. Mais nous ne sommes pas dupes de ses effets pervers. Je ne me fais guère d'illusions sur les droits que l'on envisage, parcimonieusement, d'accorder à l'opposition, en particulier sous l'espèce des propositions de loi. Songeons à l'Angleterre, qui fait figure d'exemple pour nos démocraties occidentales : les propositions de loi y sont très nombreuses, mais combien sont effectivement votées ? Personne, au reste, ne s'en plaint, car tout le monde compte sur l'alternance.

J'entends M. de Rohan quand il dit que le 49-3 permet de « moraliser la vie publique ». Mais les arguments de M. Lecerf sont tout aussi valides : le 49-3 n'est-il pas une violence faite à l'Assemblée ? Il est temps de prendre en compte les réalités qui sont aujourd'hui les nôtres. Les dangers dont on nous menace, en agitant le spectre de la IV<sup>e</sup> République, sont-ils bien réels alors même que nous sommes loin

d'un système proportionnel intégral, dont je doute que le Parti socialiste lui-même soit aujourd'hui partisan ?

**M. Josselin de Rohan.** – Voire.

**M. Jean-Claude Peyronnet.** – La menace que vous agitez est historiquement datée, et ceci d'autant plus que le poids de l'exécutif s'est encore accru de la réforme du quinquennat et de l'inversion du calendrier. Hors les actes essentiels de financement du budget de l'État et de la sécurité sociale, il ne me semble donc pas utile de maintenir cet instrument de contention.

**M. Pierre Fauchon.** – Mon intervention me dispensera d'exposer, tout à l'heure, mon amendement. L'article 49-3 est un archaïsme profondément contraire à la réforme actuelle. De deux choses l'une, soit on le retire complètement, soit on le laisse agir constamment. Mais dire que l'on pourra l'utiliser une fois seulement par session n'a pas de sens. Je suis, sur ce point et seulement sur ce point, MM. de Rohan et Charasse.

Cet article était fait pour répondre à une situation passée qui n'a plus cours. L'état tant de l'opinion que des forces politiques et des institutions, monsieur de Rohan, a changé. L'élection du Président au suffrage universel, le raccourcissement du mandat... : autant de réformes qui ont sécurisé l'exécutif. Ce serait, dites-vous, monsieur Portelli, un crime impardonnable que de se projeter dans le futur ? Est-ce donc insulter l'avenir que de tenter de l'imaginer, fût-ce au risque de se tromper ?

Hors les grands textes budgétaires, nous pouvons renoncer au 49-3, d'autant que le vote bloqué de l'article 44 reste un instrument pour l'exécutif. Je suis M. Lecerf quand il dit que ce point sera la pierre de touche de la réforme.

**M. Robert Badinter.** – On ne cesse de proclamer haut et fort que cette réforme doit restaurer les droits du Parlement. Faut-il donc rappeler ici ce qu'est l'article 49-3 ? C'est tout simplement le plus extraordinaire paradoxe que l'on puisse trouver dans une démocratie parlementaire : la loi est déclarée adoptée sans que le Parlement l'ait votée !

**M. Josselin de Rohan.** – C'est ce que M. Rocard avait bien compris, comme plus tard M. Jospin ! (*M. Jean-Pierre Bel le conteste*)

**M. Robert Badinter.** – Autant on peut concevoir la nécessité de le conserver en matière de grandes lois budgétaires, autant cela est inimaginable pour le reste. Où, d'ailleurs, en fait-on usage ? Pas ici, mais au Palais Bourbon. Allons-nous donc légiférer pour les autres ?

**M. Josselin de Rohan.** – Nous sommes le constituant !

**M. Jean-Pierre Bel.** – Je rappelle à M. de Rohan que M. Jospin n'a jamais fait usage du 49-3.

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Ce débat honore le Sénat. L'article 49-3 n'est-il pas l'élément clé de la Constitution de 1958, en même temps que de notre volonté de réforme ? On peut comprendre la radicalité de la réaction à une IV<sup>e</sup> République qui, marquée par l'instabilité, a vu se succéder 29 gouvernements. On peut, de là, comprendre le 49-3, l'élection du Président de la République au suffrage universel et l'émergence du fait majoritaire. Cet article a, des décennies durant, symbolisé la stabilité.

Quelle réforme proposons-nous ? Au cours des dix dernières années, entre 1997 et 2007, l'article 49-3 a été utilisé, en tout et pour tout, trois fois. Songeons au gouvernement Rocard, qui avait dû l'utiliser pas moins de vingt-neuf fois ! Pourquoi ce changement ? Parce que le fait majoritaire a été conforté.

**M. Michel Charasse.** – De fait, Rocard n'était pas majoritaire...

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Ce fait a été conforté par le quinquennat et l'inversion du calendrier.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Ah ! Nous y voilà !

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Nous ne souhaitons pas autre chose que garantir la stabilité de notre république. Peut-on imaginer un gouvernement proposer une réforme visant à fragiliser le régime ? Ce ne sera jamais notre option. C'est pourquoi je dis avec respect à M. de Rohan que réserver le 49-3 au projet de loi de finances, au projet de loi de financement de la sécurité sociale et à deux autres textes, puisqu'outre la session ordinaire, il pourra en être fait une fois usage au cours de la session extraordinaire, laisse au Gouvernement une maîtrise forte.

Je comprends les différences d'analyse. La suppression pure et simple ? Ce serait aller trop loin.

**M. Bernard Frimat.** – Qui la propose ?

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Quelle que soit notre volonté de rééquilibrage, il n'est pas question de renouer avec la fragilité de la IV<sup>e</sup> République.

En même temps, le Gouvernement a la capacité de gouverner, s'il peut utiliser le 49-3 sur les projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale, et sur un autre texte par session ordinaire ou extraordinaire.

Le fait majoritaire s'est accentué, avec le quinquennat et l'inversion du calendrier électoral.

**M. Michel Charasse.** – Mais c'est provisoire, tant qu'il n'y aura pas dissolution !

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Comment imaginer qu'un gouvernement, doté d'une majorité forte, puisse utiliser trois, quatre ou cinq fois le 49-3 en dehors des lois de finances et des lois de

financement ? Cela serait le signe d'une grave crise entre la majorité et le Gouvernement, d'un problème politique qui dépasse le problème parlementaire. (*Marques d'approbation à gauche*)

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Un problème de fond !

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Notre réforme se situe donc à mi-chemin : nous maintenons le 49-3, mais nous en modifions les règles d'utilisation pour tenir compte de l'évolution liée au quinquennat et à l'inversion du calendrier. Le Gouvernement considère que le texte du projet de loi permet à la fois de garantir l'efficacité et la stabilité de l'action gouvernementale, et de préserver les droits du Parlement. J'émet donc un avis défavorable à l'amendement de M. le rapporteur, aux amendements de suppression, et aux amendements qui tendent à maintenir le 49-3 en l'état. Mais je comprends que certains parmi vous puissent avoir des analyses différentes, car il s'agit d'une question importante et digne d'être débattue. (*Applaudissements sur les bancs UMP*)

**M. le président.** – Amendement n°314, présenté par M. Alfonsi.

Supprimer cet article.

**M. Nicolas Alfonsi.** – Cet amendement est dépourvu de toute idéologie. Certes, le pouvoir du Parlement se manifeste plus fortement lorsqu'il y a un vote. M. Badinter a évoqué un paradoxe fort, tout en admettant une autre diminution des pouvoirs du Parlement puisqu'il veut maintenir le 49-3 pour les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale.

Je suis favorable à l'introduction d'une dose de proportionnelle dans le mode d'élection des députés, et c'est pourquoi je redoute l'avenir. Les majorités à l'avenir ne seront pas forcément acquises, et dans ce cas le 49-3 pourra servir.

Je dénonce l'hypocrisie qui consisterait, de la part de la majorité, à faire semblant d'adopter l'article 23 modifiant les règles d'utilisation du 49-3, tout en adoptant l'amendement de la commission des lois qui revient à supprimer cet article. Plutôt que d'adopter cette position hypocrite, mieux vaut supprimer l'article.

*L'amendement n°390 rectifié est retiré.*

**M. le président.** – Amendement n°225, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC.

Rédiger comme suit cet article :

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

**M. Robert Bret.** – Notre amendement vise à supprimer le troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution, qui met à la disposition du Gouvernement une arme pour passer en force, pour mettre fin au

débat parlementaire par le seul jeu de la discipline majoritaire. Il s'agit même d'une arme de destruction massive du travail parlementaire : dans les rares cas où le 49-3 a été utilisé, il s'agissait de faire taire les dissensions à l'intérieur de la majorité et de réduire au silence l'opposition. Le 49-3 ne s'appliquant qu'à l'Assemblée nationale, d'autres moyens de procédure - nous le savons bien - ont été utilisés aux mêmes fins au Sénat. M. Karoutchi affirme que le Gouvernement veut tenir compte du fait majoritaire, en limitant les usages possibles du 49-3 aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale. Mais - c'est là où le bât blesse - le Premier ministre disposerait d'un « joker », et pourrait recourir à cette procédure pour un autre texte par session. Il y a là un problème de cohérence : soit on considère que le 49-3 est utile en cas de majorité relative ou instable, et il faut le conserver en l'état ; soit on considère qu'il porte atteinte aux droits du Parlement, et il faut le supprimer. La voie médiane que vous proposez n'a aucun sens. D'ailleurs, elle ne change rien à la réalité actuelle : depuis dix ans, le 49-3 n'a été utilisé que trois fois par des gouvernements disposant d'une majorité hégémonique à l'Assemblée nationale. La limitation que vous proposez correspond donc à la moyenne habituelle, et elle exclut les textes les plus importants. Nous avons ici un exemple parfait du caractère cosmétique de votre réforme. D'ailleurs le 49-3 sera renforcé par une sorte de 49-3 à la disposition de la Conférence des Présidents : la procédure prévue à l'article 18 pour limiter l'examen d'un texte en séance publique.

Faites donc preuve de votre volonté de faire progresser la démocratie, et supprimez le 49-3.

**M. le président.** – Amendement n°150 rectifié, présenté par M. Cointat et Mme Kammermann.

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. »

**M. Christian Cointat.** – Le 49-3 est une arme de dissuasion, un moyen de trancher d'éventuels blocages ou conflits au sujet d'un texte. Or, en démocratie, il est nécessaire de disposer d'outils pour trancher les conflits. (*M. Michel Charasse marque son approbation*) Le 49-3 est donc un outil indispensable, mais il doit être utilisé à bon escient, et non brutalement comme cela a trop souvent été le cas.

Je ne peux pas approuver la position du Gouvernement.

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

**M. Christian Cointat.** – En maintenant le 49-3, vous ne satisfaites pas ceux qui y sont opposés. Mais vous dénaturez l'outil...

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

**M. Christian Cointat.** – ... et vous inquiétez ceux qui comme moi y sont favorables.

Notre amendement s'appuie sur les propositions de la commission des lois. Il faut maintenir cette arme de dissuasion qu'est le 49-3 ; mais il faut en même temps favoriser le dialogue et la concertation, afin de ne pas avoir à l'utiliser. Nous souhaitons donc que la procédure de concertation prévue par la commission des lois soit étendue à l'ensemble des textes, y compris les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale. Cela n'enlèvera rien au Gouvernement, qui pourra toujours recourir au 49-3 si nécessaire ; mais cela permettra une application beaucoup plus humaine de cette procédure.

**M. le président.** – Amendement n°124 rectifié, présenté par M. Hiest, au nom de la commission des lois.

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. »

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – J'ai bien entendu les uns et les autres, et d'ailleurs les consultations que j'ai menées depuis plusieurs semaines avec les présidents de groupes et de commissions et diverses personnalités m'ont conduit à formuler cette proposition d'amendement. Ou plutôt elles y ont conduit la commission des lois, dont je ne suis que le porte-parole.

**M. Michel Charasse.** – La bouche de la loi !

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – M. Alfonsi nous a exposé un très bon raisonnement : si on introduit une dose de proportionnelle dans le mode d'élection des députés, le 49-3 est nécessaire. Mais si on inscrit dans la Constitution le scrutin majoritaire à deux tours, il n'est plus besoin de 49-3 ! (*M. Michel Charasse se montre incrédule*)

**M. Pierre Fauchon.** – Ce n'est pas garanti !

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – On ne réforme pas la Constitution pour les cinq ou dix ans à venir : il nous faut adopter une perspective à long terme. On ne sait pas de quoi est fait l'avenir. Certes, le quinquennat et l'inversion du calendrier ont modifié

l'équilibre de nos institutions. Faut-il pour autant supprimer cette arme de dissuasion qu'est le 49-3, ou limiter son utilisation ? Tout le monde reconnaît que les textes les plus importants, ceux qui déterminent la politique d'un gouvernement et d'une majorité, sont les projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale. Le projet de loi prévoit donc que le Premier ministre pourra recourir au 49-3 sur ces textes. Mais il prévoit aussi son utilisation pour un autre texte par session. Pourquoi, et pourquoi un seul ? Si l'Assemblée se montre rétive sur un texte particulier en début de session, le Gouvernement devra recourir au 49-3 et sera par la suite désarmé.

Je n'ai pas de solution arithmétique au problème. Pour préserver le caractère dissuasif du 49-3, tout en faisant en sorte qu'il soit le moins utilisé possible, il faut favoriser le dialogue entre le Gouvernement et la Conférence des Présidents de l'Assemblée. Ainsi on pourra peut-être trouver une solution qui évitera le recours à cet article.

Je comprends les divergences d'appréciation, mais il faut veiller, en revalorisant le Parlement, à ne pas démunir le Gouvernement d'outils nécessaires en cas de crise.

**M. le président.** – Sous-amendement n°298 rectifié à l'amendement n°124 rectifié de M. Hysté, au nom de la commission des lois, 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.

Après les mots :

sécurité sociale

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

**M. Pierre Fauchon.** – Il est défendu.

**M. le président.** – Sous-amendement n°317 à l'amendement n°124 rectifié de M. Hysté, au nom de la commission des lois, présenté par M. Lecerf.

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

consultation

par le mot :

autorisation

**M. Jean-René Lecerf.** – Les chants désespérés sont les plus beaux... Je propose, pour la troisième hypothèse, que le 49-3 ne soit utilisé que sur autorisation de la Conférence des Présidents de l'Assemblée nationale. En cas de véritable différend entre l'Assemblée et le Gouvernement, il y a deux moyens d'en sortir : la motion de censure ou la dissolution.

**M. le président.** – Amendement n°226, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC.

Supprimer le 2° de cet article.

**M. Robert Bret.** – L'article 49-3 transforme les parlementaires de la majorité en soldats de la politique gouvernementale et les élus de l'opposition en témoins impuissants. Son usage répété a accrédité l'idée qu'en cas de conflit, c'est la majorité qui doit céder et non le Gouvernement.

Utiliser le 49-3 sur un texte aussi mineur que le projet de loi relatif au téléchargement sur Internet était parfaitement ridicule ! Le Gouvernement demande à sa majorité réticente d'accepter son texte ou de changer de gouvernement : c'est tout ou rien ! Avec la loi sur l'égalité des chances, cette mesure a servi à faire passer des dispositions largement combattues par le peuple français, dont les parlementaires sont pourtant les représentants.

Dans un pays démocratique, le Parlement doit pouvoir débattre de tout sans être sous la menace d'une accélération subite de la procédure, qui nuit à la qualité du travail législatif. L'opportunité politique de recourir au 49-3 sera décidée par le seul Président de la République. Or le fait du prince ne fait pas bon ménage avec la démocratie parlementaire ! Nous limitons donc strictement l'usage de l'article 49-3 au seul examen des textes financiers et budgétaires annuels. (*Applaudissements sur les bancs CRC*)

**M. le président.** – Amendement identique n°295 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 et MM. Nogrix, J.L. Dupont, C. Gaudin et Zocchetto.

**M. Pierre Fauchon.** – Il est défendu.

**M. le président.** – Amendement identique n°355, présenté par Mmes Boumediene-Thiery, Blandin et Voynet et MM. Desessard et Muller.

**Mme Alima Boumediene-Thiery.** – Cet article est une hypocrisie : on ne fait que constitutionnaliser une pratique éprouvée. Avec ce second alinéa -qui vide le premier de sa substance- le Gouvernement se sentira obligé de recourir au 49-3 une fois par session ! (*Marques d'accablement sur les bancs du Gouvernement et de la commission*) Nous proposons donc de limiter strictement le recours au 49-3 aux projets de loi de finances et de financement.

*L'amendement n°391 rectifié est retiré.*

**M. le président.** – Amendement identique n°483, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste et apparentés.

**M. Bernard Frimat.** – Il est défendu.

*L'amendement n°305 rectifié n'est pas soutenu.*



**M. le président.** – Amendement n°89, présenté par MM. Gélard, Portelli et Lecerf.

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

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

**M. Patrice Gélard.** – Précision de caractère grammatical : s'il y a trois lectures à l'Assemblée nationale, le 49-3 s'applique pour les trois lectures. Mais l'amendement tombera si celui de la commission est adopté...

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – L'amendement n°314 est contraire à la position de la commission : retrait, sinon rejet. *Idem* pour l'amendement n°225. L'amendement n°150 rectifié est très proche de celui de la commission, mais mon amour-propre d'auteur me fait préférer ma rédaction : retrait ?

**M. Bernard Frimat.** – M. Cointat retire plus vite que son ombre !

**M. Christian Cointat.** – Je suis solidaire de la commission des lois.

*L'amendement n°150 rectifié est retiré.*

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Le sous-amendement n°298 rectifié est contraire à la position de la commission, de même que le sous-amendement n°317, qui donne au groupe majoritaire de l'Assemblée nationale un pouvoir peu en accord avec les équilibres de la V<sup>e</sup> République : retrait, sinon rejet.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Vous ne faites pas confiance à votre majorité ?

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Les amendements identiques n°226, 295 rectifié, 355 et 483 sont contraires à l'amendement n°124 : défavorable. Enfin, l'amendement n°89 apporte une précision utile pour les travaux préparatoires, mais qui n'a pas sa place dans le texte constitutionnel : retrait.

Nous nous sommes largement exprimés : je demande la priorité pour l'amendement n°124 de la commission.

*La priorité, acceptée par le Gouvernement, est de droit.*

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Le Gouvernement tient à l'équilibre de son texte. Cette mesure est gage de stabilité et d'efficacité, mais aussi d'adaptation à la situation nouvelle, liée au fait majoritaire, au quinquennat et à l'inversion du calendrier. Le Gouvernement ne peut donc pas être favorable à l'amendement de la commission.

*Le sous-amendement n°298 rectifié n'est pas adopté.*

**M. Jean-René Lecerf.** – Je retire mon sous-amendement. Mais prévoir une forme de

codécision en cas de crise ne me semblait pas contraire à l'esprit de la V<sup>e</sup> République.

*Le sous-amendement n°317 est retiré.*

**M. Michel Charasse.** – Le 49-3 pourra bien être utilisé à toutes les lectures ?

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

**M. Michel Charasse.** – L'amendement de la commission ne parle plus « d'un projet ou une proposition de loi par session » : le Gouvernement pourra donc recourir au 49-3 autant de fois qu'il le veut ? (*On le confirme*) La seule novation est donc la consultation de la Conférence des Présidents : beaucoup de bruit pour rien ! Qu'est-ce qu'on ne fait pas pour satisfaire les journalistes !

**M. Christian Cointat.** – Je voterai l'amendement de la commission, mais ne pourrait-on supprimer les mots « de son choix », qui n'apportent rien et sonnent comme une provocation ?

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Cachez ce choix que je ne saurais voir !

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – J'accepte la rectification.

**M. le président.** – Il s'agira de l'amendement 124 rectifié.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Nous voilà contraints d'expliquer une nouvelle fois que ce qu'on nous a présenté comme une réforme ne peut même pas être qualifié de changement... On parle depuis longtemps du 49-3 ; le comité Balladur, puis le Gouvernement ont proposé de modifier le dispositif. Nous-mêmes avons fait des suggestions. Mais l'amendement de la majorité de la commission des lois, disons-le clairement, propose de ne rien changer. La consultation de la Conférence des Présidents de l'Assemblée nationale est purement formelle.

**M. Josselin de Rohan.** – Vous avez tout compris !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – On a beaucoup glosé sur les inconvénients, pour ne pas dire plus, du 49-3 et du poids excessif de l'exécutif...

**M. Josselin de Rohan.** – Vous avez montré l'exemple !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Vous ne pouvez nier que le Gouvernement que vous soutenez a proposé d'en réformer l'usage...

**M. Josselin de Rohan.** – Nous ne le soutenons pas sur ce point.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Si la majorité du Sénat soutient celle de la commission, on pourra dire une nouvelle fois que rien ne change.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Oh !

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Changez de discours ! Vous êtes systématiquement négatif !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – C'est inexact, nous avons fait de nombreuses propositions, et même voté certaines des vôtres ! Cela dit, je comprends votre irritation, monsieur le ministre, vous d'ordinaire si serein, de voir la majorité refuser de vous suivre...

**M. Robert Bret.** – L'amendement de la commission, qui maintient en l'état, ou presque, le dispositif du 49-3, est d'autant moins acceptable qu'on limite par ailleurs le droit d'amendement. Le renvoi à la Conférence des Présidents de l'Assemblée nationale a quelque chose de caricatural.

L'exercice parlementaire est aujourd'hui rationalisé par différents outils et procédures permettant d'abrégier la discussion d'un texte au seul bon vouloir du Gouvernement ou de sa majorité, Même si l'usage du 49-3 s'est raréfié, il reste significatif de choix politiques majeurs. Recourir à cet article, c'est imposer par la force un texte ou une disposition particulièrement décriés. Au regard du caractère exceptionnel de la procédure, on peut se demander pourquoi il faudrait la mettre en œuvre sur une loi ordinaire ; y aurait-il des lois ordinaires moins ordinaires que d'autres ? Nous refusons l'amendement 124 rectifié.

*Après une épreuve à main levée déclarée douteuse, l'amendement n°124 rectifié, mis aux voix par assis et levés, est adopté et devient l'article 23.*

*Les autres amendements deviennent sans 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.** – Amendement n°125, présenté par M. Hyst, au nom de la commission des lois.

Supprimer cet article.

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** – Le Sénat a rétabli le droit de résolution. Les débats thématiques n'ont plus de raison d'être.

**M. le président.** – Amendement identique n°227 rectifié, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Il est défendu.

**M. le président.** – Amendement identique n°285 rectifié, présenté par M. Mercier et les membres du groupe UC-UDF.

**M. Pierre Fauchon.** – Il est défendu.

**M. le président.** – Amendement identique n°484, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

**M. Bernard Frimat.** – Il est défendu.

*L'amendement n°31 rectifié devient sans objet.*

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Sagesse sur ces quatre amendements.

*L'amendement n°125, identique aux amendements n°s227 rectifié, 285 rectifié et 484, est adopté ; l'article 23 bis est supprimé*

*La séance est suspendue à midi quarante.*

PRÉSIDENCE DE M. CHRISTIAN PONCELET

*La séance reprend à 16 heures.*

#### **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.** – Amendement n°485, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

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. »*

**M. Bernard Frimat.** – L'article 24 est censé attribuer des droits « spécifiques » à l'opposition. Il nous semble important de reconnaître des droits aux groupes parlementaires en tant que tels et de sortir d'une fausse démocratie qui leur octroie des droits comme on leur ferait une bonne manière. Il faut respecter les droits des parlementaires et de l'opposition. Une des garanties du principe de l'autonomie des assemblées -principe que vous invoquez- c'est que l'abus de position dominante y soit impossible ainsi que l'oukase permanent que nous connaissons

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** – D'où notre amendement : une majorité des trois cinquièmes, c'est la garantie d'un règlement apaisé qui respecte tout le monde et qui détermine les droits de groupes parlementaires, eux-mêmes représentants des partis politiques dont l'existence est reconnue par la Constitution.

*L'amendement n°90 est retiré.*

**M. le président.** – Amendement n°228, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC.

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. »

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – L'article 24 insère dans la Constitution un nouvel article prévoyant que le règlement de chaque assemblée doit déterminer les droits des groupes politiques de la majorité et de l'opposition. Nous proposons de réécrire ce nouvel article 51-1 pour assurer le respect de l'ensemble des groupes parlementaires en dehors de la logique du bipartisme. La vie politique ne saurait se réduire à ceux qui déclareraient participer à la majorité de l'assemblée concernée et ceux qui déclareraient ne pas y participer. Sauf bien sûr à vouloir nous imposer un bipartisme qui est déjà malheureusement une réalité. Nous proposons donc de revenir sur la définition de l'opposition, laquelle cache, en réalité, une diversité plurielle, composite. Dans nos deux chambres, il n'y a pas qu'un groupe parlementaire dans l'opposition mais plusieurs et c'est ce qui fait la richesse de nos débats et la vitalité de notre République. La bonne santé d'une démocratie passe nécessairement par une opposition forte qui peut exercer un vrai contrôle sur le Gouvernement, et c'est d'autant plus nécessaire que cette réforme va renforcer le fait majoritaire.

**M. le président.** – Amendement n°230, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC.

Supprimer la seconde phrase du texte proposé par cet article pour l'article 51-1 de la Constitution.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Dans la même logique, nous proposons de supprimer une phrase qui pose problème. Car les droits des groupes parlementaires ne doivent en aucun cas dépendre du fait de participer ou non à la majorité de l'assemblée concernée. Tous les groupes parlementaires doivent avoir des droits, être reconnus et respectés. Se fonder sur la participation ou non à une majorité pour déterminer des droits c'est instaurer le bipartisme dans notre vie politique. Vous ne pouvez pas, d'un côté, annoncer haut et fort que vous voulez renforcer les droits du Parlement ou ceux de l'opposition et, de l'autre, proposer de telles mesures, qui vont en sens inverse.

**M. le président.** – Amendement n°284, présenté par M. Mercier et les membres du groupe UC-UDF.

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.

**M. Michel Mercier.** – Il s'agit pour nous ici, comme nous l'avons fait à l'article premier, de défendre le

pluralisme. Tous les groupes parlementaires doivent avoir des droits identiques et nous sommes favorables à ce que les groupes parlementaires soient inscrits dans la Constitution. Nos assemblées sont des assemblées politiques, ce ne sont pas des assemblées de production législative. D'où cet amendement, que je retirerai volontiers au profit du n°392 rectifié *bis* qui me semble meilleur.

**M. le président.** – Amendement n°392 rectifié *bis*, présenté par MM. Baylet, A. Boyer, Collin, Delfau, Fortassin et Vendasi.

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.

**M. François Fortassin.** – J'apprécie à sa juste mesure les compliments de M. Mercier. Dans le cadre de la revalorisation du Parlement, il est important de permettre aux groupes parlementaires n'appartenant pas à la majorité de bénéficier de droits spécifiques. La rédaction de cet article 24, issue de l'Assemblée nationale, prévoit seulement deux catégories de groupes en distinguant ceux qui déclarent participer à la majorité de l'assemblée concernée d'une part, et tous les autres groupes d'autre part. Or, la réalité de la vie parlementaire n'est pas aussi simple, elle ne suit pas une logique aussi manichéenne puisque, au sein d'un même groupe, le vote sur tel ou tel sujet peut ne pas être monolithique.

C'est pourquoi il est important de préciser que les groupes parlementaires disposeront de droits en fonction de leur appartenance à l'une des trois catégories suivantes : ceux ayant déclaré appartenir à la majorité de l'assemblée, ceux ayant déclaré ne pas y appartenir et ceux déclarant appartenir à des groupes minoritaires.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – C'est quoi, un groupe minoritaire ?

**M. François Fortassin.** – Lors des votes, on se rend compte, madame, qu'il y a des groupes minoritaires. Ces deux dernières catégories doivent disposer de droits spécifiques, précisés dans les règlements des assemblées.

**M. le président.** – Amendement identique n°519, présenté par M. Hyst, au nom de la commission des lois.

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** – Nos collègues députés ont prévu que le règlement des assemblées définirait les droits des groupes parlementaires. Il nous a pourtant semblé opportun de compléter cette rédaction car notre organisation repose, pour l'essentiel, sur les groupes parlementaires.

