

N° 392

SÉNAT

TROISIEME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1994-1995

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 24 juillet 1995
Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 juillet 1995

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi constitutionnelle, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, portant extension du champ d'application du référendum, instituant une session parlementaire ordinaire unique, modifiant le régime de l'inviolabilité parlementaire et abrogeant les dispositions relatives à la Communauté et les dispositions transitoires.

TOME II

COMPTE-RENDU
DES REUNIONS DE LA COMMISSION
ET DOCUMENTS D'INFORMATION

Par M. Jacques LARCHÉ,
Sénateur

La commission des Lois est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Charles de Cuttoli, François Giacobbi, Germain Authié, Pierre Fauchon, vice-présidents ; Charles Lederman, René-Georges Laurin, Raymond Bouvier, secrétaires ; Guy Allouche, Alphonse Arzel, Jacques Bérard, François Blaizot, André Bohl, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Guy Cabanel, Jean Chamant, Marcel Charmant, Raymond Courrière, Luc Dejoie, Jean-Paul Delevoye, Michel Dreyfus-Schmidt, Yann Gaillard, Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Charles Jolibois, Pierre Lagourgue, Lucien Lanier, Paul Masson, Daniel Millaud, Georges Othily, Robert Pagès, Bernard Pellarin, Charles Pelletier, Claude Pradille, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Michel Rufin, Jean-Pierre Schosteck, Mme Françoise Seligmann, MM. Jean-Pierre Tizon, Alex Türk, Maurice Ulrich, André Vallet.

Voix les numéros :
Assemblée nationale (10ème législ.) : 2120, 2138 et T.A. 377.
Sénat: 374 (1994-1995).

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
COMPTE RENDU DES RÉUNIONS DE LA COMMISSION ET DOCUMENTS D'INFORMATION	5
I. COMPTE RENDU ANALYTIQUE DES TRAVAUX DE LA COMMISSION	7
A. AUDITION DE M. JACQUES TOUBON, GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE.....	9
B. EXAMEN DU RAPPORT	19
II. EXTRAITS DES TRAVAUX DU COMITÉ CONSULTATIF POUR LA RÉVISION DE LA CONSTITUTION, PRÉSIDÉ PAR LE DOYEN GEORGES VEDEL	43
A. LETTRE DE MISSION DU PRÉSIDENT FRANÇOIS MITTERRAND (Extraits).....	45
B. RAPPORT AU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE PAR LE COMITÉ CONSULTATIF (Extraits).....	49
C. TABLE DE CONCORDANCE DES DISPOSITIONS DE LA CONSTITUTION ET DES DISPOSITIONS PROPOSÉES (Extraits)	55
III. DOCUMENTS DE LÉGISLATION COMPARÉE	59
A. LE RÉFÉRENDUM.....	61
B. LES SESSIONS PARLEMENTAIRES	63
C. L'ORGANISATION DU TRAVAIL PARLEMENTAIRE AU BUNDESTAG (RFA) ET AU FOLKETING (DANEMARK)	65
D. L'IMMUNITÉ PARLEMENTAIRE	67

**COMPTE RENDU DES RÉUNIONS
DE LA COMMISSION
ET DOCUMENTS D'INFORMATION**

I.

**COMPTE RENDU ANALYTIQUE
DES TRAVAUX DE LA COMMISSION**



**A. AUDITION DE M. JACQUES TOUBON,
GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE**

Après avoir souligné l'importance attachée par le Président de la République et le Gouvernement à l'adoption du projet de loi constitutionnelle, **M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice**, a justifié le caractère urgent de ce texte par l'attente des citoyens et la volonté de permettre l'entrée en vigueur d'un nouveau mode de travail législatif dès l'ouverture de la prochaine session.

Il a qualifié la réforme proposée d'ambitieuse, de cohérente et de modeste ; ambitieuse en ce qu'elle poursuivait le triple objectif de donner à la Nation de nouveaux moyens d'exprimer la souveraineté qui lui appartient, de permettre au Parlement de mieux exercer ses missions et de redonner aux principes énoncés en 1958 leur entière portée ; cohérente dans la mesure où, en recherchant une revalorisation du rôle du Parlement et une extension du champ du référendum, elle tendait à revivifier les deux piliers de la souveraineté nationale ; modeste enfin parce qu'elle avait pour objectif d'adapter les institutions de la Vème République et non de les remettre en cause.

M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice, a ensuite précisé que le Gouvernement n'entendait pas changer la nature du référendum ni alourdir la charge de travail déjà considérable du Parlement.

Il s'est par ailleurs déclaré défavorable à l'élargissement du champ de la révision constitutionnelle à d'autres sujets que ceux envisagés par le projet de révision : l'extension du champ référendaire, l'amélioration des conditions de travail des Assemblées et l'aménagement du régime de l'inviolabilité parlementaire.

Sur le premier point, après avoir rappelé que le fondement de la République reposait sur le peuple, le garde des sceaux a souligné que, dès la campagne pour l'élection présidentielle, le Président de la République s'était engagé à développer la consultation référendaire en l'étendant à des matières nouvelles correspondant aux préoccupations des français.

Il a exposé que le projet de loi constitutionnelle visait à traduire cet engagement en associant la Nation aux grands choix économiques et sociaux afin de favoriser un large consensus autour d'une politique ambitieuse et de dépasser ainsi la fracture sociale souvent dénoncée.

Il a approuvé la rédaction retenue par l'Assemblée nationale pour l'article 11 de la Constitution, considérant que celui-ci demeurait conforme à l'esprit des institutions de la Vème République. Il a précisé que, en limitant l'extension du champ du référendum aux matières économiques et sociales, le Gouvernement entendait en exclure les questions de souveraineté comme la police, la défense, la justice et la politique étrangère, ainsi que les libertés publiques, le droit pénal et les lois de finances, dont l'examen relevait traditionnellement du Parlement.

Concernant la procédure référendaire elle-même, il s'est déclaré opposé à toute modification de l'économie actuelle de l'article 11 de la Constitution. Il a rappelé son hostilité à un contrôle préalable de constitutionnalité qui lui est apparu de nature à modifier l'équilibre des institutions.

Il a en revanche précisé que le Gouvernement n'entendait aucunement s'opposer par principe à tout aménagement du texte dès lors que celui-ci ne serait pas dénaturé.

M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice, a ensuite abordé le deuxième volet du projet de loi constitutionnelle, tendant à instaurer une session unique de neuf mois.

Il a justifié cette réforme par le souci du Gouvernement d'améliorer les conditions du travail parlementaire, tout en précisant que la session unique était une condition nécessaire mais non suffisante pour moderniser les méthodes de travail du Parlement.

Il a indiqué que, malgré la vingtaine de propositions de réforme déposées depuis deux décennies et les efforts considérables d'adaptation entrepris par les deux Assemblées, l'organisation du travail parlementaire n'avait pas été substantiellement modifiée depuis 1958.

La révision constitutionnelle proposée au Parlement lui est apparu de nature à améliorer le rythme du travail des Assemblées et à rapprocher ainsi la France des autres démocraties.

Il a estimé que l'allongement de la durée des sessions permettrait en outre au Parlement de mieux exercer sa mission de contrôle de l'exécutif, qui devenait encore plus essentielle dans une société confrontée à des questions complexes et urgentes.

Il a précisé que le nouvel espace offert au Parlement n'était pas destiné à accroître l'inflation législative.

Evoquant les avantages d'une session unique de neuf mois, le garde des sceaux a indiqué que celle-ci permettrait aux commissions d'approfondir davantage le travail préparatoire mais également de réserver aux parlementaires un temps suffisant de présence sur le terrain, au contact des réalités sociales et humaines. Il a précisé que le projet de loi traduisait cette double préoccupation en limitant le nombre maximum de jours de séances à 130, ce nombre finalement retenu par l'Assemblée nationale lui ayant semblé satisfaisant et de nature à rendre exceptionnelles les séances supplémentaires.

Il a toutefois considéré comme excessivement lourd le dispositif adopté par l'Assemblée nationale pour la tenue de séances supplémentaires.

Abordant les modifications apportées par l'Assemblée nationale à l'article 48 de la Constitution sur l'ordre du jour prioritaire, il a fait observer que le Gouvernement avait accepté de reconnaître de nouveaux moyens d'expression aux parlementaires, et notamment aux membres de l'opposition, en permettant aux députés de déposer trois motions de censure au cours des neuf mois de session -au lieu de deux dans le texte initial du projet de loi-, en prévoyant l'ouverture de trois séances chaque semaine par des questions au Gouvernement et en réservant une séance par mois à l'examen des propositions de loi dont la discussion serait acceptée par celui-ci.

Il a toutefois estimé que le souci ainsi manifesté par le Gouvernement de revaloriser le rôle du Parlement ne saurait justifier une modification de l'esprit de la Constitution de la Vème République.

M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice, a ensuite abordé le troisième volet du projet de loi constitutionnelle, relatif à l'inviolabilité parlementaire.

Pour le garde des sceaux, les aménagements proposés sur ce point avaient pour objectif de parvenir au meilleur équilibre entre, d'une part, la nécessité d'assurer la légitime protection à laquelle peuvent prétendre les parlementaires dans toute démocratie et, d'autre part, le respect des règles de la procédure pénale. Il a ensuite analysé les trois modifications apportées au régime de l'inviolabilité parlementaire, à savoir l'autorisation des poursuites, leur suspension et l'autorisation de l'arrestation.

Il a considéré les règles actuellement applicables à l'autorisation des poursuites comme doublement contestables ; sur un plan politique, tout d'abord, la nécessité en période de session, et sauf crime ou délit flagrant, d'obtenir l'autorisation de l'Assemblée intéressée lui est apparu mal comprise de l'opinion publique, qui assimilait le refus de cette autorisation à un privilège personnel plaçant les parlementaires au-dessus des lois et, inversement, comprenait la levée de l'immunité parlementaire comme un véritable pré-jugement ; sur un plan juridique ensuite, il a considéré que le caractère intermittent de la protection accordée rendait celle-ci illusoire dans la mesure où il suffisait d'engager des poursuites en période d'intersession pour que les actes juridiques les plus marquants, comme la mise en examen ou la comparution devant le tribunal, puissent intervenir sans autorisation en cours de session.

L'institution d'une session unique de neuf mois, dans la mesure où elle étendrait la période pendant laquelle serait exigée l'autorisation des poursuites, lui a semblé manifestement de nature à aggraver ces inconvénients, motif pour lequel il a estimé nécessaire que le projet de loi prévoie la suppression de l'autorisation préalable pour l'engagement des poursuites.

S'agissant de la suspension des poursuites, il a souhaité conserver la faculté traditionnelle donnée à l'Assemblée de la requérir afin de sauvegarder l'équilibre entre les différents pouvoirs. Il a toutefois jugé nécessaire de limiter cette suspension à la durée de la session en cours. Aussi a-t-il précisé que, suivant sur ce point l'avis du Conseil d'Etat, le Gouvernement proposait d'inscrire cette limitation dans l'article 26 de la Constitution, revenant ainsi sur l'interprétation donnée par le Sénat et reprise par l'Assemblée nationale, qui avaient estimé possible de suspendre les poursuites jusqu'à la fin du mandat du parlementaire.

M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice, a enfin considéré comme indispensable de maintenir l'autorisation d'arrestation, celle-ci constituant par nature une entrave directe à l'exercice du mandat parlementaire.

Il a fait observer que le Gouvernement avait souhaité clarifier la question du contrôle judiciaire en reprenant la position exprimée par le bureau du Sénat qui préconisait que l'autorisation de l'Assemblée fût requise non seulement en cas d'arrestation mais

également pour toute mesure restrictive ou privative de liberté. Il a indiqué que c'était pour ce motif que, conformément à l'avis du Conseil d'Etat, le projet de loi constitutionnelle prévoyait que toute mesure de contrôle judiciaire devrait être préalablement autorisée afin de permettre à l'autorité judiciaire de la révoquer, le cas échéant, sans devoir solliciter une seconde autorisation ; en cas de non-respect d'une telle mesure, la mise en détention est en effet de droit.

Le garde des sceaux s'est en conséquence déclaré opposé au dispositif adopté sur ce point par l'Assemblée nationale pour limiter l'autorisation aux seules mesures restreignant la liberté d'aller et venir, c'est-à-dire à quelques unes des mesures susceptibles d'être ordonnées dans le cadre d'un contrôle judiciaire.

Il a en outre précisé que ce dispositif obligeait le juge à requérir une seconde autorisation pour révoquer ces mesures de contrôle judiciaire.

M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice, a estimé que ce dispositif était trop imprécis, la liste exacte des mesures susceptibles d'être ordonnées dans le cadre d'un contrôle judiciaire et nécessitant une autorisation ne pouvant être établie avec certitude. Il a en outre fait valoir que l'exigence d'une seconde autorisation était non seulement contraire à l'esprit même du contrôle judiciaire mais également susceptible d'avoir de graves conséquences en permettant par exemple à un parlementaire de quitter le territoire français, faute pour le juge d'instruction, en l'absence d'une nouvelle autorisation, de pouvoir le faire interpellé à la frontière.

M. Jacques Larché, président, a rappelé l'attachement du Sénat au plein exercice de son pouvoir constituant.

M. Guy Allouche a interrogé le garde des sceaux sur la justification de l'urgence dans laquelle le Parlement était appelé à examiner le projet de loi constitutionnelle. Il a fait observer que cette réforme était pratiquement le premier texte important présenté par le nouveau Gouvernement alors même qu'au cours de la campagne présidentielle le Président de la République avait indiqué que la révision constitutionnelle ne constituait pas une priorité.

Il a vu une contradiction entre le souci du Gouvernement de revaloriser le rôle du Parlement et l'élargissement du champ du référendum à des matières relevant de la compétence du pouvoir législatif ; il a estimé que la plus grande part de l'article 34 basculait ainsi dans le champ référendaire.

Il a indiqué qu'un référendum ne permettait pas un véritable débat national dans la mesure où il plaçait les citoyens devant un choix réducteur, appelant une réponse soit positive soit négative. Il a considéré que cet inconvénient serait d'autant plus grave que n'interviendraient préalablement aucun contrôle du Conseil constitutionnel ni débat parlementaire, sauf la possibilité d'un débat de censure mais qui n'existait pas au Sénat. Prenant pour exemple le référendum de 1972 et celui de 1988, il a ajouté que les Français répondraient par oui ou par non mais aussi par l'indifférence.

M. Guy Allouche a ensuite fait part de son scepticisme sur l'amélioration des conditions de travail du Parlement dès lors que le projet de loi constitutionnelle se limitait à l'institution d'une session unique. Il a souhaité que l'examen de ce texte soit l'occasion de lever les obstacles d'ordre constitutionnel auxquels s'étaient jusqu'à présent heurtées les propositions d'amélioration du travail parlementaire.

Il a par ailleurs déploré le silence du projet de loi constitutionnelle sur le cumul de l'exercice d'une fonction ministérielle et d'un mandat local.

Enfin, les aménagements apportés à l'inviolabilité parlementaire lui ont paru contenir en germe un risque d'abus. Il a suggéré que l'institution éventuelle d'un filtre soit mise à l'étude.

M. Jacques Larché, président, a évoqué le nombre important des plaintes déposées contre des membres du Gouvernement, précisant que la commission des requêtes de la cour de justice de la République en avait reçu 247 de 1992 à 1994 et une cinquantaine depuis le début de l'année.

M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice, tout en reconnaissant la plénitude du pouvoir constituant du Parlement, a indiqué que le Gouvernement avait la volonté de parvenir à un texte identique et qu'il prendrait tout le temps nécessaire pour parvenir à un accord entre les deux Assemblées.

Le ministre a ensuite objecté à **M. Guy Allouche** que les référendums envisagés ne porteraient pas sur un problème général de société, mais sur un projet de loi précis. Il a ajouté que les Français, avant de se prononcer, seraient pleinement informés par les débats auxquels ne peut manquer de donner lieu une consultation nationale.

Il a fait observer que l'organisation d'un débat parlementaire préalable à un référendum pourrait avoir lieu à l'Assemblée nationale par le dépôt d'une motion de censure et s'est déclaré prêt à examiner toute proposition.

Il a estimé que l'instauration d'une session unique présenterait l'avantage de donner une meilleure continuité au contrôle parlementaire sur l'action du Gouvernement qui serait ainsi conduit à une plus grande vigilance. Il a ajouté que la session unique contraindrait le Gouvernement à une meilleure organisation du travail parlementaire.

Il s'est déclaré opposé à toute remise en cause des dispositions constituant les piliers du régime de la Vème République telles que la maîtrise de l'ordre du jour par le Gouvernement et les conditions de mise en jeu de sa responsabilité.

Il a considéré que l'incompatibilité entre l'exercice d'une fonction ministérielle et celui d'un mandat électoral n'était pas d'actualité à une époque où l'opinion publique souhaitait voir échapper le pouvoir gouvernemental à l'emprise de la technostructure.

Enfin, il a objecté à **M. Guy Allouche** que les Français n'accepteraient pas une extension de la durée de la session parlementaire si celle-ci devait conduire à un allongement de la durée de l'inviolabilité parlementaire.

M. Philippe de Bourgoing a estimé que la faiblesse de la procédure référendaire tenait à la difficulté de répondre par oui ou par non à des questions compliquées, notamment concernant la politique économique et sociale. Il s'est déclaré défavorable à un contrôle préalable du Conseil constitutionnel mais a estimé indispensable que le Sénat puisse se prononcer avant que le projet de loi ne soit soumis au référendum.

En ce qui concerne la session unique, il a souhaité qu'elle puisse être aménagée afin de rendre possible l'exercice concomitant de mandats locaux, tant par l'organisation de la semaine de travail que par la prise en compte des obligations nécessaires au vote des budgets des conseils généraux et régionaux.

Rappelant que le Conseil constitutionnel avait déclaré anticonstitutionnelle la procédure de vote simplifiée adoptée par le Sénat, il s'est interrogé sur la possibilité d'inclure, dans la présente réforme dans la Constitution un dispositif permettant de procéder ultérieurement à la modification en ce sens du Règlement intérieur.

En réponse, **M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice**, a précisé que les textes soumis au référendum ne devraient pas être très détaillés. Il a indiqué que comme lors des précédents référendums, ils donneraient lieu à un large débat préalable dans les médias et les instances représentatives de toute nature.

Il a indiqué que le Gouvernement n'était pas opposé à étudier et entendre les propositions que le Sénat pourrait faire sur l'organisation d'un débat parlementaire préalable. Sur la session unique, il a rappelé que l'organisation de la semaine de travail relevait des Règlements des assemblées. Enfin, il n'a pas exclu une modification de la Constitution permettant d'aménager la procédure législative dans le sens souhaité par M. Philippe de Bourgoing, sous réserve de ne pas changer l'équilibre général des pouvoirs, ni de porter atteinte au droit d'amendement.

M. Charles Pelletier s'est inquiété des risques de mise en cause de la légitimité du Gouvernement en cas de résultat mitigé à un référendum portant sur un débat difficile de politique économique et sociale.

Il a interrogé le garde des sceaux sur le champ des référendums relatifs aux services publics.

En réponse à ces observations, **le ministre de la justice** a estimé que si le référendum constituait toujours un risque politique pour le Gouvernement, il pouvait être aujourd'hui une chance de surmonter les difficultés occasionnées par la sclérose et le cloisonnement de la société française. Il a en outre fait valoir que le référendum devrait permettre d'éviter que le pouvoir prenne ses distances avec le pays dans l'attente de la prochaine échéance électorale.

Il a ensuite donné quelques exemples de sujets susceptibles de faire l'objet d'un référendum en évoquant successivement, en matière économique, les privatisations, la planification, les lois d'orientation et de programmation, en matière sociale, les orientations générales du droit du travail ou de la sécurité sociale, la politique de santé, de lutte contre

l'exclusion ou d'aide sociale, en matière de services publics, l'enseignement public et son articulation avec le secteur privé, les transports, la poste et les télécommunications, voire la charte des usagers des services publics

Il a indiqué, a contrario, que ne pourraient être soumis au référendum le droit pénal et le droit civil, les conditions d'entrée ou de séjour des étrangers, les matières incluses dans le bloc de constitutionnalité, notamment le principe du droit de grève, les lois de finances, la politique étrangère et de défense, le fonctionnement de la justice et les libertés publiques dans la mesure où elles ne concerneraient pas l'organisation d'un service public.