**M. Michel Mercier.** – Tout à fait !

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Il ne faut pas créer de distorsions entre les divers groupes. Or la jurisprudence du Conseil constitutionnel a censuré une résolution votée par l'Assemblée nationale. Nous proposons donc de prévoir qu'au sein de chaque assemblée, le règlement prévoit des droits spécifiques pour les groupes de l'opposition et minoritaires. Ces derniers doivent en effet disposer de droits spécifiques afin de renforcer le pluralisme de la vie parlementaire. C'est une contrepartie au fait majoritaire. Cette nouvelle rédaction ne gênera pas l'Assemblée nationale et permettra de tenir compte de la situation au Sénat.

**M. le président.** – Amendement n°229, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC.

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.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Jusqu'à présent l'opposition n'a jamais pu créer des commissions d'enquêtes.

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

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Or, le comité Balladur préconisait « que tous les groupes puissent obtenir chacun la création d'une commission d'enquête par an ». Mais pourquoi un tel arbitraire ? Pourquoi une commission par an, et pas deux, voire plus, ou pas du tout en raison des événements ? Le contrôle du Parlement ne doit pas avoir de limites, à moins que vous ne souhaitiez secrètement brider les droits des parlementaires, notamment ceux de l'opposition. Les groupes parlementaires doivent donc avoir le droit d'auditionner les ministres, les responsables des administrations, les dirigeants d'entreprise publique et saisir la Cour des comptes.

Dans son programme de campagne pour les élections présidentielles, le candidat Sarkozy disait vouloir accompagner sa présidence de réels contre-pouvoirs. Nous vous donnons l'occasion, avec cet amendement, de respecter au moins un des engagements du Président de la République.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Avec la majorité des trois cinquièmes, l'opposition pourrait empêcher l'adoption du règlement de l'assemblée : je suis donc défavorable à l'amendement n°485.

L'amendement n°228 est satisfait par la rédaction de l'article 24. Le fonctionnement de notre assemblée est fondé sur le pluralisme et non pas sur le

bipartisme : voyez le bureau, la Conférence des Présidents, les bureaux des commissions.

Même avis défavorable sur l'amendement n°230, car notre réflexion a évolué après la réunion de la commission et nous avons prévu que le règlement attribue des droits spécifiques aux groupes de l'opposition et minoritaires.

L'amendement n°284 est, il me semble, retiré.

**M. Michel Mercier.** – Il l'est au profit de l'amendement n°392 rectifié *bis* !

*L'amendement n°284 est retiré.*

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Je suis très favorable à l'amendement n°392 rectifié *bis* puisque la commission a cheminé sur la même voie.

Enfin, l'avis est défavorable sur l'amendement n°229 car si nous souhaitons que les groupes de l'opposition et minoritaires puissent créer des commissions d'enquête, cette phrase ne doit pas figurer dans la Constitution. Nous n'avons pas encore trouvé la formule adéquate, mais la navette permettra d'y remédier.

Enfin, nous sommes très favorables naturellement à l'amendement n°392 rectifié *bis*.

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – L'Assemblée nationale semblait être parvenue à un bon équilibre puisque cet article reconnaît des droits spécifiques aux groupes politiques, ceux de la majorité bénéficiant de droits particuliers liés à leur prééminence numérique.

Les amendements identiques n°392 rectifié *bis* et 519 démontrent que cet équilibre pouvait être encore amélioré. (*M. Michel Mercier rit*) Je parle sous le contrôle de M. Mercier qui semble m'approuver. Vous proposez donc d'accorder des droits spécifiques aux groupes de l'opposition et minoritaires : cette rédaction plus précise permet de surmonter l'obstacle de la décision du Conseil constitutionnel de juin 2006. Le règlement de chacune des assemblées pourra dès lors prévoir des droits de tirage pour les commissions d'enquête, une répartition plus équilibrée du temps de parole et l'attribution de certains postes à l'opposition. L'avis est donc favorable.

En revanche, le Gouvernement est défavorable aux autres amendements : la majorité des trois cinquièmes pour l'adoption du règlement, c'est l'assurance de tous les blocages. En plus, on réforme le plus souvent les règlements des assemblées par consensus.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Première nouvelle !

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Je suis donc défavorable à l'amendement n°485 de même qu'à l'amendement n°228 qui tombe sous le coup de la jurisprudence du Conseil constitutionnel de 2006.

Même avis sur l'amendement n°230 car il faut reconnaître des droits spécifiques aux groupes de l'opposition.

Je suis enfin opposé à l'amendement n°230 : ces dispositions précises ne peuvent figurer dans la Constitution.

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** – Je demande la priorité sur les amendements identiques n°392 rectifié *bis* et 519.

*La priorité, acceptée par le Gouvernement, est de droit*

**M. Jean-Pierre Bel.** – Une démocratie moderne est une démocratie où le Parlement, majorité et opposition confondues, disposent de droits reconnus. Le comité Balladur avait proposé que la révision constitutionnelle soit accompagnée d'une charte de l'opposition recensant l'ensemble de ses droits et qui aurait été signée par le Gouvernement, la majorité et l'opposition pour garantir la bonne marche de la démocratie. Rassurez-vous : nous ne réclamons pas un statut de l'opposition comme aux États-Unis. Pourtant, ces droits ne doivent pas simplement être octroyés comme des faveurs au gré des majorités : le système proposé par le comité Balladur avait l'avantage de les garantir.

On peut discuter de ce que signifient « groupes d'opposition » et « groupes minoritaires ». Pour sa part le groupe socialiste n'a pas vocation à rester éternellement minoritaire et dans l'opposition. Mais les groupes qui appartiennent à l'opposition auront-ils ou non des droits à la hauteur d'une démocratie moderne ? J'ai écrit au Gouvernement en décembre 2007 pour savoir quelles suites il comptait donner aux propositions du comité Balladur concernant une charte des droits de l'opposition : je n'ai même pas eu de réponse ! La rédaction qui nous vient de l'Assemblée nationale n'est en tout cas pas à la hauteur des enjeux.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Si ces droits spécifiques sont purement décoratifs, ils n'auront qu'un intérêt relatif. Le diable est dans les détails. De magnifiques déclarations peuvent être contredites par des mécanismes subtils -la Constitution en regorge- qui brident l'opposition.

Les règlements des assemblées sont les petits frères de la Constitution. En quoi serait-il scandaleux de prévoir qu'ils seront adoptés à la majorité qualifiée ? On commence par de grandes annonces ; mais quand il faut passer à des actes qui coûtent, c'est une autre affaire !

**M. Bernard Frimat.** – Le numéro de l'amendement de la commission montre quel temps cette dernière a pris pour sa réflexion. Y aurait-il des groupes de l'opposition qui ne seraient pas minoritaires ? Certains collègues se refusent à choisir entre un groupe de la majorité et un groupe de l'opposition. Soit. Mais j'y insiste : votre formulation n'échappe pas à la joie du

pléonasme. Un groupe d'opposition est par définition minoritaire.

**M. Charles Gautier.** – Par essence.

**M. Bernard Frimat.** – Je déplore votre technique faite de faux-semblants. Nous souhaitons que les droits de l'opposition figurent dans la Constitution. Vous nous proposez une version amoindrie, des droits spécifiques reconnus par le règlement... c'est-à-dire placés dans les mains du groupe majoritaire. Pardon de vous le dire, mais ce n'est pas une garantie ! Et je peux vous fournir des exemples éloquentes dans le règlement de notre Haute assemblée. Ainsi le quorum est vérifié par décision de quelques sénateurs réunis dans une pièce fermée. Nous n'avons pas confiance dans les garanties données par la majorité. C'est pourquoi nous nous abstiendrons.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Je ne me livrerai pas à un marchandage mais enfin, sur ce point comme sur celui de la Conférence des Présidents, vous auriez pu prouver que vous vouliez vraiment renforcer les pouvoirs du Parlement et en particulier de l'opposition, dans sa pluralité.

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** – C'est ce que nous faisons.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Non ! Vous ne respectez pas le pluralisme.

**M. Michel Mercier.** – (« Ah ! » à droite) L'amendement de M. Fortassin est intéressant. MM Frimat et Bel rétorquent que, si l'on n'est pas majoritaire, on est minoritaire ; M. Bel a tout de même bien souligné que le groupe socialiste n'avait pas vocation à demeurer longtemps minoritaire...

**M. Jean-Pierre Bel.** – A demeurer « éternellement » !

**M. Michel Mercier.** – Je suis un meilleur spécialiste que vous de l'éternité. (*Rires*) Il faut toujours assumer ce que l'on est.

**M. Charles Gautier.** – Ce qui est long dans l'éternité, c'est la fin...

**M. Michel Mercier.** – Or il existe deux formations prédominantes dans le pays, je le regrette et fais tout pour le combattre, mais c'est un fait. Mentionner un statut de l'opposition et des droits spécifiques dans un texte constitutionnel, cela n'est pas suffisant sans doute, mais c'est déjà une avancée. Les socialistes le savent bien. Et si j'ai retiré mon amendement, c'est que celui du rapporteur mentionne clairement les droits de l'opposition et ouvre la porte à un statut de l'opposition au sein du Parlement. La rédaction tient compte des groupes qui appartiennent à l'opposition ou à la majorité sans vouloir le dire afin de rester libres. C'est ce que pense comme moi Mme Borvo Cohen-Seat. Vous demandez un statut et, quand on vous l'offre, vous ne nous aidez pas à le construire avec vous ! (*Applaudissements sur plusieurs bancs UMP*)

*Les amendements n°s 392 rectifié bis et 519 sont adoptés.*

*Les amendements n°s 485, 228 et 230 deviennent sans objet.*

*L'amendement n° 229 n'est pas adopté.*

*L'article 24, modifié, est adopté.*

### Articles additionnels

**M. le président.** – Amendement n°333, présenté par Mmes Boumediene-Thiery, Blandin et Voynet et MM. Desessard et Muller.

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. »

**Mme Alima Boumediene-Thiery.** – La représentation nationale doit pouvoir donner son avis -par exemple sur des choix concernant la défense nationale ou la diplomatie- et non seulement disposer pour ce faire de tous les éléments annexes aux traités, mais encore autoriser ces réserves. Nous voulons élargir le champ du contrôle parlementaire.

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** – Lorsque le Parlement se prononce sur un traité, il a connaissance des annexes, déclarations et réserves. La transmission de ces éléments par le Gouvernement pourrait figurer dans la loi organique. Retrait.

**Mme Rachida Dati, Garde des sceaux.** – Le Gouvernement est sensible à votre préoccupation. Il s'efforce naturellement d'informer le Parlement le plus complètement lorsqu'il dépose un projet de loi de ratification. Mais l'autorisation donnée par le Parlement est une faculté offerte au Gouvernement de ratifier ; ce dernier peut l'utiliser, ou non, ou en émettant des réserves, en ajustant ses positions. Cette souplesse est indispensable. Défavorable.

**M. Michel Charasse.** – Selon une règle qui remonte aux précédentes Républiques, seul le Gouvernement peut négocier les traités et accords internationaux. Le Parlement donne une autorisation, le Gouvernement en fait ce qu'il veut. Il peut ne jamais ratifier ou ratifier, ou le faire avec des réserves. Nous avons eu ici un débat passionné à propos de la Déclaration européenne des droits de l'homme. Le gouvernement français, après avoir été autorisé par le Parlement à ratifier, a émis des réserves, notamment sur le recours individuel, sans informer les assemblées de sa démarche. Ce n'était pas convenable.

Si Mme Boumediene-Thiery veut dire que le Gouvernement doit nous informer de son intention d'émettre des réserves, très bien ; mais si c'est autre chose, une autorisation, ce serait un changement

complet dans la répartition des compétences entre le Gouvernement et le Parlement. Je note d'ailleurs que depuis qu'Alain Poher, pendant son intérim à la Présidence de la République, a levé les réserves de la France sur le recours individuel, le Parlement est informé des réserves du Gouvernement. Je me souviens d'ailleurs de la grande explication de notre collègue André Chandernagor à ce sujet. Aujourd'hui, donc, nous sommes informés des intentions du Gouvernement, à ceci près que la situation internationale est mouvante et peut appeler un changement de position. Je vous rappelle une fois de plus que la constitution turque autorise l'armée à prendre le pouvoir si la laïcité est menacée ; un tel état de fait, s'il se produisait, pourrait amener le gouvernement français à changer sa position. Et je ne parle pas de ce qui se passera le jour où le Conseil européen sera présidé par le chef d'état-major de l'armée turque !

Je ne voterai donc pas cet amendement.

*L'amendement n°333 n'est pas adopté.*

**M. le président.** – Amendement n°351, présenté par Mmes Boumediene-Thiery, Blandin et Voynet et MM. Desessard et Muller.

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. »

**Mme Alima Boumediene-Thiery.** – Je reviens sur les langues régionales -je vous vois tout émoussillés... Le Conseil constitutionnel a seulement émis des réserves sur plusieurs articles de la Charte européenne des langues régionales et minoritaires, mais pas sur celle-ci dans son entièreté. Nous proposons donc que la France la ratifie sous réserve des restrictions du Conseil constitutionnel.

Moi non plus, je n'étais pas trop d'accord pour faire figurer les langues régionales à l'article premier, avant la mention du français, ni même à l'article 2, relatif à la souveraineté. Mais il s'agit ici d'articles relatifs aux traités : pourquoi pas ici ? (*M. Jean Desessard applaudit*)

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** – Nos collègues veulent encore enfoncer le clou ! La décision du 15 juin 1999 rend impossible cette ratification. Vouloir adopter la charte avec les réserves du Conseil constitutionnel, c'est se contredire. Défavorable à l'amendement, dont je me demande s'il ne peut, en outre, être considéré comme une injonction au Gouvernement.

**Mme Rachida Dati, Garde des sceaux.** – Sur les langues régionales, le Gouvernement était plutôt tenté de suivre l'Assemblée nationale, mais il est défavorable à la ratification de la charte.

**M. Jean-Pierre Bel.** – Je m'exprime à titre personnel. Le refus de reconnaître les langues régionales dans l'article premier a été très mal ressenti par ceux qui y voient un patrimoine culturel à défendre et à promouvoir. Je ne crois pas que ce soient ces langues qui menacent le plus la République : cette reconnaissance eût été un geste.

C'est dans cet esprit qu'à titre strictement personnel je voterai maintenant cet amendement.

**M. Michel Charasse.** – Il est inutile ! Il pourrait à la limite autoriser à ratifier la charte à l'exclusion des dispositions jugées non conformes par le Conseil constitutionnel, mais cela, nous pouvons déjà le faire. Et la charte forme un bloc ! En revanche, rien ne nous interdit d'en transposer en droit français toutes les dispositions qui n'ont pas été censurées par le Conseil constitutionnel. C'est d'ailleurs déjà fait pour nombre d'entre elles. Cet amendement est en partie satisfait, et superflu.

**M. Robert Badinter.** – Comme l'a dit très justement M. Charasse, la décision du Conseil constitutionnel laisse ouvertes des possibilités très importantes. Quant à constitutionnaliser des décisions du Conseil constitutionnel j'y suis vigoureusement hostile. Tout le monde souhaite l'épanouissement des langues régionales ; la loi permet déjà d'y contribuer, sans qu'il y ait pour cela besoin de les inscrire dans notre Constitution. La République est une et indivisible. Je présidais le Conseil constitutionnel lorsqu'il a été question d'inscrire dans la Constitution la formule « le peuple corse, composante du peuple français ». Nous avons pris alors une décision très claire. C'est cette position républicaine que nous devons maintenir. (*Applaudissements sur les bancs UMP et sur certains bancs socialistes*)

**M. Gérard Le Cam.** – Le risque nous paraît grand que le possible et le souhaitable pour les langues régionales ne devienne l'obligatoire. Regardez ce que dit la charte. Son troisième considérant parle d'un « droit imprescriptible » ! Son article 7 énonce des points que nous partageons pour l'essentiel, sur l'encouragement à l'usage des langues régionales dans la vie privée ou la vie publique.

**M. Michel Charasse.** – Dans la vie publique !

**M. Gérard Le Cam.** – Mais à l'article consacré aux services publics et aux autorités administratives, il est inquiétant de lire que ces langues devraient être utilisées « dans la mesure de ce qui est raisonnablement possible ». Qu'est-ce à dire au juste ?

Que signifie « raisonnablement possible » ? Faudra-t-il demain prévoir dans nos bureaux de poste, dans nos mairies, des formulaires bilingues, faudra-t-il

faire appel à des traducteurs, faudra-t-il recruter sur un critère de bilinguisme ? Nous militons bien plutôt pour une loi en faveur des langues régionales, dotée de moyens d'accompagnement suffisants, qui permettra de former des hommes et des femmes véritablement bilingues.

**M. le président.** – Terminez !

**M. Gérard Le Cam.** – A la fin de mes cinq minutes. Le groupe CRC déposera prochainement une proposition de loi en ce sens. Pour l'heure, il nous semble possible d'introduire à l'article 34 de la Constitution une mention relative à la conservation et au développement des langues régionales minoritaires et nous entendons y travailler au cours de la navette. (*Protestations à droite : « Trop long ! »*)

**M. François Fortassin.** – Nous sommes tous attachés aux langues régionales, dont on ne peut que constater qu'elles sont de moins en moins parlées. Mais croyez-vous que c'est par une mention déclaratoire dans la Constitution que nous en améliorerons la pratique ? (*Applaudissements sur plusieurs bancs à droite*) Je suis en revanche favorable à une proposition de loi qui leur donnerait de la vigueur, et je soutiendrai les initiatives en ce sens. Mais de grâce, n'affaiblissons pas la République. Si nous adoptions cet amendement, nous verrions demain des minorités exiger que la Constitution soit rédigée en occitan, en breton... Évitions à la République les désordres superflus.

**M. Dominique Mortemousque.** – Je suis du Périgord, où l'on parle l'occitan. Et l'on ne se plaint pas. Nous sommes fiers de notre belle grande fête annuelle, la Félibrée. Inutile de légiférer là-dessus ! (*M. Roland du Luart applaudit*)

*L'amendement n°351 n'est pas adopté.*

PRÉSIDENCE DE M. ADRIEN GOUTEYRON,  
VICE-PRÉSIDENT

**M. le président.** – Amendement n°231, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC.

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 ».

**M. Robert Bret.** – Cette réforme constitutionnelle devrait être l'occasion de modifier l'article 52 de la Constitution, qui confie au Président de la République le soin de négocier et de ratifier les traités. Il serait mieux conforme à l'esprit parlementaire que cette responsabilité soit confiée au Premier ministre. Comment peut-on accepter, comme cela est le cas actuellement, qu'un Président de la République,

irresponsable devant le Parlement, puisse s'ériger en « super Premier ministre », reléguant le Premier ministre en titre, seul responsable devant la représentation nationale, en simple exécutant ? Certains entendent-ils donc supprimer cette fonction ? Ce serait une grave erreur !

**M. Roland du Luart.** – M. Fillon vous saura gré de ces propos...

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** – Cet amendement est dans la ligne de la série de ceux qui entendent bouleverser les rôles respectifs du Président de la République et du Premier ministre. Défavorable.

**Mme Rachida Dati, Garde des sceaux.** – Vous entendez supprimer une prérogative centrale de la fonction présidentielle, en remettant en cause le rôle du chef de l'État dans les relations internationales. Il n'y aurait donc plus de « domaine réservé » ?

**M. Didier Boulaud.** – Il n'y a pas de domaine réservé !

**M. Michel Charasse.** – Comment le Président de la République pourrait-il être garant des traités sans cette disposition ?

**Mme Rachida Dati, Garde des sceaux.** – Le projet que nous vous présentons, au contraire, préserve les équilibres fondamentaux de la V<sup>e</sup> République. Défavorable.

*L'amendement n°231 n'est pas adopté.*

**M. le président.** – Amendement n°232, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC.

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. »

**M. Robert Bret.** – L'article 53 de la Constitution, en son premier alinéa, liste les engagements internationaux pour lesquels une intervention législative est obligatoire, conférant ainsi au Parlement une compétence d'attribution. Mais cette disposition fait l'objet d'une interprétation si stricte de l'exécutif, que l'intervention du Parlement, sévèrement encadrée, n'en est plus que formelle. L'article 53 n'appellerait qu'une simple autorisation, à ne pas confondre avec l'engagement lui-même, et la ratification ne devrait porter que sur l'engagement international au sens strict, mais pas sur les textes susceptibles de l'accompagner. Il en résulte que le Parlement ne peut se prononcer sur les termes de l'engagement.

Exclure, en ce domaine, le droit d'amendement, est inacceptable. Non seulement le Parlement est privé du droit d'initiative, mais on lui retire encore l'une des

prérogatives les plus précieuses de la V<sup>e</sup> République. Les arguments avancés -souci de préserver les prérogatives de l'exécutif, irrecevabilité des amendements au motif que le Parlement ne disposerait que d'une compétence d'attribution- ne sont pas convaincants.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** – Il n'est pas concevable que le Parlement modifie par voie d'amendement les stipulations d'un accord international dûment négocié. Défavorable.

**Mme Rachida Dati, Garde des sceaux.** – Cette disposition n'a qu'un objectif : donner une autorisation à l'exécutif pour un traité déjà négocié. Le Parlement ne peut se prononcer que par oui ou par non. Amender le texte reviendrait à rouvrir la négociation d'un traité signé ! Défavorable.

**M. Robert Bret.** – Les prérogatives gouvernementales ne sauraient empêcher le Parlement d'exercer ses compétences. La loi d'autorisation fait partie du domaine législatif : or, une restriction au droit d'amendement ne peut résulter que de la délimitation du domaine législatif ou de dispositions restreignant expressément ce droit à l'intérieur de ce domaine. Telle est la position, qu'avec bien des constitutionnalistes, nous défendons.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** – Ah oui ? Lesquels ?

**M. Robert Bret.** – Luc Saïdj, pour n'en citer qu'un.

**M. Michel Charasse.** – Le Parlement, jusqu'à nouvel ordre, ne participe pas à la négociation. S'il modifie un texte signé et négocié par toutes les parties, comment croyez-vous que réagiront nos partenaires ? S'ils n'entendent pas relancer les négociations, faudra-t-il envoyer un corps expéditionnaire pour les obliger à plier ? (*On s'amuse sur les bancs de droite*)

*L'amendement n°232 n'est pas adopté.*

**M. le président.** – Amendement n°233, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC.

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 ».

**M. Robert Bret.** – Le contrôle de constitutionnalité des engagements internationaux reste une simple faculté.

L'intervention du Conseil constitutionnel dépend de l'initiative discrétionnaire des autorités de saisine, qui se déterminent en fonction de considérations politiques. Même si l'article 54 de la Constitution reconnaît aux parlementaires le droit de saisir le Conseil constitutionnel préalablement à la ratification des engagements internationaux et communautaires,



force est de constater que la mise en œuvre de cet article dépend en pratique de la volonté de l'exécutif. A l'occasion de la révision constitutionnelle de 1992, rendue nécessaire par l'inconstitutionnalité du traité de Maastricht, on a donné le droit à soixante députés ou soixante sénateurs de saisir le Conseil constitutionnel pour vérifier la validité au regard du droit constitutionnel interne des conventions internationales. Il s'agissait d'une excellente réforme. (*M. Michel Charasse acquiesce*) Mais elle n'a pas suffi à remettre en cause la prépondérance de l'exécutif.

C'est pourquoi nous vous proposons d'élargir le droit de saisine du Conseil constitutionnel à tout groupe parlementaire, afin de permettre réellement à l'opposition de contester devant le Conseil constitutionnel la validité des conventions internationales. Élever chaque groupe parlementaire au rang d'autorité de saisine du Conseil constitutionnel, dans le cadre de l'article 54, contribuerait au renforcement effectif des prérogatives du Parlement.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Nous allons débattre tout à l'heure de l'exception d'inconstitutionnalité qui permettra à un particulier d'invoquer devant le juge l'inconstitutionnalité d'une loi, et la commission a estimé qu'il était 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 aussi à un groupe parlementaire. La commission est donc favorable à cet amendement.

**M. Michel Charasse.** – Très bien !

**Mme Rachida Dati, Garde des sceaux.** – Nous n'avons pas le même avis. Certes il est souhaitable d'accorder de nouveaux droits aux groupes parlementaires minoritaires. Mais la notion de groupe parlementaire est définie par le règlement des assemblées : elle n'est pas nécessairement la même dans les deux chambres, et elle peut évoluer. Il n'est pas souhaitable qu'une prérogative aussi importante pour les relations internationales de la France puisse évoluer en fonction de considérations totalement étrangères à son exercice. Le droit de saisine est un droit personnel exercé par chaque parlementaire, et non pas un droit collectif. C'est à la Constitution qu'il revient de déterminer le nombre de parlementaires qui doivent se mettre d'accord pour l'exercer. Nous sommes donc défavorables à cet amendement.

**M. Michel Mercier.** – Je partage l'avis du président de la commission.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – L'avis de la commission !

**M. Michel Mercier.** – L'avis, donc, de toute la commission. En matière de contrôle de constitutionnalité, la voie de l'action est préférable à la voie d'exception. Dès lors qu'on va généraliser -et j'y suis favorable- l'exception d'inconstitutionnalité, ce qui

risque de susciter un grand nombre de contentieux très longs, je ne vois pas pourquoi on refuserait à un groupe parlementaire la voie de l'action : cela encombrera moins les tribunaux, et on obtiendra un résultat plus rapidement. (*M. Michel Charasse acquiesce*) Je voterai donc cet amendement.

**M. Michel Charasse.** – Très bien !

**M. Jean-Pierre Fourcade.** – Je ne voterai pas cet amendement. Le Gouvernement a fait adopter en 1975 la révision accordant à soixante députés ou soixante sénateurs le droit de saisir du Conseil constitutionnel. Ce fut une très grande réforme, qui a permis de faire vérifier la constitutionnalité d'un certain nombre de textes. (*M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur, acquiesce*) Aujourd'hui nous allons introduire l'exception d'inconstitutionnalité pour des lois qui n'auraient pas fait l'objet d'un contrôle préalable du Conseil constitutionnel : c'est un autre progrès. Mais la notion de groupe parlementaire est trop imprécise : c'est pourquoi je préfère m'en tenir au texte actuel de la Constitution. Le recours au Conseil constitutionnel est une chose sérieuse, qui requiert des motifs ou des griefs. Il ne convient pas de l'ouvrir à l'ensemble des groupes parlementaires.

**M. Robert Bret.** – Pourquoi le droit de saisine dépendrait-il du nombre de parlementaires ?

**M. Bernard Frimat.** – Nous voterons cet amendement, car il remédie à une incohérence. D'un côté on souhaite encourager le pluralisme, reconnaître des droits aux groupes minoritaires et d'opposition. Mais d'un autre côté on risque de se trouver dans la situation suivante : lorsque l'exception d'inconstitutionnalité sera votée, les groupes parlementaires ne pourront pas saisir le Conseil constitutionnel, mais chacun de leurs membres le pourra, en tant que simples citoyens. Qu'il faille des motifs et des griefs pour le faire, nous en sommes convaincus. Mais pourquoi un groupe parlementaire de moins de soixante membres ne pourrait-il pas saisir le Conseil, au motif qu'il ne serait pas assez représentatif ? Si l'on pousse jusqu'au bout votre raisonnement, madame la ministre, on pourrait aussi bien ne pas leur donner le droit d'intervenir en séance... Cet amendement est l'occasion de faire des travaux pratiques, et de voir si vous voulez réellement reconnaître des droits aux minorités.

**M. Hugues Portelli.** – Je souhaite simplement rappeler que la révision qui a accordé le droit à soixante députés ou sénateurs de saisir le Conseil constitutionnel pour vérifier la constitutionnalité des engagements internationaux de la France date de 1992. Il a été imposé par le Sénat, (*M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur, se montre dubitatif*) à l'occasion du traité de Maastricht. Je trouve l'amendement de nos collègues excellent, et je le voterai.

**M. Michel Charasse.** – Le très grand avantage de cet amendement, que je voterai, est de permettre à tous les groupes parlementaires de saisir le Conseil,

mais aussi de répondre à la question de la constitutionnalité des traités internationaux dans les mois qui suivent leur signature, plutôt que des années plus tard, après que toutes les juridictions de France et de Navarre se seront bien chamaillées... Il est aberrant de considérer qu'un groupe de moins de soixante parlementaires n'est pas capable de former un recours devant le Conseil constitutionnel : je ne solliciterai pas M. Badinter, mais on voit beaucoup de recours d'une qualité très médiocre, qui montrent bien que le fait d'être plus de soixante n'empêche pas de dire n'importe quoi ! (*Rires*)

*L'amendement n°233 est adopté, sous les applaudissements de la gauche.*

**M. le président.** – Amendement n°71 rectifié, présenté par MM. Portelli, Gélard, Lecerf, Béteille et de Richemont.

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. »

**M. Hugues Portelli.** – Au moment où le constituant examine les modalités du contrôle de constitutionnalité des lois et des engagements internationaux, il convient de pencher sur un autre problème : celui du contrôle de conventionnalité, c'est-à-dire de conformité aux engagements internationaux de la France. Le principe de supériorité des traités sur les lois impose à toutes les juridictions d'écarter une disposition législative contraire à un traité ou au droit dérivé de celui-ci, conformément à la jurisprudence IVG du Conseil constitutionnel, qui date de 1975. Le problème est réglé pour le droit européen, puisque tout le contentieux est unifié sous l'autorité de la Cour de justice de Luxembourg. Mais le problème demeure pour le droit international, par exemple pour les

conventions de l'OIT et du Conseil de l'Europe -je pense notamment à la Convention européenne des droits de l'homme. Notre système est diffus et manque de régulation ; les juridictions suprêmes peuvent éventuellement être saisies par le juge de base. La jurisprudence récente du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État complique le problème ; et l'exception d'inconstitutionnalité risque de rendre la situation encore plus difficile. Sous couvert de l'article 88-1 de la Constitution, le Conseil constitutionnel opère depuis 2006 une fusion du contrôle de conventionnalité et du contrôle de constitutionnalité dans le cas des lois de transposition des directives communautaires, puisqu'il vérifie à la fois si la loi est conforme à la directive, et si la directive respecte le bloc de constitutionnalité de la République française. Cette jurisprudence, imitée depuis l'an dernier par le Conseil d'État, a ajouté à la confusion : n'importe quelle juridiction peut désormais exercer un contrôle de conventionnalité des lois et règlements, ce qui est la source d'une insécurité juridique permanente. Dans le système actuel, le contrôle de constitutionnalité n'est que la roue de secours du contrôle de conventionnalité ; si demain l'exception d'inconstitutionnalité est introduite, elle restera marginale, car les parties préféreront la voie plus facile du contrôle de conventionnalité. Mais si demain une loi est écartée pour inconventionnalité, alors que le Conseil constitutionnel l'aura déclarée conforme à la Constitution, quelle sera l'autorité des décisions du Conseil constitutionnel ?

L'amendement que je vous propose répond à plusieurs objectifs. Il institue d'abord un mode de régulation globale du contrôle de conventionnalité, laissant le juge saisi trancher lorsque la question est sans ambiguïté, mais lui enjoignant de saisir la juridiction suprême de son ordre -Cour de cassation ou Conseil d'État- lorsqu'il existe un problème d'interprétation. Ensuite, il assure une coordination entre le contrôle de constitutionnalité et le contrôle de conventionnalité, en confiant au Conseil constitutionnel le soin de statuer en dernier ressort en cas de conflit de jurisprudences, tout en laissant la Cour de cassation et le Conseil d'État réguler la jurisprudence dans leur ordre respectif. Enfin il renforce la sécurité juridique, en imposant la même sanction dans les deux cas -l'abrogation de la loi- et en fondant les deux procédures.

Cela introduirait un peu de cohérence dans la hiérarchie des normes.

Certains jugent cette évolution prématurée. Je crains pour ma part qu'il ne soit bientôt trop tard : les juridictions et les justiciables se seront habitués à la procédure d'exception d'inconventionnalité. L'exception d'inconstitutionnalité deviendra marginale, sauf à être fusionnée avec l'autre.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Le professeur Portelli nous entraîne vers les sommets... Sa proposition appelle toutefois quelques réserves. Le contrôle de conventionnalité s'est acclimaté en France

et fonctionne désormais correctement. La mesure proposée n'ouvrirait pas de nouveaux droits aux justiciables mais ralentirait le traitement des dossiers.

Comment le rôle du Conseil constitutionnel s'articulerait-il avec celui des juridictions supranationales qui peuvent être saisies directement, notamment la Cour européenne des droits de l'homme ? Comme le relevait le rapport du comité Balladur, si le Conseil constitutionnel, jugeant une loi compatible avec un engagement international, était démenti par une juridiction internationale, les juges français, tenus par l'article 62 de se conformer à la chose jugée par le Conseil, se trouveraient dans une situation délicate. Inversement, si le Conseil constitutionnel estimait cette loi incompatible, le Gouvernement et le Parlement ne pourraient surmonter les effets de cette abrogation qu'en dénonçant leur engagement international !

Votre commission juge plus prudent en l'état d'en rester aux termes du projet de loi constitutionnelle, quitte à faire évoluer le système à la lumière de l'expérience, d'autant que le Conseil d'État et la Cour de cassation sont réticents. Retrait ?

**Mme Rachida Dati, Garde des sceaux.** – Il serait difficilement praticable d'obliger le juge du fond à renvoyer à la Cour de cassation ou au Conseil d'État toute question de compatibilité entre la loi et les traités, d'autant que la contrariété est très souvent invoquée en première instance, notamment dans le contentieux de la reconduite à la frontière. Le juge du fond peut à tout moment demander son avis à la juridiction suprême, et les voies de recours peuvent être exercées. Rendre cet avis systématique serait vécu comme une lourdeur procédurale supplémentaire, et engorgerait la Cour de cassation et le Conseil d'État.

L'abrogation d'une disposition législative contraire à un engagement international ne se justifie pas : la loi continue de s'appliquer envers les États qui ne sont pas partie au traité en cause, et celui-ci peut en outre un jour être modifié ou dénoncé. Je ne vois pas le bénéfice pour les justiciables.

Enfin, le Conseil constitutionnel n'est pas toujours le mieux placé pour trancher : le dernier mot revient à la Cour de Strasbourg. Avis défavorable.

**M. Robert Badinter.** – La question n'est pas simple. Alors que nous allons enfin franchir le cap de l'exception d'inconstitutionnalité, que nous attendons depuis vingt ans, assigner cette nouvelle tâche au Conseil constitutionnel me paraît prématuré.

L'ensemble des États de l'Union européenne sont dans une situation d'une complexité juridique extraordinaire : je l'ai constaté lors des travaux de la convention sur la Constitution européenne. Nous avons des ordres nationaux et des ordres européens, qui ont pour régulateur, l'un la Cour de Strasbourg, l'autre la Cour de Luxembourg. Le fait que les mêmes droits fondamentaux soient définis dans des

instruments différents ne préviendra pas le problème de la divergence entre les solutions apportées par ces deux ordres.

Il faut encore réfléchir. Comment arriver, dans un monde juridique multipolaire, à une unité d'interprétation ? Edgard Faure disait : on a toujours tort d'avoir raison trop tôt. M. Portelli ouvre les voies de l'avenir, mais voter aujourd'hui cet amendement serait prématuré. C'est pourquoi je suivrai la commission.

**M. Hugues Portelli.** – Je vais le retirer... M. Badinter a raison de dire que nous sommes dans une situation d'incertitude juridique. La Cour européenne des droits de l'homme, reconnue par l'Union européenne, se trouve désormais au sommet du système juridictionnel européen en matière de droits fondamentaux. Nombreux sont ceux qui, au Conseil d'État ou dans l'entourage du Gouvernement, estiment qu'il faut protéger le Conseil constitutionnel. Mais ce dernier a déjà été condamné par la Cour européenne, pour une validation législative, et il y aura d'autres cas ! De même, personne n'a bougé quand un simple tribunal prud'homal a annulé une loi votée par le Parlement en la déclarant contraire à une convention de l'OIT... Je souhaite bien du plaisir aux futurs gouvernements !

**M. Jean Desessard.** – Moi aussi !

**M. Hugues Portelli.** – Peut-être ai-je raison trop tôt, mais je crains que vous n'ayez tort trop tard...

*L'amendement n°71 rectifié est retiré.*

**M. le président.** – Amendement n°321 rectifié, présenté par M. Badinter et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Avant l'article 25, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Dans la Constitution, les mots : « Conseil constitutionnel » sont remplacés par les mots : « Cour constitutionnelle ».

**M. Robert Badinter.** – Il s'agit de mettre le droit en accord avec le fait. Le Conseil constitutionnel de 1958 ne rendait quasiment aucune décision. Tout a changé en 1974 avec la saisine par les parlementaires. Le Conseil constitutionnel est aujourd'hui une institution juridictionnelle dont les décisions s'imposent à toutes les autorités de l'État. J'ai ici le recueil de ses grandes décisions : jurisprudence, doctrine, commentaires, il est à l'origine de tout un corpus juridique. (*L'orateur brandit un épais volume*)

Dès lors, pourquoi conserver une dénomination trompeuse ? C'est un paradoxe, dans un pays où la raison trouve volontiers son foyer, de dénommer conseil une institution qui n'a pas le droit de donner de conseils - Jacques Chaban-Delmas en fit d'ailleurs l'expérience. Va pour le Conseil d'État, mi-juge et mi-conseil, mais pour le Conseil constitutionnel, cela n'a pas de sens.

En tant que président du Conseil constitutionnel, j'ai répondu à l'invitation des nouvelles démocraties qui souhaitaient implanter une telle institution. A chaque fois, on me demandait pour quelle raison l'institution s'appelait « conseil », et quels conseils elle donnait ; je répondais qu'elle rendait avant tout des décisions juridictionnelles. Il n'est pas un organe de contrôle de constitutionnalité en Europe qui ne s'appelle cour ou tribunal. (*Applaudissements sur les bancs socialistes*)

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – La commission des lois a été convaincue. La dénomination actuelle ne rend pas compte en effet de la vocation de l'institution. Celle que propose M. Badinter a été retenue dans toutes les grandes démocraties occidentales. Avis favorable.

**Mme Rachida Dati, Garde des sceaux.** – M. Badinter a souligné à juste titre le rôle juridictionnel du Conseil constitutionnel, qui n'est cependant pas qu'une juridiction. Le Conseil fait partie des pouvoirs publics et peut conseiller d'autres institutions, notamment en cas de crise ou d'application de l'article 16 ; il est consulté par le Gouvernement sur l'organisation de l'élection présidentielle et des référendums, et a même des compétences d'ordre administratif.

S'il va voir ses pouvoirs juridictionnels renforcés par la révision constitutionnelle, le Conseil n'est pas une juridiction comme les autres. C'est une institution originale. Le Gouvernement préfère en rester à la dénomination actuelle, qui permet d'en rendre compte.

**M. Robert Badinter.** – Ne parlons pas de l'article 16, dont nul ne pense qu'il sera utilisé un jour. Et ne baptisons pas l'institution du nom de son activité accessoire. Pourquoi se cramponner à une dénomination trompeuse ? Appelons « cour » ce qui est avant tout une instance juridictionnelle, et laissons le « conseil » à qui l'exerce à titre principal, comme le Conseil d'État.

**M. Hugues Portelli.** – La Cour de cassation est elle aussi appelée à donner des conseils, jusqu'au Président de la République... Cela s'est vu en matière de récidive. L'appelle-t-on pour autant « conseil » ?

**M. Christian Cointat.** – Je rejoins les présidents Badinter et Hiest. La France n'est pas seule dans le monde ; ce qui fait sa force, avec la langue française, qui est encore celle du droit, c'est sa position éminente dans ce domaine. L'organisation de ses institutions doit être bien comprise. Ayons le courage d'appeler le Conseil constitutionnel de la dénomination qui convient à son rôle. Ce sera plus clair.

**M. Yann Gaillard.** – J'ai été séduit par la démonstration lumineuse de M. Badinter et je constate que la commission l'a été comme moi. Je suis prêt à voter l'amendement si on m'assure que la liberté des autorités appelées à choisir les membres de la Cour constitutionnelle restera entière.

**M. Didier Boulaud.** – On continuera de nommer les copains !

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Nous ne voterons pas, à regret, cet amendement, car le mode de désignation des membres du Conseil constitutionnel ne correspond pas à l'idée que nous nous faisons d'un organe démocratique représentatif. Que les citoyens puissent le saisir est cependant une avancée.

**M. Michel Charasse.** – Il est vrai que l'appellation actuelle est une bizarrerie aux yeux de l'étranger, d'autant que le Conseil constitutionnel y jouit d'une formidable réputation. Je m'interroge cependant : sa transformation en Cour constitutionnelle remet-elle en cause les procédures en vigueur depuis 1958 ? Il n'y a pas de plaidoiries et les séances ne sont pas publiques...

**M. Robert Badinter.** – C'est la nature de l'activité qui importe, non le mode de désignation des membres de la Cour. Et l'originalité de ses procédures ne tient pas à son nom. Nous demandons simplement que la France se mette au diapason de toutes les institutions chargées du contrôle de constitutionnalité en Europe.

**M. Pierre Fauchon.** – Sans sacraliser cette affaire de terminologie, mieux vaut appeler les institutions par le nom qui leur convient le mieux. Une instance chargée de trancher des litiges -et quels litiges !- c'est une cour. Je note que nous rejoignons ainsi la *court* anglo-saxonne, mot qui lui-même trouve son origine dans la langue française...

*L'amendement n°321 rectifié est adopté ; l'article additionnel est inséré.*

## 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. »*

*L'amendement n°72 rectifié est retiré.*

**M. le président.** – Amendement n°234 rectifié, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC.

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. »

**Mme Josiane Mathon-Poinat.** – Le texte ne change rien au caractère politique de l'institution. Le fait que le président de l'Assemblée nationale ne nomme que trois membres ne permet pas la représentation de toutes les sensibilités politiques. Le Conseil constitutionnel continuera de refléter le bipartisme que vous souhaitez tant institutionnaliser.

Cet amendement est inspiré par le souci de respecter le pluralisme. Nous proposons quinze membres, une récente étude du Sénat montrant que la règle générale, en Europe, est de douze, davantage même en Belgique, en Espagne, en Grèce ou au Portugal.

*L'amendement n°91 rectifié est retiré.*

**M. le président.** – Amendement n°487 rectifié, présenté par M. Badinter et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

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. »

**M. Robert Badinter.** – S'il y a une décision qui doit faire consensus au sein des assemblées, c'est bien celle des nominations au Conseil constitutionnel.

*L'amendement n°32 rectifié est retiré.*

**M. le président.** – Amendement n°366, présenté par Mmes Boumediene-Thiery, Blandin et Voynet et MM. Desessard et Muller.

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. -

**M. Jean Desessard.** – Nous proposons de supprimer la possibilité pour les anciens Présidents de la République de siéger au Conseil constitutionnel ou à ce qu'il faut peut-être appeler désormais la Cour constitutionnelle... Les députés ont convenu que les nominations effectuées par le président de chaque assemblée sont soumises à l'avis de la commission compétente. C'est une manière d'éviter des nominations de convenance ou qui récompensent une allégeance politique de longue date. L'important est de permettre une meilleure indépendance des membres du Conseil constitutionnel vis-à-vis du pouvoir en place ou des partis politiques.

Pourtant, un ancien président 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 reste 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 je dois à nos anciens Présidents de la République, la possibilité qui leur est offerte de siéger au Conseil constitutionnel est un cadeau contraire à l'esprit de la présente réforme des modes de nomination de ses membres.

**M. le président.** – Amendement identique n°393 rectifié, présenté par MM. Baylet, A. Boyer, Collin, Delfau, Fortassin, Vendasi et Alfonsi.

**M. Nicolas Alfonsi.** – Le quinquennat accélérera le renouvellement de nos Présidents qui seront encore jeunes à la fin de leurs mandats. Avec l'allongement de l'espérance de vie, le Conseil constitutionnel ne tardera pas à être composé aux trois-quarts d'anciens Présidents. Les raisons pour lesquelles la V<sup>e</sup> République débutante leur a accordé ce droit à vie, ont disparu. (*M. Jean Desessard applaudit*)

**M. le président.** – Amendement identique n°488, présenté par M. Badinter et les membres du groupe socialiste et apparentés.

**M. Robert Badinter.** – Bien entendu, nous ne demandons pas la rétroactivité. Mais pourquoi maintenir cette extraordinaire disposition qui n'existe dans aucune autre démocratie ? Certains ont envisagé de faire des anciens Présidents des sénateurs à vie : je crois que si l'un d'eux ambitionne de siéger au Sénat, il ne lui sera pas difficile de trouver une circonscription et d'obtenir un siège. Ce droit a une origine purement circonstancielle : il s'agissait de trouver une solution à la situation matérielle de René Coty qui, à l'époque, ne recevait qu'une pension de conseiller d'État -même pas de président de section. Les présidents Coty et Auriol n'ont quasiment jamais siégé au Conseil...

Aujourd'hui, la situation matérielle des anciens présidents de la République est tout à fait satisfaisante. Et le Conseil est désormais composé de deux catégories de membres : ceux qui prêtent serment et sont soumis à des obligations ; et ceux qui ne prêtent pas serment, qui peuvent aller et venir, siéger ou ne pas siéger, et mener parallèlement une vie politique et professionnelle sans être soumis à aucune obligation, pas même l'obligation de réserve. Il ne peut y avoir au sein d'une institution juridictionnelle une catégorie de juges qui n'ont pas d'obligations et qui sont appelés, l'espérance de vie aidant, à devenir majoritaires. Ne transformons pas cette institution en une sorte de bizarre annexe de l'Élysée où l'on jouit d'avantages sans être soumis à aucune obligation. C'est un archaïsme. (*M. Jean Desessard approuve*)

**M. le président.** – Je suis saisi, avant l'article 26, d'un amendement n°73 rectifié que ses auteurs voudraient déposer à l'article 25. Ce sera donc le n°73 rectifié *bis*.

Amendement n°73 rectifié *bis*, présenté par MM. Portelli, Gélard et Lecerf, Mme Henneron et M. Pozzo di Borgo.

Compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

Le deuxième alinéa de l'article 56 de la Constitution est supprimé.

**M. Hugues Portelli.** – Cet amendement a été voté à l'unanimité par la commission des lois.

Nous venons de décider que le Conseil serait désormais la Cour constitutionnelle, mettant ainsi l'accent sur sa mission juridictionnelle. Cela étant ses membres sont des juges qui doivent respecter les obligations professionnelles de tout juge, à savoir l'indépendance et l'impartialité.

Vincent Auriol n'a été qu'une seule fois au Conseil constitutionnel puis il y a renoncé : il a eu la délicatesse de renoncer à ses indemnités, ce qui n'est pas fréquent...

Nous ne cessons de parler des incidences du quinquennat. L'une d'entre elle, c'est que les présidents, élus et éventuellement réélus, seront jeunes et auront encore une vie politique ou professionnelle après leurs mandats. S'ils sont, en plus, membres du Conseil constitutionnel, ils seront dans la situation d'un jeune ancien président, député, président de Conseil régional. *Quid* de l'obligation de réserve dans ces conditions ? Ils seront dans une position éthiquement intenable et, tôt ou tard on leur demandera de démissionner du Conseil constitutionnel.

**M. Jean-Jacques Hyst,** *rapporteur.* – Avis défavorable sur les amendements n°234 rectifié et 487 rectifié. Ensuite nous avons quatre amendements légèrement différents mais dont l'objet est identique : avis favorable à l'amendement n°73 rectifié *bis* pour des raisons rédactionnelles.

**Mme Rachida Dati,** *Garde des sceaux.* – Je ne suis pas favorable à l'amendement n°487 rectifié qui transfère le pouvoir de nomination à la commission des lois de chaque assemblée.

Quatre amendements remettent en question la qualité de membre de droit du Conseil constitutionnel des anciens présidents de la République. Le Gouvernement considère qu'ils y ont au contraire toute leur place car, pendant au moins cinq ans, ils veillent, en vertu de l'article 5 de la Constitution, au respect de notre loi fondamentale. En cas d'exception d'inconstitutionnalité, si une loi que le Président avait promulguée venait à être examinée, ce dernier ne siègerait pas.

L'avis est également défavorable sur l'amendement n°234 rectifié : il n'y a aucune raison pour que l'Assemblée nationale puisse nommer neuf membres du Conseil. Le Président de la République doit pouvoir continuer à désigner le président du Conseil, d'autant que cette nomination sera soumise à l'avis préalable

des commissions parlementaires. Une fois nommé, ce président exercera sa tâche en toute indépendance puisqu'il ne sera pas renouvelable. Une élection par les membres du Conseil risquerait de créer des courants en son sein. Enfin, il n'est pas anormal que le Président de la République procède à cette nomination puisqu'en vertu de l'article 5 de la Constitution, il veille au respect de la Constitution.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Les explications de Mme la ministre ne sont pas convaincantes : vous êtes-vous demandé combien d'anciens Présidents de la République pourraient siéger au Conseil constitutionnel ? Son équilibre risque d'en être bouleversé.

M. Gélard a proposé naguère que les anciens Présidents de la République deviennent sénateurs à vie. Nous n'y sommes pas non plus favorables. Mais je vous invite à réfléchir au nombre d'anciens Présidents qui risquent de siéger au Conseil, sachant que nous avons des Présidents de plus en plus jeunes et que leur durée de vie va s'allonger.

*L'amendement n°234 rectifié n'est pas adopté.*

*L'amendement n°487 rectifié n'est pas adopté.*

**M. Michel Charasse.** – La rédaction de ces amendements me conduit à penser que si l'un d'entre eux est adopté, la mesure sera d'application immédiate. Il faut donc prévoir, par élégance, que les anciens Président de la République ne seront pas touchés par cette disposition.

**M. Jean-Jacques Hyst,** *rapporteur.* – La commission a prévu, après l'article 34, des dispositions transitoires. Nous veillerons, bien entendu, à ce que cette disposition soit encadrée.

**M. Michel Charasse.** – La mesure ne sera donc pas rétroactive : fort bien !

**M. Patrice Gélard.** – Il y a un an, j'ai déposé trois propositions de loi afin que les anciens Présidents de la République ne soient plus membres à vie du Conseil constitutionnel. Je proposais que, sur le modèle italien, ils deviennent sénateurs à vie. Il semble que ce terme ne convienne pas dans l'actualité du moment. Je reste pourtant convaincu que l'on aurait pu trouver une solution à l'italienne.

L'appartenance des anciens Présidents au Conseil constitutionnel est née d'une anomalie historique : de Gaulle voulait que l'ancien Président Coty bénéficie d'un statut convenable. Il le nomma donc président du Conseil constitutionnel, qui, à l'époque, statuait peu et n'avait pas les responsabilités qu'il a acquises par la suite et qui le transforment, petit à petit, en véritable cour constitutionnelle.

Nous sommes donc face à une double anomalie : les membres du Conseil sont astreints au devoir de réserve mais pas les anciens Présidents de la République qui auront le droit de critiquer des décisions, comme certains l'ont déjà fait. En outre,

nous prévoyons une saisine du Conseil par voie d'exception, ce qui veut dire que ces anciens Présidents pourront être les auteurs de lois qui seront poursuivies. Ils seront donc juges et parties.

Enfin, les Présidents de la République sont désormais jeunes et leurs mandats seront limités à dix ans : l'actuel Président n'aura que 64 ans lorsqu'il siègera au Conseil. Nous risquons fort de compter quatre ou cinq anciens Présidents dans le Conseil, ce qui en dénaturera le fonctionnement.

Il faut donc que les anciens Présidents puissent jouir de leur liberté d'expression et nous faire part de l'expérience acquise, comme le font les anciens présidents américains ou les anciens premiers ministres britanniques. Le décret Charasse...

**M. Michel Charasse.** – C'était une instruction !

**M. Patrice Gélard.** – ... sur les anciens Présidents était positif. Leur rémunération est légitime, mais pas leur appartenance au Conseil constitutionnel. On nous parle de l'expérience qu'ils ont acquise : rien n'interdit de les consulter. Nous sommes le seul pays au monde à avoir un tel système. (*Applaudissements à gauche et sur divers bancs à droite*)

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Quand nous avons modifié le statut du Président, nous avons proposé que le Président qui avait manqué à sa fonction ne puisse devenir membre à vie du Conseil constitutionnel. Cet amendement n'avait pas été voté. La disposition aujourd'hui proposée règle définitivement le problème.

Nous estimons que les anciens Présidents de la République auront de quoi s'occuper sans avoir besoin d'un poste au Conseil constitutionnel, ni qu'on leur accorde une rémunération spécifique !

**M. Michel Charasse.** – Ils l'ont !

**M. François Zocchetto.** – Depuis 1958, le Conseil constitutionnel a changé ; et les modalités de désignation du Président de la République aussi. L'instauration du quinquennat et à présent la limitation du nombre de mandats vont dans le même sens. Les futurs anciens présidents ne ressembleront pas à ceux du passé. L'actuel président ne fait pas mystère de son désir d'avoir une vie « après », des activités économiques et commerciales -et c'est son droit ! Mais il y aurait un conflit d'intérêt majeur avec les fonctions de membre du Conseil constitutionnel. Il faut y remédier. Ce n'est pas un mouvement intempestif, le sujet a été mûrement réfléchi au Sénat, depuis longtemps, sous la houlette de M. Gélard ; et s'il était audacieux de l'aborder à l'occasion d'une proposition de loi, (*Mme Nicole Borvo Cohen-Seat s'exclame*) il est parfaitement légitime de le faire à l'occasion de cette révision constitutionnelle. Rien n'interdit du reste au Président de la République en exercice ou au président de l'une des deux assemblées, de nommer un ancien chef de l'État.

**M. Jean Desessard.** – Très bien !

**M. Pierre Fauchon.** – Il y a des raisons de fait mais aussi des raisons de droit. Dans le système actuel, avec le quinquennat, la présomption d'impartialité n'existe plus ! Il y a au contraire, inévitablement, un soupçon de partialité.

Je songe à cette vieille rengaine qui disait : « N'en jetez plus, la cour est pleine » -référence qui s'impose puisque le Conseil constitutionnel va devenir une Cour constitutionnelle.

**M. Jean-René Lecerf.** – Nous avons été très gênés de voter, dans le statut pénal du chef de l'État, des dispositions relatives à la destitution sans refuser au président déchu de siéger à vie au Conseil constitutionnel. Je rappelle aussi qu'avant le décès de Ronald Reagan, la Cour suprême américaine comptait cinq anciens présidents des États-Unis, avec Gerald Ford, Bill Clinton, Bush père et Jimmy Carter.

**M. Christian Cointat.** – En commission des lois, j'étais réticent. En séance publique, j'ai écouté tous les arguments, la plupart ne m'ont pas fait changer d'avis... Sauf trois, qui ont retenu mon attention : le nombre des anciens présidents sur le total des membres ; le vieillissement de ces membres à vie qui creusera encore le déséquilibre par rapport aux autres ; et l'envie des jeunes anciens présidents de devenir patrons d'entreprises, avocats,...

**M. Michel Charasse.** – Il y en a déjà eu au Conseil !

**M. Christian Cointat.** – Je voterai l'amendement pour éviter cela. Les anciens présidents n'en auront pas moins d'autorité, mais plus de liberté.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Le personnel et les moyens mis à disposition des anciens présidents de la République -à juste titre- les distinguent considérablement de René Coty.

J'ajoute que la nomination à vie est contraire à l'essence du principe républicain.

**M. François Fortassin.** – Je voterai l'amendement. Je le dis sereinement, amusé même : si l'amendement n'est pas adopté à l'issue du scrutin public, ceux qui auront voté contre nous auront privés de toute explication de vote ! Est-ce en raison d'une conviction si forte qu'elle ne s'exprime pas, ou d'un embarras qui par le silence s'exprime clairement ?

**M. Nicolas Alfonsi.** – La réforme constitutionnelle est motivée par un souci de modernisation des institutions. S'opposer à cet amendement, est-ce aller dans le sens d'une modernisation ?

**M. Jean Desessard.** – Certains sénateurs préparent de gros paquets de bulletins de vote. Cela va-t-il dans le sens de la modernisation de représenter dans le scrutin ceux qui n'ont pas participé au débat ? A l'Assemblée nationale, il y a une procuration par

personne, pas 150 ! Ici, ce sont les absents qui décident ! (*Mme Nicole Borvo Cohen-Seat applaudit*)

*Les amendements identiques n°s 366, 393 rectifié, 488 et 73 rectifié bis sont mis aux voix par scrutin public à la demande du groupe UMP.*

**M. le président.** – Voici les résultats du scrutin :

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 à gauche ; M. Hugues Portelli applaudit également)*

*L'article 25 est adopté.*

### Articles additionnels

**M. le président.** – Amendement n°127, présenté par M. Hiest, au nom de la commission des lois.

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, ».

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Le Conseil constitutionnel doit pouvoir contrôler la conformité à la Constitution d'une proposition de loi avant qu'elle ne soit soumise à référendum.