M. Jacques Larché, président, après avoir estimé que la notion de service public englobait un domaine très large comprenant notamment la justice et la défense, a suggéré de comparer le champ envisagé pour l'article 11 avec le domaine législatif défini à l'article 34 de la Constitution.

M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice, a estimé que la politique de défense ne pouvait se résumer à l'organisation d'un service public, pas plus que la justice pour laquelle il convenait de distinguer son organisation et son fonctionnement, du droit pénal par exemple.

Il a indiqué que dans son esprit, le champ du référendum n'était pas défini par référence à l'article 34.

M. Jean-Marie Girault s'est déclaré en accord avec le projet du Gouvernement s'agissant de l'inviolabilité des parlementaires, mais a indiqué être sans illusion sur les effets de la session unique si celle-ci ne s'accompagnait pas d'une modification des Règlements des assemblées et du comportement du Gouvernement, notamment lors de la navette législative.

Il a en outre estimé que l'inflation législative continuera à progresser en raison de la tendance croissante à élaborer un droit « conjoncturel » pour répondre à la complexité croissante des situations. Il s'est inquiété de la part d'abstraction que comportait la nouvelle définition du champ du référendum mais a estimé qu'il pourrait permettre de faire adopter des réformes difficiles à faire aboutir au Parlement. Il a en outre indiqué qu'il considérait que le vote négatif à un référendum ne devait pas nécessairement être compris comme une remise en cause du Gouvernement.

Après avoir approuvé l'extension du champ du référendum et suggéré de larges débats préalables, il s'est inquiété de l'attitude du Parlement devant les suites à donner aux orientations adoptées, le cas échéant, par le peuple.

M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice, a indiqué qu'à tout le moins la session unique permettrait de faire disparaître la précipitation du 20 décembre, évitant ainsi de légiférer hâtivement et sous pression en fin d'année.

M. Pierre Fauchon a fait observer que les assurances données par le ministre n'auraient pas de valeur pour ses successeurs. Il a indiqué que les questions posées étaient graves et auraient mérité un délai de réflexion plus long.

Sur l'inviolabilité, il a estimé insuffisant de focaliser le débat sur la mise en détention, la mise en examen soulevant à son sens les mêmes problèmes.

Il s'est déclaré sceptique à l'égard de la session unique, estimant qu'une démarche moderne consisterait, face à des textes de plus en plus complexes, à transférer une partie du débat d'amendements aux commissions pour permettre un « débit intelligent ». Pour ce faire, il a souhaité qu'une ouverture soit prévue dans la Constitution. Il a approuvé l'extension du référendum tout en estimant que l'exclusivité de la compétence du Président de la République présentait un risque de dérive monarchique. Il a estimé souhaitable, dans ces conditions, non pas une intervention du Conseil constitutionnel, mais l'association du Parlement à la préparation de la consultation.

En réponse, **M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice**, a indiqué que le maintien du mécanisme de levée de l'immunité, dès lors qu'il serait étendu par le jeu de la session unique à neuf mois, risquerait d'introduire une inégalité entre les citoyens.

Il a par ailleurs estimé que le règlement du problème de la séance publique devait tenir compte de deux limites : le droit d'amendement et l'équilibre général des rapports Gouvernement/Parlement. Il s'est déclaré prêt à étudier une formule d'association du Parlement au référendum sous réserve de ne pas transformer l'article 11 en un article 89 bis nouveau.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a évoqué la faculté ouverte au Sénat de voter une question préalable comme il l'avait fait en 1984. Il a ensuite interrogé le garde des sceaux sur les sujets que le Gouvernement envisageait de soumettre au référendum avant de rappeler qu'en d'autres circonstances l'article 11 avait été utilisé hors de son champ et sans qu'il fut possible de s'y opposer. Il a indiqué que le pouvoir de décision du Président de la République en la matière donnait inévitablement une coloration plébiscitaire au référendum et a rappelé qu'il avait proposé en 1984 de prévoir l'intervention préalable du Conseil constitutionnel. Il a estimé que dès lors que serait soumis au référendum des textes relevant de la compétence législative, la question du contrôle de constitutionnalité devait être posée, la Constitution ouvrant une faculté de saisine du Conseil constitutionnel en pareilles matières. Il a toutefois précisé qu'un tel contrôle, s'agissant d'une loi référendaire, lui paraissait inconcevable a posteriori et devrait donc être organisé a priori.

Sur le rythme des sessions, il a marqué sa préférence pour un Parlement siégeant toute l'année mais déterminant librement son calendrier de réunion. Tout en marquant son scepticisme sur la possibilité de s'en remettre à chaque commission pour son domaine de compétence, il a indiqué que le groupe socialiste proposerait des amendements tendant à modifier l'équilibre des rapports entre le Parlement et le Gouvernement.

Il a enfin rappelé qu'on ne pouvait parler de privilèges à propos de l'inviolabilité car les parlementaires devaient être protégés au nom de la séparation des pouvoirs et devaient vérifier que la mise en cause de l'un des leurs par le pouvoir judiciaire était justifiée.

Le garde des Sceaux s'est inquiété à l'inverse de ce que le mécanisme de la levée d'immunité empiétait sur les procédures judiciaires. Il a précisé que, contrairement à la

réforme proposée en 1984, le projet de révision constitutionnelle n'étendait pas le champ du référendum aux libertés publiques. Il a par ailleurs rappelé que le Conseil constitutionnel s'était montré réticent pour contrôler les lois référendaires et a estimé qu'il ne fallait pas créer un risque de conflit entre le Conseil constitutionnel et le Président de la République que les institutions ne placent pas sur le même plan.

A l'issue de l'audition du garde des Sceaux, la commission a précisé le calendrier de ses travaux ; puis, après avoir entendu les observations de **MM. Charles de Cuttoli, Paul Masson et Philippe de Bourgoing**, elle a reconnu la proposition de **M. Pierre Fauchon** en désignant **M. Jacques Larché** comme **rapporteur du projet de loi constitutionnelle n° 374 (1994-1995)** adopté par l'Assemblée nationale portant extension du **champ d'application du référendum**, instituant **une session parlementaire ordinaire unique**, modifiant le régime de l'inviolabilité parlementaire, et abrogeant les dispositions relatives à la Communauté et les dispositions transitoires.

B. EXAMEN DU RAPPORT

M. Charles de Cuttoli, président, a souligné l'importance de l'exercice du pouvoir constituant par le Parlement et a rappelé que deux réunions s'étaient déjà tenues sur le projet de révision constitutionnelle. Enfin, il a indiqué que trois propositions de loi constitutionnelles déposées, respectivement, par MM. Claude Estier, Pierre Vallon et Jean-Paul Delevoye étaient en discussion commune avec le projet de loi.

Estimant que le débat général était d'ores et déjà très avancé, M Jacques Larché, rapporteur, a limité son exposé général à quelques points essentiels.

Il a tout d'abord indiqué que plusieurs réformes de la Constitution étaient déjà intervenues, sans avoir toute la même portée. Il a ensuite observé que la Constitution actuelle témoignait d'une particulière longévité résultant du consensus qu'elle était parvenue à susciter, les critiques exprimées initialement s'étant estompées. Il a relevé que cette Constitution avait été loyalement appliquée pendant les périodes d'alternance et de cohabitation, les autorités suprêmes ayant su observer un respect mutuel de leurs compétences constitutionnelles. Puis, il a rappelé que, pour sa part, il n'avait jamais formulé de critique sur l'usage qui avait été fait des institutions. Enfin, il a conclu que le souhait du général de Gaulle que la Constitution soit une seconde nature était devenu une réalité.

Abordant l'économie de la révision proposée, M. Jacques Larché, rapporteur, a rappelé que l'article 3 de la Constitution énonçait les deux modes d'exercice de la souveraineté et indiqué que jusqu'à présent le domaine référendaire était résiduel, la souveraineté majoritaire s'exprimant habituellement par la voie des représentants de la Nation. Il a observé que le projet de loi constitutionnelle tendait à accroître le domaine du référendum mais que la portée effective de la réforme était difficile à apprécier.

Il a ensuite fait valoir que la réforme du référendum était essentielle sur le terrain des principes tandis que l'allongement de la durée de la session était importante en pratique.

Il a considéré que le recours au référendum comportait un risque qu'il convenait d'atténuer en associant le Parlement à la procédure.

En ce qui concerne la durée de la session, il a estimé que le projet comportait une insuffisance qu'il était nécessaire de combler en modifiant l'organisation des travaux parlementaires. Il a indiqué que ces deux orientations étaient à l'origine des amendements qu'il souhaitait proposer.

La commission a ensuite procédé à l'examen de l'article premier (référendum).

M. Jacques Larché, rapporteur, s'est interrogé sur la façon d'atténuer le risque lié au référendum. Il a considéré que le Parlement ne pouvait être absent de cette procédure. Il a en outre estimé que la révision ouvrait au Parlement l'occasion d'exercer la plénitude de son pouvoir constituant.

Après avoir rappelé les utilisations faites du référendum depuis 1958 et le fort taux d'abstention enregistré en 1972 et en 1988, il a estimé que la procédure référendaire serait

probablement rarement utilisée. Il a ensuite présenté un amendement tendant à une nouvelle rédaction de l'article 11 de la Constitution.

En ce qui concerne la mécanique référendaire, il a proposé de prévoir l'intervention du Parlement.

Il a estimé que la large concertation envisagée par le Gouvernement dans le cadre du référendum annoncé sur l'éducation nationale ne pouvait pas laisser le Parlement à l'écart. De manière plus générale, il a considéré que pour tout projet de loi soumis à référendum, l'intervention du Parlement était indispensable, celui-ci devant, par ses débats, éclairer les citoyens sur l'objet dudit référendum.

En ce qui concerne le champ du référendum défini par le projet du Gouvernement, le rapporteur a rappelé qu'il comprenait tout projet de loi portant sur les orientations générales de la politique économique et sociale de la Nation et sur les règles fondamentales de l'organisation et du fonctionnement des services publics, et que le garde des sceaux, au cours de son audition, avait énuméré les matières qui, selon lui, en étaient exclues. Il a exprimé son désaccord avec l'interprétation donnée par le garde des sceaux, estimant que les matières qu'il était proposé d'inclure dans le champ du référendum étaient bien, sauf exception, celles énumérées à l'article 34 de la Constitution. Il a en outre considéré que la notion de service public figurant dans le texte du projet de loi était très extensive et que la justice, comme la défense nationale, la police ou l'enseignement, constituaient bien des services publics.

M. Charles de Cuttoli, président, a approuvé ce point de vue.

M. Jacques Larché, rapporteur, a présenté l'économie de son amendement en indiquant qu'il prévoyait un débat devant chaque Assemblée, renvoyait à une loi organique la détermination des modalités de la nouvelle procédure référendaire et aménageait la définition du champ du référendum en supprimant la référence à la notion de service public.

M. Guy Allouche a souhaité savoir si le débat au Parlement serait sanctionné par un vote. Il a par ailleurs considéré que si le Garde des sceaux avait énuméré les matières visées à l'article 34 de la Constitution qui entraient désormais dans le champ du référendum, cette énumération n'engageait que le Gouvernement actuel. Enfin, il a estimé que la définition proposée par le rapporteur pour le champ du référendum était plus large que celle du projet de loi.

M. Jacques Larché, rapporteur, a indiqué qu'à son sens le débat au Parlement ne devait pas être sanctionné par un vote, dans la mesure où celui-ci risquerait de placer le Parlement dans une position discordante par rapport à celle du peuple. Il a observé que, même sans vote, les termes du débat seraient connus de l'opinion publique et que si l'avis donné par le Parlement était défavorable, cela aurait une incidence certaine sur le déroulement du référendum. Il a estimé que la question du vote n'était donc pas cruciale.

M. Guy Allouche a considéré que dans la mesure où le Parlement participait à la procédure référendaire, il devait s'engager et que le débat devait être sanctionné par un vote.

M. Paul Masson a observé que les débats au Parlement ne se concluaient pas toujours par un vote. Il a donné l'exemple du débat sur une déclaration de politique générale du Gouvernement. Il a ensuite rappelé que les articles 3 et 5 de la Constitution de 1958 constituaient la clé de voûte de l'équilibre institutionnel. Il s'est demandé si l'intervention d'un débat au Parlement dans le cadre de la procédure référendaire ne constituerait pas une atténuation des prérogatives du Président de la République. Il a considéré, à cet égard, qu'il serait préférable de distinguer entre les matières comprises dans le champ du référendum aux termes de l'actuel article 11 et celles que le projet de loi proposait d'y ajouter, et de ne prévoir de débat au Parlement que pour les secondes. Il a, en outre, remarqué que si le texte constitutionnel n'excluait pas expressément l'intervention d'un vote, celui-ci pourrait être prévu par la loi organique.

M. Paul Masson a ensuite observé que le texte proposé par le rapporteur ouvrait au référendum un champ plus large que le projet du Gouvernement amendé par l'Assemblée nationale. Il a estimé que la substitution du terme « Etat » à celui de « Nation » révélait une analogie avec l'article 34 de la Constitution.

Il a par ailleurs considéré que, contrairement à la rédaction proposée par le rapporteur, les expressions « orientations générales » et « règles fondamentales » conduiraient à consulter le peuple sur des questions de portée philosophique et non sur des projets de nature technique.

Enfin, il a observé que, contrairement au projet de réforme constitutionnelle de 1984, les libertés publiques échappaient au champ du référendum.

M. Guy Allouche s'est prononcé en faveur de l'introduction, dans la procédure référendaire, d'un contrôle a priori de la constitutionnalité de la question posée. Il a estimé que le Président de la République, chargé de veiller au respect de la Constitution, ne devrait pas pouvoir être, en la matière, à la fois juge et partie. Il a par ailleurs observé que le transfert éventuel dans le champ de l'article 11 de certaines matières actuellement visées par l'article 34 était un moyen de réduire le domaine du contrôle de constitutionnalité.

M. Jacques Larché, rapporteur, a rappelé que le Président de la République disposait de tous les pouvoirs sans contreseing nécessaires à l'accomplissement des missions que lui assignait l'article 5 de la Constitution. Il a ensuite considéré que le référendum comportait effectivement un risque qu'il fallait aménager en prévoyant l'intervention du Parlement. Il a par ailleurs observé que M. Guy Allouche proposait d'instaurer un contrôle de constitutionnalité a priori qui n'existait nulle part ailleurs dans la Constitution.

M. Jacques Larché, rapporteur, a ensuite rappelé que la loi organique serait soumise au contrôle du Conseil constitutionnel et que celui-ci était susceptible, comme en 1959 au sujet des propositions de résolution, de décider que le débat ne pouvait pas être sanctionné par un vote.

Le rapporteur a estimé que la proposition formulée par M. Paul Masson tendait à distinguer les matières précédemment incluses dans le champ de l'article 11 et celles qui y seraient nouvellement intégrées, seules concernées par le débat au Parlement méritait réflexion. Il a enfin fait valoir que l'instauration d'un contrôle de constitutionnalité sur un acte du Président de la République n'était pas conforme à l'esprit des institutions.

M. Pierre Fauchon a considéré que l'organisation d'un débat au Parlement était essentielle. Il a observé que l'équilibre institutionnel ayant évolué dans le sens d'un accroissement des prérogatives du Président de la République, l'intervention du Parlement dans le processus référendaire permettrait de revaloriser la position de celui-ci. Il a toutefois estimé qu'un simple débat était préférable à un débat sanctionné par un vote qui pourrait bider l'expression des points de vue. Il a souhaité que ce débat se tienne quelle que soit la matière concernée.

En ce qui concerne le champ du référendum, M. Pierre Fauchon a considéré que si son élargissement était une bonne chose, il convenait d'en exclure les libertés publiques.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a rappelé les propos tenus par Jean Lecanuet et par lui-même lors du débat constitutionnel de 1984 sur l'extension du référendum aux libertés publiques. Il s'est ensuite interrogé sur l'opportunité de maintenir l'exigence d'une proposition du Gouvernement au Président de la République, estimant qu'il s'agissait d'une hypocrisie ; il s'est également demandé s'il était normal que le Président de la République choisisse seul le moment du référendum.

S'agissant du débat préalable devant les Assemblées proposé par le rapporteur, il a souhaité savoir sur quoi le Parlement serait amené à se prononcer.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a rappelé que le Conseil constitutionnel était chargé de veiller à la conformité à la Constitution des lois organiques, des Règlements des Assemblées parlementaires ainsi que des lois ordinaires puis il a fait observer, à l'intention de M. Paul Masson, que la Constitution avait déjà été réformée plusieurs fois depuis l'adoption de l'article 5 qui chargeait le Président de la République de veiller au respect de la Constitution. Il a considéré qu'il appartenait au Conseil constitutionnel de veiller à la constitutionnalité des lois adoptées par le peuple comme celle des lois adoptées par le Parlement, soulignant le danger de laisser le peuple adopter une loi contraire à la Constitution. Il a rappelé que cette analyse avait été partagée par MM. François Goguel, Maurice Duverger, Jean Foyer et Alain Madelin.

M. Charles Lederman a indiqué que n'ayant pu consulter son groupe, il ne prendrait pas part aux votes. Il s'est par ailleurs interrogé sur la brièveté des délais impartis au Sénat pour examiner le projet de révision constitutionnelle.

M. Charles Jolibois a estimé que l'extension du champ du référendum constituait un bouleversement de la Constitution actuelle et du système bicaméral, motif pour lequel il l'abordait avec une certaine réticence.

A propos de l'amendement présenté par le rapporteur, il s'est interrogé sur les conséquences de l'interdiction de vote qui serait faite aux Assemblées, craignant que le débat au Sénat ne se réduise à un discours académique alors que l'Assemblée nationale pourrait se prononcer dans le cadre de la procédure de la motion de censure. Il a souligné que le Président de la République disposerait là d'une « arme formidable » qui ne serait soumise à aucun autre contrôle qu'un éventuel vote de défiance de l'Assemblée nationale.

Il s'est par ailleurs déclaré réservé sur l'idée d'instaurer une procédure différente pour les référendums compris dans le champ actuel de l'article 11 et pour ceux entrant dans le nouveau champ proposé par la réforme constitutionnelle. Il a estimé que cette différence de régime instituait un système trop complexe et qu'il serait parfois difficile de savoir de quel champ relèverait la question soumise à référendum. Il a estimé, en revanche, qu'il pourrait être envisagé de prévoir un avis préalable du Conseil constitutionnel.

M. Jacques Larché, rapporteur, a indiqué qu'il convenait d'examiner successivement le principe d'une intervention du Conseil constitutionnel puis le débat devant les Assemblées.

M. Paul Masson a alors déclaré que l'intervention du Conseil constitutionnel lui paraissait modifier la nature et l'esprit de la Constitution en méconnaissance de l'article 3 qui ouvrait deux voies pour l'exercice de la souveraineté nationale. Il a considéré qu'il n'appartenait pas au Conseil constitutionnel d'apprécier la nature ou la qualité de la proposition faite par le Président de la République.

M. Guy Allouche a réfuté cet argument, faisant observer que les lois relevant actuellement des matières de l'article 34 et partiellement transférées à l'article 11, étaient susceptibles d'être soumises au contrôle de constitutionnalité.

M. Pierre Fauchon a fait part de ses réserves sur le principe d'une intervention du Conseil constitutionnel qui se trouverait ainsi placé sur le même plan que le Président de la République. Compte tenu de l'extension de la jurisprudence interprétative du Conseil constitutionnel, il a estimé que cette intervention conduirait à lui donner un pouvoir excessif et pourrait aller à l'encontre de la dynamique nouvelle introduite par le référendum dans le fonctionnement de la démocratie.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a précisé qu'un contrôle du Conseil constitutionnel lui paraissait d'autant plus nécessaire que l'étendue du nouveau champ du référendum n'était pas définie avec certitude.

M. Paul Masson, approuvant les observations présentées par M. Pierre Fauchon, a rappelé les risques de « dérapage » liés à des interprétations extensives de la Constitution par le Conseil constitutionnel. Soulignant la différence de légitimité entre les deux institutions, il s'est demandé qui devrait l'emporter en cas de conflit entre le Président de la République et le Conseil constitutionnel.

Après une intervention de **M. Charles Lederman** relative au caractère éventuellement secret de l'avis du Conseil constitutionnel, **M. Philippe de Bourgoing** s'est déclaré opposé à une extension des pouvoirs du Conseil constitutionnel.

Asquiesçant en ce sens, **M. Michel Rufin** a rappelé que le régime démocratique était fondé sur la consécration de la souveraineté du peuple et a rappelé que la neutralité du Conseil constitutionnel avait pu être mise en doute.

A l'issue de ce débat, la commission a rejeté le principe d'une intervention du Conseil constitutionnel dans la procédure référendaire.

Elle a ensuite abordé la question de l'intervention du Parlement.

M. Jacques Larché, rapporteur, a de nouveau indiqué qu'il était favorable à un débat au Parlement sans vote.

M. Paul Masson s'est demandé si le Parlement se prononcerait sur la constitutionnalité de la question posée au peuple. **M. Guy Allouche** ayant souligné que le Parlement pourrait être amené à débattre d'un projet contraire à la Constitution, **M. Charles Jolibois** a émis l'idée d'un vote limité à la constitutionnalité du projet.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a fait observer que le choix d'un débat sans vote conduirait à refuser au Sénat ce qui était acquis à l'Assemblée nationale par l'intermédiaire de la motion de censure.

M. Paul Masson a rappelé que la contrepartie de la motion de censure était la dissolution.

La commission s'est prononcée en faveur du principe d'un débat devant chaque Assemblée. Elle a décidé que ce débat ne serait pas assorti d'un vote.

M. Jacques Larché, rapporteur, a ensuite indiqué qu'il entendait finalement proposer à la commission que le débat parlementaire préalable porte sur l'ensemble des projets de référendum, quelle que soit la matière concernée.

Rappelant qu'il avait souhaité que le débat parlementaire ne concerne pas les projets de référendum relevant du champ d'application actuel de l'article 11, **M. Paul Masson** a considéré que l'instauration d'un débat en cas de référendum portant sur la ratification d'un traité reviendrait à accroître les pouvoirs du Parlement dans le domaine de la politique internationale.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a demandé pourquoi on ne prévoirait pas également un débat parlementaire sur les projets de référendum concernant l'organisation des pouvoirs publics.

M. Jacques Larché, rapporteur, a jugé que prévoir un débat pour l'ensemble des matières susceptibles d'être soumises au référendum constituerait, sans inconvénient particulier, une avancée pour le Parlement.

M. Pierre Fauchon a fait observer que le Parlement se prononçait déjà sur les traités, par un débat suivi d'un vote, et qu'il ne lui paraissait pas justifié de prévoir une procédure différente pour les référendums relevant du champ d'application actuel et pour ceux relevant du nouveau champ d'application.

La commission a retenu le principe d'un débat parlementaire préalable à toute consultation référendaire, quelle qu'en soit la matière.

M. Christian Bonnet a expliqué qu'il s'abstenait sur tous les votes concernant l'article premier en raison de son opposition de principe à l'extension du champ d'application du référendum.

A l'issue d'un débat auquel ont pris part **MM. Paul Masson, Lucien Lanier, Michel Dreyfus-Schmidt, François Blaizot, Charles de Cuffoli et Pierre Fauchon**, la commission a ensuite prévu, sur la proposition de son rapporteur, que le référendum pourrait désormais porter sur « les réformes relatives à la politique économique, sociale ou éducative de la Nation ». Elle a en même temps supprimé la possibilité de soumettre au référendum les règles fondamentales de l'organisation et du fonctionnement des services publics.

Après que **M. Jacques Larché, rapporteur**, eut évoqué la position qu'il avait prise en 1984 sur le « projet de loi Savary », et en dépit des objections soulevées par **M. Guy Allouche** quant aux risques d'inconstitutionnalité des textes soumis au référendum, la commission a prévu qu'une proposition de loi pourrait être soumise au référendum, tout comme un projet de loi.

A la suite des observations présentées par **MM. Daniel Millaud, François Blaizot, Michel Dreyfus-Schmidt et Pierre Fauchon**, la commission a décidé que le rapporteur rappellerait dans son rapport que la proposition faite au Président de la République ne pourrait intervenir que pendant la durée des sessions parlementaires, mais que celui-ci était libre de choisir le moment où il soumettrait le projet au référendum. Sous cette réserve d'interprétation, elle a donc décidé de ne pas modifier le texte actuel sur ce point.

M. Jacques Larché, rapporteur, a enfin proposé qu'une loi organique précise les modalités d'application de l'article 11 de la Constitution afin de rassembler les règles de mise en oeuvre du référendum dans un texte permanent soumis au contrôle du Conseil constitutionnel.

Considérant que le contrôle du Conseil constitutionnel sur cette loi organique risquerait d'introduire un déséquilibre dans le système proposé en raison de la propension du Conseil constitutionnel à élargir son champ d'intervention, **M. Paul Masson** s'est déclaré hostile à une telle disposition. Il a en outre fait observer que le système actuel fonctionnait bien.

Compte tenu des objections présentées par **M. Paul Masson, M. Jacques Larché, rapporteur**, a retiré sa dernière proposition. **M. Guy Allouche** l'ayant reprise, la commission a rejeté le principe d'une loi organique destinée à préciser les modalités d'application de l'article 11.

Elle a adopté l'article premier dans la rédaction résultant de l'amendement du rapporteur ainsi rectifié.

A l'article 2 (session parlementaire unique), la commission a examiné un amendement du rapporteur tendant à une nouvelle rédaction de l'article 28 de la Constitution.

M. Jacques Larché, rapporteur, jugeant nécessaire d'éviter que les Assemblées débutent la session ordinaire un lundi ou un vendredi, a tout d'abord proposé que la session ordinaire soit ouverte le premier mardi d'octobre et close le dernier jeudi de juin.

Après avoir fait valoir qu'il convenait, d'une part, de permettre aux parlementaires d'assumer par ailleurs des mandats locaux, d'autre part, de prendre en compte la situation des parlementaires représentant l'outre-mer et, enfin, d'éviter que le mandat parlementaire ne soit en pratique réservé à certaines catégories de la population notamment les retraités et les fonctionnaires, M. Jacques Larché, rapporteur, a suggéré que le nombre de jours de séance ne puisse être supérieur à 120, comme l'avait proposé la commission des Lois de l'Assemblée nationale.

Enfin, il a considéré qu'il convenait de laisser au Règlement de chaque Assemblée le soin de fixer les semaines, les journées et les horaires de séance.

M. Philippe de Bourgoing s'est félicité de cette proposition qui permettrait, d'une part, d'éviter que le Parlement siège les lundis et vendredis et, d'autre part, de confier, à juste titre, aux Règlements des Assemblées le soin de fixer les modalités d'organisation des séances.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a, pour sa part, considéré que le Parlement devait pouvoir siéger toute l'année et décider lui-même du nombre de ses séances.

M. Christian Bonnet s'est déclaré hostile au principe d'une session ordinaire de neuf mois. Il a, en revanche, jugé opportunes les propositions du rapporteur tendant à prévoir que le Parlement fixerait les modalités d'organisation des séances.

Après ces interventions, la commission a examiné, en premier lieu, la date d'ouverture et de clôture de la session ordinaire.

M. Guy Allouche a craint que la proposition du rapporteur n'aboutisse, dans certains cas, à retarder excessivement l'ouverture de la session.

M. Daniel Millaud a souligné que la formule de la session ordinaire continue risquait d'entraîner une forte inégalité entre les parlementaires de la métropole et ceux de l'outre-mer.

M. Jacques Larché, rapporteur, a également considéré que la session ordinaire continue entraînerait de très grosses difficultés pour les parlementaires d'outre-mer mais aussi pour les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

M. Charles de Cuttoli a fait observer que la plupart des Français établis hors de France résidant dans l'Union européenne, les déplacements des Sénateurs concernés ne posaient pas de difficulté particulière. Pour ce qui est des visites que les sénateurs représentant les Français établis hors de France devaient effectuer dans des pays éloignés, il a fait valoir que celles-ci étaient, en règle générale, échelonnées dans le temps et donc compatibles avec la session de neuf mois.

La commission a adopté la proposition du rapporteur tendant à prévoir que la session ordinaire serait ouverte le premier mardi d'octobre et close le dernier jeudi de juin.

Puis la commission a examiné la durée maximale de la session ordinaire.

M. Michel Dreyfus-Schmidt s'est déclaré choqué que le nombre de jours de séance puisse être limité et qu'en outre le Parlement retienne un nombre inférieur à celui proposé par le Gouvernement. Il a, en conséquence, de nouveau proposé que le rythme et l'organisation des séances soient directement fixés par les Règlements des Assemblées.

Après avoir souligné l'incohérence d'un dispositif qui aboutirait à réduire de 170 à 130 ou 120 le nombre de jours de séances, M. Daniel Millaud a suggéré de préciser que ce nombre ne pourrait excéder 250.

M. Guy Allouche a également jugé qu'il était difficilement acceptable que la session unique puisse aboutir à réduire le nombre de séances de 170 actuellement à 120.

M. Jacques Larché, rapporteur, a fait valoir que pour mettre un terme à l'inflation législative, le Gouvernement devrait à la fois mettre effectivement en oeuvre sa volonté affichée de poursuivre cet objectif et mieux organiser ses travaux. Il a, en conséquence, considéré que le seuil maximal de 120 jours de séance constituerait une forte incitation adressée au Gouvernement quant à la préparation, à la programmation, au délai d'examen et au nombre de textes soumis au Parlement. Il a souligné que celui-ci pourrait, le cas échéant, refuser une prolongation de ses travaux au-delà de ce délai.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a tout d'abord contesté l'idée selon laquelle la session unique pourrait conduire à réserver la fonction parlementaire à certaines catégories de la population. Pour ce qui est de l'inflation législative, il a fait valoir que le Parlement avait sa part de responsabilité dans le développement de ce phénomène. Rappelant que le rôle du Parlement était également de contrôler en permanence l'exécutif, il a enfin jugé choquant qu'il puisse de lui-même choisir de limiter le nombre de jours de séances ; il a en conséquence réaffirmé que celui-ci devrait être directement déterminé par le Règlement de chaque Assemblée.

Après avoir marqué la lourdeur de la procédure prévue par l'Assemblée nationale pour l'organisation de séances supplémentaires, M. Charles de Cuttoli a considéré que le texte initial du projet de loi était plus satisfaisant.

M. Michel Rufin a fait valoir que, dans la plupart des Etats de l'Union européenne, la Constitution ne déterminait pas elle-même le nombre de jours de séance et que celui-ci s'établissait en moyenne à 150. Soulignant par ailleurs que l'inflation législative était

mise en évidence par les difficultés de la codification, il a jugé nécessaire un plus grand contrôle du nombre des textes législatifs.

M. Jacques Larché, rapporteur, a relevé que les comparaisons avec les systèmes des autres Etats de l'Union européenne étaient faussées en raison de l'existence, dans le système français, de l'ordre du jour prioritaire.

Après avoir noté qu'aucun plafond n'était prévu par le dispositif proposé en ce qui concernait les séances supplémentaires, M. Guy Allouche s'est par ailleurs demandé comment seraient résolues les divergences éventuelles entre les deux Assemblées sur la tenue de séances supplémentaires.

M. Pierre Fauchon, président, a considéré que la décision de tenir des séances supplémentaires ne pourrait résulter que de la situation créée par la durée effective des séances ordinaires dans chacune des deux Assemblées. Il a, en conséquence, jugé nécessaire que le dispositif conserve une certaine souplesse.

M. Michel Dreyfus-Schmidt, ayant estimé que la fixation par les Règlements des Assemblées du rythme et de l'organisation des séances suffirait à limiter leur nombre, M. Jacques Larché, rapporteur, a fait valoir que le Gouvernement devait disposer d'une garantie constitutionnelle quant au nombre de jours de séance.

Après s'être interrogé sur la pertinence d'un avis conforme du Président de l'Assemblée concernée pour la tenue de séances supplémentaires à la demande du Premier ministre, M. Paul Masson a souligné que la question des séances supplémentaires était directement liée à celle du nombre maximum de jours de séances ordinaires inscrit dans la Constitution.

M. Jean-Marie Girault, proposant de supprimer tout plafond du nombre de jours de séance, a considéré que l'article 28 de la Constitution ne devait prévoir que les conditions d'organisation des séances supplémentaires et renvoyer aux Règlements des Assemblées pour la détermination des semaines, jours et horaires de séance.

M. Jacques Larché, rapporteur, après avoir précisé que le nombre de 120 jours correspondait, compte tenu de la période budgétaire, à trois jours de séance par semaine pendant une période de neuf mois, a estimé que les Règlements des Assemblées pourraient définir les aménagements souhaitables.

M. Guy Allouche a fait valoir qu'une trop grande flexibilité dans l'organisation des séances pourrait soulever des difficultés pour l'exercice des autres mandats.

En réponse à ces observations, M. Jacques Larché, rapporteur, a considéré que les Assemblées pourraient se rapprocher pour éviter de trop grandes divergences entre leurs Règlements.

Pour ce qui est des conditions d'exercice des autres mandats, il a souligné qu'il était exclu de rechercher une uniformisation du calendrier des travaux des assemblées locales.

S'agissant de la proposition de ne pas fixer dans la Constitution un nombre maximal de jours de séance, M. Jacques Larché, rapporteur, a réaffirmé que le Gouvernement devait pouvoir compter sur un certain nombre de jours de séance pour l'organisation des travaux parlementaires.

Enfin, en ce qui concerne l'organisation de séances supplémentaires, il a considéré que chaque Assemblée devait pouvoir décider de leur tenue ; lorsqu'elles seraient demandées par le Premier ministre, celui-ci devrait recueillir, au préalable, l'avis conforme du Président de l'Assemblée concernée.

M. Paul Masson a considéré que le Premier ministre ne devrait pas être lié par cet avis.

Après avoir rappelé que le Règlement du Sénat prévoyait d'ores et déjà que celui-ci ne pouvait pas être obligé de siéger certains jours, M. Michel Dreyfus-Schmidt s'est demandé s'il n'était pas préférable de prévoir un accord entre les deux Assemblées pour l'organisation des séances.

Prenant l'exemple de l'organisation de séances de plein droit, à la demande du Premier ministre, qui était prévue par le seul règlement de l'Assemblée nationale, M. Jacques Larché, rapporteur, a précisé que des différences existaient déjà entre les Règlements des deux Assemblées.

La commission a alors décidé que le nombre de jours de séance ne pourrait excéder 120.

Puis elle a examiné les conditions d'organisation de séances supplémentaires.

M. Jacques Larché, rapporteur, faisant valoir que ces séances supplémentaires devraient permettre un meilleur contrôle du Gouvernement, a proposé que leur tenue soit décidée, soit par chaque Assemblée, soit à la demande du Premier ministre. Il a souligné que dans ce dernier cas, les conditions d'intervention du Président de l'Assemblée concernée devraient être précisées.

Après avoir fait valoir que la restriction du nombre de séances constituait une contrainte forte pour le Gouvernement, M. Paul Masson a critiqué l'exigence de l'avis conforme du Président de l'Assemblée concernée pour la tenue de séances supplémentaires.

M. Jacques Larché, rapporteur, a alors souscrit à la suppression du caractère conforme de l'avis.

M. Charles de Cuttoli, ayant souhaité que le rapporteur indique devant le Sénat qu'il s'agirait d'une simple consultation du Président de l'Assemblée, M. Jacques Larché, rapporteur, a proposé de remplacer la notion d'avis par celle de consultation déjà utilisée par la Constitution pour la procédure de dissolution.

La commission a alors décidé que chaque Assemblée ou le Premier ministre, après consultation du Président de l'Assemblée, pourrait décider de la tenue de séances supplémentaires.

Puis la commission a examiné les conditions d'organisation des séances par les Règlements des Assemblées.

Après avoir de nouveau souligné que le cadre ainsi fixé pour l'organisation des séances serait contraignant pour le Gouvernement, M. Paul Masson a jugé nécessaire de prévenir les risques de discordance entre les Règlements des deux Assemblées. En conséquence, il a estimé que prévoir que l'organisation des semaines de séance serait fixée par ces Règlements pourrait soulever des difficultés.

M. Guy Allouche a également estimé que la fixation des semaines de séance par les Règlements des Assemblées poserait un problème pour l'organisation des activités des ministres.

M. Philippe de Bourgoing a en revanche considéré que le rôle ainsi confié aux Règlements des Assemblées permettrait de ménager des semaines disponibles pour l'examen et le vote des budgets locaux.

M. Jacques Larché, rapporteur, a rappelé que certaines dispositions du Règlement du Sénat prévoyaient d'ores et déjà un accord entre les deux Assemblées, notamment pour l'organisation des commissions mixtes paritaires.

Il a estimé que chaque Assemblée devrait pouvoir conserver la maîtrise des jours et des heures de séance, mais qu'un accord entre les Assemblées serait nécessaire pour la détermination des semaines de séance.

La commission a alors décidé que les semaines de séance seraient fixées d'un commun accord entre les deux Assemblées, tandis que les jours et les horaires de séance seraient déterminés par chaque Assemblée, selon les modalités fixées par son règlement.

A l'issue de cet échange de vues, la commission a adopté l'amendement ainsi modifié tendant à une nouvelle rédaction de l'article 28 de la Constitution, puis elle a approuvé l'article 2 du projet de loi ainsi modifié.

La commission a ensuite procédé à un large échange de vues sur l'article 3 bis (séances de question et d'examen des propositions de loi).

M. Jacques Larché, rapporteur, a fait part de son scepticisme sur le dispositif prévu par cet article, dans la mesure où l'ouverture chaque semaine, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, de trois séances par des questions au Gouvernement présenterait pour celui-ci une contrainte excessive.

Il a cependant estimé nécessaire de trouver une solution permettant de répondre au principal objectif d'une session unique de neuf mois : la revalorisation du rôle du Parlement, et notamment de sa mission de contrôle de l'exécutif.

Il a en conséquence proposé un amendement tendant à une nouvelle rédaction de l'article 3 bis, prévoyant, d'une part, que la fixation de l'ordre du jour prioritaire par le Gouvernement s'entendrait sans préjudice de l'application de l'article 28, alinéa 2, de la Constitution et, d'autre part, qu'une séance par semaine serait réservée par priorité à l'ordre du jour fixé par l'Assemblée.

Il a justifié la première précision par la nécessité de prévenir une interprétation trop restrictive par le Conseil constitutionnel du dispositif relatif à la tenue des séances de chaque Assemblée.

Sur le second point, il a fait observer que la séance hebdomadaire réservée par priorité à l'ordre du jour fixé par l'Assemblée pourrait être utilisée à toutes les fins que celle-ci estimerait utiles, telle, par exemple, l'organisation d'une séance de questions, d'un débat ou l'examen d'une proposition de loi.

Il a fait valoir que ce dispositif était plus simple que celui adopté par l'Assemblée nationale. Il a ajouté que trois séances par semaine ne pourraient être acceptées pour des questions au Gouvernement que dans l'hypothèse où, comme en Angleterre, celles-ci seraient concises et les réponses laconiques.

Après avoir indiqué qu'il partageait le point de vue du rapporteur sur la contrainte qui résulterait pour le Gouvernement de l'adoption de l'article 3 bis dans la rédaction de l'Assemblée nationale, M. Guy Allouche a mis en avant un risque d'équivoque dans l'emploi du terme « séance », celui-ci correspondant à une journée au Sénat alors que l'Assemblée nationale tenait jusqu'à trois séances par jour.

Tout en soulignant le caractère excessivement contraignant du dispositif retenu par l'Assemblée nationale, M. Paul Masson a considéré que la proposition du rapporteur conférerait au Parlement un rôle trop important dans la fixation de l'ordre du jour. Il a noté qu'elle permettrait notamment la discussion d'une proposition de loi dont le Gouvernement aurait refusé l'inscription à l'ordre du jour.

M. Guy Allouche a souhaité savoir si la séance réservée à l'Assemblée s'imputerait sur le nombre des séances hebdomadaires ou s'y ajouterait.

M. Jacques Larché, rapporteur, lui a répondu qu'elle s'imputerait sur ce nombre. Il a par ailleurs relativisé la portée de sa proposition en faisant valoir qu'actuellement une séance par semaine, en l'occurrence le vendredi au Sénat, était réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement.

M. Lucien Lanier a considéré que la proposition du rapporteur modifiait sensiblement l'esprit de l'article 48 de la Constitution, lequel confiait la fixation de l'ordre du jour prioritaire au Gouvernement.