**Mme Rachida Dati, Garde des sceaux.** – Le Gouvernement partage pleinement cette préoccupation.

*L'amendement n°127 est adopté et devient un article additionnel.*

**M. le président.** – Amendement n°28 rectifié, présenté par M. Charasse, Mme N. Goulet et M. Fortassin.

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. »

**M. Michel Charasse.** – Quand le Conseil constitutionnel a été saisi, en 2003, de la loi de décentralisation de M. Raffarin, il s'est déclaré incompétent pour les lois constitutionnelles, comme pour les lois référendaires. Dans ces conditions, les précautions qu'avait prises le général de Gaulle pour sauvegarder la forme républicaine du Gouvernement tombent à l'eau. Que reste-t-il des deux derniers alinéas de l'article 89 ?

Dès lors que le Conseil constitutionnel se déclare incompétent, rien n'empêche plus de revenir sur la forme républicaine du Gouvernement pour approuver je ne sais quelle charte, relative aux langues régionales, par exemple...

Je propose donc que l'on étende explicitement la compétence du Conseil constitutionnel aux lois constitutionnelles.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Prévoir un contrôle du Conseil constitutionnel sur les deux seuls derniers alinéas de l'article 89 est certes judicieux, mais donnerait lieu à une procédure complexe.

**M. Michel Charasse.** – Ce n'aurait pas été inutile en 1940 !

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Il n'y avait pas de Conseil constitutionnel...

Je précise que l'amendement n°127 de la commission satisfait en partie votre amendement, puisqu'il ouvre une faculté de contrôle de constitutionnalité des textes soumis au référendum. Mais il ne vise cependant que les propositions de loi, alors que vous visez également les projets de loi, ce qui ouvrirait un débat qui, malgré vos précautions, nous mettrait dans une situation délicate... Je préférerais voir retirer cet amendement.

**Mme Rachida Dati, Garde des sceaux.** – Même avis.

**M. Michel Charasse.** – Comment protéger la forme républicaine du Gouvernement ?

Vous ne m'apportez pas de réponse. Je maintiens donc mon amendement.

**M. Christian Cointat.** – Je partage le point de vue de M. Charasse : nous avons besoin de mesures pour constater que l'interdiction posée à l'article 89 n'est pas transgressée. Sauf à considérer que le meilleur moyen de prévenir la faute est d'en empêcher le constat, on ne peut garantir des droits sans possibilité de constater qu'ils ont été violés ! Mais les arguments du rapporteur sont puissants. Il serait fâcheux de voir repousser cet amendement. Mieux vaudrait, à mon sens, le retirer.

**M. Michel Charasse.** – La République, on s'en fout, jusqu'au jour où elle nous manque !



**M. le président.** – Nous sommes autant attachés que vous à la République.

**M. Michel Charasse.** – Paroles, paroles...

*L'amendement n°28 rectifié est retiré.*

**M. le président.** – Amendement n°235, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC.

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 ».

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – M. Bret vous a tout à l'heure convaincu d'ouvrir la saisine aux groupes parlementaires. Cet amendement est de conséquence.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** – Favorable, par cohérence.

**Mme Rachida Dati, Garde des sceaux.** – Défavorable, par cohérence avec notre position sur l'amendement de M. Bret.

*L'amendement n°235 est adopté.*

**M. le président.** – Amendement n°67, présenté par MM. Virapoullé et Lecerf.

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 ».

**M. Jean-René Lecerf.** – Coordination avec un amendement que j'ai retiré : je le retire de même.

*L'amendement n°67 est retiré.*

**M. le président.** – Amendement n°74 rectifié bis, présenté par MM. Portelli, Gélard, Lecerf, Béteille et de Richemont.

Avant l'article 26, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

A 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 ».

**M. Hugues Portelli.** – Le Conseil constitutionnel, avec les dispositions que nous venons d'adopter, est appelé à avoir une activité accrue. Il est nécessaire

d'allonger le délai de huit jours qui lui est imparti en cas de procédure d'urgence.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** – Les délais actuels n'affectent pas la qualité des décisions du Conseil. Leur allongement risque d'affecter la lisibilité du travail législatif, pour l'efficacité duquel nous avons allongé les délais d'examen du Parlement... Défavorable.

**Mme Rachida Dati, Garde des sceaux.** – Le délai de huit jours ne vaut que dans les cas, exceptionnels, d'urgence. Pour tous les autres, le délai reste d'un mois, soit jusqu'avant la date de promulgation de la loi. Défavorable.

*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.** – Amendement n°236, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC.

Supprimer cet article.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Je ne suis pas absolument opposée à la saisine du Conseil constitutionnel par les citoyens, mais la nature du Conseil constitutionnel, comme nous l'avons exposé avec nos précédents amendements, n'a pas, eu égard au mode de désignation de ses membres, qui lui confère une nature politique, la légitimité démocratique nécessaire. Je crains en outre un risque accru de judiciarisation de la société et ma conception des suites à donner aux avis du Conseil, bien loin de celle de la majorité, me laisse penser que ceux-ci devraient aboutir non à la suppression de la loi, mais à un nouvel examen par le Parlement, suivi d'une réunion du Congrès s'il estime une révision nécessaire. C'est pourquoi je ne peux accepter de voter l'exception d'inconstitutionnalité.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** – C'est anti-démocratique.

**M. le président.** – Amendement n°33 rectifié, présenté par M. Charasse, Mme Goulet et M. Fortassin.

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

**M. Michel Charasse.** – Cet amendement procède d'un bon sens logique. Il prévoit que lorsque le Conseil constitutionnel a déjà statué sur un texte, il ne peut être saisi à nouveau sur le même.

**M. le président.** – Amendement n°352, présenté par Mmes Boumediene-Thiery, Blandin et Voynet et MM. Desessard et Muller.

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

**M. Jean Desessard.** – Cet amendement vise à élargir les possibilités de saisine aux juridictions qui ne relèvent ni de la Cour de cassation, ni du Conseil d'État. Car en l'état, madame le Garde des sceaux, *quid* de la Commission nationale du droit d'asile, créée par l'article 29 de la loi du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration...

**M. Michel Charasse.** – Et de la Cour des comptes ?

**M. Jean Desessard.** – ... qui reconnaît expressément son indépendance ? Comme le rappelle M. Sauvé, vice-président du Conseil d'État, qui, le 14 janvier 2008 rappelait à ses membres qu'ils appartenaient bien, non à une administration, mais à une « juridiction souveraine », à une cour nationale, gardienne du droit d'asile.

Entendez-vous l'exclure du dispositif ? Nous demandons, pour notre part, que les demandeurs d'asile puissent formuler une question préjudicielle d'inconstitutionnalité.

**M. Patrice Gélard, vice-président de la commission.** – Cela n'existe pas !

**M. le président.** – Amendement n°75, présenté par MM. Portelli, Gélard et Lecerf.

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.

**M. Hugues Portelli.** – Cet amendement vise à ouvrir le recours *a posteriori* aux parlementaires, comme cela est le cas chez nos voisins.

**M. le président.** – Amendement n°128, présenté par M. Hiest, au nom de la commission des lois.

Dans le dernier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 61-1 de la Constitution, supprimer les mots :

et réserves

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Suppression d'une mention inutile.

**M. le président.** – Amendement n°63, présenté par MM. Virapoullé et Lecerf.

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.

**M. Jean-René Lecerf.** – Au regard des exigences posées par le premier paragraphe de l'article 6 et par l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, il importe que l'article 61-1 précise quel que sera ensuite le contenu de la loi organique, 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.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Défavorable à l'amendement de suppression n°236. L'exception d'inconstitutionnalité, en ouvrant un droit nouveau aux citoyens, confortera la protection des libertés fondamentales. Les dispositions prévues par l'amendement n°33 rectifié sont utiles mais auraient mieux leur place dans la loi organique.

Ainsi, le projet de loi organique prévu en application du projet de loi constitutionnelle de 1990 prévoyait qu'il revenait au juge saisi de la demande d'exception de vérifier que la disposition litigieuse n'avait pas fait l'objet d'une déclaration de conformité de la part du Conseil constitutionnel.

**M. Michel Charasse.** – Si on peut ajouter cette précision dans la loi organique, je suis satisfait.

*L'amendement n°33 rectifié est retiré.*

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Quant à l'amendement n°352, Mme la ministre nous a expliqué lors de son audition devant la commission des lois pourquoi la précision apportée n'est pas nécessaire. Le tribunal des conflits ne statue pas sur le fond : il n'est donc pas concerné par l'exception d'inconstitutionnalité. Quant à la Cour de justice de la République, elle peut poser une question préjudicielle à la Cour de cassation. Retrait ou rejet.

L'amendement n°75 est apparemment séduisant. Mais la disposition qu'il introduit n'est pas indispensable, dès lors que soixante députés ou

sénateurs, ou même un groupe parlementaire, peuvent déjà saisir le Conseil constitutionnel *a priori*. Elle risquerait même de faire l'objet d'une instrumentalisation politique. Donner aux parlementaires la possibilité de contester la constitutionnalité d'une loi promulguée, c'est créer une insécurité juridique insupportable.

**M. Hugues Portelli.** – Mais c'est déjà possible, au moyen de l'exception d'inconstitutionnalité !

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Non, car la voie préjudicielle n'est pas la voie d'action !

**M. Hugues Portelli.** – D'accord.

*L'amendement n°75 est retiré.*

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Quant à l'amendement n°63, cette précision relève plutôt de la loi organique.

*L'amendement n°63 est retiré.*

**Mme Rachida Dati, Garde des sceaux.** – L'amendement n°236 tend à supprimer cet article. Nous y sommes défavorables, car il s'agit d'une disposition importante, qui renforce les droits des citoyens. Certes, il ne faut pas affaiblir l'autorité de la loi ; mais une loi préjudiciable aux droits des citoyens serait contraire à notre Constitution. Une disposition semblable existe dans toutes les démocraties étrangères, sans que leur législation en soit fragilisée. D'ailleurs la procédure est strictement encadrée : elle concerne seulement les lois portant atteinte aux droits et libertés des citoyens, et non, par exemple, les lois adoptées selon une procédure contestable ; et elle interpose plusieurs filtres : les juridictions saisies devront vérifier que le recours est sérieux avant de le transmettre à la Cour de cassation ou au Conseil d'État, et ces derniers devront de nouveau vérifier que le recours est justifié, avant de le renvoyer devant le Conseil constitutionnel.

L'amendement de M. Desessard vise à élargir l'exception d'inconstitutionnalité aux juridictions ne relevant ni de la Cour de cassation, ni du Conseil d'État. Mais le tribunal des conflits ne statue pas sur le fond : il décide seulement de la répartition des contentieux entre les ordres juridictionnels. Dans son cas la question de l'inconstitutionnalité des lois ne se pose pas. Quant à la commission nationale du droit d'asile et à la Cour des comptes, elles relèvent de la Cour de cassation et du Conseil d'État : la question ne se pose pas non plus. (*MM. Jean-Jacques Hiest et Patrice Gélard marquent leur approbation*) Nous sommes donc défavorables à cet amendement.

*L'amendement n°236 n'est pas adopté, non plus que l'amendement n°352.*

*L'amendement n°128 est adopté.*

**M. Robert Badinter.** – Cet article est pour moi l'aboutissement d'une très longue lutte : cela fait vingt ans que je propose d'introduire dans notre droit

l'exception d'inconstitutionnalité. On ne pouvait continuer à vivre dans un système où les juridictions françaises pouvaient censurer des lois au moyen de l'exception d'inconventionnalité, en arguant qu'elles étaient contraires à la Convention européenne des droits de l'homme, sans pouvoir rien dire de leur conformité aux droits fondamentaux reconnus par notre Constitution. Les citoyens français étaient traités en mineurs constitutionnels, puisque l'accès au Conseil constitutionnel était réservé aux plus hautes autorités de l'État, ainsi qu'à soixante députés ou sénateurs.

Le système aujourd'hui inscrit dans la Constitution, déjà prévu par les projets successifs qui n'ont pas abouti, a été mis au point après de nombreuses séances de travail entre M. Draï, premier président de la Cour de cassation, M. Long, vice-président du Conseil d'État, et moi-même. Nous avons tout pesé, tout mesuré, et considéré que ce système permettait au mieux d'éviter un engorgement du Conseil constitutionnel. La culture du respect des droits fondamentaux devrait ainsi pénétrer à tous les échelons du corps judiciaire. La justice doit être en permanence le gardien des libertés fondamentales. Grâce à l'exception d'inconstitutionnalité, c'est le citoyen qui se voit reconnaître le droit, lorsque le Conseil constitutionnel ne s'est pas prononcé auparavant, de recourir à ce dernier afin que ses droits ne soient pas méconnus. C'est un très grand progrès de l'État de droit, et je suis heureux de voir ce texte adopté aujourd'hui par le Sénat.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Moi aussi !

**M. Jean-Pierre Fourcade.** – Dans quelques années, la création de l'exception d'inconstitutionnalité apparaîtra comme une réforme essentielle. Elle est le fruit d'un long travail, et il a fallu surmonter bien des difficultés pour adapter notre droit à celui de nos voisins européens. Cette procédure permettra de modifier certains textes antérieurs à 1958, qui portent préjudice aux droits de nos concitoyens. (*M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur, acquiesce*) Il était un peu arrogant de donner des leçons de morale au monde entier au sujet des droits de l'homme, et de ne pas avoir institué une telle procédure !

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – C'est vrai !

**M. Jean-Pierre Fourcade.** – Il s'agit d'une grande réforme, et je dédie cet article 26 à tous ceux qui répètent que cette révision constitutionnelle ne porte que sur des détails, ou qu'elle est seulement à l'avantage du Président de la République. Nous pouvons être fiers de cet article, qui fait enfin de notre pays un véritable État de droit.

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

**M. Michel Charasse.** – Je veux rendre hommage à Robert Badinter, qui est à l'origine de cette réforme. Il l'avait suggérée à François Mitterrand, à l'époque où il était président du Conseil constitutionnel, et il a même

fait le siège du Président pour le persuader d'instituer cette procédure. Le Président était assez convaincu, mais il a malgré tout conseillé à M. Badinter de prendre avis auprès de toutes les personnes compétentes. Il a fallu de nombreuses séances de travail, pour mettre au point une procédure qui ne pose pas de problèmes à la République. Le projet fut déposé, défendu par Pierre Arpaillange et finalement rejeté au Sénat.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Exact !

**M. Michel Charasse.** – Quand j'entends aujourd'hui certains collègues de la majorité, je mesure le chemin parcouru, et je soupçonne que ce refus était motivé par des raisons politiciennes assez indignes. François Mitterrand avait dit : ne vous en faites pas, on y reviendra un jour. Nous y sommes. Espérons seulement que les textes organiques prévus par le projet feront en sorte que l'on n'attende pas la réponse pendant dix ans, comme c'est généralement le cas dans nos juridictions. Il faut imposer au Conseil constitutionnel un délai strict : il devra se prononcer, peut-être pas dans un délai d'un mois, mais certainement pas six mois ou un an après la requête. Sinon nos concitoyens risqueraient de recevoir la réponse attendue à titre posthume... (*Sourires*)

**M. Patrice Gélard.** – Je parle en tant que président par intérim de la commission des lois. Cette réforme constitue une révolution juridique : nous entrons enfin dans le concert des démocraties européennes, dont les cours constitutionnelles peuvent être saisies par voie d'exception. Nous allons même plus loin que nos voisins, puisque nous maintenons, en plus du contrôle de constitutionnalité *a posteriori*, le contrôle *a priori*, que beaucoup nous envient. Ainsi la France devient un véritable État de droit. Aucun texte ne pourra désormais échapper au contrôle du Conseil constitutionnel.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Très bien !

*L'article 26 est adopté.*

**M. Charles Revet.** – N'était-ce pas l'unanimité ?

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Abstention !

## 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. Michel Charasse.** – Est-il utile de préciser qu'il s'agit d'une date « ultérieure » ?

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – J'ai cherché autant que possible le vote conforme, pour qu'on ne nous accuse pas de démolir le travail du Gouvernement et de l'Assemblée nationale !

*L'article 27 est adopté.*

## Article additionnel

**M. le président.** – Amendement n°34 rectifié, présenté par M. Charasse, Mme Goulet et M. Fortassin.

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. »

**M. Michel Charasse.** – Le Conseil constitutionnel s'est déclaré incompétent pour les deux derniers articles de la Constitution. Certaines de ses décisions sont pourtant ignorées, voire sciemment violées ! Un exemple ? Le Conseil constitutionnel avait jugé la Haute cour de justice seule compétente pour juger le Président de la République, or la Cour de cassation a décidé qu'il restait au frigo tant qu'il était à l'Élysée, mais qu'elle l'attraperait à la sortie ! Autre exemple, l'article 7 du code électoral, qui maintient l'inéligibilité automatique des personnes condamnées, en violation manifeste de la position du Conseil en la matière !

Je propose donc que le Conseil constitutionnel soit chargé d'assurer le respect de ses propres décisions.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Pour le deuxième cas, vive la question préjudicielle !

**M. Michel Charasse.** – Absolument, mais la juridiction s'en servira-t-elle ?

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – L'intéressé pourra toujours faire appel ou se pourvoir en cassation.

On ne peut pas faire appel à la force publique pour exécuter les décisions du Conseil ! Il existait dans le code pénal un ancien délit sanctionnant le non-respect d'une décision : ce qu'on appelait naguère la forfaiture.

**M. Michel Charasse.** – Les peines liées ont été supprimées.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Votre amendement est sympathique, n'a pas sa place dans la Constitution : retrait, sinon rejet.

**Mme Rachida Dati, Garde des sceaux.** – Aux termes de l'article 60, les dispositions inconstitutionnelles ne peuvent être promulguées. Les décisions du Conseil constitutionnel ne sont

susceptibles d'aucun recours, et s'imposent à toutes les juridictions.

**M. Michel Charasse.** – Et quand la Cour de cassation s'assied dessus ? (*M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur, s'exclame*)

**Mme Rachida Dati, Garde des sceaux.** – Certaines décisions comportent des réserves, qui ne rendent pas la disposition inconstitutionnelle pour autant. Inutile de modifier la Constitution sur ce point.

**M. Pierre Fauchon.** – Il nous manque la notion de « *attempt of court* », qui emporte des conséquences très graves.

**M. Patrice Gélard, vice-président de la commission.** – C'est la forfaiture.

**M. Pierre Fauchon.** – L'Inde, grande démocratie, a une Cour suprême, également Cour de régulation, dont l'efficacité est garantie par l'existence de cette procédure. Il nous faudra réfléchir à un système analogue.

**M. Michel Charasse.** – S'agissant de l'immunité du Président de la République, la Cour de cassation a sciemment ignoré la décision du Conseil constitutionnel ! Le premier président lui-même... Passons. Résultat, nous avons dû adopter un texte tordu, prévoyant que le Président est mis en cause devant une Haute cour qui ne juge pas...

Quant à la forfaiture, je l'ai vue de près en 1993, quand Pierre Merli, alors député-maire d'Antibes, fut arrêté, dans des conditions scandaleuses, sans l'autorisation de l'Assemblée. En phase terminale d'un cancer, il fut transporté d'urgence à la cour d'appel d'Aix. Après mon intervention, à la demande du Président Mitterrand, pour attirer l'attention du Parquet sur l'existence, alors, de l'immunité parlementaire, on lui expliqua qu'il serait libéré à condition de ne pas déposer plainte pour forfaiture !

Le décret de 1790 demeure mais on a profité de la réforme du code pénal pour ôter la qualification et les peines attenantes. A une question écrite, on m'a répondu qu'un cas de forfaiture serait traité par la voie disciplinaire...

*L'amendement n°34 rectifié est retiré.*

**M. Robert Badinter.** – Je ne peux pas laisser dire que la Cour de cassation a sciemment méconnu la décision du Conseil constitutionnel, ni mettre en cause son premier président ! Il s'agit d'un conflit d'interprétation entre deux juridictions suprêmes sur un problème de procédure pénale. (*Assentiment sur le banc de la commission*)

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Il n'y a pas de tribunal des conflits à ce niveau !

## 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. Hubert Haenel.** – J'étais rapporteur en 1993, lorsque le Sénat a profondément transformé le Conseil supérieur de la magistrature, le rendant compétent pour les magistrats du Parquet, qui se sont vus reconnus à cette occasion dans la Constitution. Nous avons renforcé les compétences du Conseil, dont le pouvoir de proposition a été étendu aux présidents de tribunal de grande instance.

A l'époque, les esprits n'étaient pas mûrs pour aller plus loin. Aujourd'hui, il est prévu d'une part que le Président de la République ne préside plus le Conseil et que le Garde des sceaux n'en soit plus vice-président ; d'autre part, que sa composition soit revue. Pourquoi un membre nommé par une autorité politique serait-il moins légitime et plus soupçonnable de partialité qu'un membre élu dans une élection syndicale ?

Cette réforme est un progrès, mais confier la présidence de la formation plénière au premier président, avec suppléance possible par le procureur général, n'est-ce pas un décrochage du parquet par rapport au siège ? Comment sera fixé l'ordre du jour ? Et qui gardera ces gardiens ? En 1993, nous avions exclu que le Conseil puisse s'autosaisir afin de prendre position sur un événement judiciaire ou sur un projet de réforme constitutionnelle ou législatif.

Or le CSM est passé outre, et personne ne l'a appelé à la règle. Qu'en sera-t-il à l'avenir ?

*Quid* de la présence facultative du Garde des sceaux ? Si elle est épisodique, elle sera nécessairement interprétée et commentée ; et son absence, si le CSM souhaite l'entendre, déclenchera le tintamarre médiatique que l'on imagine. Les procureurs généraux continueront-ils à être nommés en conseil des ministres après avis du CSM, comme les autres membres du parquet ? Quel contrôle le CSM exercera-t-il sur l'aptitude des auditeurs de justice à l'issue de leur scolarité ? Reviendra-t-on sur l'examen, par le CSM, des nominations et promotions des magistrats dans les ordres de la Légion d'honneur et du Mérite ?

Je note enfin que la manière dont les représentants des magistrats seront élus aura une grande importance ; je sais que cette question ne relève pas de la Constitution, mais j'aimerais connaître les intentions de Mme la Garde des sceaux sur ce sujet -comme sur les autres.

**M. le président.** – Amendement n°489, présenté par M. Badinter et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

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. »

**M. Robert Badinter.** – Il faut retenir quelques principes simples : l'unité du corps, qui justifie la formation plénière, et l'existence du siège et du parquet, qui exige deux formations différentes. Un mot

permet de se prémunir tout à la fois contre le corporatisme et la politisation : la parité. Ce qui veut dire : autant de magistrats élus que de personnalités extérieures dans chacune des formations du CSM. Je renvoie mes collègues à l'amendement pour la composition précise du conseil et de celles-ci.

La première garantie du justiciable, c'est l'impartialité du juge. Les magistrats du siège, qui sont totalement indépendants, doivent être nommés du haut en bas de l'échelle sur proposition du CSM. Ceux du parquet, qui appartiennent à un corps hiérarchisé, seraient nommés, du haut en bas de l'échelle également, après avis conforme du CSM.

L'organe disciplinaire -le principe est en vigueur dans toutes les institutions similaires en Europe- doit être composé majoritairement de magistrats ; les formations statuant comme conseil de discipline seraient alors présidées par le Premier président de la Cour de cassation.

C'est aussi simple et clair que cela, un équilibre qui assurera à la magistrature française les garanties nécessaires et prémunira le CSM contre le corporatisme et la politisation.

Je salue pour terminer la volonté du Président de la République de ne plus présider le CSM, qui marque que l'exécutif n'y a plus sa place ; ce qui fait que le Garde des sceaux, sauf à sa demande pour une question d'intérêt général, ou lorsque le CSM le lui demande, n'a plus de raison d'y être.

Dans le climat que chacun connaît, il est essentiel que les magistrats aient le sentiment d'être réellement des piliers de l'État de droit.

**M. le président.** – Nous allons interrompre l'examen de cet article.

## **Conférence des Présidents**

**M. le président.** – Voici les conclusions de la Conférence des Présidents sur l'ordre du jour des prochaines séances du Sénat.

### **MERCREDI 25 JUIN**

A 15 heures et le soir :

1) Suite du projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République ;

2) Projet de loi relatif aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi.

### **JEUDI 26 JUIN**

A 9 heures 30 et l'après-midi, après les questions d'actualité au Gouvernement :

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 pendant le temps scolaire obligatoire.

A 21 heures 30 :

3) Déclaration du Gouvernement, suivie d'un débat, sur le Livre blanc sur la défense.

### **VENDREDI 27 JUIN**

A 9 heures 30, à 15 heures et le soir :

1) Deux conventions internationales, examinées selon la procédure simplifiée ;

2) Suite du projet de loi instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles pendant le temps scolaire obligatoire.

### **LUNDI 30 JUIN**

A 15 heures et le soir :

1) Projet de loi de modernisation de l'économie ;

2) Clôture de la session ordinaire 2007-2008.

### **SESSION EXTRAORDINAIRE 2007-2008**

#### **MARDI 1<sup>ER</sup> JUILLET**

A 16 heures et le soir

#### **MERCREDI 2 JUILLET**

A 15 heures et le soir

#### **JEUDI 3 JUILLET**

A 9 heures 30, à 15 heures et le soir

#### **VENDREDI 4 JUILLET**

A 9 heures 30, à 15 heures et le soir

#### **ET, ÉVENTUELLEMENT, LUNDI 7 JUILLET**

A 15 heures et le soir :

- Suite du projet de loi de modernisation de l'économie.

#### **MARDI 8 JUILLET**

A 10 heures :

1) Questions orales ;

A 16 heures et, éventuellement, le soir :

2) Projet de loi de règlement pour l'année 2007 ;

3) Onze conventions internationales.

#### **MERCREDI 9 JUILLET**

A 15 heures et, éventuellement, le soir :

- Deuxième lecture du projet de loi relatif aux contrats de partenariat.

#### **JEUDI 10 JUILLET**

A 9 heures 30 :

1) Conclusions de la commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à la responsabilité environnementale ;

2) Deuxième lecture de la proposition de loi visant à rendre obligatoire l'installation de détecteurs de fumée dans tous les lieux d'habitation.

**MARDI 15 JUILLET**

A 10 heures :

- Déclaration du Gouvernement, suivie d'un débat d'orientation budgétaire ;

A 16 heures et le soir

**ET MERCREDI 16 JUILLET**, à 15 heures et le soir :

- Deuxième lecture du projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République.

**JEUDI 17 JUILLET**

A 9 heures 30, à 15 heures et le soir

**VENDREDI 18 JUILLET**

A 9 heures 30, à 15 heures et le soir

**MARDI 22 JUILLET**

A 10 heures, à 16 heures et le soir

**MERCREDI 23 JUILLET**

A 15 heures et le soir :

- Projet de loi portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail.

**JEUDI 24 JUILLET**

A 9 heures 30, à 15 heures et le soir :

1) Suite éventuelle du projet de loi portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail ;

2) Navettes diverses.

**VENDREDI 25 JUILLET**

A 9 heures 30, à 15 heures et le soir :

- Navettes diverses.

Y a-t-il des observations ?

**M. Jean Desessard.** – Et le Congrès ?

**M. Bernard Frimat.** – Il est annulé !

**M. le président.** – Sa convocation est à l'initiative du Président de la République et non -encore- (*sourires*) à celle de la Conférence des Présidents...

*L'ordre du jour est ainsi réglé.*

*La séance est suspendue à 19 h 55.*

PRÉSIDENTE DE MME MICHÈLE ANDRÉ,

VICE-PRÉSIDENTE

*La séance reprend à 22 heures.*

**Modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République (Suite)**

**Article 28 (Suite)**

**Mme la présidente.** – Amendement n°129, présenté par M. Hyst, au nom de la commission des lois.

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. »

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale comporte cinq caractéristiques.

Il institue deux formations spécialisées comportant chacune six magistrats et huit personnalités extérieures, la formation du siège étant présidée par le premier président de la Cour de cassation et celle du parquet étant présidée par le procureur général près cette même cour.

Les huit personnalités qualifiées seraient un conseiller d'État, un avocat, un professeur des universités et cinq personnalités désignées respectivement par le Président de la République, le Président de chacune des assemblées parlementaires, le Défenseur des droits des citoyens et le Président du Conseil économique et social.

La formation compétente à l'égard des magistrats du siège exprimerait un avis sur les nominations aux postes de procureur général.