M. Jacques Larché, rapporteur, lui a fait observer que cette proposition se situait dans la logique de la réforme dont l'objectif essentiel était de renforcer le rôle du Parlement.

M. Lucien Lanier s'est interrogé sur le point de savoir si une séance par semaine serait suffisante pour examiner l'ensemble des questions ou textes susceptibles d'être inscrits à l'ordre du jour par l'Assemblée.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a également estimé nécessaire de préciser la notion de séance, celle-ci étant entendue différemment par l'Assemblée nationale et le Sénat. Il s'est par ailleurs déclaré favorable, sur le principe, à la proposition du rapporteur, regrettant que les propositions de lois adoptées par le Sénat grâce à l'ordre du jour complémentaire ne soient qu'exceptionnellement examinées par l'Assemblée nationale. Il a cependant estimé nécessaire, pour éviter toute difficulté d'interprétation, de préciser expressément que la disposition proposée constituerait une dérogation au premier alinéa de l'article 48 de la Constitution.

M. Jean-Pierre Schosteck s'est inquiété de ce que l'allongement de six à neuf mois de la durée de la session revienne en définitive à réduire de façon substantielle le nombre de jours de séances. Il a observé que la proposition du rapporteur tendant à réserver une séance par semaine à l'ordre du jour fixé par l'Assemblée risquait d'encourager l'inflation législative et d'inciter le Gouvernement à solliciter des séances supplémentaires.

M. Paul Masson a estimé qu'il fallait éviter toute confusion entre les séances réservées aux questions et celles consacrées chaque semaine à l'examen de l'ordre du jour fixé par l'Assemblée.

M. Lucien Lanier s'est alors interrogé sur les modalités d'organisation de cette séance hebdomadaire dans le cas où l'ordre du jour prévu pour ladite séance ne serait pas épuisé le jour même.

M. Jacques Larché, rapporteur, a considéré que sa proposition d'amendement offrait au Parlement une liberté nouvelle, dans la mesure où, contrairement au texte adopté par l'Assemblée nationale, l'ordre du jour n'était plus subordonné à l'acceptation du Gouvernement. Il a précisé que cet ordre du jour pourrait porter non seulement sur l'examen de propositions de lois mais aussi de projets de lois ou de propositions de résolution communautaire et qu'il pourrait également comprendre des questions.

Il a souligné que cette réforme fournirait au Parlement une occasion de recouvrer une certaine maîtrise de l'ordre du jour pour inscrire des propositions de lois.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a observé que les propositions de lois pouvaient être reprises par voie d'amendement. Il s'est par ailleurs prononcé en faveur de la possibilité d'inscrire à l'ordre du jour une proposition de loi présentée par des membres de l'opposition une fois tous les deux ou trois mois.

M. Paul Masson a observé que le dispositif proposé risquait de conduire le Gouvernement à demander des jours de séances supplémentaires, dans la mesure où il prévoyait d'amputer d'un jour par semaine l'ordre du jour prioritaire. Afin de prévenir cet inconvénient, il a suggéré qu'une séance par quinzaine soit réservée à l'ordre du jour fixé par l'Assemblée au lieu d'une séance hebdomadaire.

MM. Guy Allouche et Lucien Lanier se sont alors ralliés à la proposition de M. Paul Masson tendant à prévoir une séance par quinzaine dont l'ordre du jour serait fixé par l'Assemblée.

M. Jacques Larché, rapporteur, a observé qu'il convenait d'examiner successivement la question de la périodicité de la séance réservée à cet ordre du jour et celle de son contenu.

M. Paul Masson a considéré qu'il serait nécessaire de distinguer plus nettement les séances de questions et celles réservées à l'initiative parlementaire pour que l'examen des propositions de loi ne soit pas privilégié au détriment du suivi de l'actualité. A cette fin, il a suggéré d'ajouter un troisième alinéa au texte proposé.

MM. Pierre Fauchon, président, et Jacques Larché, rapporteur, ont approuvé cette suggestion tendant à distinguer les séances de questions et celles consacrées à l'examen de propositions de loi.

M. Jacques Larché, rapporteur a alors proposé de réserver une séance hebdomadaire aux questions et une séance par mois à l'ordre du jour fixé par l'Assemblée.

M. Paul Masson a souscrit à cette proposition en observant que cet ordre du jour pourrait comporter non seulement l'examen de propositions de lois, mais aussi des délibérations sur les propositions de résolution communautaires.

Sur l'ordre du jour fixé par l'Assemblée, M. Guy Allouche s'est interrogé sur la façon d'éviter que le Gouvernement n'invoque systématiquement l'article 40 de la Constitution sur la recevabilité financière des propositions de loi ou amendements.

MM. Pierre Fauchon, président, et Jacques Larché, rapporteur, ont indiqué que les propositions de lois n'impliquaient pas nécessairement des dépenses supplémentaires, notamment en matière de droit civil.

Après l'article 3 bis, **M. Jacques Larché, rapporteur**, a proposé d'insérer un premier article additionnel (législation simplifiée) tendant à compléter l'article 44 de la Constitution pour permettre à une Assemblée, sur décision de la conférence des Présidents, de se prononcer sur une motion de la commission tendant à l'adoption du texte en discussion, assorti des amendements proposés ou acceptés par la commission, ou à son rejet.

Le rapporteur a expliqué qu'il accordait une certaine importance à cette proposition, dans la mesure où l'un des objets de la réforme constitutionnelle était d'améliorer le travail parlementaire. Il a considéré qu'il convenait de remédier aux faiblesses du système actuel d'examen des projets de loi, d'autant qu'en l'absence de modification, l'institution de la session de neuf mois risquait d'aggraver encore l'absentéisme parlementaire. En conséquence, il a proposé de s'inspirer de la procédure de la commission mixte paritaire, qu'il a jugée l'une des plus efficaces de celles prévues par la Constitution de 1958, pour instituer une procédure législative simplifiée susceptible de remédier au caractère inadapté de la séance publique à certains textes. Il a exposé que, mise en oeuvre sur proposition de la conférence des Présidents, cette procédure conduirait la commission à élaborer un texte ensuite soumis à

l'Assemblée qui déciderait, soit de l'adopter, soit de rouvrir le débat public dans les formes actuelles.

Le rapporteur a indiqué qu'il conviendrait que les Règlements de l'Assemblée nationale et du Sénat prévoient ensuite les dispositions nécessaires à l'adaptation des travaux des commissions à la mise en oeuvre de cette procédure, laquelle ne serait en tout état de cause retenue que pour certains textes.

Rappelant la réticence manifestée par le Conseil constitutionnel lorsqu'à l'initiative de trois de ses Secrétaires, MM. Gérard Larcher, Henri de Raincourt et Guy Allouche, le Sénat avait souhaité modifier son Règlement en ce sens, il a considéré que l'amendement proposé était de nature à doter la législation simplifiée d'une base constitutionnelle indiscutable.

M. Charles de Cuttoli est alors intervenu pour exprimer son désaccord avec le rapporteur. Tout en regrettant, lui aussi, l'absentéisme actuel, il a fait valoir que la souveraineté étant exercée par l'ensemble des représentants du peuple et non par quelques uns, les parlementaires étaient tous égaux devant le travail législatif et qu'enlever à la majorité d'entre eux une partie de leur pouvoir législatif serait en outre en contradiction avec la volonté de revaloriser le Parlement.

Il a noté par ailleurs que la commission mixte paritaire n'était en réalité qu'une solution « de détresse » à laquelle le Gouvernement n'avait recours que lorsque les deux Assemblées n'étaient pas parvenues à se mettre d'accord.

M. Philippe de Bourgoing a rappelé qu'il avait suivi avec intérêt les propositions précédemment faites pour rechercher une amélioration des méthodes de travail du Sénat et qu'il avait regretté qu'en raison de la position du Conseil constitutionnel, il n'ait pas été possible de progresser sur ce point. Il a donc souhaité que la révision constitutionnelle puisse être mise à profit pour introduire des éléments d'amélioration du travail parlementaire.

Il a toutefois estimé qu'il conviendrait de préciser le texte de l'amendement proposé par le rapporteur, par exemple pour permettre à la commission d'examiner les amendements présentés par d'autres sénateurs que ses membres, ou pour assurer une certaine publicité à ses travaux. Il a enfin fait observer, à l'attention de M. de Cuttoli, que tous les sénateurs étaient membres d'une commission et seraient donc placés en position d'égalité devant cette nouvelle procédure.

M. Guy Allouche a également rappelé les travaux auxquels il avait participé avec MM. Henri de Raincourt et Gérard Larcher. Il a estimé que la proposition présentée par le rapporteur constituait une véritable « révolution législative », avant de souligner qu'elle soulevait nombre de problèmes annexes, ainsi le rôle du Gouvernement dans cette procédure allégée, le caractère majoritaire ou unanime de la décision de la conférence des Présidents, la nature des textes concernés, ou encore le rôle des sénateurs extérieurs à la commission. Compte tenu de la brièveté des délais impartis au Sénat, il a craint qu'il ne soit difficile de mener à bien une réflexion suffisante sur l'ensemble de ces questions.

M. Charles Pelletier a évoqué, pour sa part, l'exemple de la procédure retenue au sein du Comité économique et social européen, où un texte adopté à l'unanimité en section ne faisait pas l'objet d'un débat en assemblée plénière.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a rappelé que lorsqu'en 1993 le groupe socialiste avait présenté des amendements au projet de révision constitutionnelle en vue d'un toilettage de la Constitution consistant à supprimer les articles relatifs à la Communauté, M. Jacques Larché, en sa qualité de rapporteur, avait objecté que ces amendements ne se rapportaient pas directement à l'objet du texte et que leur recevabilité pouvait donc être contestée. Il a estimé que l'amendement proposé par le rapporteur était pareillement étranger à l'objet du projet de loi constitutionnelle.

Il a par ailleurs fait observer que la procédure de la commission mixte paritaire n'avait pas forcément que des avantages.

Il a également fait valoir que la conférence des Présidents n'était pas définie dans la Constitution et qu'elle n'était pas composée proportionnellement aux effectifs des groupes politiques.

Enfin, il a considéré qu'il conviendrait de modifier les dispositions de la Constitution relatives au droit d'amendement pour qu'il n'y ait plus d'obstacles constitutionnels à la mise en place d'une procédure allégée. Il a souligné les lacunes actuelles de la procédure suivie en commission et la nécessité d'une information de l'opinion publique. Il a enfin fait observer qu'il existait déjà des procédures simplifiées mais qu'il n'y était pas recouru en pratique.

Considérant que la procédure actuelle constituait un rituel qui n'avait plus de sens, M. Pierre Fauchon a indiqué qu'il partageait, à titre personnel, les préoccupations exprimées par M. Philippe de Bourgoing. Il s'est donc déclaré favorable à la proposition du rapporteur, sous réserve d'un aménagement des méthodes de travail en commission.

M. François Blaizot a félicité le rapporteur pour sa proposition. Il a en effet estimé que celle-ci permettrait à la représentation nationale de s'exercer plus efficacement. Tout en soulignant les nombreuses difficultés à résoudre, il a souhaité que le Parlement saisisse l'occasion offerte par la révision constitutionnelle pour introduire dans la Constitution un dispositif permettant l'organisation d'une telle procédure simplifiée.

M. Yann Gaillard a approuvé l'orientation du rapporteur mais a souligné la difficulté de mettre en oeuvre une réforme aussi importante dans le bref délai imparti au Parlement pour l'examen du projet de loi constitutionnelle. Il a proposé que la commission se contente, en l'état, d'adopter une disposition d'attente prévoyant que les Règlements des Assemblées précisent les conditions dans lesquelles des textes pourraient être adoptés par les commissions.

M. Guy Allouche, tout en se déclarant favorable, à titre personnel, à un allègement de la procédure pour certains textes, a jugé que la proposition du rapporteur n'était pas assez explicite et a fait part de son scepticisme quant à sa « faisabilité ».

M. Charles Jolibois a fait observer qu'il conviendrait de tenir compte du rôle des commissions saisies pour avis.

M. Paul Masson s'est réjoui du débat suscité par le rapporteur et a souhaité que le Sénat profite de l'occasion qui lui était offerte pour réviser la Constitution sur ce point. Il a cependant fait part de sa préférence pour une rédaction modifiant l'article 61 de la Constitution qui faisait référence aux Règlements des Assemblées parlementaires.

En réponse aux différents intervenants, **M. Jacques Larché, rapporteur**, a indiqué qu'il ne méconnaissait pas les difficultés suscitées par sa proposition mais qu'il se réjouissait que l'ensemble de ses collègues aient pleinement conscience de l'acuité du problème posé.

Il a considéré que sa proposition s'inscrivait dans le droit fil des intentions des auteurs du projet de révision constitutionnelle, dans la mesure où elle tendait à une amélioration des conditions de travail du Parlement.

Après avoir réaffirmé que la commission mixte paritaire constituait l'un des meilleurs dispositifs mis en place par la Constitution de 1958, il a estimé délicat de réserver la procédure allégée à une catégorie particulière de textes, faisant observer qu'un texte technique était parfois susceptible de poser des problèmes politiques.

Il a admis que sa proposition entraînerait des modifications considérables dans l'organisation du travail en commission mais qu'il convenait de saisir l'occasion de remédier aux défauts du débat parlementaire. Il a en effet constaté qu'alors que la société avait changé, les méthodes de travail du Parlement n'avaient guère évolué depuis la Monarchie de Juillet.

Enfin, il a proposé à la commission de compléter son amendement pour renvoyer à une loi organique le soin de déterminer les garanties du droit d'amendement au sein de la commission, les règles d'accès des membres du Gouvernement et de l'Assemblée aux séances, ainsi que la publicité des travaux.

En réponse aux observations présentées par **M. Michel Dreyfus-Schmidt**, il a souligné que l'Assemblée conserverait la possibilité de débattre du texte selon la procédure normale (discussion générale, explications de vote).

M. Guy Allouche a fait part de ses réserves quant à la constitutionnalisation de la conférence des Présidents dont la composition était différente à l'Assemblée nationale et au Sénat et qui n'était pas véritablement représentative de l'Assemblée. Il a rappelé que la proposition précédemment retenue en 1993 pour la réforme du Règlement du Sénat avait prévu une décision unanime de la conférence des Présidents.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a rappelé, à ce propos, que cette exigence d'unanimité avait été retenue pour éviter qu'une minorité ne puisse être abusivement contrainte par la majorité d'une Assemblée.

M. Guy Allouche ayant suggéré de renvoyer la composition de la conférence des Présidents à une loi organique, **M. François Blaizot** a pour sa part émis l'idée de confier le

rôle de proposition de recours à la procédure simplifiée à une commission ad hoc composée à la proportionnelle des groupes.

M. Lucien Lanier s'est déclaré opposé à cette dernière proposition.

La commission a finalement décidé de renvoyer à une loi organique, outre les précisions déjà évoquées par le rapporteur, les conditions de recours à la procédure simplifiée. En conséquence, elle a supprimé la mention de la conférence des Présidents.

La commission a alors adopté l'amendement du rapporteur ainsi rectifié et l'article additionnel après l'article 3 bis résultant de cet amendement.

M. Jacques Larché, rapporteur, a ensuite proposé un amendement tendant à insérer un second article additionnel après l'article 3 bis (lois relatives au Sénat), en vertu duquel les lois relatives au Sénat devraient être adoptées dans les mêmes termes par les deux Assemblées.

Il a fait observer qu'en limitant cette procédure aux seules lois organiques, le droit actuel permettait de donner le dernier mot à l'Assemblée nationale dans des matières concernant directement le Sénat, notamment son régime électoral. Il s'est interrogé sur la compatibilité avec la logique du bicaméralisme d'une situation permettant à l'une des Assemblées de maîtriser non seulement son propre régime électoral mais également celui de l'autre Assemblée.

M. Guy Allouche a estimé que la proposition du rapporteur pouvait se révéler lourde de conséquences préjudiciables pour le Sénat. Il a notamment redouté que cette solution fasse obstacle à toute modification de son régime électoral, alors que, comme le pensait le Général de Gaulle lui-même, les conditions d'élection des Assemblées devaient s'adapter à l'évolution de la société. Il a estimé qu'une telle situation nuirait considérablement à l'image du Sénat.

M. Charles de Cuttoli a considéré que le régime électoral du Sénat ne devait pas être laissé à la discrétion de l'Assemblée nationale dont la composition politique pouvait être sensiblement différente. Il a rappelé qu'un projet de loi avait été présenté par le Gouvernement de Mme Edith Cresson, tendant à augmenter le nombre de sénateurs élus à la représentation proportionnelle. Il s'est cependant demandé si la proposition de M. Jacques Larché était la meilleure solution.

M. Paul Masson a fait observer que, à la différence de l'Assemblée nationale, le Sénat était élu au suffrage universel indirect et devait donc suivre les évolutions démographiques du corps électoral. Tout en considérant que le Sénat saurait vraisemblablement tirer les conséquences de l'exode rural dans son régime électoral, il a redouté la réticence de certains de ses membres à une augmentation de la représentation de la population urbaine. Indépendamment même de ce risque, il a estimé que la proposition du rapporteur pourrait laisser accroire que le Sénat ne souhaitait pas s'adapter à l'évolution de la société.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a fait observer que la majorité sénatoriale appartenait toujours à la même tendance politique. Il a déploré cette situation et a fait valoir que l'inconvénient en résultant pour la démocratie serait aggravé par l'adoption de la proposition du rapporteur.

A la suite des observations de **M. Guy Allouche**, **M. Jacques Larché**, **rapporteur**, a retiré son amendement.

A l'article 5 (prolongation de la session pour permettre l'application de l'article 49), sur proposition du rapporteur et après l'intervention de M. Charles de Cuttoli, la commission a adopté un amendement tendant à une nouvelle rédaction de l'article 51 de la Constitution, destinée à prévoir le report de la clôture des sessions pour permettre, le cas échéant, l'application de l'article 49 de la Constitution. Elle a adopté l'article 5 du projet de loi ainsi modifié.

A l'article 6 (inviolabilité parlementaire), la commission a examiné un amendement du rapporteur tendant rétablir cet article dans la rédaction du projet de loi initial.

M. Jacques Larché, **rapporteur**, a rappelé que, dans sa rédaction initiale, le projet de loi prévoyait le maintien de l'autorisation de l'Assemblée intéressée pour l'arrestation d'un parlementaire, et toute mesure de contrôle judiciaire. Il a précisé que l'Assemblée nationale avait limité cette autorisation préalable aux mesures restreignant la liberté d'aller et venir.

M. Jacques Larché, **rapporteur**, a fait valoir que, dans la rédaction retenue par l'Assemblée nationale, un grand nombre de mesures de contrôle judiciaire ne seraient plus soumises à l'autorisation préalable de l'Assemblée intéressée.

En conséquence, il a souligné que la commission pourrait envisager, soit le maintien pur et simple du système en vigueur, soit le rétablissement du texte initial du projet de loi qui soumettait à autorisation préalable toutes les mesures de contrôle judiciaire.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a souligné que le non-respect d'une mesure de contrôle judiciaire conduisait à l'incarcération de l'intéressé.

Après avoir rappelé que l'immunité parlementaire avait pour objet de protéger les membres du Parlement contre les poursuites abusives pendant la durée des sessions, **M. Charles de Cuttoli** a relevé que le projet de loi aboutissait à supprimer totalement cette immunité pendant les sessions, sauf le cas d'arrestation ou de toute autre mesure privative ou restrictive de liberté.

Soulignant qu'une simple mise en examen suffisait à présenter un parlementaire comme coupable à l'opinion publique et à affecter en conséquence considérablement sa crédibilité, M. Charles de Cuttoli a manifesté son opposition à la disposition adoptée par l'Assemblée nationale. Il a en outre souligné que prévoir la possibilité de suspendre, le cas échéant, les poursuites ne serait pas efficace, une telle mesure étant appelée à recevoir la même publicité que la levée de l'immunité parlementaire.

Rappelant qu'un tribunal pouvait être saisi par d'autres voies que celle du parquet, **M. Charles Jolibois** a fait valoir qu'une action en justice contre un parlementaire pourrait être, avec le dispositif proposé par le projet de loi, très facilement mise en oeuvre dans le cadre d'un harcèlement judiciaire.

Il a souligné que l'immunité parlementaire n'était en aucun cas un privilège mais le résultat de l'application du principe de séparation des pouvoirs qui justifiait la protection des membres du Parlement contre des poursuites abusives.

Faisant observer que le secret de l'instruction n'était désormais plus assuré, **M. Charles Jolibois** a en outre craint que la médiatisation excessive de certaines instances judiciaires ne nuise gravement aux parlementaires concernés.

Après avoir rappelé la volonté récemment manifestée par le groupe de travail de la commission des Lois sur la responsabilité pénale des élus de prévoir un dispositif plus protecteur des maires mis en cause pénalement pour des faits d'imprudence ou de négligence, et le dispositif prévu pour les ministres devant la Cour de justice de la République, **M. Charles Jolibois** s'est prononcé en faveur de la prise en compte de la spécificité de la mission des parlementaires dans un système démocratique.

Après avoir fait valoir que les Assemblées parlementaires n'avaient jamais refusé l'ouverture de poursuites justifiées à l'encontre d'un de leurs membres, **M. Michel Dreyfus-Schmidt** a souligné, à son tour, que l'immunité était justifiée par le principe de séparation des pouvoirs.

Considérant que de simples mises en examen pouvaient nuire à la liberté d'exercice du mandat et que toutes les mesures de contrôle judiciaire étaient restrictives de liberté, **M. Michel Dreyfus-Schmidt** s'est déclaré opposé au texte proposé.

M. Jean-Pierre Schosteck a considéré qu'il fallait se méfier des textes de circonstance et que les parlementaires n'étant pas des citoyens ordinaires, ils devaient bénéficier de mesures particulières de protection. Il a estimé que les procédures en vigueur actuellement étaient justifiées et que le texte proposé n'offrait pas de garanties suffisantes.

M. Guy Allouche a affirmé avoir été surpris par les propos tenus par le Garde des sceaux qualifiant l'immunité parlementaire. Il a évoqué à l'inverse la réaction des électeurs qui, lors des dernières élections municipales, avaient réélu des maires pourtant frappés de sanctions pénales non définitives. Il a en outre proposé de prévoir un délai d'un mois pour permettre à l'Assemblée saisie d'apprécier si les poursuites étaient fondées.

M. Jacques Larché, rapporteur, a tout d'abord souligné que l'examen de cette disposition semblait n'avoir guère soulevé d'objection lors des débats à l'Assemblée nationale. Il a ensuite observé que l'amendement adopté par celle-ci aggravait la situation des parlementaires par rapport au texte du projet de loi initial. Il a enfin indiqué que le maintien en vigueur du texte actuel risquait de s'exposer au refus de l'Assemblée nationale et du Gouvernement et de conduire à une impasse. En conséquence, il a proposé d'en revenir au texte du Gouvernement.

M. Charles de Cuttoli a observé que le texte du Gouvernement permettait la mise en examen sans autorisation de l'Assemblée concernée.

M. Paul Masson a affirmé qu'il partageait le point de vue du rapporteur et qu'il était nécessaire d'aboutir à un accord avec l'Assemblée nationale. Il a proposé de s'en tenir au texte du Gouvernement et a estimé qu'il ne fallait pas donner l'impression à l'opinion publique que le Sénat souhaitait conforter le statut des parlementaires en conservant le dispositif actuel malgré l'allongement de la durée de la session. Il a considéré que l'acceptation du système proposé par le Gouvernement constituait la voie de la sagesse.

M. Charles Jolibois a observé que, dans le système actuel, l'Assemblée, saisie de la demande de levée d'immunité, n'avait qu'à opérer des vérifications formelles pour autoriser l'engagement des poursuites. Il a en revanche considéré que le texte proposé par le Gouvernement conduirait l'Assemblée à se prononcer sur le fond pour décider si une mesure déterminée pouvait être prise. Il a estimé que ce texte risquait, dès lors, d'être techniquement difficile à mettre en oeuvre.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a souhaité que la commission ne se prononce pas en fonction de la réaction présumée de l'Assemblée nationale ou de l'opinion publique. Il a affirmé ne pas vouloir renoncer à défendre un dispositif présentant des garanties pour les parlementaires et donc pour la démocratie. Il a en outre indiqué, en réponse à M. Charles de Cuttoli, que le Bureau du Sénat avait décidé qu'une autorisation était nécessaire pour prononcer une mesure de contrôle judiciaire dès lors que ce type de mesure, qui n'existait pas en 1958, n'était pas mentionnée dans le texte de la Constitution.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a proposé de conserver le texte actuellement en vigueur et d'y ajouter la mention des mesures de contrôle judiciaire.

M. Jacques Larché, rapporteur, a approuvé cette proposition et a considéré qu'il était cependant préférable de retenir la formulation du Gouvernement : « ou faire l'objet d'une mesure privative ou restrictive de liberté ». Il a proposé un amendement tendant à insérer ce membre de phrase dans le texte actuel.

La commission a adopté le texte de l'article 6 ainsi modifié.

Après que **M. Jacques Larché, rapporteur**, eut observé que la renumérotation de certains articles de la Constitution présentaient notamment l'inconvénient de modifier le numéro de l'article 89 relatif à la révision de la Constitution, la commission a adopté un amendement tendant à supprimer cette renumérotation à l'article 13 (abrogation et renumérotation de certains articles de la Constitution).

M. Paul Masson a indiqué qu'un problème identique se posait pour l'article 88-4 de la Constitution dont il proposerait d'ailleurs de modifier par voie d'amendement la rédaction.

La commission a enfin approuvé l'ensemble du projet de loi modifié par les amendements précédemment adoptés.

II.

**EXTRAITS DES TRAVAUX
DU COMITÉ CONSULTATIF
POUR LA RÉVISION DE LA CONSTITUTION,
PRÉSIDÉ PAR LE DOYEN GEORGES VEDEL**

A. LETTRE DE MISSION DU PRÉSIDENT FRANÇOIS MITTERRAND

(Extraits)

**Lettre adressée le 30 novembre 1992
par le Président de la République à :**

Monsieur René MONORY,
président du Sénat
Monsieur Henri EMMANUELLI,
président de l'Assemblée nationale
Monsieur Robert BADINTER,
président du Conseil Constitutionnel

Monsieur le Président.

J'ai l'honneur de vous adresser le texte des propositions de révision de la Constitution que j'entends soumettre à l'examen d'un Comité consultatif composé de personnalités dont la liste sera arrêtée en conseil des ministres.

Conformément aux engagements que j'ai pris l'année dernière, ces propositions ont pour objet d'assurer un meilleur équilibre des pouvoirs, d'améliorer les garanties de l'indépendance des magistrats et de renforcer les droits des citoyens en leur permettant d'accéder au Conseil constitutionnel et en élargissant le champ du référendum. Il appartiendra au Comité consultatif de me faire, en ces domaines, les recommandations qu'il jugera utiles. Je lui demande aussi ses propositions sur la suppression des dispositions qui lui paraîtront aujourd'hui obsolètes, au regard de l'évolution de nos institutions.

Au vu des conclusions du Comité qui devront me parvenir au plus tard le 15 février, je saisirai le Parlement d'un projet de loi portant révision de la Constitution.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, les assurances de ma haute considération.

François MITTERRAND

Propositions de réforme de la Constitution

La France, sous la IV^e République, régime d'Assemblée, a gravement souffert de la précarité de ses gouvernements. Par réaction, la V^e République a multiplié les garanties capables d'assurer l'autorité et la stabilité de l'exécutif. Mais elle n'a pu le faire qu'en réduisant à l'excès le rôle du Parlement. Une réforme de nos institutions doit donc corriger ce nouveau déséquilibre entre les pouvoirs.

A cette fin j'examinerai tour à tour les compétences du Président de la République, du Gouvernement et du Parlement.

Le référendum

Je souhaite que les citoyens, pour rendre plus vivante et plus proche notre démocratie, participent directement aux grands débats et aux grandes décisions qui engagent l'avenir de nos institutions et de nos libertés.

J'ai soumis au Parlement, en juillet 1984, un projet aménageant l'article 11 de la Constitution afin d'étendre le domaine du référendum aux garanties fondamentales des libertés publiques.

Je ne vois que des avantages à ce que ce projet soit repris dans la forme adoptée en dernier examen par l'Assemblée nationale avec le complément suivant : le Conseil constitutionnel donnerait publiquement son avis avant la consultation sur la conformité du projet de loi à la Constitution, aux lois organiques, à nos engagements internationaux et aux grands principes qui fondent nos libertés reconnues par les lois de la République.

Rapports entre le Gouvernement et le Parlement.

Pour que le Parlement exerce la plénitude de ses pouvoirs, il me paraît nécessaire que soient prises, notamment, les dispositions ci-après :

4. Accélérer la procédure législative en autorisant les commissions des assemblées à voter définitivement des textes législatifs, sauf si le Gouvernement ou un certain nombre de membres de la commission (un cinquième par exemple) demandent que le texte soit soumis à l'assemblée plénière.

Paris, Le 30 novembre 1992.

François MITTERRAND

B. RAPPORT AU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

PAR LE COMITÉ CONSULTATIF

(Extraits)

RAPPORT
REMIS LE 15 FEVRIER 1993
AU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE
PAR LE COMITE CONSULTATIF

L'amélioration de la procédure législative est un volet essentiel de la rénovation de la fonction parlementaire.

Les nombreuses propositions qui ont d'assez longue date été faites en la matière n'ont pu, pour la plupart, déboucher en raison de leur nature constitutionnelle.

La révision de la Constitution doit ainsi être l'occasion de prendre en compte les souhaits très convergents de tous ceux qui ont eu l'occasion de se pencher sur la réalité du travail parlementaire.

Le comité n'a pas eu de mal à retenir parmi ces propositions celles qui paraissent utiles, parfois essentielles, pour assurer une meilleure qualité au travail législatif et pour accroître et renforcer l'initiative parlementaire en matière notamment de propositions de lois et de maîtrise des débats.

18. Il paraît tout d'abord nécessaire de mieux équilibrer le volume des sessions parlementaires en prévoyant une session unique d'octobre à juin, à l'intérieur de laquelle seraient répartis les jours de séance dont le maximum pourrait être fixé à cent cinquante. Une telle solution permettrait de mieux organiser le calendrier parlementaire, de limiter les jours de séances aux mardi, mercredi et jeudi, et de souligner que le Parlement siège pendant l'essentiel de l'année.

À titre indicatif, l'Assemblée nationale a siégé, en 1991 (année normale), 123 jours, soit 109 jours en session ordinaire et 14 jours en session extraordinaire.

L'article 28 serait donc ainsi modifié :

« Le Parlement se réunit de plein droit en session ordinaire du premier mardi d'octobre au dernier vendredi de juin, pour une durée qui ne peut excéder cent cinquante jours de séance. Des séances supplémentaires ont lieu de droit à la demande du Gouvernement. »

25. Le comité n'a pas cru devoir retenir la proposition figurant dans la lettre du Président de la République et tendant à ce que la loi puisse, en certains cas, être définitivement votée en commission. Il ne lui a pas paru que l'encouragement à une spécialisation des élus était une bonne chose pour la démocratie ni d'ailleurs que les critères permettant de réserver certains textes à cette procédure simplifiée fussent en eux-mêmes faciles à définir. Par ailleurs, la solution qui consisterait à faire autoriser le renvoi en commission par l'assemblée elle-même ne paraît pas de nature à apporter une véritable simplification du travail législatif. En outre, il existe d'ores et déjà des procédures abrégées qui permettent d'obtenir lorsque nécessaire le même résultat.

Le comité a regardé une telle réforme comme d'autant moins opportune que, si ses propositions sont suivies, le nombre des séances de travail du Parlement sera augmenté et les concurrences dues au cumul des mandats évitées.

37. L'élargissement du champ du référendum

Les modifications proposées sont de deux sortes. La première tend à élargir le champ des matières pouvant faire l'objet d'un référendum.

La seconde tend à soumettre le texte proposé au référendum au contrôle du Conseil constitutionnel, ce qui implique que l'article 11 ne peut être utilisé pour modifier la Constitution.

La troisième est relative au référendum d'origine minoritaire (*infra*, 38).

En ce qui concerne l'élargissement du champ des matières pouvant faire l'objet d'une loi référendaire, la proposition ajoute aux dispositions actuelles de l'alinéa premier « les garanties fondamentales des libertés publiques ».

Le principe de cette addition avait été proposé en 1984 par le Président de la République mais n'avait pas eu de suite au plan parlementaire.

Corrélativement, le texte proposé, tout en maintenant comme objet possible d'une loi référendaire l'autorisation de ratifier un traité qui, « sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions » y ajoute un « traité ayant les mêmes objets » (c'est-à-dire les garanties fondamentales des libertés publiques).

En revanche, pour des raisons évidentes, le texte proposé omet ce qui concerne l'approbation d'un accord de communauté (la Communauté visée par l'actuel article 11 étant celle du titre XII, aujourd'hui disparue).

Au total, la modification proposée tend à permettre de confier aux citoyens le vote de lois intéressant les libertés publiques, ce qui est une double avancée sur le terrain des droits de l'homme et sur celui de la participation des citoyens.

Le contrôle du Conseil constitutionnel fait l'objet d'un alinéa qui serait ajouté au texte de l'article 11.

Ce contrôle serait exercé préventivement, c'est-à-dire au vu du projet de loi ou du traité en cause et avant qu'il ne soit recouru au référendum. Il a deux objets :

Tout d'abord, il permettrait d'éviter que, par le biais de consultations référendaires provoquées dans un moment de trouble ou de violente émotion peu propice à la réflexion, des données institutionnelles fondamentales ou des libertés ou droits essentiels ne soient mis en cause.

Ensuite, un tel contrôle implique nécessairement que le référendum ne peut être utilisé pour une révision de la Constitution.

Mais, pour apprécier à sa juste valeur le texte ainsi proposé, il faut le mettre en rapport avec celui que le comité propose en matière de révision de la Constitution (article 89). Les deux textes sont pour le comité totalement solidaires l'un de l'autre.

On sait en effet que l'article 11 a été utilisé deux fois (en 1962 et en 1969) pour proposer au référendum, sans examen préalable par les assemblées, une révision constitutionnelle. Si le référendum de 1969 a été négatif, celui de 1962 a permis de remettre au suffrage universel direct l'élection du Président de la République. La prohibition de cette pratique

doit donc être mûrement réfléchi et, à vrai dire, ne peut guère se concilier avec le maintien du *statu quo* en ce qui concerne la procédure de révision définie par l'article 89.

L'utilisation de l'article 11 pour une révision de la Constitution était, du point de vue juridique, condamnée par une doctrine dominante mais non unanime. Du point de vue politique quoique de nombreux commentateurs la justifiaient par la difficulté d'accepter la procédure de l'article 89 qui permettait à une seule des assemblées d'interdire durablement et même indéfiniment une révision constitutionnelle recueillant l'adhésion de la majorité des citoyens.

C'est pourquoi, politiquement et, dans un sens, même juridiquement, l'exclusion du référendum sans intervention préalable du Parlement qui résulterait du texte proposé pour l'article 11 est expliquée sinon conditionnée par une révision de l'article 89.

On verra, avec l'examen de la proposition faite par le comité sur cet article, que l'article 89 serait modifié dans le sens d'un rééquilibrage des pouvoirs d'initiative et de décision appartenant, en matière de révision constitutionnelle, au chef de l'État, aux assemblées et à la nation.

38. Le « référendum d'initiative minoritaire » constitue une réforme qui, sous réserve de certaines précautions, élargirait la démocratie.

La difficulté consiste à concilier l'initiative citoyenne qui est la raison d'être d'une telle réforme et les nécessaires garanties dont il convient de l'entourer afin d'éviter les excès de toute nature auxquels pourraient conduire le choix de certains thèmes de société et le débat qui s'ensuivrait.

Le maturité de la démocratie française, les instruments institutionnels dont elle dispose afin de veiller à ce que le droit ne soit pas dévoyé, incitent le comité à proposer les grandes lignes d'une telle réforme qui, complétant l'initiative présidentielle, trouverait à s'appliquer aux mêmes matières, au premier rang desquelles les libertés publiques. Il convient de rappeler que dans la proposition faite (*supra*, 37) l'article 11 ne permet pas une modification de la Constitution.

Pour ne pas déposséder la représentation nationale de son rôle légitime dans le vote de la loi, les parlementaires seraient impliqués dans une telle procédure dès son origine : l'initiative minoritaire combinerait celle des élus de la nation et celle des citoyens eux-mêmes. Par ailleurs le Parlement resterait libre d'adopter le projet avant qu'il soit soumis au référendum. Enfin, le Conseil constitutionnel devrait contrôler la conformité à la Constitution du texte proposé avant l'ouverture à la signature des citoyens.

Il convient de remarquer que la loi référendaire comme toute autre loi a une autorité inférieure à celle des engagements internationaux ; le Conseil constitutionnel devrait donc déclarer comme sans effet une proposition (et d'ailleurs un projet) de loi référendaire contraire à un engagement international et s'opposer à la poursuite de la procédure.

L'article 11 de la Constitution serait, pour inclure les deux réformes proposées ci-dessus (37 et 38), ainsi rédigé :

« Article 11

« I. – Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au *Journal officiel*, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics ou les garanties fondamentales des libertés publiques, ou tendant à autoriser la ratification ou l'approbation d'un engagement international ayant les mêmes objets ou relatif à l'organisation internationale, ou ayant des incidences sur le fonctionnement des institutions.

« Le projet ne peut être soumis au référendum qu'après constatation par le Conseil constitutionnel de sa conformité à la Constitution.

« II. – Un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa du présent article peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales.

« La proposition des parlementaires est transmise au Conseil constitutionnel qui, après déclaration de sa conformité à la Constitution, organise la collecte des pétitions des électeurs et, après vérification de leur nombre et de leur validité, les transmet au Parlement. Si la proposition n'est pas adoptée par le Parlement dans les quatre mois, le Conseil constitutionnel décide de l'organisation d'un référendum.

« III. – Lorsque le référendum a conclu à l'adoption du projet ou de la proposition, le Président de la République promulgue la loi dans les quinze jours qui suivent la proclamation des résultats.

« Une loi organique fixe les règles d'organisation des référendums et les modalités d'application du présent article. »

**C. TABLE DE CONCORDANCE DES DISPOSITIONS DE
LA CONSTITUTION ET DES DISPOSITIONS PROPOSÉES**

(Extraits)

Propositions de modifications de la Constitution

Constitution

Texte en vigueur au 31 décembre 1992

Dispositions proposées

Article 11

Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiée au Journal officiel, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, comportant approbation d'un accord de Communauté ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.

Lorsque le référendum a conclu à l'adoption du projet, le Président de la République le promulgue dans le délai prévu à l'article précédent.

Article 11

(Cf. rapport, Ch.3 B. § 37 et 38.)

I. - Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au Journal officiel, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics ou les garanties fondamentales des libertés publiques, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité ayant les mêmes objets ou relatif à l'organisation internationale, ou ayant des incidences sur le fonctionnement des institutions.

Le projet ne peut être soumis au référendum qu'après constatation par le Conseil constitutionnel de sa conformité à la Constitution.

II. - Un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa du présent article peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales.

La proposition des parlementaires est transmise au Conseil constitutionnel qui, après déclaration de sa conformité à la Constitution, organise la collecte des pétitions des électeurs et, après vérification de leur nombre et de leur validité, les transmet au Parlement. Si la proposition n'est pas adoptée par le Parlement dans les quatre mois, le Conseil constitutionnel décide de l'organisation d'un référendum.

III. - Lorsque le référendum a conclu à l'adoption du projet ou de la proposition, le Président de la République promulgue la loi dans les quinze jours qui suivent la proclamation des résultats.

Une loi organique fixe les règles d'organisation des référendums et les modalités d'application du présent article.

Article 28

Le Parlement se réunit de plein droit en deux sessions ordinaires par an.

(L. const. n° 63-1327 du 30 décembre 1963)
« La première session s'ouvre le 2 octobre, sa durée est de quatre-vingt jours. » « La seconde session s'ouvre le 2 avril, sa durée ne peut excéder quatre-vingt dix jours. » « Si le 2 octobre ou le 2 avril est un jour férié, l'ouverture de la session a lieu le premier jour ouvrable qui suit. »

Article 28

(Cf. rapport, Ch.2 A.c., §18.)

Le Parlement se réunit de plein droit en session ordinaire du premier mardi d'octobre au dernier vendredi de juin, pour une durée qui ne peut excéder cent cinquante jours de séance. Des séances supplémentaires ont lieu de droit à la demande du Gouvernement.