L'unité du corps judiciaire serait affirmée par la consécration de la formation plénière. Jusqu'à présent, le CSM se réunissait parfois de façon plénière, mais informelle. Curieusement, cette formation ne comporterait que six des douze magistrats membres

des formations spécialisées. Elle serait présidée par le premier président de la Cour de cassation, que le procureur général pourrait suppléer. Le ministre de la justice pourrait assister aux réunions du CSM, sauf lorsqu'il siège en formation disciplinaire.

Enfin, le CSM pourrait être saisi par les justiciables, dans des conditions déterminées par la loi organique.

Ce dispositif appelle trois remarques.

Tout d'abord, instituer des formations disciplinaires où les magistrats seraient en minorité placerait ce corps dans une situation exceptionnelle en France et en Europe.

Ensuite, la désignation de membres du CSM par des personnalités élues, avec un contrôle parlementaire, semble préférable à la nomination par des autorités non issues du suffrage universel, car il convient de maintenir un lien entre le peuple et la justice rendue en son nom.

Enfin, il faut harmoniser le régime disciplinaire des magistrats, qu'ils relèvent du siège ou du parquet. Au demeurant, le ministre suit toujours l'avis rendu par le CSM à propos des magistrats du parquet. Les voies de recours -cassation devant le Conseil d'État pour le siège et recours pour excès de pouvoir pour le parquet- doivent être unifiées.

Votre commission propose qu'outre les magistrats, les formations du CSM comportent un conseiller d'État, un avocat et six personnalités qualifiées, désignées comme aujourd'hui par le Président de la République et les présidents des deux assemblées, chacune de ces autorités en nommant deux. C'est le retour au texte initial du Gouvernement.

D'autre part, la formation compétente pour les magistrats du parquet statuerait le cas échéant comme conseil de discipline.

Enfin, le ministre de la justice pourrait être entendu à sa demande par la formation plénière du CSM.

**Mme la présidente.** – Sous-amendement n°342 à l'amendement n° 129 de M. Hiest, au nom de la commission des lois, présenté par Mmes Boumediene-Thiery, Blandin et Voynet et MM. Desessard et Muller.

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.

**Mme Alima Boumediene-Thiery.** – Seraient ainsi clairement définies les missions du CSM : garantir l'indépendance des magistrats du siège ; veiller au respect des règles déontologiques des magistrats ; assurer l'égalité d'accès à la justice.

La possibilité ouverte à tous les justiciables de saisir le CSM est une contribution importante à ce dernier point, qu'il convient d'explicitier à l'article 65 de la Constitution.

**Mme la présidente.** – Sous-amendement n°288 rectifié à l'amendement n°129 de M. Hyst , au nom de la commission des lois, présenté par MM. Fauchon, Amoudry, Biwer, Merceron, Nogrix, J.L. Dupont, C. Gaudin et Pozzo di Borgo.

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.

**M. Pierre Fauchon.** – La présidence du CSM est une question majeure, car cette instance exerce une lourde et permanente responsabilité pour la gestion du corps.

Je profite de cette circonstance pour saluer l'action de Mme le Garde des sceaux en faveur d'une meilleure formation des magistrats. Le rapport dont j'ai été coauteur avec Charles Gauthier semble avoir porté quelques fruits. Le vrai problème des magistrats, c'est leur formation, mais on ne peut négliger la gestion du corps. En ce domaine, la chancellerie prépare les dossiers, le CSM décide.

Il est prévu que d'éminents magistrats président le CSM, mais le feront-ils effectivement ? Cela me semble impossible concrètement. J'ajoute qu'imposer son président à une instance est la survivance d'un dirigisme qui n'ose pas dire son nom.

Par conséquent, le CSM devrait élire son président, qui exercera cette responsabilité à plein temps, comme il est d'usage dans toute instance responsable. Je rejoins la suggestion de M. Badinter. Ainsi, le système fonctionnera correctement.

**Mme la présidente.** – Sous-amendement n°283 rectifié à l'amendement n°129 de M. Hyst , au nom de la commission des lois, 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.

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

**M. Yves Détraigne.** – Cet amendement propose de rétablir la parité des magistrats et des personnalités extérieures dans les formations du Conseil supérieur de magistrature.

Quelle considération donnerions-nous à ceux qui participent à l'oeuvre de justice en rendant les magistrats minoritaires ? On soupçonne les magistrats de corporatisme, mais quel corps ne dispose pas d'une organisation paritaire pour gérer les carrières et les procédures disciplinaires ? Toutes les autres instances de régulation et de discipline comportent une majorité de membres ayant la même expérience que ceux sur qui s'exercent leurs attributions.

L'Union européenne recommande aux pays qui souhaitent la rejoindre de se doter d'un organe de régulation et de discipline concernant la justice, avec une majorité de magistrats. Par ailleurs, dans tous les États membres et dans beaucoup de démocraties comparables, les magistrats sont majoritaires dans leurs conseils respectifs. Placer nos magistrats en situation de minorité dans les instances qui gèrent leur corps reviendrait à faire preuve de suspicion à leur égard.

**Mme la présidente.** – Sous-amendement n°289 rectifié à l'amendement n°129 de M. Hyst , au nom de la commission des lois, présenté par MM. Fauchon, Amoudry, Biwer, Merceron, Nogrix, J.L. Dupont, C. Gaudin et Pozzo di Borgo.

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.

**M. Pierre Fauchon.** – Déjà défendu : même raisonnement que pour l'amendement précédent.

**Mme la présidente.** – Sous-amendement n°506 rectifié *bis* à l'amendement n°129 de M. Hyst , au nom de la commission des lois, présenté par le Gouvernement.

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.

**Mme Rachida Dati, Garde des sceaux.** – Je suis d'accord avec vous, monsieur Fauchon, cela remédierait à l'éloignement des Français et de leur justice. Vous aviez d'ailleurs fait avec M. Gautier un intéressant rapport qui fut repris par la commission d'Outreau.

Le débat sur la présidence du CSM, sur sa composition et ses missions, ne date pas d'aujourd'hui. La proposition du Gouvernement devrait rencontrer un consensus parce que la situation actuelle n'est pas satisfaisante, parce que notre proposition constitue une avancée et se nourrit de projets non partisans, et parce qu'elle tient compte de ce qu'exprime le débat parlementaire.

Au préalable, je souhaite rappeler le rôle du CSM. L'article 65 de la Constitution prévoit qu'il exerce une double compétence : pour la nomination des magistrats et pour les poursuites disciplinaires engagées contre eux. C'est dire que les décisions du Conseil sont déterminantes pour la carrière des magistrats. Concrètement, le CSM propose au Président de la République la nomination des premiers présidents de cour d'appel, des présidents des 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. Il n'y a qu'une seule exception : les nominations de procureur général sont de la responsabilité du Président de la République et délibérées 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 libre de suivre ou non l'avis du conseil.

J'ai souhaité examiner tous les dossiers en amont avec les services de la justice et de ce fait, nous avons fait évoluer les pratiques du CSM. Nous avons créé en août 2007 une direction des ressources humaines à la Chancellerie. Elle n'existait pas auparavant et un magistrat pouvait ne pas être reçu une seule fois au ministère de toute sa carrière. Depuis, cinq cents ont déjà été reçus et d'ici la fin de l'année nous en aurons reçu huit cents. Et nous agissons de même pour les greffiers.

Dans les faits, il y a quasiment toujours concordance entre l'avis du CSM et le Garde des sceaux : sur les 2 623 nominations au parquet au cours des six dernières années, il ne s'est écarté que vingt-sept fois de l'avis du conseil. Lorsque le ministre de la justice passe outre, c'est qu'il estime que l'intérêt du service public de la justice le justifie. Il prend ses responsabilités, notamment afin de pourvoir à des postes outre-mer qui, sinon, resteraient vacants. Ce 1 % de passer outre s'explique aussi parce que, souvent le critère de l'ancienneté l'emporte...

La situation actuelle du CSM n'est pas satisfaisante, chacun s'accorde à le dire. D'abord, aux termes de la Constitution, sa présidence est exercée par le Président de la République ou par le Garde des sceaux, ce qui fait peser un soupçon d'intervention de l'exécutif. Ensuite, dans les deux formations qui examinent la carrière des magistrats -la formation du siège et celle du parquet-, les magistrats élus par leurs pairs sont majoritaires, d'où un risque de corporatisme ou d'immobilisme qui alimente la méfiance des Français envers leur justice.

C'est pourquoi le Gouvernement vous propose, dans le projet de loi constitutionnelle, trois grandes modifications. Un : il propose que les formations du CSM soient présidées par les deux plus hauts magistrats de France, le premier président de la Cour de cassation pour la formation du siège, le procureur général de cette cour pour la formation du parquet. Deux : il propose d'ouvrir la composition du conseil en faisant siéger huit personnalités extérieures aux côtés de sept magistrats de l'ordre judiciaire. Trois : il propose que la nomination des procureurs généraux soit soumise, comme toutes les autres nominations, à l'avis du CSM. Ces propositions constituent des avancées, elles prennent en compte les réflexions et les projets élaborés par le passé et personne ne peut les taxer de partisans. La nomination à la tête des formations du CSM des deux plus hauts magistrats est une garantie d'indépendance pour les magistrats, le procureur général n'étant pas sous l'autorité du Garde des sceaux. C'est une avancée sur laquelle nous devrions tous être d'accord. Le premier président et le procureur général de la Cour de cassation sont, par nature, des magistrats dont l'autorité est indiscutée : ils occupent les fonctions les plus élevées de l'ordre judiciaire, ils connaissent parfaitement le fonctionnement et les besoins des juridictions, ils sont totalement indépendants. Leur présidence est une véritable garantie pour les magistrats.

L'ouverture du CSM est, quant à elle, une attente déjà exprimée par le Parlement. Proposée en son temps par Elisabeth Guigou, c'était 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, présentée en 1998 par Elisabeth Guigou, prévoyait un CSM de vingt-deux membres, y compris le président, dont dix magistrats de l'ordre

judiciaire. 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. Ces projets ont un point commun : ouvrir davantage le CSM. 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 que des professionnels. Ce nouvel équilibre entre magistrats et non magistrats ne singularisera pas la France car dans nombre de pays d'Europe, les magistrats élus par leurs pairs ne sont pas majoritaires au sein de l'instance qui propose les évolutions de carrière : Royaume-Uni, Belgique, Suède, Danemark, Portugal, certains Länder d'Allemagne. Dans d'autres pays où ils sont majoritaires -Luxembourg, Pologne-, l'instance n'a qu'un rôle consultatif. Ce n'est pas le cas en France où le Conseil supérieur de la magistrature détient le pouvoir de décision sur la carrière des juges du siège.

Enfin, autre avancée, le rôle du CSM est renforcé, puisque la formation du parquet émettra désormais un avis sur la nomination des procureurs généraux, ce qui n'était pas le cas jusqu'à présent. Ce cadre général me paraît pouvoir faire consensus. Votre commission des lois a fait des propositions. Nous allons en débattre et la position du Gouvernement n'est pas figée. Elle a déjà évolué à l'Assemblée nationale. Comme sur les autres sujets, notre souhait est que les deux chambres parviennent à un accord. Chacun -Gouvernement et Parlement- doit pouvoir faire un pas vers l'autre dans cet objectif.

Première évolution, la formation plénière qui n'existe pas dans la Constitution actuelle ; mais, de fait, elle existe dans la pratique et les députés ont souhaité qu'elle figure dans le texte. Le Gouvernement s'est associé à ce souhait qui relayait une demande des organisations de magistrats et du CSM lui-même. La formation plénière sera un symbole de l'unité du corps et la renforcera. L'amendement du président Hiest reprend cette idée, je m'en réjouis.

Deuxième évolution, les huit membres du CSM qui ne sont pas magistrats et qui siègeront aux côtés des sept magistrats de l'ordre judiciaire. Le projet de loi initial du Gouvernement proposait six personnalités qualifiées -deux désignées par le Président de la République, deux par le Président de l'Assemblée nationale, deux par le Président du Sénat-, un conseiller d'État, désigné par l'assemblée générale du Conseil d'État, un avocat désigné par le conseil national des barreaux. Les députés ont maintenu le nombre global de huit non magistrats, mais ils ont modifié les autorités de désignation, prévoyant cinq personnalités qualifiées, désignées par le Président de la République, et par ceux de l'Assemblée nationale, du Sénat, du Conseil économique et social, le Défenseur des droits des citoyens, un conseiller d'État, un avocat, un professeur d'université. Votre

commission des lois souhaite revenir à la version initiale du Gouvernement et je ne peux y être opposé.

Troisième évolution, la possibilité donnée à tout justiciable de saisir le CSM. C'était le projet du Gouvernement et c'est pour cela que l'exposé des motifs du projet de loi 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. Le Gouvernement y a été favorable mais votre commission propose de revenir sur cette avancée. La saisine disciplinaire du CSM ne sera donc plus le monopole du Garde des sceaux et des chefs de cour. Enfin, votre commission souhaite que lorsque les formations du CSM, siège et parquet, ont à connaître de sanctions disciplinaires, les magistrats soient aussi nombreux que les non magistrats. Je suis prête à me rallier à cette proposition...

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – C'est la norme européenne !

**Mme Rachida Dati, Garde des sceaux.** – ... mais, s'agissant des sanctions prononcées à l'égard des magistrats du parquet, il convient de ne pas modifier le dispositif actuel et c'est pourquoi le Gouvernement a déposé un sous-amendement.

Aujourd'hui, le CSM prononce les sanctions disciplinaires à l'encontre des magistrats du siège. A l'égard des magistrats du parquet, il donne un avis au Garde des sceaux. Pourquoi cette distinction ? Les parquetiers sont des magistrats et l'unicité du corps sortira renforcée de la révision constitutionnelle. Pour autant, les magistrats du parquet ont un statut différent de celui des magistrats du siège. L'article 5 de la loi organique du 22 décembre 1958 dispose que « 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 hiérarchie est nécessaire car le parquet agit au nom de la société.

J'en viens aux relations entre le Conseil supérieur et l'exécutif. Le projet prévoit que le Conseil supérieur ne sera plus présidé par le Président de la République et que le Garde des sceaux n'en sera plus le vice-président. Cette avancée importante marque l'indépendance du CSM. Pour autant, 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 ainsi veiller à ce que les besoins des juridictions soient bien pris en considération, pour assurer le bon fonctionnement du service public de la justice. Il doit pouvoir développer, également dans la magistrature, une véritable gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences et c'est pourquoi j'ai créé une sous-direction des ressources humaines. Tous ces

éléments supposent un véritable dialogue entre le CSM et le Garde des sceaux.

C'est pourquoi le Gouvernement souhaite que le Garde des sceaux assiste aux réunions de la formation plénière du CSM, mais également à celles des formations compétentes à l'égard des magistrats du siège et du parquet, sauf en matière disciplinaire. Il faut qu'il puisse expliquer son point de vue et dialoguer avec les membres du CSM, sans voix délibérative, bien entendu. Il y a besoin d'un véritable échange entre le CSM et le ministre de la justice ou son représentant pour aboutir aux meilleures décisions, dans l'intérêt général.

**Mme la présidente.** – Sous-amendement n°319 à l'amendement n°129 de M. Hiest, au nom de la commission des lois, présenté par M. Lecerf.

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.

**M. Jean-René Lecerf.** – Désormais, le CSM émet spontanément des avis concernant les grands sujets relatifs à la justice. Alors que la 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 depuis la réforme de 1993, il importe de permettre au CSM de continuer à s'autosaisir plutôt que de conditionner ses avis à des demandes expresses du pouvoir exécutif.

**Mme la présidente.** – Sous-amendement n°287 à l'amendement n°129 de M. Hiest, au nom de la commission des lois, présenté par Mme Gourault.

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.

**Mme Jacqueline Gourault.** – Il est heureux que la formation plénière du CSM ait désormais un fondement juridique ; je souhaite pourtant proposer quelques modifications. D'abord, il convient de mettre un terme à un trompe-l'œil : la formation plénière ne réunit pas tous les magistrats, mais trois sur cinq qu'il s'agisse des magistrats du siège ou du parquet. Il convient donc que tous les magistrats siègent.

Ensuite, le président de la formation plénière doit être élu parmi ses membres. Je ne vais pas revenir sur ce qu'a excellemment dit mon collègue Fauchon.

Enfin, cet amendement modifie le mode de fonctionnement interne du CSM en prévoyant qu'il statue à la majorité des trois quarts. Ainsi, le dialogue entre magistrats et non magistrats sera nécessaire ce qui permettra de mettre un terme au corporatisme auquel nous assistons encore trop souvent.

**Mme la présidente.** – Sous-amendement n°149 rectifié à l'amendement n°129 de M. Hayes, au nom de la commission des lois, présenté par M. Cointat et Mme Kammermann.

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.

**M. Christian Cointat.** – Le premier président de la Cour de cassation préside la formation compétente à l'égard des magistrats du siège et le procureur général près la Cour de cassation préside la formation compétente à l'égard du parquet. Il serait donc anormal de confier la présidence de la formation plénière à un magistrat, d'autant qu'il convient de ne pas surcharger de travail ces personnalités de très haut niveau. En outre, cela laisserait supposer que le corporatisme perdure et que les non magistrats restent à l'état de figurants. Enfin, il serait gênant que le président de la Cour de cassation ou que le procureur général près la Cour de cassation préside la formation plénière car, dans un cas comme dans l'autre, on en déduirait que les magistrats du siège ou du parquet l'emportent sur les autres. Il serait donc plus sain de faire présider la formation plénière par un non magistrat, librement choisi parmi les membres de la formation plénière.

**Mme la présidente.** – Sous-amendement n°153 à l'amendement n°129 de M. Hiest, au nom de la commission des lois, présenté par M. Lecerf.

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.

**M. Jean-René Lecerf.** – La présidence du CSM par un non magistrat permettrait de parer aux reproches de corporatisme. Elle éviterait également toute polémique sur une prétendue hiérarchie entre magistrats du siège et magistrats du parquet. En outre, le président élu pourrait consacrer tout son temps à cette présidence, ce que ne permettraient pas les responsabilités de premier président de la Cour de cassation ou de procureur général près cette Cour.

Enfin, j'ai reçu de très nombreux magistrats et pas un seul n'a exprimé le vœu que la formation plénière soit présidée par un magistrat.

**Mme la présidente.** – Amendement n°416, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC.

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.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Vous nous avez mis dans une curieuse situation, madame la ministre : en présentant l'ensemble du texte, vous avez répondu par avance à nos amendements. Vous dites vouloir concilier le principe de l'indépendance de la justice tout en évitant le corporatisme. Nous ne pouvons qu'être d'accord, mais ce projet de loi ne traduit qu'imparfaitement votre souhait.

Si le Président de la République ne préside plus le CSM, ce qui est un acquis majeur, le Garde des sceaux est réapparu par la petite porte, puisqu'il pourra, sauf en matière disciplinaire, assister aux séances des formations du CSM. Si le Garde des sceaux doit bien sûr pouvoir s'exprimer et être entendu, il convient que la formation compétente à l'égard des magistrats du siège élise en son sein son président. Il n'est en effet pas acceptable que le premier président de la Cour de cassation occupe à la fois les fonctions qui sont les siennes et celles de président de la formation du CSM compétente à l'égard des magistrats du siège. La compatibilité de ces deux fonctions n'est pas certaine : le premier président de la Cour de cassation peut-il convenablement présider le CSM à temps partiel ? Il est également étrange de prévoir que le CSM, qui désigne le premier président de la Cour de cassation, voit la formation du siège présidée par ce même haut magistrat.

Nous avons relevé d'autres effets pervers : confier la présidence de la formation siège au premier président de la Cour de cassation risque d'aboutir à des nominations de complaisance. Réserver la présidence de la formation du siège au premier président de la Cour de cassation et la présidence de la formation parquet au procureur général près la Cour de cassation pourrait aboutir à la séparation des carrières, en contradiction absolue avec le principe d'unité du corps judiciaire. D'ailleurs, le Conseil d'État a estimé que cette double présidence était « contraire au principe constitutionnel d'unité du corps judiciaire ». Pourtant, le Gouvernement a passé outre.

Enfin, la présidence de la formation du siège sera rattachée non pas au mandat des autres membres de la formation mais à la fonction du 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 est incongru. En confiant la présidence de la formation du siège au premier président de la Cour de cassation, cet article accentue le poids de la hiérarchie au sein du CSM.

**Mme la présidente.** – Amendement n°405 rectifié, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC.

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.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Nous proposons de rétablir la parité entre magistrats et non magistrats au sein de la formation du siège.

**Mme la présidente.** – Amendement n°92, présenté par MM. Gélard, Portelli et Lecerf.

Dans la deuxième phrase du deuxième alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 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

**M. Patrice Gélard.** – L'amendement tombera, puisqu'il n'est pas compatible avec les amendements Hyest et Badinter.

*L'amendement n°35 rectifié est retiré.*

**Mme la présidente.** – Amendement n°64, présenté par MM. Virapoullé et Lecerf.

A la fin de la deuxième 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

**M. Jean-René Lecerf.** – Il tombera par adoption de l'amendement de M. Hyest ou de celui de M. Gélard.

**Mme la présidente.** – Amendement n°415, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC.

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.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Coordination avec le n°416.

**Mme la présidente.** – Amendement n°406 rectifié, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC.

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.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Même objet que l'amendement n°405.

**Mme la présidente.** – Amendement n°404, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC.

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.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Il s'agit de rapprocher les conditions de nominations et de sanctions applicables aux magistrats du parquet et aux magistrats du siège.

**Mme la présidente.** – Amendement n°407, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC.

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.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Sortons de l'ambiguïté qui naîtrait de la participation du Garde des sceaux aux réunions du CSM.

Cet amendement vise aussi à écarter toute intervention du ministre dans la nomination des magistrats.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** – En moyenne, pour la formation disciplinaire, dix dossiers par an sont étudiés, la saisine émanant de la chancellerie, des premiers présidents et des procureurs généraux. Certaines années, les magistrats ne saisissent pas une seule fois le conseil. Il y a des gens qui ne font pas leur travail. Où est alors la responsabilité ? Ce n'est pas vers le CSM qu'il faut regarder, mais vers le corps... Je signale que 4 % des nominations sont prononcées par le conseil de sa propre initiative ; 96 % par la direction des services judiciaires. Le « corporatisme » n'est pas à chercher tellement au CSM. Et changer ce conseil n'y changera rien.

Je me réjouis qu'il y ait enfin une direction des ressources humaines.

**Mme Rachida Dati, Garde des sceaux.** – Qui n'est pas dirigée par un magistrat.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** – C'est à la direction des services judiciaires que prospérait le corporatisme. Or, après l'affaire d'Outreau ou d'autres, c'est au CSM que l'on a imputé toute la responsabilité !

Pourtant, au fil des années, le CSM évoluait dans la bonne direction. On veut le changer, soit. Avec des personnalités extérieures, le débat sera plus ouvert, fort bien -à condition que ces personnes connaissent quelque chose à la justice, car en quoi le défenseur des droits des citoyens ou le président du Conseil économique et social seraient-ils plus avisés que le Président de la République ou les présidents des assemblées parlementaires pour nommer les membres ? Le président du Sénat a nommé des personnes qui n'ont pas démerité...

**M. Michel Charasse.** – L'un d'eux est même actuellement président de la formation plénière !

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** – ... et ont même fait honneur à la fonction.

Ce qui nous gênait dans les avis donnés par le CSM, c'était que les magistrats du parquet, pouvant former un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État, se trouvaient mieux défendus que les magistrats du siège qui n'ont que l'arme du recours en cassation. Dans une affaire délicate, où la justice a été réellement défailante, dossiers disparus, juridiction entière en déshérence, absence d'intervention du parquet général, de l'inspection,...

**M. Michel Charasse.** – C'était dans l'Yonne.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** – Tout juste. Eh bien, le CSM a pris des sanctions. Le Conseil d'État les a cassées.

Pour les nominations, nous pouvons accepter qu'il n'y ait pas une majorité de magistrats, mais ouvrons à des avocats, du reste, des magistrats siègent au conseil de discipline du barreau. Pour les formations disciplinaires, aucun pays ne va au-delà de la parité : alignons-nous sur les normes européennes.

Que le président siège, comme garant des institutions de la République, au CSM a toujours été mal compris de l'opinion publique, au nom de l'indépendance. Et pourtant le président ne faisait qu'entériner les décisions du conseil !

Cela n'a rien de choquant que le ministère et le conseil supérieur dialoguent ; du reste, le Garde des sceaux ne se déplacera pas ; dans les faits, c'est la direction des services, ou la nouvelle direction des ressources humaines, qui en sera chargée.

Il reste du travail pour faire évoluer la magistrature, mobilité, ouverture du corps, formation accueillant des apports extérieurs,...

J'indique déjà que nous sommes favorables au sous-amendement du Gouvernement. Le n°489 ne correspond pas à la position de la commission et nous y sommes défavorables. Je souhaiterais avoir l'avis du Gouvernement sur le sous-amendement n°342 ; le n°288 rectifié aboutit à une majorité de non magistrats, ce qui déséquilibre l'ensemble.

**M. Pierre Fauchon.** – Ce qui m'intéresse, moi, c'est la présidence.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** – Mais votre proposition bouleverse la composition ! Défavorable, comme au sous-amendement n°283 rectifié et au 289 rectifié. Favorable au n°506 rectifié, le verbe « assister » -en muet- ayant été remplacé par le verbe « participer », qui n'est pas « voter ».

Sur le n°319, rien n'interdit à la formation plénière de rendre des avis spontanés. Qu'en pense le Gouvernement ?

L'amendement n°287 de Mme Gourault entre en contradiction avec le nôtre. Retrait ou rejet. Défavorable au sous-amendement n°149 rectifié, puisque nous prévoyons que la formation plénière est présidée par le premier président de la Cour de cassation. Même avis sur le n°153, ainsi que sur le n°416, pour les mêmes raisons. Défavorable, de même, au n°405 rectifié. L'amendement n°92 de M. Gélard tombera si celui de la commission est adopté, puisque nous proposons de ne plus confier au défenseur des droits le soin de désigner des membres. Même chose pour le n°64 de M. Lecerf.

**M. Michel Charasse.** – Il faudra régler ce problème de coordination...

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** – Défavorable à l'amendement n°415, ainsi qu'au n°406 rectifié et au n°404, pour les mêmes raisons. Même avis, enfin, sur le n°407.

**Mme Rachida Dati, Garde des sceaux.** – Permettez-moi de répondre, point par point, aux questions que vous m'avez posées. Vous avez raison de rappeler, monsieur le rapporteur, que le problème du corporatisme ne se pose pas seulement au CSM mais aussi à la direction des services judiciaires du ministère de la justice. C'est pourquoi j'ai souhaité, lors de la création d'un service des ressources humaines, que celui-ci soit dirigé non par un magistrat, mais par un administrateur. Il en résulte désormais un fonctionnement très différent.

Les inspections, vous avez raison de le souligner, sont trop peu nombreuses. Elles avaient le plus souvent lieu à la demande des chefs de juridiction. J'ai changé de méthode, en instituant des inspections d'office à la demande du ministère. Il y a désormais de telles inspections dans les juridictions où se posent des problèmes, notamment dans les tribunaux de grande instance. Les cours d'appel, selon l'usage, n'étaient jamais inspectées. Nouméa a été l'exception qui confirme la règle. J'ai donc demandé aux inspections chargées d'évaluer la charge de travail, l'organisation et la répartition des moyens des cours d'appel, sous la responsabilité des chefs de cour, de mettre au point un référentiel, d'autant plus indispensable que la possibilité de saisine du CSM par les justiciables encouragera les inspections sur les dysfonctionnements constatés.

La formation des magistrats a été réformée. La formation initiale, dont la refonte a suscité les polémiques que l'on sait, prévoit désormais, à l'entrée de l'ENM, un test psychologique et l'obligation de pratiquer une langue étrangère. Nous avons donc résolument ouvert l'ENM dans sa formation et sa composition, et introduit le facteur humain dans ce recentrage, qui, adopté par le conseil d'administration il y a moins d'un an, deviendra opérationnel début 2009.

Nous améliorons aujourd'hui le fonctionnement du CSM. Ce train de modernisation conduira à une justice plus lisible, plus cohérente, plus accessible aux justiciables.

J'en viens à la question disciplinaire. Les magistrats du parquet sont aussi les avocats de la société. Les Français élisent leurs hommes politiques -ils se sont, récemment, clairement prononcés- pour mettre en œuvre une politique. Si le parquet était indépendant, rien ne l'empêcherait de faire fi des instructions du ministère, sur la lutte contre la récidive, par exemple, en arguant d'autres priorités. Prenons une affaire récente qui a vu l'annulation d'un mariage : si le parquet avait été indépendant, je n'aurais pas pu faire appel. (*M. Pierre Fauchon approuve*) En cas de violences urbaines, le ministère ne pourrait imposer



aucune instruction de placement, de garde à vue, d'interpellation, de défèrement.

Il est essentiel, enfin, que le Garde des sceaux, qui gère le budget et a une vision à long terme du fonctionnement de la justice que n'ont pas forcément les membres du CSM, participe à ses formations. Ces échanges avec les magistrats sont importants. Nous parlions tout à l'heure du passer-outre : pour l'outre-mer, où l'on a le plus grand mal à pourvoir les postes, il est important que le ministre puisse venir expliquer sa nécessité. Quand j'ai entrepris la réforme de la carte judiciaire, je me suis rendu compte qu'il existe des centaines de juridictions dans lesquelles on ne parvient jamais à pourvoir les postes.

Il n'y a pas, monsieur Cointat, de problème de subordination dans le dispositif que nous proposons pour le CSM. Nous n'avons fait que suivre la tradition qui veut que, dans les tribunaux de grande instance, le chef de juridiction soit le président, suivi du procureur général ; au conseil d'administration de l'ENM, c'est encore le premier président, puis le procureur général.

Dans un souci de compromis, le Gouvernement émettra un avis de sagesse sur l'amendement n°129 de M. Hiest. Nous acceptons d'aller dans votre sens sur le choix des personnels et la parité des formations disciplinaires, mais nous restons très réservés sur la question du pouvoir disciplinaire, qui ne doit pas échapper totalement au Garde des sceaux, et c'est pourquoi nous ne pourrions vous suivre que sous réserve de l'adoption de notre sous-amendement.

Ceci étant exposé, le Gouvernement, vous l'aurez compris, est défavorable à tous les autres amendements et sous-amendements.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – L'enjeu de ce débat sur le CSM est bien l'idée que nous nous faisons de l'indépendance de la magistrature, cruciale dans nos démocraties, puisqu'il touche à la question de la séparation des pouvoirs.

Notre premier désaccord a trait à la parité. Tous les magistrats que nous avons reçus nous ont fait part de leur attachement à ce principe, qui assure un juste équilibre en évitant un trop fort corporatisme mais aussi tout risque de domination du politique, à l'image de ce que nous avons connu dans le passé. Votre opposition catégorique est vexatoire à leur égard. Ils ne comprennent pas tant de réserve sur la formation générale. Dans les instances professionnelles, il ne viendrait à l'idée de personne que les représentants de la profession dussent être minoritaires.

Deuxième point de désaccord, la nomination des membres du CSM. S'il est en effet important de se référer à l'article 13 de la Constitution, nous n'en avons pas la même vision. Il est essentiel, pour la nomination, par le président de l'Assemblée nationale et celui du Sénat, tant de membres du CSM que du Conseil constitutionnel, de revenir à la majorité des

trois cinquièmes, qui suppose un accord entre majorité et opposition, gage d'indépendance.

Troisième désaccord, sur l'élection, déterminante, du président. Nous faisons confiance à une instance composée à parité de magistrats. Se pose également là, en filigrane, la question de la nomination des magistrats. Ceux du parquet doivent être nommés sur avis conforme.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Ce désaccord n'est pas nouveau.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Mais persistant. Pour les formations disciplinaires, il est important que les magistrats soient majoritaires. Pour celle du parquet, il serait bon de savoir si la formation statue ou donne un avis, car les conséquences n'en sont pas les mêmes quant à l'indépendance de la magistrature.

**Mme Alima Boumediene-Thiery.** – Madame la ministre, je ne comprends pas pourquoi vous vous opposez à ce qu'une définition claire des missions du CSM soit inscrite dans la Constitution. L'inamovibilité des magistrats du siège est bien un principe constitutionnel. Pourquoi donc vous opposez-vous à ce que soient inscrites dans le marbre de la Constitution les missions du CSM, qui sont de préserver l'indépendance de la justice, de veiller au respect de la déontologie et de garantir l'égal accès de tous à la justice ? Il me semble que M. le rapporteur ne s'y opposait pas, et qu'il se contentait de demander l'avis du Gouvernement.

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

**Mme Alima Boumediene-Thiery.** – Cet avis, vous ne l'avez pas justifié.

**M. Robert Badinter.** – Si j'interviens de nouveau, c'est parce que je n'ai pas eu tout à l'heure le privilège d'avoir dans l'assistance les membres de la majorité, mis à part quelques collègues vigilants... Je reviendrai seulement sur certains points et tout d'abord la composition. Nous l'avons dit, il faut éviter deux écueils : le Charybde du corporatisme, et le Scylla de la politisation. Le seul remède, c'est la parité. Votre texte nous situe au-dessous des normes européennes. Je vous invite à regarder le tableau sur la composition des conseils de la magistrature existant dans d'autres pays européens, qui figure dans le rapport de la commission. Un seul pays, la Belgique, applique la parité. Dans tous les autres pays, le nombre des magistrats est supérieur à celui des non-magistrats. Appliquer la parité, ce serait être encore au bas de l'échelle européenne ! (*Marques d'agacement sur les bancs du Gouvernement et de la commission*)

Vous acceptez d'aller jusqu'à la parité en matière disciplinaire. Or il n'y a pas d'exemple de pays où les magistrats soient jugés par une instance qui ne soit pas composée en majorité de leurs pairs. Poursuivons sur la question disciplinaire. C'est une très grave erreur que de vouloir que le ministre de la justice exerce un pouvoir disciplinaire direct sur les magistrats

du parquet. On peut concevoir qu'il existe deux corps séparés de magistrats : un corps de fonctionnaires qui poursuit, et un corps de magistrats du siège. Ce n'est pas la voie que nous avons choisie en France : nous avons un corps unique de magistrats. Les parquetiers, même s'ils exercent les fonctions de procureur, demeurent des magistrats, et ont droit aux garanties statutaires de ceux-ci. Madame le garde des sceaux, ce n'est pas parce que l'article 30 vous donne le pouvoir de donner des instructions générales au parquet, ou de faire transmettre par le procureur général des instructions écrites aux procureurs de la République, que vous êtes le chef du parquet.

**Mme Rachida Dati, Garde des sceaux.** – Mais si ! Les magistrats du parquet sont sous l'autorité du Garde des sceaux !

**M. Robert Badinter.** – En tant que ministre de la justice, vous avez la charge de déterminer la politique pénale et de veiller à son exécution, mais vous n'avez pas à exercer vous-même les fonctions disciplinaires. C'est une très grave erreur que de donner à un membre du Gouvernement le pouvoir de sanctionner un magistrat dans l'exercice de ses fonctions. Ce que doit faire le ministre de la justice, c'est saisir le CSM, et laisser le soin de juger à la section compétente du CSM. Si votre texte est adopté, cela sera ressenti par tous les magistrats comme une grave défaite, une atteinte à l'idée qu'ils se font de leur indépendance. Oui à un corps hiérarchisé de magistrats du parquet, non au pouvoir de sanction exercé par l'exécutif. Mettons fin à cette anomalie française.

L'amendement n°489 n'est pas adopté, non plus que le sous-amendement n°342.

**M. Pierre Fauchon.** – Notre sous-amendement ne vise qu'à modifier le deuxième alinéa du texte proposé par l'amendement de la commission ; il ne touche donc qu'au choix du président de la formation compétente pour les magistrats du siège.

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** – Oui, mais votre texte permettrait qu'un non-magistrat préside cette formation, ce qui la déséquilibrerait.

**M. Pierre Fauchon.** – Certes, mais nous sommes d'accord sur le reste. L'essentiel de notre proposition consiste à dire que le président doit être élu : je rejoins ici M. Badinter.

Je ferai trois réflexions de portée plus générale. Tout d'abord, sur la parité. Les magistrats sont liés entre eux par des liens professionnels ; sans parler de corporatisme -terme qui comporte des connotations désagréables- on peut dire qu'ils appartiennent à la même famille, qu'ils ont la même formation. Les personnalités indépendantes n'ont pas entre elles le même genre de communication. La parité ne se calcule donc pas selon des règles simples, comme on le croit trop souvent.

Je ferai observer ensuite qu'il n'y a pas en la matière de norme européenne à proprement parler, et

que les comparaisons européennes, pour intéressantes qu'elles soient, ne sont pas significatives. Les systèmes judiciaires sont très différents d'un pays à l'autre, depuis la formation jusqu'au recrutement des magistrats. Je le répète : comparaison n'est pas raison, et il faut choisir un dispositif adapté au système judiciaire français.

Enfin, je souhaite revenir sur la question de l'indépendance des magistrats. Cessons de confondre deux catégories bien distinctes : les magistrats du siège qui rendent la justice et les magistrats du parquet qui, s'ils portent le nom de magistrats, s'ils ont la formation, la déontologie et les traditions des magistrats, n'en sont pas moins les avocats de l'une des parties, la société. (*M. Robert Badinter proteste*) S'ils portent le nom de parquetiers, c'est parce qu'au Moyen Age, 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.

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** – Ce n'est pas du tout cela !

**M. Pierre Fauchon.** – Le Royaume-Uni s'est passé pendant longtemps de magistrats du parquet : la cause de la Couronne était défendue par des avocats. En France, on a tendance à confondre les deux corps ; la mobilité d'un corps à l'autre au cours d'une même carrière y contribue sans doute, mais c'est un autre sujet. Mais le parquet, ce n'est pas le siège !

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – C'est sûr...

**M. Pierre Fauchon.** – Les magistrats du parquet sont insérés dans une hiérarchie, dont le sommet est l'État, qu'ils représentent. Ils n'ont donc pas la même indépendance : leur système de nomination est différent, ainsi que leur déontologie.

Pour concilier la nécessité d'une hiérarchie, et le souci d'éviter que le pouvoir politique soit accusé d'arrière-pensées politiciennes lorsqu'il nomme les magistrats du siège, nous avons proposé le dispositif suivant : les membres supérieurs du parquet seraient choisis par un magistrat spécial, le procureur général de la Nation, sur une liste établie par le CSM. Ce magistrat aurait détenu l'essentiel des pouvoirs actuels du ministre de la justice à l'égard du parquet, à l'exception des instructions générales. Le processus législatif n'est pas allé à son terme, mais on pourrait réexaminer cette idée.

Quoi qu'il en soit, notre amendement était inspiré par l'idée selon laquelle les présidents des formations du siège et du parquet doivent être élus. Vous m'avez répondu, madame le garde des sceaux, qu'il s'agirait alors de présidences tournantes. Mais les présidents pourraient très bien être élus pour toute la durée de leur mandat. Vous m'avez dit aussi que ces présidents élus, contrairement aux chefs de cours, ne seraient pas à l'abri de pressions politiques. Mais à mon avis, personne n'est à l'abri d'aucune espèce de pression...

Le sous-amendement n°288 rectifié n'est pas adopté.

*Le sous-amendement n°283 rectifié n'est pas adopté, non plus que le sous-amendement n°289 rectifié.*

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Le sous-amendement n°506 rectifié *bis* pose le problème de l'indépendance du parquet. Il n'est bien entendu pas question de ne pas appliquer la politique du Garde des sceaux.

**M. Michel Charasse.** – Ce n'est pas ce que pensent certains syndicats...

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Le parquet peut ordonner des poursuites, mais non les empêcher. Cela ne signifie pas pour autant, madame le Garde des sceaux, que les parquetiers sont dans une position de dépendance hiérarchique.

**M. Patrice Gélard,** *vice-président de la commission.* – Si ! (*M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur le confirme*)

**Mme Rachida Dati,** *Garde des sceaux.* – C'est le statut !

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Alors en quoi sont-ils des magistrats ? L'habit fait-il le moine ? En quoi des mesures de police prononcées par un magistrat sont-elles autre chose que des mesures de police ? Cette confusion savamment entretenue nuit à l'image de la justice. Confier au CSM le pouvoir de garantir les carrières et la qualité des décisions de discipline permettrait un équilibre entre autonomie de décision et responsabilité, en évitant l'exercice direct du pouvoir disciplinaire. Nous ne pouvons accepter ce sous-amendement qui entretient la confusion.

**M. Jean-Jacques Hiest,** *rapporteur.* – Toujours les mêmes débats... C'est la commission des lois qui avait souhaité que l'on modifie les sanctions disciplinaires concernant le parquet : depuis toujours, c'était un avis !

**M. Michel Charasse.** – Comme pour les fonctionnaires.

**M. Jean-Jacques Hiest,** *rapporteur.* – Nous avons toujours souhaité que le corps judiciaire soit unique et que les procureurs soient des magistrats. Être magistrat, c'est avoir un statut, une formation, une déontologie. Nous n'allons pas revenir ce soir sur toute l'organisation de la justice ! Notre pays a fait un choix.

La commission des lois s'est penchée sur la formation et les métiers de la justice. Elle avait été unanime pour défendre l'unité de corps de la magistrature, et avait même imaginé que les futurs magistrats effectuent tous un stage au parquet, et dans un cabinet d'avocat. Vos propos me surprennent. Malgré les défaillances et les corporatismes, nos 8 300 magistrats sont des gens honnêtes et désintéressés, qui accomplissent une tâche très ardue. Il faut leur rendre hommage.

*Le sous-amendement n°506 rectifié bis est adopté.*

**M. Jean-René Lecerf.** – J'ai cru comprendre que la formation plénière du CSM pourrait toujours s'autosaisir mais qu'il ne fallait pas que cela s'ébruite... (*Sourires*) Je retire donc mes sous-amendements sans bruit.

*Le sous-amendement n°319 est retiré, ainsi que le sous-amendement n°153*

*Le sous-amendement n°287 n'est pas adopté.*

**M. Christian Cointat.** – Le sous-amendement n°149 rectifié visait à améliorer l'image du Conseil supérieur de la magistrature pour éviter toute suspicion. La justice est rendue au nom du peuple français !

**M. Jean-Jacques Hiest,** *rapporteur.* – Et le premier président de la Cour de cassation ?

**M. Christian Cointat.** – Mais ma proposition n'a pas suscité l'enthousiasme... J'ai l'impression d'être le seul à savoir qu'elle améliore les choses ! (*MM. Hugues Portelli et Jean-René Lecerf assurent le savoir aussi*) Sans avoir, hélas, subi la moindre pression, je retire mon sous-amendement...

*Le sous-amendement n°149 rectifié est retiré.*

*L'amendement n°129, sous-amendé, est adopté.*

*Les amendements n°s 416, 405 rectifié, 92, 64, 415, 406 rectifié, 404 et 407 deviennent sans objet.*

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Mme la ministre n'a pas pris la peine de me répondre, mais qu'importe : je vous sais défavorable. Je suis surprise que nous n'allions pas plus avant dans le débat. En 1998, le Sénat et l'Assemblée nationale avaient voté un projet de réforme du CSM bien plus ambitieux, qui n'a malheureusement pas abouti. Je pensais que l'on avancerait sur la parité, la présidence du conseil ou l'absence de l'exécutif... Hélas, ce texte est bien frileux. Personne ne conteste le rôle du ministre de la justice, qui fait respecter la loi pénale votée par le Parlement et l'explique par voie de circulaires, mais l'on pouvait mieux garantir l'indépendance de la magistrature. Le parquet représente la société, non le pouvoir politique en place !

*L'article 28, modifié, est adopté.*

### **Articles additionnels**

**Mme la présidente.** – Amendement n°357, présenté par Mmes Boumediene-Thiery, Blandin et Voynet et MM. Desessard et Muller.

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. »

**Mme Alima Boumediene-Thiery.** – L'autorité judiciaire assure le contrôle de la légalité de la privation de liberté et du maintien en détention, mais le suivi de la détention reste problématique, malgré la récente nomination d'un Contrôleur général des lieux de privation de liberté. Alors que nombre de détenus se suicident ou sont victimes de leurs codétenus, l'entrée en vigueur du décret instaurant l'encellulement individuel reste en suspens. Les enquêtes en cours ne suffisent pas. Nous attendons la loi pénitentiaire depuis novembre 2007. On nous l'annonce désormais pour l'automne... Cet amendement, qui constitutionnalise le respect de la dignité humaine des personnes privées de liberté, apporte une garantie.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – La commission attend la loi pénitentiaire depuis 2000. Mais elle va venir...

**M. Robert Bret.** – Incessamment sous peu...

Il appartient bien sûr à l'autorité judiciaire de veiller au respect de la dignité des personnes privées de liberté. Le nouveau contrôleur général y veillera aussi. Il n'est pas bon de multiplier les affirmations de cette sorte autour des droits fondamentaux. Les catalogues ne se gravent pas dans le marbre ...

**Mme Rachida Dati, Garde des sceaux.** – L'article 66 tient une place essentielle dans la Constitution ; c'est là que sont affirmés l'interdiction de toute détention arbitraire et le rôle de l'autorité judiciaire comme 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 cette liberté. Il n'est pas utile d'ajouter le respect de la dignité des personnes privées de liberté.

Le juge administratif est compétent pour connaître notamment du fonctionnement du service public pénitentiaire et des modalités du traitement pénitentiaire ; son contrôle est d'ailleurs plus vigilant depuis 1995. L'amendement risque de 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, ce serait le juge administratif. Avis défavorable.

*L'amendement n°357 n'est pas adopté.*

**Mme la présidente.** – Amendement n°36 rectifié, présenté par M. Charasse, Mme Goulet et M. Fortassin.

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. »

**M. Michel Charasse.** – Le Président de la République a décidé de mettre fin à une longue tradition républicaine selon laquelle le budget de l'Élysée ne relevait pas du jugement de la Cour des comptes. Cette décision pose des questions qui ne sont pas que techniques.

Aujourd'hui les crédits de la Présidence de la République, qui sont virés dans leur intégralité en début d'année, figurent sur deux comptes ouverts à la Banque de France, l'un au nom de la Présidence, l'autre à celui du Président. Le comptable de l'Élysée est un trésorier-payeur-général mis à disposition, qui n'a toutefois pas le statut de comptable public et ne prête pas serment devant la Cour des comptes.

Tout cela va changer. Notre premier souci doit être de protéger le Président. L'article 67 dispose que celui-ci ne peut faire l'objet d'aucune poursuite devant aucune juridiction pendant son mandat ; je propose de dire que la Cour des comptes est concernée. Si cela va de soi, je renoncerais au premier alinéa de mon amendement.

Je suggère en outre que le Président désigne l'ordonnateur et le comptable des recettes et dépenses de la Présidence, faute de quoi ses comptes pourraient être mis en cause, et lui-même traduit devant la cour de discipline budgétaire. Il pourrait même être mis en débet et être amené, après avoir quitté l'Élysée, à procéder à des remboursements au Trésor public. Faut-il inscrire cette précision dans la Constitution ? S'il répond par la négative, le Gouvernement doit prendre les dispositions nécessaires par ailleurs.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Le premier alinéa de l'amendement n'est pas utile, l'article 67 vise aussi la Cour des comptes. Le second ne relève pas du niveau constitutionnel ; rien n'interdit en outre au Président de la République de désigner un ordonnateur. Je souhaite le retrait.

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – L'intervention de la Cour des comptes dans les finances de la Présidence est une avancée sans précédent voulue par le Président de la République, mais la possibilité pour la Cour de soumettre le Président de la République à une procédure juridictionnelle est écartée par l'article 67 de la Constitution. La Cour est une juridiction ; la mentionner spécialement pourrait même être ambigu, voire dangereux, dans la mesure où on pourrait s'interroger sur l'absence de référence aux autres juridictions.

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, tandis que les collaborateurs du Président assurent la gestion quotidienne et exécutent le budget. Les fonctions d'ordonnateur secondaire et de comptable sont placées sous une même autorité ; le comptable n'est pas soumis au contrôle de la Cour des comptes. De réels progrès ont en outre été accomplis dans les services de l'Élysée pour mieux contrôler les dépenses. Pour n'être pas formelle, la séparation entre l'ordonnateur et le comptable n'en est pas moins réelle.

Plus fondamentalement, 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 du 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. Aux termes de la décision du Conseil constitutionnel du 27 décembre 2001, la règle de l'autonomie financière 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 fait prévaloir la transparence démocratique ; il a également souhaité mettre en place des règles de bonne gestion et de sécurité financière. Il sera très attentif aux recommandations que la Cour des comptes lui fera sur l'exécution du budget de l'Élysée. Pour toutes ces raisons, je souhaite le retrait de l'amendement.

**M. Michel Charasse.** – Dès lors que la Cour des comptes entre à l'Élysée, toutes les précautions doivent être prises afin que le Président de la République soit mis à l'abri et ne puisse à aucun moment être qualifié d'ordonnateur. J'apprends ce soir que l'ordonnateur principal est le ministre du budget. Je retire l'amendement, mais je serai vigilant.

*L'amendement n°36 rectifié est retiré.*

### Article 28 bis

*L'intitulé du titre XI de la Constitution est ainsi rédigé :  
« Le Conseil économique, social et environnemental ».*

**Mme la présidente.** – Amendement n°52 rectifié, présenté par MM. Cointat et Duvernois et Mme Kammermann.

Supprimer cet article.

**M. Christian Cointat.** – Je défendrai dans le même mouvement les amendements de conséquence 53 rectifié, 54 rectifié et 55 rectifié.

« Ô danger des mots à la dérive » a écrit Aragon. L'environnement est un de ces mots. Pourquoi ne pas évoquer aussi la culture, le développement durable, l'agriculture, la mer ? Malheureusement, on le sait à l'étranger, nous adorons jouer avec les mots, et pas

toujours de manière compréhensible. Les ministères ont des titres à tiroirs. Comme le disait un humoriste, quand les choses sont dites on les croit faites. On imagine qu'un mot dispense d'agir, alors que seuls les actes sont importants. Et je ne parle pas de ces acronymes auxquels personne ne comprend rien. On s'étonne après cela que les citoyens se détournent de la politique... Et puis Conseil économique, social et environnemental, cela fait Cese : l'euphonie n'y est pas.

Je comprends les motivations de l'Assemblée nationale, mais la réalité se verra dans les actes, pas dans l'appellation. J'estime mon amendement utile pour ôter l'inutile.

PRÉSIDENTE DE M. CHRISTIAN PONCELET

**M. Jean-Jacques Hyst,** *rapporteur.* – Vous devez comprendre les motivations de l'Assemblée nationale ; il le faut, car la navette va se poursuivre et nous avons déjà beaucoup refait le texte des députés, sans jamais les critiquer ni faire de commentaires.

**M. Henri de Raincourt.** – Eux, si...

**M. Jean-Jacques Hyst,** *rapporteur.* – La commission souhaite maintenir l'adjectif « environnemental », car la Charte de l'environnement existe dans la Constitution. En outre, le Conseil économique et social s'intéresse à l'environnement, qui touche tous les secteurs de la vie économique et sociale.

Avis défavorable aux quatre amendements de M. Cointat

**M. Roger Karoutchi,** *secrétaire d'État.* – Dès lors que la compétence du Conseil économique et social inclut l'environnement, il est logique d'adapter sa dénomination.

Je conclus au retrait ou au rejet de ces amendements.

**M. Christian Cointat.** – Un instant, j'ai cru que le mot « retrait » s'appliquait à l'adjectif « environnemental »... mais je me suis trompé. (*Rires*) Cela dit, je vais retirer ces amendements, mais je n'en pense pas moins !

*L'amendement n°52 rectifié est retiré.*

*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. »

Les amendements n°53 rectifié et 54 rectifié sont retirés.

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. »

L'amendement n°397 rectifié n'est pas soutenu.

**M. le président.** – Amendement n°130, présenté par M. Hyst, au nom de la commission des lois.

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. »

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** – Cette rédaction rend plus cohérente la saisine du Cese, qui pourra aussi se prononcer à la demande du Parlement. De même, le Gouvernement pourra solliciter le Cese à propos de lois de programmation relatives aux finances publiques ou à l'environnement.

L'amendement n°130, accepté par le Gouvernement, est adopté et devient l'article 30.

### 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 ».

L'amendement n°55 rectifié est retiré.

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, ».

L'amendement n°56 rectifié est retiré.

**M. le président.** – Amendement n°490, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

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. »

**M. Bernard Frimat.** – Dès lors que la parité entre hommes et femmes doit être assurée dans l'exercice des responsabilités professionnelles, il devrait être facile de l'étendre au Conseil économique, social et environnemental.

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** – Il serait irréaliste d'espérer atteindre immédiatement la parité au CES : on critique souvent les partis politiques mais les organisations professionnelles et syndicales ont beaucoup de progrès à faire...

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – La nécessité d'inscrire dans la Constitution le principe de l'égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités professionnelles met en lumière les progrès à accomplir. Il n'y a pas de raison pour que le Cese y échappe, mais le vecteur constitutionnel n'est pas le bon.

L'amendement n°490 n'est pas adopté.

L'article 30 ter est adopté.

### Article additionnel

L'amendement n°318 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.** – Amendement n°498, présenté par M. Cointat.

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 ».

**M. Christian Cointat.** – L'île de Clipperton est le seul territoire français que la Constitution ne mentionne pas, depuis que les îles éparses ont été englobées dans les Terres antarctiques et australes françaises (Taaf).

La Constitution n'oublie pas les Français sans territoire que sont nos concitoyens résidant hors de France.

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** – L'amendement n'énumère pas les îles éparses, à

savoir Europa, Bassas da India, Juan de Nova, Tromelin, ainsi que les îles Glorieuses, formées par l'île Grande Glorieuse et l'île du Lys. (*Rires à droite*) Ne riez pas ! Il y a là des zones économiques exclusives.

Le régime de l'île de Clipperton est fixé par la loi du 6 août 1955 portant statut des terres antarctiques et australes françaises et de l'île de Clipperton. L'intégration a été réalisée par la loi du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer. Auparavant, Clipperton était régie par un décret de 1937.

Faut-il mentionner un îlot inhabité de douze kilomètres de circonférence ?

Après les communautés sans territoire, voilà le territoire sans habitants...

La commission s'en remet à la sagesse de la Haute assemblée, bien qu'elle n'estime pas indispensable la mention suggérée.

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Je remercie M. Cointat, élu par les Français de l'étranger, qui veille à mentionner un territoire inhabité. Je ne pense pas qu'il y ait beaucoup d'électeurs...

L'île de Clipperton, aussi dénommée « île de la passion », n'est pas mentionnée à l'article 72-3 de la Constitution. Je ne pense pas qu'il soit indispensable d'inscrire dans notre loi fondamentale un îlot inhabité dont la surface n'atteint pas deux kilomètres carrés, même si je reconnais en M. Cointat un fin connaisseur de la géographie mondiale.

**M. Christian Cointat.** – Le sujet est plus important qu'il n'y paraît, car ces terres sont très convoitées. Les Kerguelen et la terre Adélie ne figurent pas dans la Constitution, car elles sont regroupées parmi les Terres antarctiques et australes françaises. En outre, le cinquième secteur des Taaf comporte les îles éparses.

L'île de Clipperton dispose d'une très grande zone économique exclusive.

La Constitution s'applique à l'ensemble du territoire national ; elle ne doit laisser aucune portion de celui-ci en dehors de son champ d'application.

**M. Robert Badinter.** – M. Cointat à raison, *président de la commission*. Ne méprisons pas une terre de la République parce qu'elle est inhabitée : elle pourrait un jour présenter un intérêt considérable.

Je voterai l'amendement.

*L'amendement n°498 est adopté.*

*L'article 30 quater, modifié, est adopté.*

### Articles additionnels

**M. le président.** – Amendement n°499 rectifié, présenté par M. Cointat.

Après l'article 30 *quater*, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article 73 de la Constitution est ainsi modifié :

1° A 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 ».

**M. Christian Cointat.** – A la différence de l'expérimentation de l'article 72, alinéa 4 de la Constitution, le 2<sup>ème</sup> alinéa de l'article 73 prévoit que les habilitations au bénéfice 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 assouplit cette procédure pour laisser au décret et à la loi ce qui relève de leur domaine respectif.

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** – Cela n'entre pas dans le champ de la présente révision constitutionnelle et cette intéressante question de l'habilitation des assemblées des DOM et des ROM pour adapter les règles ou spécificités locales mériterait d'être approfondie. Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Rachida Dati, Garde des sceaux.** – Amendement de simplification bienvenu et qui est dans l'esprit de l'article 72 de la Constitution. Avis favorable.