III.

DOCUMENTS DE LÉGISLATION COMPARÉE

A. LE RÉFÉRENDUM

SÉNAT

SERVICE
DES
AFFAIRES EUROPEENNES

Division des Etudes
de législation comparée

Le 22 juin 1995

LE REFERENDUM

Sommaire

	Pages
NOTE DE SYNTHÈSE	1
LES DISPOSITIONS NATIONALES	
- Allemagne	7
- Danemark	9
- Espagne	13
- Grèce	15
- Irlande	17
- Italie	19
- Portugal	23
- Royaume-Uni	25
- Suisse	27
- Etats-Unis	33
ANNEXE	37
LISTE DES TEXTES ANALYSES	39

SÉNAT

SERVICE
DES
AFFAIRES EUROPÉENNES

Division des Etudes
de législation comparée

LE REFERENDUM

La présente étude analyse les dispositions constitutionnelles et législatives qui régissent le référendum dans quelques pays européens (Allemagne, Danemark, Espagne, Grèce, Irlande, Italie, Portugal et Suisse), et aux Etats-Unis. Elle prend également en compte l'utilisation qui en a été faite au cours des dernières années dans ces 9 pays ainsi qu'au Royaume-Uni.

En effet, l'examen de la pratique référendaire se révèle d'autant plus nécessaire que l'absence de dispositions constitutionnelles sur le référendum n'empêche pas l'organisation de telles consultations : le Royaume-Uni en a fourni plusieurs exemples au cours des vingt dernières années.

Pour l'Allemagne et la Suisse, on a seulement étudié les dispositions fédérales bien que les constitutions de la plupart des *Länder* allemands et de tous les cantons suisses prévoient le recours au référendum.

En revanche, si les Etats-Unis ignorent le référendum à l'échelon fédéral, les différents Etats, au premier rang desquels la Californie, l'utilisent de plus en plus. En l'absence de dispositions fédérales sur le référendum, on a donc choisi de présenter une synthèse des différentes dispositions étatiques.

Tous les types de référendums ont été analysés :

- les référendums de consultation, qui juridiquement n'ont pas de valeur contraignante;
- les référendums de décision, normatifs ou abrogatifs, selon qu'ils permettent l'entrée en vigueur d'un texte ou l'abrogation totale ou partielle de dispositions pré-existantes.

Parmi les référendums de décision, il faut distinguer, en fonction de leur objet, les référendums constitutionnels des référendums législatifs.

Par ailleurs, l'initiative, qui permet au peuple lui-même de déclencher la procédure d'adoption de nouvelles normes ou de modifier et d'abroger des normes pré-existantes, n'a été prise en compte que dans la mesure où elle donne lieu à un référendum.

On constate que :

- le référendum constitutionnel, obligatoire ou facultatif, existe dans tous les pays étudiés sauf en Allemagne, en Grèce et au Portugal ;

- dans les pays européens, le référendum législatif est essentiellement conçu comme un droit de veto sur les actes votés par le Parlement, le champ des autres référendums étant très limité ;

- le référendum consultatif, prévu par les seules constitutions espagnole et grecque, est parfois utilisé dans d'autres pays.

I - LE REFERENDUM CONSTITUTIONNEL

1) Le référendum constitutionnel n'est prévu ni par la Loi fondamentale allemande ni par les constitutions grecque et portugaise.

Au Portugal, les modifications constitutionnelles sont même exclues explicitement du champ du référendum.

2) Le référendum est obligatoire pour toutes les révisions constitutionnelles au Danemark, en Irlande, en Suisse et dans les Etats américains.

Aux Etats-Unis, cette obligation vaut dans tous les Etats sauf au Delaware, seul Etat qui ignore tout type de référendum.

En Suisse, l'obligation du référendum s'impose notamment pour les initiatives populaires tendant à modifier la constitution. Comme par ailleurs l'initiative populaire ne peut porter sur des projets de loi ordinaire au niveau fédéral, ceci conduit à la multiplication des initiatives constitutionnelles sur les sujets les plus variés.

3) En Espagne, le référendum constitutionnel n'est obligatoire que pour certaines révisions constitutionnelles.

Les seules modifications constitutionnelles qui doivent être soumises à référendum sont les révisions intégrales et celles qui sont considérées comme « fondamentales » parce

qu'elles portent sur les droits et principes fondamentaux, les libertés publiques ou concernent la Couronne.

Les autres révisions constitutionnelles partielles ne sont soumises à référendum que si **un dixième des membres de l'une des deux Chambres** le demande.

4) En Italie, le référendum constitutionnel est facultatif.

La demande doit être faite par un cinquième des membres d'une Chambre, 500 000 électeurs ou 5 conseils régionaux.

En outre, cette possibilité est limitée **aux seuls cas où la révision n'a pas obtenu la majorité des deux tiers** des membres de chaque Assemblée lors de la deuxième délibération.

II - LE REFERENDUM LEGISLATIF

1) Toutes les formes de référendum législatif existent dans les différents Etats américains.

Selon les cas, le référendum législatif est obligatoire ou facultatif, son champ est circonscrit ou non. Le référendum est abrogatif ou normatif. Il est organisé à la demande du Parlement ou à la suite d'une initiative populaire.

2) Dans les pays européens, le référendum législatif constitue essentiellement une possibilité de veto à l'encontre des actes votés par le Parlement.

a) Au Danemark, en Irlande et en Suisse, le référendum législatif peut empêcher l'entrée en vigueur de projets récemment votés par le Parlement.

Au Danemark, il s'agit d'une prérogative de la minorité parlementaire puisqu'un tiers des membres du Folketing peut demander que tout texte de loi soit, dans les trois jours qui suivent son adoption, soumis à référendum. Depuis 1953, cette possibilité, dont sont exclus certains projets de loi parmi lesquels les projets budgétaires et fiscaux, n'a été utilisée que deux fois.

En Irlande, la majorité des membres du Sénat et le tiers de ceux de la Chambre des députés peuvent demander au Président de la République de refuser de promulguer un projet de loi qui vient d'être adopté par le Parlement, aussi longtemps que les électeurs ne l'ont pas approuvé par référendum. Cette faculté, qui n'est utilisable que si le projet contient une « *proposition d'importance nationale* » n'a jamais été mise en pratique.

En Suisse, toute loi fédérale et tout arrêté fédéral de portée générale peuvent, dans les trois mois suivant leur publication, faire l'objet d'une demande de référendum émanant de 50 000 citoyens ou de 8 cantons. Le texte incriminé n'entre en vigueur que si le

référendum lui est favorable, c'est-à-dire s'il obtient la double majorité des électeurs et des cantons. Cette possibilité est très largement utilisée par les électeurs, notamment en matière fiscale et budgétaire. Ainsi, l'introduction de la T.V.A. a été approuvée par référendum en 1993 après avoir été repoussée trois fois par référendum également.

Les traités les plus importants, mais qui cependant ne contiennent pas d'abandon de souveraineté, peuvent, selon la même procédure, faire l'objet d'une demande de référendum.

b) Le référendum abrogatif italien permet au cinquième des membres d'une Chambre, à 500 000 électeurs ou à 5 conseils régionaux, de demander l'abrogation, totale ou partielle, d'une loi ou d'un acte ayant valeur législative.

Les lois budgétaires et fiscales, ainsi que les lois de ratification des traités internationaux ne peuvent pas faire l'objet d'un tel référendum.

Le référendum abrogatif a été employé à de nombreuses reprises depuis la publication de la loi du 25 mai 1970 qui fixe la procédure applicable pour tous les référendums prévus par la Constitution. Depuis 1987, la plupart des initiatives proviennent, non plus de l'opposition mais d'une partie de la majorité, désireuse de réformer les institutions. Ainsi, le référendum sur l'élection des sénateurs d'avril 1993 a permis de rejeter la représentation proportionnelle, jugée responsable du mauvais fonctionnement du régime.

c) Le champ des autres référendums législatifs est très circonscrit.

- **Le référendum obligatoire concerne essentiellement les relations internationales.**

Ainsi, au Danemark, les projets de loi autorisant la délégation de pouvoirs à des autorités supranationales sont obligatoirement soumis à référendum s'ils n'obtiennent pas la majorité des 5/6 au Folketing.

En Suisse, l'adhésion à des organes de sécurité collective ou à des communautés supranationales fait obligatoirement l'objet d'un référendum.

A l'opposé, la Constitution portugaise exclut du champ du référendum les projets de loi approuvant des conventions internationales et des traités concernant la participation à des organisations internationales.

- Indépendamment du domaine des relations internationales, des référendums sont obligatoirement organisés :

- au Danemark, pour modifier l'âge de la majorité électorale,

- en Allemagne, pour la réorganisation du territoire fédéral ; en Espagne pour l'approbation et la modification des statuts des communautés autonomes ; en Italie pour la fusion ou la création de régions. Dans ces trois pays, seules les populations concernées participent au référendum.

- Seules les constitutions grecque et portugaise prévoient l'organisation facultative du référendum législatif à l'image de l'article 11 de la Constitution française.

En Grèce, le champ du référendum législatif est limité aux questions sociales importantes, la proposition et la décision de recourir au référendum appartenant à la Chambre des députés.

La révision constitutionnelle portugaise de 1989 a introduit le référendum législatif sur « *d'importantes questions d'intérêt national* », tout en excluant du champ du référendum les matières exclusivement réservées au Parlement, parmi lesquelles les questions budgétaires, fiscales et financières. Si la décision de recourir au référendum appartient au Président de la République, l'initiative en revient au Parlement ou au gouvernement.

III - LE REFERENDUM CONSULTATIF

1) Il est explicitement prévu par les constitutions espagnole et grecque.

La constitution espagnole prévoit de soumettre à référendum les « *décisions politiques d'une importance particulière* », sur proposition émanant du premier ministre après accord du Congrès des députés à la majorité absolue.

La constitution grecque autorise le Président de la République, sur initiative du Conseil des ministres approuvée par la majorité absolue des membres de la Chambre des députés, à recourir au référendum sur « *les questions internationales graves* ».

En Espagne, un seul référendum consultatif a eu lieu depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution : en 1986 sur l'adhésion à l'OTAN. En Grèce, cette possibilité n'a pas encore été utilisée.

2) Le référendum consultatif peut être mis en oeuvre indépendamment de toute disposition explicite.

Le Parlement peut, par une loi spéciale, décider de consulter le peuple sur un point qu'il juge essentiel. Au cours des dernières années, cette possibilité a été utilisée :

- au Royaume-Uni, en 1975, pour le maintien dans la C.E.E. ;
- au Danemark, en 1986, pour l'approbation de l'Acte unique européen ;
- en Italie, en 1989, sur l'attribution de pouvoirs constituants au Parlement européen.

LE REFERENDUM

ALLEMAGNE

I - LES DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES ET LEGISLATIVES

Les constitutions de la plupart des « anciens » *Länder* prévoient l'organisation de référendums. Ainsi, en Bavière, la constitution prévoit le référendum constitutionnel et le référendum abrogatif à la demande d'un dixième du corps électoral.

Cependant, seules les dispositions fédérales sont examinées ici.

Le champ du référendum	La procédure
<p>L'article 29 de la Loi fondamentale exige un référendum pour la réorganisation du territoire fédéral : « <i>Les mesures de restructuration du territoire fédéral sont prises en vertu d'une loi fédérale qui demande à être confirmée par référendum. Les Länder concernés doivent être consultés.</i> ».</p>	<p>Après adoption d'une loi fédérale selon la procédure de droit commun, les habitants des <i>Länder</i> concernés sont consultés par référendum.</p>

La commission mixte, composée de membres du Bundestag et de membres du Bundesrat, et chargée de proposer des modifications de la Loi fondamentale après la réunification, a rejeté en 1993 l'introduction de toute nouvelle forme de référendum. Les partis d'opposition et quelques associations réclamaient en effet l'introduction d'éléments de démocratie directe parmi lesquels le référendum constitutionnel.

Cependant, le traité d'unification signé entre la R.F.A. et la R.D.A. pose le principe de l'adoption par référendum de la Constitution destinée à remplacer la Loi fondamentale dont la validité demeure provisoire.

II - LA PRATIQUE

Aucun référendum n'a encore eu lieu en application de l'article 29 de la Loi fondamentale.

La procédure de fusion des *Länder* de Berlin et du Brandebourg, même si elle est approuvée le 22 juin par les *Landtage* des deux *Länder*, ne conduira pas à l'organisation d'une consultation dans le cadre de l'article 29. En effet, l'article 118a de la Loi fondamentale, introduit en 1994, énonce : « *Par dérogation aux dispositions de l'article 29, la restructuration dans le territoire comprenant les Länder de Berlin et Brandebourg peut être opérée par accord des deux Länder avec participation de leurs électeurs* ». Le référendum qui pourrait alors être organisé sera facultatif.

LE REFERENDUM

DANEMARK

I - LES DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES ET LEGISLATIVES

Le champ du référendum	La procédure
<p>L'article 42 de la Constitution permet d'organiser un référendum sur tout texte de loi adopté par le Parlement.</p> <p>Cette possibilité est exclue pour les projets de loi de finances, les projets de loi autorisant l'émission d'emprunts d'Etat, les projets de loi relatifs à la nationalité, à la détermination de rémunérations ou de pensions de retraite et aux expropriations, les projets de loi portant sur la liste civile du Roi et des membres de sa famille, ainsi que les projets de loi de ratification d'engagements internationaux.</p> <p>Ces derniers projets de loi peuvent toutefois être soumis au référendum si une loi l'autorise expressément.</p>	<p>Le tiers des membres du Folketing peut demander au président, dans les trois jours suivant le vote, que le texte soit soumis à un référendum.</p> <p>Pour que le texte du Folketing soit rejeté par le corps électoral, il faut que la majorité des votants, représentant au moins 30 % des électeurs inscrits, votent contre.</p>
<p>L'article 20 de la Constitution prévoit l'adoption des projets de loi autorisant la délégation de pouvoirs à des autorités supranationales à la majorité des 5/6 des membres du Folketing.</p> <p>Si cette majorité n'est pas obtenue et que le Gouvernement maintient le projet de loi, celui-ci doit être soumis au référendum.</p>	<p>Les règles de majorité de l'article 42 s'appliquent.</p>

Le champ du référendum	La procédure
<p>L'article 29-2 de la Constitution stipule : <i>« L'âge requis pour l'exercice du droit de vote est celui qui aura obtenu la majorité des voix à un référendum organisé aux termes de la loi du 25 mars 1953. L'âge électoral pourra en tout temps être modifié par une loi. Un tel projet de loi, voté par le Folketing, ne pourra être sanctionné par le Roi que lorsque la disposition portant modification de l'âge requis pour l'exercice du droit de vote aura été soumise, conformément aux règles prévues à l'article 42, paragraphe 5, à un référendum et que celui-ci n'aura pas eu pour résultat le rejet de cette disposition. ».</i></p>	<p>Le référendum est obligatoire. Les règles de majorité de l'article 42 s'appliquent.</p>
<p>L'article 88 de la Constitution prévoit que toute révision constitutionnelle est soumise à référendum.</p>	<p>Le référendum est obligatoire. Après l'adoption d'un projet de loi constitutionnelle, le Folketing est automatiquement dissous. Si le nouveau Folketing adopte le projet de loi constitutionnelle dans les mêmes termes que l'assemblée précédente, la révision constitutionnelle est soumise à référendum. Elle doit recueillir la majorité des suffrages et les votants doivent représenter au moins 40 % des électeurs inscrits.</p>

Par ailleurs, sans que la Constitution le prévoit, le Folketing peut à tout moment décider l'organisation d'un **référendum consultatif**. Le résultat d'une telle consultation ne lie pas le Parlement.

II - LA PRATIQUE

Depuis le 5 juin 1953, date d'entrée en vigueur de l'actuelle Constitution, 9 référendums ont été organisés :

Date	Sujet	Type de référendum	Résultat
30 mai 1961	Abaissement de la majorité électorale de 23 à 21 ans	article 29-2	Adoption
25 juin 1963	4 projets de loi visant différentes limitations de la propriété immobilière	article 42	Rejet
24 juin 1969	Abaissement de la majorité électorale de 21 à 18 ans	article 29-2	Rejet
21 septembre 1971	Abaissement de la majorité électorale de 21 à 20 ans	article 29-2	Adoption
2 octobre 1972	Entrée dans la C.E.E.	article 20	Adoption
19 septembre 1978	Abaissement de la majorité électorale de 20 à 18 ans	article 29-2	Adoption
27 février 1986	Approbation de l'Acte unique européen	référendum consultatif	Adoption
2 juin 1992	Adhésion au Traité de Maastricht	article 20	Rejet
18 mai 1993	Adhésion au Traité de Maastricht complété par les conclusions du Conseil européen d'Edimbourg	article 42 La volonté d'une consultation référendaire et la certitude de réunir une majorité des 5/6 des membres du Folketing empêchaient l'utilisation de l'article 20 et obligeaient donc à recourir à l'article 42.	Adoption

LE REFERENDUM

ESPAGNE

I - LES DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES ET LEGISLATIVES

Le champ du référendum	La procédure
<p>L'article 92 de la Constitution prévoit que <i>« les décisions politiques d'une importance particulière pourront être soumises à tous les citoyens par la voie d'un référendum consultatif »</i>.</p>	<p>La proposition de référendum émise par le premier ministre doit être approuvée par le Congrès des députés.</p> <p>La loi organique sur le référendum (document n° 1) précise que le Congrès des députés doit se prononcer à la majorité absolue sur la proposition de référendum et que le texte qu'il approuve doit être le même que celui qui est soumis au référendum.</p>
<p>Les articles 151 et 152 de la Constitution imposent l'organisation de référendums pour l'approbation et la modification des statuts des Communautés autonomes.</p>	<p>Le référendum, obligatoire, n'a lieu qu' dans la communauté concernée.</p>
<p>L'article 167-3 de la Constitution prévoit le recours facultatif au référendum dans les cas de révision partielle de la Constitution après que la modification a été adoptée par les deux chambres.</p>	<p>L'initiative appartient à 1/10 des membres de l'une des deux chambres.</p>
<p>L'article 168-3 de la Constitution impose l'organisation d'un référendum dans les cas de révision constitutionnelle totale, ou partielle mais fondamentale.</p> <p>Est considérée comme fondamentale une révision portant sur le titre préliminaire, sur les droits fondamentaux, les libertés publiques ou sur les dispositions relatives à la Couronne.</p>	<p>Après l'approbation du projet de loi par la majorité des 2/3 de chacune des deux chambres, celles-ci sont dissoutes. Si les chambres nouvellement élues approuvent le projet de la révision à une majorité des 2/3, la révision est ensuite soumise à référendum.</p>

II - LA PRATIQUE

Depuis le 27 décembre 1978, date d'entrée en vigueur de l'actuelle constitution, en dehors des référendums d'approbation des statuts des communautés autonomes, un seul référendum a eu lieu.

Il s'agissait du référendum du 12 mars 1986 sur l'adhésion de l'Espagne à l'OTAN, organisé sur la base de l'article 92 de la Constitution.

LE REFERENDUM

GRECE

I - LES DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES ET LEGISLATIVES

Le champ du référendum	La procédure
<p>L'article 44-2 de la Constitution autorise le Président de la République à décréter le recours au référendum « <i>sur les questions nationales graves</i> ».</p>	<p>L'initiative appartient au Conseil des ministres.</p> <p>Elle doit être approuvée par la majorité absolue des membres de la Chambre des députés.</p>
<p>La révision constitutionnelle de 1986 a introduit le référendum législatif sur des questions sociales importantes.</p> <p>Le même article 44-2 de la Constitution énonce en effet : « <i>Le recours au référendum est aussi proclamé par décret du Président de la République sur des projets de loi votés réglant un problème social important, à l'exception des questions budgétaires (...)</i> ».</p>	<p>La décision de recourir au référendum appartient à la Chambre des députés : elle doit être prise à la majorité des 3/5 sur proposition des 2/5 des membres.</p> <p>Il n'est pas possible de présenter plus de deux propositions de référendum législatif au cours d'une même législature.</p>

II - LA PRATIQUE

Aucun référendum n'a eu lieu depuis l'entrée en vigueur de la Constitution de 1975. Le premier Ministre, M. PAPANDREOU, avait, en mai 1987, à l'occasion du vote de confiance du Parlement, évoqué l'éventualité d'un référendum sur les bases militaires américaines.