*L'amendement n°499 rectifié est adopté et devient un article additionnel*

**M. le président.** – Amendement n°500 rectifié, présenté par M. Cointat.

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. »

**M. Christian Cointat.** – L'article 74-1 de la Constitution, créé par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, s'est révélé utile pour actualiser et simplifier le droit de l'outre-mer, trop souvent caractérisé par un retard dans l'extension 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. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – L'objectif est louable mais un bilan approfondi serait nécessaire. Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Rachida Dati, Garde des sceaux.** – Cet assouplissement de la procédure permettra de toiletter le droit de l'outre-mer et d'abroger des dispositions obsolètes. Avis favorable.

*L'amendement n°500 rectifié est adopté et devient un article additionnel.*

**M. le président.** – Amendement n°501, présenté par M. Cointat.

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. »

**M. Christian Cointat.** – L'amendement donne à une pratique déjà ancienne, l'assise constitutionnelle qu'elle mérite. Il s'agit de permettre à la loi ou au décret d'habiliter le représentant de l'État dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74, 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, en raison de la lourdeur du circuit interministériel, les décrets d'application de certaines lois à l'outre-mer ne sont pas publiés dans des délais raisonnables.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – C'est novateur, très « déconcentrateur » et mériterait un examen à soi seul. Mais franchement, à l'ère d'Internet... Même à Clipperton où il n'y a pas même un manchot ! La commission demande l'avis du Gouvernement mais considère qu'il ne faut pas pousser trop loin.

**Mme Rachida Dati, Garde des sceaux.** – Avis défavorable pour ces raisons.

**M. Christian Cointat.** – Mon but étant de faciliter la tâche du Gouvernement, je ne serai pas plus royaliste que le roi...

*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. »

**Mme Alima Boumediene-Thiery.** – La création d'un Défenseur des citoyens est une avancée : sa constitutionnalisation est un gage d'efficacité. Nous déplorons cependant le manque de clarté entourant cette nouvelle autorité. 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, la Halde, la commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS), la Cnil, la Défenseure des enfants, voire le Contrôleur général des lieux de privation de liberté ne seront que des satellites. Nous avons des raisons de craindre pour leur sort et nous demandons, madame la ministre, des garanties à ce sujet. Que ce Défenseur se substitue au Médiateur nous paraît suffisant. S'il devait remplacer plusieurs autorités, nous nous opposerions même à sa création ! Nous souhaitons une réponse claire à ces questions : quelles seront ses attributions, quel sera le sort réservé aux autorités indépendantes existantes ? Je pense en particulier à la CNDS dont le travail est précieux : si vous la supprimez, vous supprimeriez 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, serait mal perçue par les instances européennes et internationales.

La création du Défenseur des droits ne doit pas avoir pour effet de revenir sur le rôle d'autres autorités administratives indépendantes dont on sait, madame la ministre, qu'elles gênent les pouvoirs publics, car c'est leur raison d'être !



**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Attachés au respect des droits, nous sommes favorables à tout mécanisme pouvant y contribuer plus efficacement. Nous ne rejetons donc pas d'emblée le principe de la création dans la Constitution d'un « Défenseur des droits » mais le flou qui entoure cette création nous inquiète.

Nous avons entendu l'ombudsman espagnol. Dans un pays fédéral, avec des défenseurs dans toutes les régions, il ne traite pas, loin s'en faut, de l'ensemble des réclamations. Quand aux autres *ombudsmen* en Europe, ils sont en fonction dans de petits pays.

De quels droits parlons-nous ? Pour nous, il doit s'agir des droits fondamentaux, « des droits de l'Homme » au sens du Préambule, dans toutes leurs dimensions -y compris donc les droits de nature économique, sociale, culturelle, civique et politique. Le Défenseur pourrait s'assurer de leur effectivité, de leur opposabilité concrète. L'*ombudsman* espagnol est souvent saisi de réclamations relatives au droit à la santé ? Ce n'est pas ce que prévoit l'article 31 qui, d'ailleurs, ne prévoit pas grand-chose, renvoyant à la loi organique sauf sur deux points. D'abord, la nomination du Défenseur : les modalités prévues à l'article 13 de la Constitution ne garantiront pas une réelle indépendance. Ensuite, son champ de compétence, limité aux services publics, limitation que la commission des lois propose de lever pour que le secteur privé demeure concerné, comme il l'est aujourd'hui par la Halde ou la CNDS. Rien n'est dit d'une auto-saisine, comme celle de la Halde, ni d'un éventuel pouvoir d'injonction. Rien non plus sur les attributions de ce Défenseur, sauf dans l'exposé des motifs : il aurait celles du médiateur, « dans un premier temps », celle du Contrôleur général des lieux de privation de liberté et celles de la CNDS. Devraient donc suivre, on peut le supposer, la Halde, la Cnil, le Défenseur des enfants. Ces organismes ont été conçus avec chacun ses spécificités, son domaine d'intervention, son mode de saisine, sa composition.

**M. le président.** – Veuillez conclure.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Quel avenir par exemple pour les associations aujourd'hui composantes de la Halde ?

Quant aux moyens, on n'en sait rien ! En plus, prévoir la création d'un Défenseur des droits sans même prendre l'avis de la CNCDH, ce n'est pas bon signe. Nous nous abstenons sauf si on nous donne des explications convaincantes.

**M. le président.** – Amendement n°491, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

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. »

**M. Robert Badinter.** – Il convient d'inscrire la fonction du Médiateur dans la Constitution. Créé il y a une trentaine d'années, sa réussite est certaine. Il faut aujourd'hui élargir son champ d'action et permettre à tous les citoyens de le saisir, sans passer par un parlementaire. L'article 31 semble en effet se limiter à changer la dénomination du Médiateur en Défenseur des droits des citoyens. Cet intitulé ne convient pas, puisqu'il n'y a pas que des citoyens dans notre pays, mais aussi des étrangers. Et puis, que veut-on donner comme fonction à ce Défenseur en dehors de celle de Médiateur ? S'agissant du contrôleur général des lieux de privation de liberté, on nous a répondu qu'il n'était pas question de le supprimer dans l'immédiat. Reste donc la fonction de Médiateur et celle de la commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS). A-t-on vraiment besoin de constitutionnaliser tout cela ? Certes, vous évoquez des perspectives grandioses qui réuniraient l'ensemble des autorités actuelles avec le défenseur des droits au sommet d'une pyramide qui serait un monstre bureaucratique.

Commençons par constitutionnaliser le Médiateur et par renforcer ses pouvoirs ; avant de créer un nouvel organisme faisons le bilan des institutions existantes.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** – Nous l'avons fait !

**M. Robert Badinter.** – N'inscrivons pas dans la Constitution une fonction dont on ne voit pas à quoi elle correspond.

**M. le président.** – Amendement n°131, présenté par M. Hyest, au nom de la commission des lois.

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. »

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** – Vous voulez constitutionnaliser le Médiateur, mais ce n'est pas assez ambitieux ! Sur les autorités administratives indépendantes, M. Gélard a publié un excellent rapport.

L'article traite du Défenseur des droits des citoyens. Mais il ne faut pas réserver cette fonction aux seuls citoyens : les étrangers, mais aussi les mineurs, doivent pouvoir y avoir recours. Il convient donc de lui donner un nom qui ne laisse supposer aucune limitation implicite des possibilités de saisine de cette autorité. Le nom de Défenseur des droits paraît répondre à cet objectif.

En outre, il convient de pouvoir regrouper, au sein de cette nouvelle fonction, des autorités administratives indépendantes compétentes non seulement à l'égard du service public, mais aussi à l'égard du secteur privé.

**M. Robert Badinter.** – La Halde !

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** – Je ne vise personne... A cette fin, il faut préciser que le Défenseur 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 Gélard dans le rapport de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation consacré aux autorités administratives indépendantes, je vous

propose de permettre au Défenseur des droits de se saisir d'office, de prévoir qu'il pourra être assisté par un collège pour l'exercice de certaines de ses attributions et de préciser, enfin, 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. Ainsi, le contrôleur général des lieux privatifs de liberté n'en fera pas partie, comme l'a précisé Mme le Garde des sceaux. Mais tous les organismes existants, du plus important au plus modeste, estiment qu'ils ne doivent pas être regroupés. Je pense qu'on doit le faire, pour que nos concitoyens puissent s'adresser à une seule autorité, comme cela se fait en de nombreux pays voisins. J'exclus bien entendu les organismes qui prononcent des sanctions, qui adressent des recommandations ou qui ont des compétences techniques comme la Cnil. Nous devons donc examiner les possibilités de regrouper au maximum tous les organismes qui s'occupent de liberté ou de droits, ce qui permettrait de réaliser des économies dans cette période de revue générale des politiques publiques.

**M. le président.** – Amendement n°66, présenté par MM. Virapoullé et Lecerf.

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.

**M. Jean-René Lecerf.** – Cet amendement est satisfait par l'amendement n°131

*L'amendement n°66 est retiré.*

**M. le président.** – Amendement n°65, présenté par MM. Virapoullé et Lecerf.

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.

**M. Jean-René Lecerf.** – Il convient de compléter la mission générale du Défenseur des droits en matière de fonctionnement des services publics au-delà des seules réclamations qui peuvent lui être adressées. Ce Défenseur serait 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.** – Ça se précise !

**M. le président.** – Amendement n°37 rectifié, présenté par M. Charasse, Mme Goulet et M. Fortassin.

Après le mot :

définir

rédiger 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.

**Mme Nathalie Goulet.** – L'ampleur des tâches qui vont incomber au Défenseur nécessitera des moyens administratifs et financiers 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, il convient de prévoir que, même indépendant, le Défenseur des citoyens sera soumis au contrôle budgétaire et financier.

**M. le président.** Amendement n°290 rectifié, présenté par MM. Amoudry, Biver et Fauchon, Mme Morin-Desailly et MM. Nogrix et J.L. Dupont.

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.

**M. Jean-Paul Amoudry.** – La loi doit préciser les compétences du Défenseur des droits, au regard des juridictions et des autorités administratives indépendantes. Je souscris à la création de cette nouvelle institution, mais je m'interroge. 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 qui se sentent lésés dans l'exercice et le respect de leurs droits : Médiateur de la République, mais CNDS, Cada, Contrôleur des lieux de privations de liberté, Halde. Quels seront les rapports de ces autorités avec le Défenseur des droits ?

L'exposé des motifs prévoit 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 ».

Le comité Ballardur envisageait, quant à lui, la fusion de la Halde au sein du futur Défenseur. Enfin, une dépêche du 4 juin annonce la fusion du Défenseur et du Contrôleur, d'ici six ans.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – C'est très clair !

**M. Jean-Paul Amoudry.** – Vous comprendrez donc les doutes que m'inspire cette volonté de fusionner toutes les autorités avec le Défenseur. Certaines autorités traitent de domaines très particuliers et il est indispensable de maintenir leur spécificité.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** – Défavorable à tous les amendements. Le nôtre est plus complet. Ne cherchons pas à défendre tel ou tel organisme, sinon on ne fera rien ! Nous voulons regrouper tout ce qui concerne la protection des droits fondamentaux.

**Mme Rachida Dati, Garde des sceaux.** – La révision vise aussi à accorder des droits nouveaux aux citoyens : la création du Défenseur des droits des citoyens s'ajoute à l'exception d'inconstitutionnalité, à la saisine du CSM par tout justiciable, au droit de pétition devant le conseil économique, social et environnemental et au référendum d'initiative parlementaire et populaire.

Face à certaines difficultés, dans les relations avec les administrations, une procédure juridictionnelle est souvent trop lourde. Il faut prévoir une intervention plus souple, qui prenne en considération l'équité. En donnant au Défenseur un ancrage constitutionnel, nous renforcerons son autorité morale. Dans la plupart des autres pays d'Europe, c'est le cas ! La saisine est simplifiée et les pouvoirs renforcés par rapport à ceux du Médiateur, qui pour l'essentiel propose et recommande. La liste des pouvoirs sera fixée par la loi organique ; d'ores et déjà, nous envisageons de lui conférer le pouvoir de procéder à des vérifications sur pièces et sur place, de proposer une transaction entre la personne lésée et l'administration, de saisir la juridiction compétente avec l'accord de la personne, d'engager des poursuites disciplinaires à l'encontre d'un agent, si l'administration ne le fait pas.

Nous voulons aussi ouvrir la voie à une simplification. Pourquoi ne donnerait-on pas au Défenseur les compétences exercées aujourd'hui par la commission nationale de déontologie de la sécurité ? La loi organique pourra définir les autres attributions. Nous sommes favorables à la proposition de votre commission.

La loi organique déterminera aussi les conditions dans lesquelles le Défenseur pourra être assisté -délégués, collègues en fonction des compétences à réunir.

C'est le prélude à une réflexion plus large sur les autorités indépendantes. Nous ne présentons pas de schéma préétabli -vous l'auriez d'ailleurs rejeté !- afin de rendre possibles des évolutions ultérieures. Le Défenseur sera plus facile à fusionner lorsqu'il sera bien ancré.

Sur les regroupements, le Gouvernement souhaite un débat ouvert et constructif avec le Parlement. Nous verrons à la fin du mandat du contrôleur général des lieux de privation de liberté s'il y a lieu de fusionner.

Lorsque le Défenseur des enfants a été créé, on s'est demandé s'il fallait une institution distincte du Médiateur. L'un des principaux arguments en faveur de deux organes distincts était le besoin d'une saisine directe du Défenseur des enfants. L'argument tombe avec notre projet de loi constitutionnelle. Nous y reviendrons donc.

Je suis défavorable à tous les amendements sauf au n°131 de la commission.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Le rapporteur veut regrouper sous le chapeau du Défenseur des droits l'ensemble des autorités administratives indépendantes. La ministre est moins claire : le Défenseur est-il un substitut du Médiateur, inclut-il telle ou telle autre autorité ? Nous voulons obtenir une réponse précise. Que voulez-vous faire, madame la ministre ? « Ouvrir une voie » dites-vous, « prélude à la réflexion ». Je loue l'esprit de réflexion mais pour le reste, nous sommes dans le flou et la confusion. L'amendement de M. Badinter est clair : on constitutionnalise le Médiateur de la République.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Quel intérêt ? On ne change rien.

**Mme Alima Boumediene-Thiery.** – Si, la saisine directe devient possible.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – On peut la prévoir sans inscrire le Médiateur dans la Constitution ! La réorganisation peut toucher tous les organismes, on verra lesquels, la loi organique le déterminera.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je comprends ce que veut faire la commission des lois : tout regrouper.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Pas tout, on ne sait pas encore quoi.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – En revanche j'ignore ce que veut faire le Gouvernement. Qu'il le dise et éclaire le Parlement ! Si le Défenseur est au-dessus des autres...

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Non !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – ... il faut le dire. Si certaines autorités sont incluses, d'autres non, il faut le dire.

**M. Charles Revet.** – Le Gouvernement l'a dit !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Alors nous n'avons pas compris. L'amendement n°471 a le mérite d'être explicite. Tout le reste est flou et incompatible avec les exigences légitimes du constituant.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Un organisme non identifié va remplacer des organismes clairement identifiés. On regroupera peut-être -on ignore encore comment. Mais on n'attend pas pour voter un amendement qui tend à arbitrer entre le droit de grève et la continuité des services publics !

**Mme Nathalie Goulet.** – L'amendement n°37 rectifié ne me semble pas de même nature que

les autres. Je voudrais comprendre le refus du Gouvernement. Le Défenseur des droits ne sera pas soumis à un contrôle budgétaire et financier ?

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Mais on ne sait même pas s'il y aura un budget !

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Cette précision n'a pas à figurer dans la Constitution.

*L'amendement n°491 n'est pas adopté.*

*L'amendement n°131 est adopté.*

*Les amendements n°s 65, 37 rectifié et 290 rectifié deviennent sans objet.*

*L'article 31, modifié, est adopté.*

### Articles additionnels

**M. le président.** – Amendement n°237, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC.

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. »

**Mme Josiane Mathon-Poinat.** – Nous introduisons les principes qui doivent à notre sens guider la décentralisation et sont loin d'être mis en œuvre depuis la réforme constitutionnelle de 2002 et les lois organisant le transfert des compétences puisque vous avez refusé d'entendre les élus, les fonctionnaires, les citoyens. La décentralisation, à votre mode, c'est le désengagement de l'État, qui transfère ses compétences à des collectivités de plus en plus étranglées et met en concurrence les territoires. C'est un recul de l'égalité et de la solidarité.

Nombre d'élus, y compris dans votre majorité, s'émeuvent de la situation financière des collectivités, qui se détériore d'année en année, au point qu'il leur est de plus en plus difficile de répondre aux aspirations et aux besoins de leurs habitants, en particulier quand elles comptent des populations en difficulté.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Ces principes, je le répète, figurent déjà dans la Constitution. Défavorable.

**Mme Rachida Dati, Garde des sceaux.** – Nous avons déjà eu ce débat en début de discussion. Défavorable.

*L'amendement n°237 n'est pas adopté.*

**M. le président.** – Amendement n°238, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC.

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.

**Mme Josiane Mathon-Poinat.** – Nous étions déjà opposés, lors des débats sur la loi constitutionnelle organisant la décentralisation de notre république, à la possibilité, pour les collectivités, de déroger aux dispositions législatives régissant l'exercice de leurs compétences. Si nous sommes favorables à la reconnaissance d'un pouvoir d'adaptation de certains textes, comme à l'expérimentation dans les matières réglementaires, nous ne voulons pas d'une République en morceaux, faite d'un *patchwork* de dispositions législatives, variables selon les territoires, organisant des spécificités locales dans des domaines essentiels. L'État doit rester le garant de la cohésion nationale et de l'égalité sur l'ensemble du territoire. Le recul est déjà patent en matière sociale et éducative. Le seul cas d'expérimentation que nous puissions admettre serait celui qui associerait pleinement les populations. Mais votre texte rejette toute participation des citoyens.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** – La révision constitutionnelle de 2003 a été votée par le Congrès. Défavorable.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Vous aviez aussi voté le référendum sur l'élargissement...

**Mme Rachida Dati, Garde des sceaux.** – Même avis.

*L'amendement n°238 n'est pas adopté.*

**M. le président.** – Amendement n°377 rectifié, présenté par MM. Legendre, Gouteyron, Marini, Romani, Bourdin, Duvernois, Fournier, Gaillard et Cointat.

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 ».

**M. Jacques Legendre.** – Il est temps de faire enfin figurer notre engagement en faveur de la francophonie dans la Constitution. C'est le moment et c'est le lieu. Nous montrerons par là à nos partenaires que la France est engagée, à leurs côtés. L'article 89, abrogé, du titre XIV nous en fournit le véhicule. Il doit permettre aussi de définir la francophonie, comme le

partage non seulement d'une langue mais de valeurs, comme celle de la diversité culturelle et linguistique, que promeut la convention de l'Unesco à l'adoption de laquelle la France a puissamment contribué, et toutes celles qui sont contenues dans la déclaration de Bamako. Elles sont pour nous la garantie que la francophonie rassemble des États démocratiques.

Cette demande, dont je me fais aujourd'hui le porte-parole, ne date pas d'hier et je salue, ce soir, la mémoire de Maurice Schumann, qui s'en est fait longtemps l'ardent défenseur.

**M. le président.** – Nous nous y associons.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** – Inscire notre engagement francophone, assorti d'objectifs de paix, dans la Constitution, me paraît hautement souhaitable. Certes, d'aucuns peuvent considérer qu'elle devait être complémentaire de la reconnaissance des langues régionales, mais je les engage à dépasser ce débat pour marquer notre attachement à ce lien qui relie les pays ayant le français en partage. Avis très favorable.

**Mme Rachida Dati, Garde des sceaux.** – Je partage votre souci de valoriser la place de la francophonie, qui tient, comme la construction européenne, une place essentielle dans notre politique étrangère. Mais cette mention n'aurait-elle pas mieux sa place dans le Préambule ? C'est ce à quoi réfléchit le comité présidé par Simone Veil. Sagesse.

*L'amendement n°377 rectifié est adopté*

**M. le président.** – C'est l'unanimité ! (*Applaudissements sur plusieurs bancs à droite*)

**M. le président.** – Amendement n°411, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC.

Avant l'article 32, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le second alinéa de l'article 88-1 de la Constitution est supprimé.

**M. Robert Bret.** – Nous ne pouvons pas ignorer le résultat du référendum irlandais. Le traité de Lisbonne a été rejeté, il ne peut pas entrer en vigueur. En conséquence, le deuxième alinéa de l'article 88-1, qui y fait explicitement référence, doit être abrogé. Pourquoi avoir ainsi anticipé ? C'est qu'il ne s'agissait pour vous de rien d'autre que de faire approuver le contenu du traité avant même que la représentation nationale vous ait donné pouvoir de le ratifier. Nous invitons le constituant à ne pas renouveler les erreurs du passé. Car cette rédaction venait déjà se substituer à celle que vous aviez trop tôt introduite pour renvoyer au traité constitutionnel que les Français ont repoussé en mai 2005. L'occasion nous est offerte de ne pas réitérer les mêmes errements. D'autant que le problème aurait pu être évité par la notification expresse de l'inapplicabilité des dispositions adoptées en cas de rejet du traité. Mais sans doute

pensiez-vous ne prendre aucun risque, oubliant au passage que si les chefs d'État des États membres étaient convenus de contourner l'avis des peuples en recourant à la ratification parlementaire, la Constitution de l'Irlande lui faisait obligation de passer par le référendum.

Les conclusions du dernier sommet de Bruxelles confirment ces analyses. Faudra-t-il attendre un nouveau rejet pour prendre les dispositions qui s'imposent ?

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** – Le processus de ratification du traité de Lisbonne n'est pas terminé. Le traité n'est pas caduc puisqu'il n'a pas été soumis à ratification dans tous les États.

**M. Robert Bret.** – C'est vous qui le croyez ! Analyse politique !

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** – Analyse juridique !

Les dispositions que nous adoptons n'entreront en vigueur que si le traité entre en vigueur. Dans l'intervalle, il est logique d'assurer la compatibilité de notre droit interne avec cet instrument.

**Mme Rachida Dati, Garde des sceaux.** – Le traité de Lisbonne existe, et il entrera en vigueur en janvier 2009.

**M. Robert Bret.** – C'est vous qui le croyez !

**Mme Rachida Dati, Garde des sceaux.** – Nous verrons. Mais il n'est pas remis en cause à ce jour. C'est pourquoi les dispositions de la loi constitutionnelle du 4 février 2008 sont toujours pertinentes. Avis défavorable.

*L'amendement n°411 n'est pas adopté.*

**M. le président.** – Amendement n°410, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC.

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.

**M. Robert Bret.** – Cet amendement est de même inspiration que le précédent. Le droit international des traités est très clair : la convention de Vienne du 23 mai 1969 stipule qu'« 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 ». Un traité européen doit donc, pour entrer en vigueur, être ratifié à l'unanimité des États membres de l'Union européenne, sauf si ces derniers ont décidé à l'unanimité, par avance, que le traité pourrait être ratifié à la majorité. Il convient donc de supprimer les dispositions constitutionnelles, aujourd'hui caduques, qui devaient s'appliquer au moment de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** – Je ne cesse de répéter que cette interprétation de la convention de Vienne est erronée.

**M. Robert Bret.** – Ce n'est pas une interprétation, c'est le droit !

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** – Ce sont les États qui décident, et pas la convention.

**M. Robert Bret.** – Mais si !

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** – Votre argumentation ne tient pas. Avis défavorable.

*L'amendement 410 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. Jean Bizet.** – Cet article doit permettre de renforcer les prérogatives des deux assemblées en matière européenne. Le traité de Lisbonne accorde un rôle accru aux parlements nationaux dans le fonctionnement de l'Union européenne ; il va même sur ce point au-delà des dispositions du traité constitutionnel. M. Haenel, qui vous a remplacé la semaine dernière, monsieur le président, lors de la Conférence des Présidents des parlements de l'Union, a pu constater que tous souhaitent accroître le pouvoir de contrôle des parlements nationaux, sans attendre que la ratification du traité soit sortie de l'ornière. Le président de l'Assemblée nationale a exprimé le sentiment général en déclarant que les parlements nationaux devaient répondre sans attendre à la demande des citoyens, qui exigent plus de démocratie et de proximité. Bernard Accoyer a d'ailleurs été chargé de faire des propositions pour que les pays qui le souhaitent puissent déjà mettre en œuvre les dispositions du traité concernant les parlements nationaux.

Tout le monde constate que les citoyens veulent avoir davantage voix au chapitre sur les affaires de l'Union, par l'intermédiaire de leurs parlementaires. L'article 32, qui prévoit l'élargissement du champ des résolutions et l'amélioration du statut des délégations, nous aidera à répondre à cette exigence. Il est dans l'intérêt de la construction européenne que les parlements nationaux jouent pleinement leur rôle, qui complète celui du Parlement européen.

**M. le président.** – Amendement n°132, présenté par M. Hyst, au nom de la commission des lois.

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. »

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** – Pour distinguer les résolutions générales que le Parlement pourra adopter de celles qui porteront sur des documents européens, nous proposons de qualifier les secondes d'européennes. Cette dénomination est déjà utilisée dans le règlement des assemblées.

Par ailleurs, nous préférons l'appellation « comité chargé des affaires européennes », proposée par nos collègues Gélard et Peyronnet, à l'appellation « commission chargée des affaires européennes ». Nous souhaitons ainsi faciliter l'identification de ces organismes, en les distinguant des commissions permanentes ou spéciales des assemblées. Cette distinction est justifiée par les différences de compétences et de composition entre le comité et les commissions. En effet, les comités sont composés de parlementaires qui appartiennent aux commissions. Ce point est fondamental pour l'efficacité du contrôle des assemblées en matière européenne : 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 de celles des commissions permanentes. Ces dernières doivent exercer elles-mêmes 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 de directives européennes.

J'entends dire que le mot « comité » est un anglicisme. Mais le mot anglais « *committee* » est le calque d'un mot français.

**M. Pierre Fauchon.** – Et le Comité de salut public ?

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** – Tout le monde comprendra parfaitement le sens de ce mot. Il n'y a donc pas lieu d'en changer.

**M. le président.** – Amendement identique n°141, présenté par M. de Rohan, au nom de la commission des affaires étrangères.

**M. Josselin de Rohan.** – Je partage entièrement l'avis du président Hyst. Je souligne par ailleurs que les délégations actuelles aux affaires européennes fonctionnent très bien, en parfaite coordination avec les commissions.

*L'amendement n°141 est retiré.*

*L'amendement n°93 n'est pas soutenu.*

**M. le président.** – Amendement n°293 rectifié, présenté par M. Mercier et les membres du groupe UC-UDF.

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

**M. Michel Mercier.** – Cet amendement est identique à la deuxième partie de l'amendement du rapporteur auquel je me rallie.

*L'amendement n°293 rectifié est retiré.*

**M. le président.** – Amendement identique n°360, présenté par Mmes Boumediene-Thiery, Blandin et Voynet et MM. Desessard et Muller.

**Mme Alima Boumediene-Thiery.** – Cet amendement est dans le même esprit. Il n'est pas purement rédactionnel : il s'agit de donner à ces nouvelles instances une véritable existence transversale, indépendante des commissions. Le nom de « commission » brouille les pistes.

**M. le président.** – Amendement identique n°492, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste et apparentés.

**M. Bernard Frimat.** – Cet amendement va dans le même sens. Lors de la révision constitutionnelle de février 2005, le groupe socialiste du Sénat avait proposé un amendement visant à remplacer le nom de « délégation aux affaires européennes » par celui de « comité ». Vous aviez à l'époque rejeté cet amendement. Mais on peut toujours progresser dans la réflexion !

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Il n'y a que les idiots qui ne changent pas d'avis ! Souvent parlementaire varie !

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** – L'amendement de la commission satisfait tous les autres.

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – Exactement et le Gouvernement y est favorable.

**M. Jean Bizet.** – Je me réjouis qu'il y ait enfin un consensus pour changer le nom des délégations. Le texte initial prévoyait l'appellation « comité », l'Assemblée nationale a préféré « commission » et le Sénat veut réintroduire le terme de « comité ». Parodiant un fameux grammairien, je dirai que « l'un ou l'autre me convient, ou me conviennent ». Certains craignent que l'influence de l'instance européenne du Sénat ne devienne trop importante ; mais celui-ci ne prendra pas modèle sur le Comité de salut public ! (*Sourires*) Chacun s'accorde à dire que le comité aux affaires européennes ne doit pas avoir de compétences législatives : les traités européens relèveront toujours de la commission des affaires étrangères, et les projets de lois de transposition de directives européennes, des commissions compétentes. (*M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur, acquiesce*) Mais ces comités aideront le Sénat à jouer pleinement son rôle européen, et à rapprocher l'Union des citoyens. Nous aurons l'occasion d'y revenir lors de la révision de la loi sur les délégations pour l'Union européenne, et celle du règlement du Sénat. Il faudra veiller à préserver l'originalité de cette instance -composée de membres de toutes les commissions- et sa transversalité.

**M. Pierre Fauchon.** – Je souhaite revenir sur le mot « comité » : il appartient à notre langue, et notre tradition et à notre histoire. Mais l'allusion au Comité de salut public avait un ton péjoratif. Je rappelle qu'il a permis à la France de résister aux invasions étrangères ! Les excès de la Terreur sont dus non au Comité de salut public mais au tribunal révolutionnaire.

**M. Jean-Jacques Hyest.** – Exact.

**M. Bernard Frimat.** – Belle leçon d'histoire !

*L'amendement n°132 est adopté.*

*Les amendements n°360 et 492 deviennent sans objet.*

**M. le président.** – Amendement n°240, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC.

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.

**M. Robert Bret.** – Nous souhaitons contribuer à la résorption du déficit démocratique qui caractérise la construction européenne, et qui, loin de se résorber, s'accroît toujours davantage : l'actualité en témoigne. Le contrôle exercé par le Parlement français sur l'activité communautaire du Gouvernement est au cœur de cette problématique. Le transfert de compétences nationales au profit des institutions européennes entraîne une régression des pouvoirs législatifs et financiers de nos assemblées. Or les gouvernements récupèrent ces compétences au sein du Conseil des ministres, en participant à l'élaboration

des décisions européennes. Le traité de Lisbonne, comme le traité établissant une Constitution pour l'Europe, semblait accorder des pouvoirs nouveaux aux parlements nationaux et renforcer ainsi leur rôle dans le processus décisionnel communautaire.

Les prérogatives des parlements nationaux sont insuffisantes : les résolutions votées en vertu de l'article 88-4 n'ont aucun caractère contraignant et ne confient pas, comme au Danemark, un mandat impératif au Gouvernement. Nous demandons donc que ces résolutions s'imposent au Gouvernement, qui devra défendre la position de la majorité à Bruxelles.

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** – Cela n'est ni possible ni souhaitable. C'est un dialogue le plus en amont possible qui fait l'efficacité de notre participation européenne. Toute injonction au Gouvernement est par ailleurs contraire à la Constitution. Avis défavorable.

**M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État.** – En permettant au Parlement d'émettre une résolution sur tout document émanant d'une institution européenne, le projet de loi va déjà beaucoup plus loin que le droit actuel. Le Gouvernement tient le plus grand compte des résolutions du Parlement, mais doit garder une marge de négociation. Avis défavorable.

*L'amendement n°240 n'est pas adopté.*

*L'amendement n°291 rectifié est retiré.*

*L'article 32, modifié, est adopté.*

### **Article additionnel**

**M. le président.** – Amendement n°494, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

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. »

**M. Bernard Frimat.** – Nous donnons au Président de la République un délai de six mois pour soumettre au référendum ou au Congrès une révision constitutionnelle qui aurait fait l'objet d'un vote identique des deux assemblées.

Par ailleurs, nous en finissons avec une anomalie dans l'anomalie : le droit de veto du Sénat en matière constitutionnelle. Plusieurs projets de révision constitutionnelle se sont fracassés sur l'opposition du Sénat. En cas de désaccord, l'assemblée élue au suffrage universel direct doit avoir le dernier mot : nous proposons que le texte adopté par l'Assemblée nationale soit alors soumis au référendum. Quel meilleur juge que le peuple souverain pour trancher le différend entre les deux assemblées ?

Cette proposition est dans le droit fil des conclusions du comité Vedel. Je suis certain que vous aurez du mal à réfréner votre enthousiasme...

**M. le président.** – Amendement n°245, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC.

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. »

**M. Robert Bret.** – En matière de révision constitutionnelle, le principe est le référendum, non l'adoption par le Congrès. Notre Constitution est dévoyée. Sur les dix-huit révisions intervenues depuis 1992, quatre seulement ont donné lieu à référendum ! Auriez-vous peur de l'expression démocratique ?

Cette révision amorce un changement de régime. Le pouvoir politique se concentre à l'Élysée et à Bruxelles ; le pouvoir financier et économique échappe au contrôle des élus. Nous voulons rendre la parole au peuple, non pas à l'occasion du grand *show* « pipolisé » qu'est l'élection présidentielle mais lors de débats de fond, comme sur le traité constitutionnel européen.

**M. le président.** – Amendement n°134, présenté par M. Hyest, au nom de la commission des lois.

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. »

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** – Le projet de loi 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. Nous précisons donc que les délais prévus à l'article 42 pour les lois organiques et les lois simples s'appliquent également pour les lois constitutionnelles.

**M. le président.** – Amendement n°246, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC.

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, ».

**M. Robert Bret.** – Cet amendement supprime le droit de veto du Sénat en matière constitutionnelle. Comment accepter qu'une assemblée désignée par à peine cent cinquante mille grands électeurs (*exclamations à droite*) bloque la volonté générale exprimée par la première chambre, élue au suffrage universel direct ? Je vous épargne le couplet sur le caractère antidémocratique du mode de scrutin sénatorial... (*On affecte la gratitude à droite*) La majorité UMP a systématiquement refusé l'élargissement du collège électoral et l'extension de la proportionnelle, pourtant prônés par MM. Sarkozy, Balladur et Devedjian alors qu'ils savaient que vous ne suivriez pas. Quelle hypocrisie !

Si vous refusez de démocratiser cette assemblée, réduisez du moins ses compétences, car un système démocratique ne peut tolérer une telle situation. Peut-être devriez-vous indiquer à l'article 24 que le Sénat ne représente pas toutes les collectivités territoriales, mais seulement celles dirigées par la droite !

**M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur.** – Cette question a été débattue à moult reprises... Nous sommes attachés au bicamérisme. J'admire nos collègues qui souffrent tellement de siéger dans une assemblée antidémocratique ! (*Exclamations à gauche*)

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Ce n'est pas le sujet !

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** – Défavorable aux amendements n°s 494, 245 et 246.

**Mme Rachida Dati, Garde des sceaux.** – Le Gouvernement n'a pas suivi le comité Balladur sur ce point. Si une réforme constitutionnelle ne peut être adoptée à la majorité des trois cinquièmes, elle a peu de chances de l'être par référendum. Il n'y a pas de raison d'obliger le Président de la République à organiser une consultation, dont le résultat risquerait de l'affaiblir sur la scène internationale. Défavorable à l'amendement n°494, ainsi qu'aux amendements n°s 245 et 246.

L'amendement n°134 est satisfait par l'article 42-3 de la Constitution, qui vise bien les lois constitutionnelles. Inutile de faire figurer cette précision à l'article 89.

**M. Pierre Fauchon.** – (*Marques d'impatience sur le banc des commissions*) En dépit de la sympathie personnelle que j'ai pour M. Bret, je trouve insupportable que quelqu'un qui se réclame du parti communiste nous donne des leçons de démocratie ! (*Exclamations indignées à gauche*)

**M. le président.** – Allons, allons.

**M. Henri de Raincourt.** – Il a raison...

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Cela fait deux fois ! Si vous recommencez, je demande une suspension de séance !

**M. le président.** – Assez, nous passons au vote !

*L'amendement n°494 n'est pas adopté, non plus que l'amendement n°245*

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** – L'amendement n°134 apporte une précision utile, car la disposition concerne les lois organiques. La navette tranchera.

*L'amendement n°134 est adopté et devient article additionnel*

*L'amendement n°246 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.*

**Mme Alima Boumediene-Thiery.** – Cet article organise la possibilité pour les membres du gouvernement actuel de retrouver leur siège de parlementaire au cas où ils seraient débarqués après un remaniement dont on dit qu'il aurait lieu après la présidence française de l'Union européenne. Il est insupportable de prévoir un parachute doré pour ces ministres, insupportable que cette disposition soit rétroactive, d'autant que les suppléants n'ont pas été informés de leur sort éventuel. La rétroactivité de la loi, selon la Cour européenne des droits de l'homme, ne peut être justifiée que par un motif d'intérêt général évident et impérieux ; les motivations ici ne sont que personnelles et catégorielles. On comprend mieux qu'aucun remaniement n'ait eu lieu depuis la constitution du gouvernement Fillon !

Cette disposition est inacceptable. Une réforme des institutions ne peut servir des ministres ou le Président de la République, elle doit servir la France.

**M. le président.** – Amendement n°495, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

Dans le I de cet article, supprimer les mots :

le dernier alinéa de l'article 25,

**M. Bernard Frimat.** – Mme la Garde des sceaux s'est engagée à déposer le texte fixant la composition de la commission indépendante chargée de donner un avis sur le découpage des circonscriptions avant le 31 décembre 2008. Elle s'est aussi engagée à ce que la commission s'exprime sur les projets de découpage en cours. D'où notre amendement.

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** – Mme la Garde des sceaux a bien décrit les opérations et l'ordre dans lequel elles se dérouleront. Défavorable.

*L'amendement n°495, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.*

**M. le président.** – Amendement n°136, présenté par M. Hyst, au nom de la commission des lois.

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.

**M. Jean-Jacques Hiest.** – Outre une coordination, cet amendement aménage les délais pour tenir compte de la nécessité de lois organiques et de modifications du règlement des assemblées.

*L'amendement n°136, accepté par le Gouvernement, est adopté.*

**M. le président.** – Amendement n°135, présenté par M. Hiest, au nom de la commission des lois.

Supprimer le III de cet article.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Comme nous n'avons rien changé à l'article 24, il n'est pas besoin de dispositions transitoires.

**Mme Rachida Dati, Garde des sceaux.** – Sagesse.

*L'amendement n°135 est adopté.*

**M. le président.** – Amendement n°496, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste et apparentés.

Supprimer le IV de cet article.

**M. Bernard Frimat.** – Je retire l'amendement au profit de celui de Mme Boumediene-Thiery.

*L'amendement n°496 est retiré.*

**M. le président.** – Amendement n°340, présenté par Mmes Boumediene-Thiery, Blandin et Voynet et MM. Desessard et Muller.

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.

**Mme Alima Boumediene-Thiery.** – Je m'en suis expliquée.

*L'amendement n°307 n'est pas soutenu.*

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – La question de l'application dans le temps est toujours délicate. Dans l'affaire qui nous occupe, s'il est bon de prévoir la possibilité pour les ministres de retrouver leur siège, il faut aussi penser aux suppléants, qui ont pu renoncer à d'autres mandats. L'amendement 340, comme d'ailleurs le 307 de M. Lecerf, réserve le dispositif aux députés et sénateurs amenés à accepter une fonction ministérielle postérieurement à la date

d'entrée en vigueur de la loi organique devant en préciser les modalités. La commission y est favorable.

**Mme Rachida Dati, Garde des sceaux.** – Je ne vois pas pourquoi on renoncerait à l'entrée en vigueur du dispositif dès la promulgation de la loi, pour les ministres en fonction à cette date. Avis très défavorable.

**M. Bernard Frimat.** – Un très large accord s'était dégagé pour considérer qu'il ne pouvait y avoir deux poids et deux mesures, et que le dispositif entrerait en vigueur après la loi organique. Nous sommes opposés à ces parachutes dorés, dont on comprend bien l'intérêt pour les ministres en place ; mais puisqu'ils vont voir le jour ... Je m'étais réjoui de cet accord, pensant à ceux qui sont devenus parlementaires et aux mandats auxquels ils ont renoncé pour cause de cumul.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Comme le note justement M. Lecerf dans l'exposé des motifs de son amendement 307, « 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 effet : où est ici le motif d'intérêt général ? Cette disposition est de confort ; nous ne sommes pas là pour ça !

**M. Henri de Raincourt.** – M. Frimat a évoqué un large accord, en commission sans doute. Le groupe UMP ne partage pas l'avis de la commission. Nous voulons que le dispositif s'applique dès la promulgation de la loi.

*L'amendement n°340 n'est pas adopté.*

*L'amendement n°76 rectifié bis est retiré.*

**M. le président.** – Amendement n°358 rectifié, présenté par Mmes Boumediene-Thiery, Blandin et Voynet et MM. Desessard et Muller.

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.

**Mme Alima Boumediene-Thiery.** – Amendement de coordination : nous souhaitons que l'interdiction faite aux anciens Présidents de la République de siéger au Conseil constitutionnel s'applique au Président actuel. Son âge, son influence politique et médiatique ne lui donnent pas l'indépendance et le recul nécessaires.

Plus généralement, le rajeunissement des Présidents de la République ne semble guère compatible avec leur appartenance de droit au Conseil

Constitutionnel : ce n'est pas sans raison si les membres de cette instance sont dénommés « les sages ».

**M. le président.** – Amendement n°497, présenté par M. Frimat et les membres du groupe socialiste et apparentés.

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.

**M. Bernard Frimat.** – Les anciens Présidents de la république déjà membres de droit du Conseil Constitutionnel doivent conserver cette qualité, car nous sommes très attachés à la non rétroactivité des lois. Il en va du Président de la République comme du confort que viennent de s'octroyer les ministres.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – La commission préférerait l'amendement que M. Lecerf n'a pas présenté ! Dans ces conditions, elle ne formule plus d'avis. (*Rires*)

**Mme Rachida Dati, Garde des sceaux.** – Le Gouvernement est extrêmement défavorable à l'amendement n°358 rectifié.

**M. Henri de Raincourt.** – Lorsque nous avons discuté cet après-midi l'article 25 et le statut du Conseil constitutionnel, M. Fortassin s'est étonné de n'entendre que des orateurs hostiles à la présence des anciens Présidents de la République au Conseil constitutionnel. Je ne pensais pas alors que le débat prendrait cette tournure. Mon groupe avait adopté une position claire consistant à perpétuer le dispositif en vigueur, mais des arguments, sans doute pertinents, ont emporté l'adhésion de certains collègues. Quoi qu'il en soit, le Sénat a voté.

En revanche, notre groupe est très hostile à ces amendements. Si l'on considère le Conseil Constitutionnel, qui va devenir Cour Constitutionnelle, comme une juridiction, on peut se demander ce qui justifie la présence des anciens Présidents de la République. Pourquoi tous les actuels membres du Conseil constitutionnel devraient-ils avoir une place dans la future Cour ?

En revanche, si l'on considère que le Conseil constitutionnel se prononce en droit, mais qu'il peut lui arriver de se prononcer en opportunité, (*M. le rapporteur de la commission des lois exclut cette hypothèse*) comme l'ont rappelé de nombreuses explications fournies par cette institution, les anciens chefs de l'État peuvent y siéger.

Après ce qui a été voté cet après-midi, nous nous opposons résolument à cette disposition de confort

présentée à deux heures du matin au profit d'anciens Présidents de la République.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – L'article VIII de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen pose le principe de la non rétroactivité de la loi.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Pénale !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Nous y tenons tellement que nous voulons maintenir la situation actuelle de MM. Giscard d'Estaing et Chirac, contrairement à ce que veut M. de Raincourt. C'est une question de cohérence.

**M. Gérard Collomb.** – J'osais à peine penser que le Conseil Constitutionnel était une assemblée politique. Je remercie M. de Raincourt, puisqu'il partage au moins cette idée, ce dont je suis très heureux.

Il reste que nous nous cramponnons à certains principes, et notamment à la non rétroactivité des lois.

**M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur.** – Il ne s'agit pas de rétroactivité, mais d'application immédiate.

*L'amendement n°358 rectifié n'est pas adopté.*

*L'amendement n°497 n'est pas adopté.*

*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.** – Amendement n°244, présenté par Mme Borvo Cohen-Seat et les membres du groupe CRC.

Supprimer cet article.

**M. Robert Bret.** – L'article 35 a pour objet d'accorder notre Constitution avec le traité de Lisbonne, une fois celui-ci ratifié par tous les États membres de l'Union européenne. D'où la coexistence dans le texte constitutionnel de dispositions périmées mais encore valables, à côté d'autres, actualisées mais pas encore en vigueur.

Maintenant que le traité de Lisbonne est mort, il convient de supprimer cet article pour éviter toute confusion juridique et politique.

**M. le président.** – Amendement n°137, présenté par M. Hyst, au nom de la commission des lois.

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.

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur.** – Le droit d'initiative des élus est restreint par le dispositif de l'Assemblée nationale pour le recours parlementaire contre un manquement au principe de subsidiarité.

Il vaut mieux confier au règlement de chaque assemblée le soin d'organiser cette procédure.

*L'amendement n°143 n'est pas défendu.*

**M. Jean-Jacques Hyst, rapporteur** – M. Bret est cohérent, moi aussi, je suis donc défavorable à son amendement, car il faut maintenir les dispositions susceptibles d'assurer la cohérence entre notre Constitution et le traité de Lisbonne lorsqu'il sera ratifié par les États membres.

**Mme Rachida Dati, Gardes des sceaux.** – Le Gouvernement est défavorable à l'amendement n°244.

Il observe que cet article fait une application restrictive de la possibilité que le traité de Lisbonne ouvre aux parlements nationaux d'agir pour défendre le principe de subsidiarité. Le Gouvernement s'en remet donc à la sagesse du Sénat sur l'amendement n°137.

*L'amendement n°244 n'est pas adopté.*

*L'amendement n°137 est adopté.*

*L'article 35, modifié, est adopté.*

### Explications de vote

**M. le président.** – Je vais mettre aux voix l'ensemble du projet de loi.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Le groupe communiste républicain et citoyen, unanime, votera contre cette révision constitutionnelle. Dès la présentation du texte, nous avons souligné la dérive présidentialisante engagée par M. Sarkozy et l'UMP. Nous avons dénoncé depuis des mois, depuis la publication du rapport Balladur, cette publicité mensongère, cette véritable propagande qui consistait à présenter ce texte comme une avancée historique en faveur des droits du Parlement. M. Sarkozy a renoncé à sa première tentative, celle d'imposer un véritable changement de régime en supprimant constitutionnellement le Premier ministre et en supprimant la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement. Il a opté pour 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 la séance publique et en ramenant le droit d'amendement à sa portion congrue, et assurer la domination sans faille de la Conférence des Présidents et, donc, du fait majoritaire. Cette révision confirme cette nouvelle architecture : un Président tout puissant, en contact permanent avec une majorité parlementaire renforcée qui lui est naturellement dévouée. L'essentiel de cette révision est là : un changement de régime s'annonce -le Premier ministre a d'ailleurs annoncé que c'était une première étape- et ce n'est certainement pas la démocratie qui en bénéficiera. Comment pouvez-vous décemment expliquer que les droits du Parlement seront renforcés, alors que vous réduisez la séance publique et le droit d'amendement ? Cette réforme aurait dû s'occuper des rapports, qui sont mauvais, entre les citoyens et leurs institutions.

Tout au long du débat, vous avez refusé toute amélioration de la représentativité du Parlement. Ni la proportionnelle, ni une vraie initiative populaire, ni le renforcement réel du pouvoir législatif du Parlement n'ont été retenus. Que dire de la réforme démocratique du Sénat, balayée une nouvelle fois d'un revers de main ? Vous avez repoussé le droit de vote des étrangers aux élections locales, pourtant accepté par nos concitoyens. Vous n'aviez comme seul but qu'un présidentialisme à la française, avec pouvoir de dissolution. Vous refusez de consulter le peuple par référendum sur cette modification constitutionnelle. Vous prétendez que cette réforme est la plus importante depuis 1958 : du point de vue du renforcement du présidentialisme, c'est sûr !

Nous voterons résolument contre cette réforme constitutionnelle et toute la gauche devrait s'y opposer pareillement.

**M. Bernard Frimat.** – Avant tout, je tiens à remercier le personnel du Sénat que nous avons fait veiller tard et qui a enchaîné de difficiles journées.

**M. le président.** – Avec tous les sénateurs, je m'associe à vos remerciements à un personnel dévoué et compétent.

**M. Bernard Frimat.** – Après ce point d'accord, nos chemins vont se séparer. Vous vouliez la victoire d'un camp sur l'autre ! (*Murmures à droite*) A l'issue de la première lecture, les députés socialistes ont émis un vote négatif. Ce soir, à l'unanimité, les sénateurs socialistes feront de même. Si j'en crois vos propos au *Parisien*, vous tablez sur vingt à trente abstentions socialistes. Ici, c'est raté... Et ce le sera ailleurs aussi car, alors que nous avons abordé cette révision avec un esprit ouvert, ne posant pas de conditions mais demandant des avancées sur quelques sujets importants, à toutes nos propositions vous n'avez opposé que des refus et, à notre ouverture, vous n'avez opposé que fermeture.

Cette semaine, nous nous sommes sans cesse heurtés à un Gouvernement fermé et, si un amendement passait, c'est qu'il était accepté sur tous les bancs. Et encore, dans ce cas, Mme la Garde des sceaux rappelait que la navette permettrait de le faire sauter ! Vous voulez passer en force : vous échouerez, et vous porterez seuls la responsabilité de l'échec de cette réforme constitutionnelle. Son but n'était que de permettre au Président de s'exprimer à Versailles. Le reste ne vous intéressait pas ! Sur le Sénat -et là, ce n'est même plus de la fermeture, c'est de la provocation-, vous avez reculé par rapport à l'exposé des motifs qui soulignait la nécessité d'un juste équilibre entre petites, moyennes et grandes communes. Vous avez, en harmonie avec le groupe UMP, conclu qu'il était urgent de ne rien changer. Pourquoi entreprendre de réviser la Constitution, si c'était pour y maintenir son aspect le plus archaïque ? Quant à ce que vous qualifiez d'avancées, elles sont en trompe-l'œil, comme ce droit de veto aux trois cinquièmes sur les nominations.

Madame la Garde des sceaux, monsieur le ministre, si pour vous la voie du succès s'appelle débauchage et découpage, vous serez déçus. (*Applaudissements sur les bancs socialistes et sur plusieurs bancs CRC*)

**M. Michel Mercier.** – Je remercie tous les artisans de ce débat qui fut d'une haute tenue.

Notre groupe a abordé cette discussion l'esprit ouvert et il a cru ce qui était annoncé à savoir qu'il s'agissait, qu'il s'agit toujours, de moderniser nos institutions en accordant plus de pouvoir au Parlement. Un Parlement plus fort, c'est un Parlement plus représentatif...

Je reconnais quelques avancées. Le droit de résolution, ce n'est pas rien. La question de l'adhésion à l'Union européenne est à mettre au crédit du Sénat. Mais nous n'avons pas su trouver une réponse à la question du pluralisme. Il ne peut y avoir de modernisation si on ne va pas plus loin sur la représentativité du Parlement. Il ne s'agissait pas de fixer la loi électorale mais nous aurions voulu dire que cette loi doit respecter le pluralisme. D'ici la deuxième lecture, nous tenterons encore de satisfaire cette exigence de pluralisme.

Notre groupe est ouvert aux discussions permettant d'obtenir un texte qui reçoive l'accord de tous en deuxième lecture. Pour la deuxième fois, la V<sup>e</sup> République tente de rééquilibrer ses pouvoirs. Le Gouvernement doit aller jusqu'au bout de ce qu'il a annoncé. Notre groupe est ouvert à toute discussion tendant à assurer le respect du pluralisme et il est prêt à avancer pour que ce texte devienne Constitution en obtenant les trois cinquièmes des voix au Congrès.

Bien sûr, le Gouvernement a fait ses calculs : il ne s'agit pas de débauchages ou de découpages, mais de parvenir à une adhésion plus large qu'à présent. Dans cette attente, à l'unanimité, nous nous abstiendrons.

**M. Jean-Patrick Courtois.** – Nous voici arrivés au terme de l'examen de ce projet de loi constitutionnelle. Cette révision 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 nous offre également 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, nous voulons que nos institutions soient efficaces et transparentes. Notre pays a, en effet, profondément changé depuis 1958 et nos institutions ne sauraient rester à l'écart de l'effort de modernisation que les Français attendent.

Il s'agit, aujourd'hui, de tirer les conséquences des évolutions de la V<sup>e</sup> République, avec notamment l'instauration du quinquennat et de la concomitance des élections présidentielles et législatives, qui ont abouti à réduire les prérogatives du Parlement.

Le groupe UMP souscrit aux grandes orientations de cette révision constitutionnelle qui renforce les 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. Le texte tel qu'il ressort de nos travaux renforce les droits du Parlement, dans le respect du bicamérisme et de l'autonomie des assemblées. Convaincu 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 des 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 que nous avons adoptées n'emporteront pas l'adhésion de nos collègues députés et nous devons rapprocher nos points de vues. Nous ne sommes qu'au début du chemin menant au Congrès. 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.

Au nom du groupe UMP, je veux féliciter le travail de grande qualité de la commission des lois et de son président rapporteur, qui n'a ménagé ni son talent ni sa disponibilité pour donner au Sénat toute la place qui lui revenait. Je tiens également à rendre hommage à Mme le Garde des sceaux ainsi qu'au ministre chargé des relations avec le Parlement, pour leur grande capacité d'écoute et 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 présentera pas de sitôt. Le groupe UMP sera au rendez-vous de cette opportunité exceptionnelle. Vous pouvez compter sur notre ferme soutien car c'est l'amélioration de l'équilibre institutionnel et le fonctionnement même de notre démocratie qui sont en jeu. Notre groupe votera donc ce projet de loi constitutionnelle qui permettra à notre République de disposer d'institutions rénovées, non pas pour la seule satisfaction de durer, mais pour celle de servir la France et les Français. *(Applaudissements à droite)*

**M. Bruno Retailleau.** – Comme je l'ai dit hier soir, le Sénat a amélioré le texte qui nous venait de l'Assemblée nationale. Un seul point de désaccord demeure : celui du référendum. La navette permettra peut-être de revenir à la formulation voulue par le Président Jacques Chirac qui avait, en son temps, recueilli une majorité au Sénat. En l'état, nous ne pourrions pas voter ce projet de loi.

**Mme Nathalie Goulet.** – Lorsque je suis devenue sénateur, vous m'avez fait trois recommandations, monsieur le Président : le terrain, le terrain et le terrain. Je dois dire combien le terrain comprend mal ce que nous faisons. Il ne comprend notamment pas pourquoi ce texte, par ailleurs si important, ne traite pas du cumul des mandats ni de l'organisation territoriale.

Si ce projet de loi constitutionnelle marque des avancées certaines, de très nombreux points restent en suspens. Le groupe du RDSE attend donc la suite de la navette pour se déterminer. Pour l'instant, la moitié du groupe s'abstiendra et l'autre moitié votera ce texte.

*En application de l'article 59 du Règlement, l'ensemble du projet de loi constitutionnelle est mis aux voix par scrutin public.*

**M. le président.** – Voici les résultats du scrutin :

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 bancs de l'UMP)*

**Mme Rachida Dati, Garde des sceaux.** – Vos débats ont été riches et intéressants, à la hauteur de la réputation du Sénat. Je veux remercier chacun d'entre vous pour sa contribution et notamment M. Hiest pour son remarquable travail.

Ce projet de loi constitutionnelle a été modifié sur plusieurs points importants : 94 amendements ont été adoptés dont 44 de votre commission et un du Gouvernement, 12 de l'UMP et 8 centristes. Enfin, l'opposition a fait adopter 23 de ses amendements : 5 pour le RDSE, 9 pour les socialistes, 2 pour les Verts et 7 pour le CRC.

Le travail va se poursuivre dans le cadre de la navette parlementaire. J'ai confiance et je pense qu'un accord pourra être trouvé entre les deux assemblées. Il s'agit d'une opportunité pour la démocratie : sachons la saisir. *(Applaudissements à droite et au centre)*

**M. le président.** – Le Sénat est sensible aux compliments que vous lui adressez, madame la Garde des sceaux. Puissent-ils être relayés par les médias !

*Prochaine séance, aujourd'hui, mercredi 25 juin 2008 à 15 heures.*

*La séance est levée à 2 h 45.*

*Le Directeur du service du compte rendu analytique :*

**René-André Fabre**

**ORDRE DU JOUR**

**du mercredi 25 juin 2008**

**Séance publique**

**À 15 HEURES ET LE SOIR**

1. 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