LE REFERENDUM

IRLANDE

I - LES DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES ET LEGISLATIVES

Le champ du référendum	La procédure
<p>L'article 27 de la Constitution permet à la majorité des membres du Sénat et au tiers de ceux de la Chambre des députés de démander au Président de la République de refuser de promulguer un projet de loi adopté par les deux chambres si « <i>le projet de loi contient une proposition d'importance nationale telle que la volonté du peuple à son sujet devrait être consultée</i> ».</p>	<p>La demande doit être présentée dans les 4 jours qui suivent l'adoption du projet.</p> <p>Si le Président de la République décide que l'importance du projet justifie une consultation populaire, il surseoit à la promulgation jusqu'à ce que les électeurs l'aient approuvé par référendum dans un délai de 18 mois, ou qu'après la dissolution de la Chambre des députés, la nouvelle Chambre l'ait adopté.</p> <p>En vertu de l'article 47 de la Constitution, la proposition soumise au référendum est considérée comme rejetée si la majorité des électeurs représentant au moins un tiers des inscrits s'est prononcée contre.</p> <p>Si le Président de la République décide que le projet de loi ne contient aucune « <i>proposition d'importance nationale</i> » nécessitant le recours au référendum, il le signe après en avoir informé les Présidents des deux Chambres.</p>
<p>L'article 46 de la Constitution exige que toute révision constitutionnelle fasse l'objet d'un référendum.</p>	<p>Après avoir été adoptés par les deux Chambres, les projets de loi constitutionnelle sont soumis au peuple qui doit les adopter à la majorité.</p>

II - LA PRATIQUE

Depuis 1970, 11 référendums ont été organisés. Tous l'ont été sur la base de l'article 46 de la Constitution, l'article 27 n'ayant jamais été utilisé.

Date du référendum	Sujet	Résultat
10 mai 1972	Adhésion à la C.E.E. et modification de l'article 15 de la Constitution pour que la législation communautaire puisse s'appliquer	Adoption
7 décembre 1972	Abaissement de la majorité électorale à 18 ans	Adoption
7 décembre 1972	Place de l'église catholique dans l'Etat	Adoption
5 juillet 1979	Droits des parents adoptifs	Adoption
5 juillet 1979	Représentation des universités au Sénat	Adoption
7 septembre 1983	Droit à la vie de l'enfant « à naître »	Adoption
14 juin 1984	Octroi du droit de vote aux Britanniques résidant en Irlande	Adoption
26 juin 1986	Légalisation du divorce	Rejet
26 mai 1987	Ratification de l'Acte unique européen	Adoption
18 juin 1992	Ratification du traité de Maastricht	Adoption
25 novembre 1992	Légalisation partielle de l'avortement	Rejet

LE REFERENDUM

ITALIE

I - LES DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES ET LEGISLATIVES

Le champ du référendum	La procédure
<p>L'article 75 de la Constitution prévoit le référendum abrogatif des lois et des actes ayant valeur de loi. L'abrogation demandée peut être totale ou partielle.</p> <p>Le référendum abrogatif ne peut pas avoir pour objet les lois fiscales ou budgétaires, les lois d'amnistie ou de remise de peine ainsi que les lois de ratification des traités internationaux.</p>	<p>La demande de référendum doit être faite par un cinquième des membres d'une Chambre, 500 000 électeurs ou 5 conseils régionaux.</p> <p>La loi n° 352 du 25 mai 1970 (document n° 2), qui organise notamment le référendum abrogatif, a établi une procédure longue et complexe.</p> <p>Elle a notamment instauré un double contrôle juridictionnel : le Bureau central pour le référendum, composé de tous les présidents de la Cour de cassation vérifie la conformité des demandes de référendum à la loi, et la Cour constitutionnelle leur recevabilité par rapport à la Constitution, en particulier par rapport à l'article 75-2 qui limite l'objet du référendum abrogatif.</p> <p>Aucun référendum ne peut être organisé ni dans les six premiers mois de la législature, ni dans les douze derniers.</p> <p>L'abrogation est effective si la majorité des électeurs se prononce en sa faveur et si la participation électorale atteint 50 %.</p>
<p>Les lois constitutionnelles peuvent, aux termes de l'article 138 de la Constitution, faire l'objet d'un référendum.</p>	<p>La demande de référendum émane d'un cinquième des membres d'une Chambre, de 500 000 électeurs ou de 5 conseils régionaux, mais l'article 138-3 de la Constitution restreint la possibilité de référendum constitutionnel au cas où, lors de la deuxième délibération, la révision n'a pas obtenu la majorité des 2/3 des membres de chaque assemblée.</p>
<p>L'article 132 de la Constitution exige l'organisation d'un référendum pour la fusion de régions ou la création de nouvelles régions.</p>	<p>Le référendum est obligatoire. Il n'a lieu que dans les régions concernées.</p>

II - LA PRATIQUE

Aucun référendum constitutionnel n'a été organisé depuis l'entrée en vigueur de l'actuelle Constitution.

En revanche, depuis l'adoption de la loi n° 352 du 25 mai 1970, de nombreux référendums abrogatifs ont eu lieu :

Date	Sujet	Pourcentage des voix favorables à l'abrogation
12 mai 1974	Divorce	40,7 %
11 juin 1978	Protection de l'ordre public Financement des partis politiques	23,5 % 43,6 %
17 mai 1981	Loi « Cossiga » anti-terroriste Articles 17 et 22 du code pénal sur la prison à vie Port d'armes Interruption volontaire de grossesse (demande de la démocratie chrétienne et du M.S.I.) Même loi (demande du parti radical)	14,9 % 22,6 % 14,1 % 32,0 % 11,6 %
9 juin 1985	Echelle mobile des salaires	45,7 %
8 novembre 1987	Responsabilité civile des juges Responsabilité pénale des ministres Localisation des centrales nucléaires Subventions pour centrales nucléaires Projets nucléaires à l'étranger	80,2 % 85,0 % 80,6 % 79,7 % 71,9 %
3 juin 1990 (1)	Chasse Chasse et propriété privée Emploi des pesticides	92,2 % 92,3 % 93,5 %

(1) Faute des 50 % de votants nécessaires, ces référendums n'abrogèrent aucune loi.

Date	Sujet	Pourcentage des voix favorables à l'abrogation
9 juin 1991	Préférences électorales (élection des députés)	95,6 %
18 avril 1993	Election des sénateurs	82,7 %
	Financement des partis	90,3 %
	Ministère des participations	90,1 %
	Ministère du tourisme	82,2 %
	Ministère de l'agriculture	70,1 %
	Nominations dans les Caisses d'épargne	89,8 %
	Contrôle de l'environnement	82,5 %
	Loi anti-drogue	55,3 %
11 juin 1995	Prélèvement automatique des cotisations syndicales	56,2 %
	Elections municipales à 2 tours dans les communes de plus de 15 000 habitants	49,4 %
	Organisations syndicales représentatives dans la fonction publique	64,7 %
	Constitution d'une représentation syndicale dans l'entreprise (suppression des critères actuels)	49,97 %
	Constitution d'une représentation syndicale dans l'entreprise (assouplissement des critères actuels)	62,1 %
	Horaires des magasins	37,5 %
	Licences de commerce	35,6 %
	Assignation à résidence des mafieux	63,7 %
	Loi Mammi qui autorise une personne privée à posséder trois chaînes de télévision	43,0 %
	Possession exclusive par l'Etat des actions de la RAI	54,9 %
	Spots publicitaires au milieu des films	44,3 %
	Possibilités pour les intermédiaires publicitaires de travailler avec plus de deux chaînes nationales	43,6 %

Jusqu'en 1987, aucun de ces référendums, le plus souvent proposés par l'opposition, n'a abouti à l'abrogation d'une loi votée par le Parlement. **Depuis 1987, la plupart des initiatives sont venues du courant de la majorité désireux de réformer le système politique.** Jusqu'aux 12 référendums de juin 1995, toutes les abrogations proposées ont été acceptées à de fortes majorités par le peuple italien, le seul échec à l'abrogation (le 3 juin 1990) ayant résulté de l'insuffisance du nombre de suffrages exprimés. Les résultats du 11 juin 1995 contrastent par rapport à ceux des dernières années.

*

* *

Par ailleurs, le 18 juin 1989, le même jour que les élections européennes, un référendum a eu lieu sur l'attribution de pouvoirs constituants au Parlement européen. Un tel référendum n'étant pas prévu par la Constitution, le Parlement a adopté une loi constitutionnelle permettant le recours à cet instrument dans ce cas particulier.

LE REFERENDUM

PORTUGAL

Avant la révision constitutionnelle de 1989, la Constitution ne contenait aucune disposition sur le référendum.

I - LES DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES ET LEGISLATIVES

Le champ du référendum	La procédure
<p>L'article 118 de la Constitution prévoit l'organisation du référendum sur « <i>d'importantes questions d'intérêt national relevant de la compétence de l'Assemblée de la République ou du gouvernement ou concernant l'approbation d'une convention internationale ou d'un acte législatif.</i> »</p> <p>L'objet du référendum est très limité : en sont exclues les modifications de la Constitution, les matières que les articles 164 à 167 de la Constitution réservent exclusivement à l'Assemblée de la République parmi lesquelles l'approbation des « <i>conventions internationales (...) et des traités concernant la participation du Portugal à des organisations internationales</i> », ainsi que les questions budgétaires, fiscales et financières.</p>	<p>L'initiative du référendum appartient aux députés et au gouvernement. La décision de recourir au référendum est prise par le Président de la République.</p> <p>Si le Président de la République rejette une proposition de référendum, celle-ci ne peut pas être présentée une seconde fois au cours de la même session, à moins que le gouvernement n'ait changé ou qu'il n'y ait eu des élections législatives entre-temps.</p>

II - LA PRATIQUE

Aucun référendum n'a eu lieu depuis l'entrée en vigueur de la Constitution du 2 avril 1976. La dernière consultation de ce type remonte à 1933 pour l'approbation de la Constitution.

La ratification du traité de Maastricht par référendum avait été évoquée, mais le gouvernement a mis en avant les dispositions constitutionnelles réservant certaines compétences à l'Assemblée de la République pour écarter tout recours au référendum.

LE REFERENDUM

ROYAUME-UNI

L'institution du référendum a longtemps été controversée et considérée comme « inconstitutionnelle » car contraire au principe de la **souveraineté du Parlement**.

En l'absence de constitution écrite, **chaque référendum doit être autorisé par une loi spécifique**. En principe, le Parlement peut donc décider d'organiser un référendum sur tout sujet de son choix et en régler la procédure.

Un seul référendum national a eu lieu : le **5 juin 1975**, la population a été consultée sur le **maintien du Royaume-Uni dans la Communauté européenne**. Il s'agissait d'un référendum consultatif.

Trois référendums de portée régionale ont été organisés dans les années 1970 :

- le 8 mars 1973 en Irlande du Nord pour demander aux électeurs de la province s'ils souhaitaient continuer à appartenir au Royaume-Uni ;

- le 1er mars 1979, l'un en Ecosse, l'autre au Pays de Galles, sur l'institution d'assemblées directement élues dans ces deux régions.

En septembre 1994, le Gouvernement a annoncé que tout accord négocié entre les parties sur le statut de l'Ulster devrait faire l'objet d'un référendum.

LE REFERENDUM

SUISSE

I - LES DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES ET LEGISLATIVES

L'institution du référendum existe aux niveaux fédéral, cantonal et communal. Les seules dispositions fédérales sont examinées ici.

Le champ du référendum	La procédure
<p>L'article 89-2 de la Constitution fédérale permet d'organiser un référendum sur toute loi fédérale ou tout arrêté fédéral (1) de portée générale.</p> <p>De la même façon, peuvent être soumis à référendum, aux termes de l'article 89-3 de la Constitution fédérale, les « traités internationaux qui :</p> <p>a) <i>sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables ;</i></p> <p>b) <i>prévoient l'adhésion à une organisation internationale ;</i></p> <p>c) <i>entraînent une modification multilatérale du droit. »</i></p> <p>Une loi spécifique peut soumettre à référendum d'autres traités.</p>	<p>La demande doit être faite dans les 90 jours suivant la publication de l'acte par 50 000 citoyens ou par 8 cantons. Jusqu'à maintenant, la seconde possibilité n'a pas été utilisée car la première est plus facile à mettre en oeuvre.</p> <p>Le référendum a un effet suspensif : le texte qui y est soumis n'entre en vigueur que s'il obtient la double majorité des électeurs et des cantons.</p> <p>L'effet suspensif du référendum rend indispensable le mécanisme de l'urgence : un arrêté fédéral de portée générale « dont l'entrée en vigueur ne souffre aucun retard » peut entrer en vigueur immédiatement si la majorité des membres de chacune des deux Chambres le décide. Dans ce cas, le référendum doit être organisé dans l'année qui suit la publication, faute de quoi l'arrêté perd sa validité.</p> <p>Le peuple est consulté sur le texte et non pas, comme en Italie, sur son abrogation.</p>

(1) La loi se définit comme la règle de droit de durée illimitée alors que l'arrêté de portée générale est de durée limitée. Les deux actes émanent du Parlement. Les autres actes pris par le Parlement (arrêtés simples et ordonnances) ne sont pas justiciables du référendum.

Le champ du référendum	La procédure
<p>L'article 89 bis de la Constitution fédérale impose l'organisation d'un référendum pour valider « <i>les arrêtés fédéraux mis en vigueur d'urgence qui dérogent à la Constitution.</i> »</p>	<p>Le référendum est obligatoire. Il doit être organisé dans le délai d'un an. Le texte est validé s'il obtient la double majorité des électeurs et des cantons.</p>
<p>L'article 89-5 de la Constitution impose également le référendum pour « <i>l'adhésion à des organes de sécurité collective ou à des communautés supranationales</i> ».</p>	<p>Le référendum est obligatoire. La double majorité des électeurs et des cantons est nécessaire.</p>
<p>Toute révision de la Constitution, partielle ou totale, d'initiative parlementaire ou populaire, est aux termes des articles 120 à 123 de la Constitution fédérale, soumise à référendum.</p>	<p>La loi sur les droits politiques (document n° 3) précise les conditions de recevabilité des initiatives populaires de révision constitutionnelle ainsi que les délais dans lesquels l'Assemblée fédérale doit se prononcer.</p> <p>1) La révision totale</p> <p>Avant le référendum sur la révision, il y a lieu d'organiser un référendum sur le principe de la révision si la demande de modification constitutionnelle émane de 100 000 citoyens, ou si une des deux Chambres n'est pas d'accord avec la proposition de révision émise par l'autre. Si la majorité des électeurs se prononce pour une telle révision, les deux Conseils sont dissous et les Conseils nouvellement élus élaborent le projet de révision.</p> <p>2) La révision partielle (voir annexe, p 37)</p> <p>La demande populaire (100 000 signatures) de révision partielle peut également donner lieu à un référendum de principe si elle est rédigée « <i>en termes généraux</i> » et que l'Assemblée fédérale ne l'approuve pas.</p> <p>En effet, lorsque l'Assemblée fédérale est d'accord, elle élabore un projet de révision correspondant à l'initiative et le référendum a lieu sur ce projet.</p>

Le champ du référendum	La procédure
	<p>De même, lorsque la demande de révision prend la forme d'un « <i>projet rédigé de toutes pièces</i> », même si l'Assemblée ne l'approuve pas et rédige une contre-proposition, il n'y a qu'un référendum. Il porte sur le projet émanant de l'initiative populaire, ainsi que, le cas échéant, sur la contre-proposition de l'Assemblée.</p> <p>La révision totale ou partielle est considérée comme effective si elle est acceptée par la majorité des électeurs. La double majorité (électeurs et cantons) n'est pas nécessaire.</p>

Le champ du référendum est nettement plus étendu dans les cantons. En effet, non seulement tous les cantons connaissent le référendum constitutionnel obligatoire, mais le référendum législatif est beaucoup plus important qu'au niveau fédéral. Toutes les constitutions cantonales prévoient le référendum législatif sous forme facultative ou obligatoire ou sous une forme mixte. Toutes les constitutions cantonales ont également introduit le référendum financier en vertu duquel les dépenses dépassant un certain montant ainsi que les nouveaux impôts sont soumis à référendum, facultatif ou obligatoire selon les cantons. Par ailleurs, l'initiative populaire, limitée au domaine constitutionnel par la Constitution fédérale s'applique à toutes les lois au niveau cantonal.

II - LA PRATIQUE

La plupart des référendums sont organisés à l'initiative des citoyens : soit en application de l'article 89-2 de la Constitution, pour sanctionner une loi déjà votée par le Parlement, soit en application de l'article 121 de la Constitution dans le cadre de la révision constitutionnelle. Dans ce second cas, l'initiative populaire est rarement approuvée.

Depuis 1991, seuls deux référendums ont eu lieu en application d'autres dispositions constitutionnelles :

- le 17 mai 1992, le référendum facultatif (article 89-3 de la Constitution) sur l'adhésion au F.M.I. ;

- le 6 décembre 1992, le référendum obligatoire (article 89-5 de la Constitution) sur l'adhésion à l'Espace économique européen (E.E.E.).

Le tableau ci-dessous récapitule les principaux référendums organisés au niveau fédéral depuis le 1er janvier 1991.

Date	Sujet	Résultat
3 mars 1991	Abaissement à 18 ans de la majorité électorale Encouragement des transports publics	Adoption Rejet
2 juin 1991	Introduction de la T.V.A. en remplacement de l'impôt sur le chiffre d'affaires Décriminalisation de l'objection de conscience	Rejet } Adoption }
16 février 1992	Assurance-maladie Expérimentation animale	Rejet Rejet
17 mai 1992	Adhésion au F.M.I. et à la Banque mondiale Protection de l'homme contre les abus du génie génétique (nouvel article constitutionnel) Révision du code pénal en matière de délits sexuels Inscription du principe d'un service civil dans la Constitution fédérale Loi sur la protection des eaux	Adoption Adoption Adoption Adoption Adoption
27 septembre 1992	Suppression des droits de timbre Construction d'une nouvelle transversale ferroviaire alpine Augmentation de l'indemnité parlementaire	Adoption Adoption Rejet
6 décembre 1992	Adhésion à l'E.E.E.	Rejet
7 mars 1993	Augmentation du prix des carburants Suppression de l'interdiction des casinos Interdiction des expériences sur les animaux	Adoption Adoption Rejet
6 juin 1993	Interdiction de l'acquisition d'avions de combat Interdiction de la construction de nouvelles places d'armes	Rejet Rejet

Date	Sujet	Résultat
26 septembre 1993	Contrôle renforcé sur les ventes d'armes Transformation du 1er août en jour férié Amélioration de la protection des chômeurs Mesures pour l'assurance-maladie	Adoption Adoption Adoption Adoption
28 novembre 1993	Remplacement de l'impôt sur le chiffre d'affaires par la T.V.A. Interdiction totale de la publicité pour l'alcool Interdiction totale de la publicité pour le tabac	Adoption Rejet Rejet
20 février 1994	Chargement des camions sur des trains pour traverser les Alpes suisses Vignette autoroutière	Adoption Adoption
12 juin 1994	Mise sur pied d'un contingent de « casques bleus » suisses	Rejet
25 septembre 1994	Révision du code pénal pour y introduire une loi anti-raciste	Adoption
4 décembre 1994	Renforcement du contrôle des étrangers Révision de l'assurance maladie	Adoption Adoption
12 mars 1995	Politique agricole du gouvernement fédéral (3 projets) Limitation des dépenses de santé	Rejet Adoption

Ce tableau montre que l'initiative populaire en matière constitutionnelle, employée par les partis, les organisations socio-professionnelles et les groupements de toute nature, est devenue une façon d'inciter les autorités à se saisir d'un dossier, voire un instrument d'expression des minorités.

De la même façon, les référendums portant sur des lois ordinaires sont essentiellement utilisés pour empêcher des évolutions voulues par le Parlement. Ainsi, l'introduction de la T.V.A. a été repoussée à trois reprises par référendum (en 1977, 1979 et 1991), avant d'être approuvée en 1993.

LE REFERENDUM

ETATS-UNIS

A l'échelon fédéral, le référendum n'existe pas. En revanche, il est reconnu par les constitutions de 49 Etats : seul l'Etat du Delaware ignore le référendum.

I - LES DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES ET LEGISLATIVES

Le champ du référendum	La procédure
<p>Tous les Etats qui connaissent le référendum le prévoient pour sanctionner toute révision constitutionnelle, totale ou partielle, quelle qu'en soit l'origine (parlementaire, gouvernementale ou populaire).</p>	<p>Dans tous les cas, la révision constitutionnelle doit au moins être approuvée par la majorité des votants. Cependant, certaines constitutions prescrivent que cette majorité représente un certain pourcentage des électeurs inscrits ou des votants, ou exigent même une majorité qualifiée.</p> <p>Lorsque la révision est totale, 2 référendums doivent avoir lieu successivement : le premier porte sur l'opportunité de la réunion d'une assemblée constituante et le deuxième sur le projet de constitution élaboré par l'assemblée constituante.</p>
<p>En matière législative, un référendum doit obligatoirement être organisé :</p> <ul style="list-style-type: none"> - dans une douzaine d'Etats lorsque le Parlement le demande ; - dans une dizaine d'Etats sur les propositions de loi d'origine populaire ; 	<p>La décision populaire pour ou contre l'acte qui a fait l'objet d'une demande de référendum est le plus souvent prise à la majorité simple de ceux qui se sont prononcés.</p>

Le champ du référendum	La procédure
<p>- dans quelques Etats à l'égard des lois qui modifient ou abrogent des lois précédemment adoptées par le peuple à l'issue d'une initiative populaire ;</p> <p>- dans une vingtaine d'Etats en matière financière. Le plus souvent, c'est l'émission d'emprunts qui est soumise à référendum. Plus rarement, l'approbation des dépenses peut l'être.</p>	
<p>Environ la moitié des Etats connaissent le référendum facultatif ordinaire qui permet au corps électoral de se prononcer sur un acte adopté par le Parlement.</p> <p>Le domaine des finances de l'Etat est généralement exclu du champ du référendum. Ainsi, quelques Etats interdisent le recours au référendum pour les lois fiscales. Une dizaine d'Etats excluent du référendum les lois qui concernent les dépenses, mettant en avant qu'il s'agit d'une compétence exclusive du Parlement. D'autres Etats interdisent que puissent être soumises à référendum « <i>les mesures nécessaires pour l'existence du Gouvernement et des institutions publiques</i> ».</p> <p>De même, une dizaine d'Etats excluent du champ du référendum les lois qui sont « <i>nécessaires pour la préservation de la paix, de la santé et de la sécurité publique</i> », c'est-à-dire les lois de police.</p>	<p>La demande doit être faite dans un certain délai suivant la publication.</p> <p>Le plus souvent, le référendum facultatif a un effet suspensif. Dans quelques Etats cependant, il a d'emblée un effet abrogatif.</p> <p>Après l'aboutissement d'une demande de référendum, la loi qui en fait l'objet doit être soumise à la sanction populaire. En général, elle l'est à l'occasion de la prochaine « <i>élection générale</i> » (1).</p>

En outre, les constitutions des Etats prévoient fréquemment que certains actes relevant des collectivités publiques inférieures telles que les comtés, les municipalités ou les villes doivent être approuvés par les électeurs de ces collectivités. Il peut s'agir de l'adoption ou de la révision des chartes municipales, de la fusion ou de la division de comtés, de la suppression d'un siège représentant le comté au parlement d'Etat, voire de décisions spéciales à caractère financier ou social. Ainsi, depuis 1950, la Constitution de la Californie soumet au référendum obligatoire de la collectivité locale concernée la construction ou l'acquisition de logements à caractère social par une autorité étatique.

(1) Dans tous les Etats américains, la loi distingue l'élection générale, qui est le scrutin ordinaire, en principe annuel, à l'occasion duquel sont élues la plupart des autorités et votées la plupart des propositions sujettes à référendum, de l'élection spéciale qui est un scrutin extraordinaire sur une question donnée, organisé en général à la demande de l'exécutif.

Parfois, la constitution de l'Etat permet aux collectivités locales elles-mêmes de prévoir dans leurs chartes le référendum obligatoire pour certains actes, mais cette autorisation peut aussi résulter de la législation, voire du simple silence de la loi, conformément au principe de l'autonomie locale.

Il s'ensuit que, selon la collectivité locale et l'Etat, les actes et décisions les plus variés sont soumis au référendum obligatoire.

En règle générale toutefois, **l'institutionnalisation et l'organisation concrète du référendum sont considérées comme entrant dans le cadre de l'exercice de l'autonomie locale.**

II - LA PRATIQUE

1) Les référendums constitutionnels

A ce jour, chacune des constitutions d'Etat a été en moyenne révisée 100 fois. Ceci s'explique par la nature des constitutions étatiques : trois fois plus longues en moyenne que la Constitution de l'Union, elles sont très détaillées en ce qui concerne les restrictions et les modalités du pouvoir étatique et local et contiennent souvent des dispositions de nature législative, voire administrative.

En outre, dans les Etats qui connaissent également le référendum législatif, les électeurs recourent plus volontiers au référendum constitutionnel.

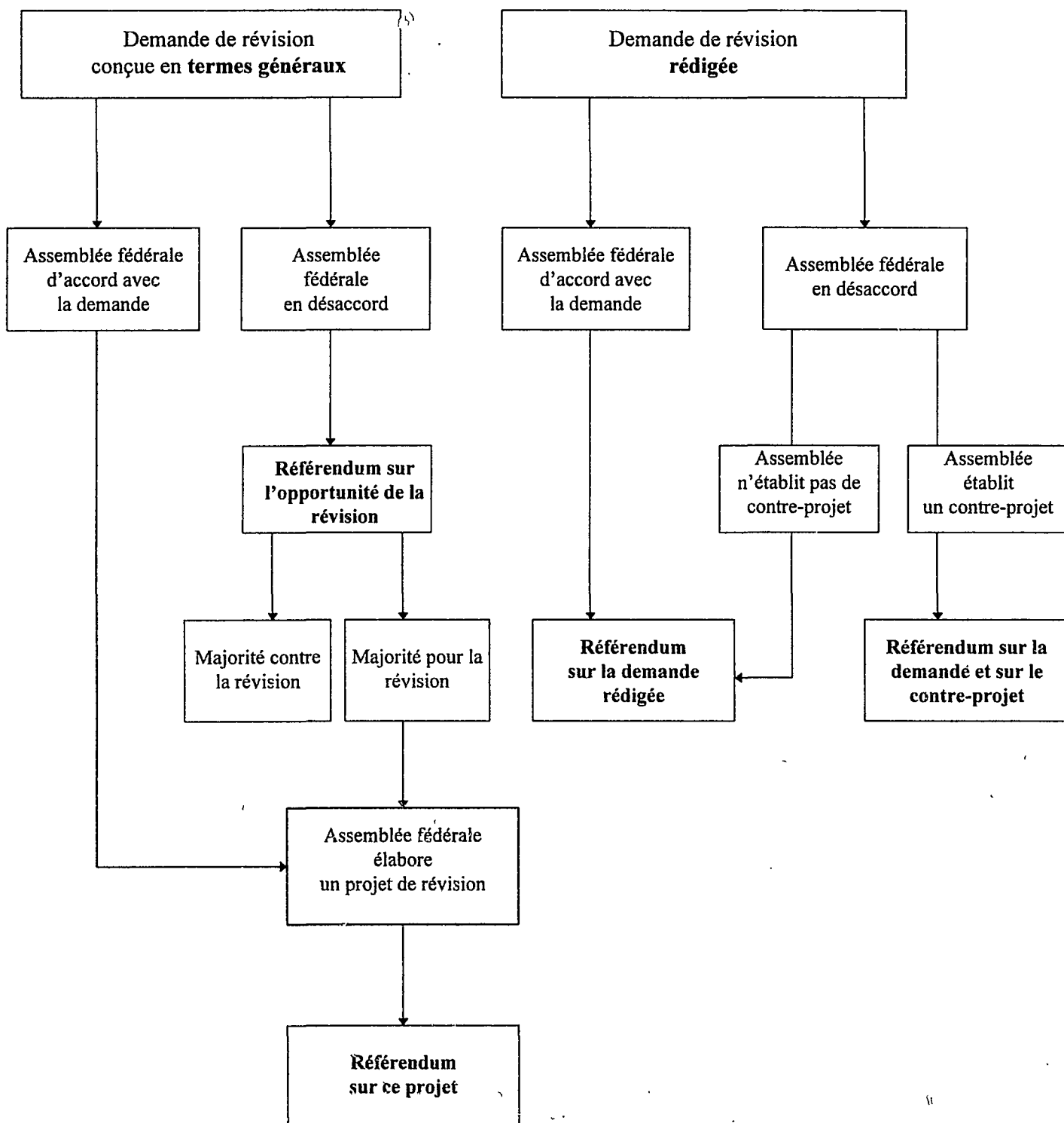
2) Les référendums législatifs

Ils sont particulièrement fréquents dans les Etats de l'Ouest, en particulier en Orégon, en Californie, dans le Dakota du nord, au Colorado et en Arizona.

Ensemble, chaque année, plusieurs centaines de normes législatives et plusieurs milliers de décisions locales sont adoptées dans les différents Etats américains par référendum.

ANNEXE

**LA PROCEDURE DE REVISION PARTIELLE
DE LA CONSTITUTION FEDERALE SUISSE EN CAS D'INITIATIVE POPULAIRE**



LE REFERENDUM

LISTE DES TEXTES ANALYSES (1)

- Document n° 1** Espagne - Loi organique du 18 janvier 1980 réglementant les différents types de référendums (langue originale)
- Document n° 2** Italie - Loi n° 352 du 25 mai 1970 relative aux référendums prévus par la Constitution et à l'initiative législative populaire et loi n° 199 du 22 mai 1978 la modifiant (langue originale)
- Document n° 3** Suisse - Loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques, textes ultérieurs la modifiant et ordonnance du 24 mai 1978 prise pour son application avec ses modifications ultérieures

(1) indépendamment des dispositions constitutionnelles sur le référendum.

B. LES SESSIONS PARLEMENTAIRES

SÉNAT

SERVICE
DES
AFFAIRES EUROPEENNES

Division des Etudes
de législation comparée

Le 6 juillet 1995

LES SESSIONS PARLEMENTAIRES

Sommaire

	Pages
NOTE DE SYNTHÈSE.....	1
LES DISPOSITIONS NATIONALES	
- Allemagne.....	7
- Danemark.....	11
- Espagne.....	13
- Grèce ^e	15
- Italie.....	17
- Portugal.....	19
- Royaume-Uni.....	21
- Suède.....	27

SÉNAT

**SERVICE
DES
AFFAIRES EUROPEENNES**

**Division des Etudes
de législation comparée**

LES SESSIONS PARLEMENTAIRES

Dans la perspective de l'instauration de la session unique en France, il a paru intéressant de faire le point non seulement sur le régime des sessions ordinaires chez nos principaux voisins, mais également sur la répartition des séances publiques pendant les périodes de session ainsi que sur leur durée.

Pour cela, on a examiné successivement les dispositions juridiques régissant le rythme et la durée des séances publiques ainsi que la pratique correspondante.

Cette analyse, qui porte sur huit pays européens (l'Allemagne, le Danemark, l'Espagne, la Grèce, l'Italie, le Portugal, le Royaume-Uni et la Suède), permet de constater que :

- seule l'Espagne dispose d'un cadre juridique précis sur la durée des sessions et le rythme des séances publiques ;
- tous les pays étudiés sauf l'Espagne ont opté pour la session unique ;
- les séances publiques se tiennent essentiellement en milieu de semaine et pendant la journée.

I - LA QUASI-ABSENCE DE DISPOSITIONS JURIDIQUES SUR LA DUREE DES SESSIONS ET LE RYTHME DES SEANCES PUBLIQUES

1) Aucune des Constitutions des pays étudiés ne contient de dispositions aussi contraignantes que la Constitution française.

Les Constitutions les plus précises à cet égard sont les Constitutions espagnole et portugaise. La première énonce que : « *Les Chambres se réuniront annuellement en deux sessions ordinaires : la première de septembre à décembre et la seconde de février à juin* » et la seconde prévoit que : « *La période normale de fonctionnement de l'Assemblée de la République s'étend du 15 octobre au 15 juin (...)* ».

Dans les autres pays, la Constitution se borne le plus souvent à indiquer la date du début de la session.

2) Seuls les règlements des Assemblées espagnoles et grecque ainsi que celui de la Chambre des Communes indiquent quels jours l'assemblée plénière se réunit.

Les règlements des deux Assemblées espagnoles fixent les jours réservés à la séance publique. Il s'agit des mardi, mercredi, jeudi et vendredi au Congrès des députés et des mardi, mercredi et jeudi au Sénat.

Le règlement du Parlement hellénique prévoit non seulement le partage des 5 jours de la semaine entre la fonction législative (lundi, mercredi et jeudi) et la fonction de contrôle (mardi et vendredi), mais il indique également les heures auxquelles commencent les séances plénières.

Quant au règlement de la Chambre des Communes, il précise les jours de séance publique, les horaires de début et de fin de séance et la nature des travaux auxquels sont consacrés les différents jours de la semaine.

Dans les autres pays, lorsque les règlements des Assemblées ne sont pas muets sur le rythme des séances publiques, comme en Italie et au Danemark, ils donnent des indications très fragmentaires. Ainsi, le règlement du Bundestag mentionne seulement la durée des différentes séances réservées aux questions.

II - LA PREDOMINANCE DE LA SESSION UNIQUE

1) Tous les pays étudiés sauf l'Espagne ont opté pour la session unique.

Dans tous les pays étudiés, le Parlement siège selon un régime de session unique, permanente ou non.

Ainsi, bien que la Constitution italienne énonce : « *Les Chambres reprennent de droit leurs travaux le premier jour non férié de février et d'octobre* », en pratique, les deux Chambres italiennes siègent toute l'année.

Dans le cas de l'Espagne, dont la Constitution prévoit explicitement la tenue de 2 sessions ordinaires de 4 mois chacune, il faut souligner que 5 à 6 semaines seulement séparent la fin de la première session du début de la seconde.

2) La session unique est toujours entrecoupée d'interruptions.

En effet, le Parlement suit toujours plus ou moins le rythme des vacances scolaires. De plus, dans certains pays, il y a des semaines sans séance tout au long de l'année.

a) Les vacances

Dans les faits, il est difficile de faire la distinction entre les régimes de session unique et de session permanente car la session est entrecoupée d'interruptions parmi lesquelles l'interruption estivale est la plus longue.

Les exemples portugais et danois se révèlent particulièrement éclairants à cet égard. En effet, la Constitution portugaise distingue la « session législative », qui débute le 15 octobre et dure un an, de la « période normale de fonctionnement » de l'Assemblée de la République, qui s'étend du 15 octobre au 15 juin. A l'opposé, la Constitution danoise prévoit que « *l'année parlementaire commence le premier mardi d'octobre et prend fin le même mardi de l'année suivante* ». Or, en réalité le Folketing siège entre le premier mardi du mois d'octobre et le début du mois de juin.

L'interruption estivale dure généralement entre 2 et 4 mois. Seul le Parlement hellénique a mis en place un système qui lui permet de continuer à fonctionner normalement pendant les vacances. La « section de vacances », à laquelle participe par roulement le tiers du nombre total des députés, assure une partie du travail législatif pendant les 3 mois d'été.

Les autres interruptions ont lieu essentiellement pour Noël (3 à 5 semaines) et Pâques (1 à 3 semaines).

b) Les semaines sans séance publique

Indépendamment des vacances, certaines Assemblées prévoient des semaines sans séance publique tout au long de l'année. Ainsi, le Bundestag, dont les travaux en séance plénière font l'objet d'une programmation annuelle, siège en général 22 à 23 semaines : il siège une à deux semaines puis s'interrompt une à deux semaines.

De même, en Espagne, le Congrès des députés réserve la première semaine de chaque mois aux réunions de commissions et le Sénat prévoit chaque mois deux semaines exemptes de séance publique pour que ses membres puissent participer non seulement aux réunions des commissions mais aussi à d'autres assemblées (Parlements des communautés autonomes, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe...).

Le Folketing s'interrompt également pendant les 2 semaines où le Conseil nordique siège.

De plus, pendant les événements politiques importants comme les élections locales ou les congrès des partis, il n'y a généralement pas de séance publique.

Compte tenu de ces diverses interruptions, si l'on excepte le cas particulier du Parlement hellénique avec sa « section de vacances », la plupart des Assemblées siègent entre 22 et 30 semaines par an. La Chambre des Communes a siégé en moyenne 35 semaines au cours des dernières années.

III - LA REPARTITION HEBDOMADAIRE DES SEANCES PUBLIQUES

1) Les séances publiques ont surtout lieu en milieu de semaine.

Si l'on excepte la Chambre des Communes qui, traditionnellement, siège cinq jours (1) par semaine, ainsi que le Parlement hellénique, les autres Assemblées ne siègent en principe pas le lundi. En outre, dans tous les pays étudiés, lorsque l'assemblée plénière se réunit le vendredi, la séance est limitée à la matinée.

En l'absence d'événements particuliers, la plupart des Assemblées siègent donc les mardi, mercredi et jeudi.

Le Bundestag fournit l'exemple extrême de la concentration des séances publiques en milieu de semaine. L'assemblée plénière se réunit en effet le jeudi toute la journée et, en cas de besoin, le vendredi matin, le début de l'après-midi du mercredi étant réservé aux questions.

(1) Les nouveaux horaires de la Chambre des Communes, expérimentés en 1995, prévoient 8 vendredis sans séance pour 1995.

2) Partout sauf au Royaume-Uni, les séances de nuit ont un caractère exceptionnel.

Les séances de nuit ne sont pas inconnues, mais elles sont plutôt rares. Dans la plupart des Assemblées, la séance publique se prolonge rarement au-delà de 20 heures sauf, le cas échéant, pendant la discussion du projet de loi de finances.

A la Chambre des Communes cependant, les séances de nuit sont fréquentes. En effet, la disposition du règlement selon laquelle l'heure limite de fin de séance est fixée à 22 heures 30 est rarement respectée ; d'une part parce qu'elle ne s'applique pas à tous les débats, et d'autre part parce que, même lorsqu'elle est applicable, les ministres demandent fréquemment la poursuite de la discussion. Il en résulte que, dans la pratique, les deux tiers des séances publiques se prolongent au-delà de 22 heures 30 et plus du quart au-delà de minuit. Toutefois, de nouvelles dispositions relatives aux séances, mises en vigueur à titre expérimental pour 1995, devraient se traduire par une limitation du nombre des séances de nuit.

*

* *

Il est difficile de comparer le rythme des travaux de la séance publique sans se pencher sur le rôle dévolu au Parlement et sur la place des travaux en séance plénière dans le processus d'élaboration de la loi.

A cet égard, le Bundestag et la Chambre des Communes fournissent deux exemples totalement opposés. Le premier siège environ 450 heures par an. L'essentiel des travaux législatifs se déroule le jeudi et l'assemblée plénière a un rôle limité puisqu'elle adopte les textes après que les problèmes ont été réglés en commission.

En revanche, la Chambre des Communes siège au moins trois fois plus longtemps chaque année. L'assemblée plénière se réunit chaque jour de la semaine en période de session parce qu'une partie importante des travaux législatifs a effectivement lieu en séance plénière. Par ailleurs, le Parlement britannique consacre beaucoup de temps à sa fonction de contrôle.

LES SESSIONS PARLEMENTAIRES

ALLEMAGNE

I - LE CADRE JURIDIQUE

1) La Loi fondamentale

Elle précise, à l'article 39-3, que le Bundestag fixe lui-même la clôture et la reprise de ses sessions.

2) Les règlements des Assemblées

Ils ne contiennent presque aucune disposition ni sur la durée de session, ni sur les jours de séance.

Les annexes 4, 5 et 7 du règlement du Bundestag indiquent seulement la durée des différentes séances réservées aux questions :

D'après le 1er alinéa de l'annexe 4, « *Au cours de chaque semaine de séance sont organisées des séances réservées aux questions orales dont la durée totale ne peut dépasser 180 minutes. Lors des séances réservées chaque semaine aux questions orales, tout membre du Bundestag a le droit d'adresser au Gouvernement fédéral au maximum deux questions pour réponses orales. (...)* »

L'annexe 7 précise que :

« 1 - *Durant les semaines de séance, le mercredi est réservé, à partir de 13 heures, aux questions orales posées au gouvernement fédéral.*

« 2 - *Les membres du Bundestag peuvent poser, dans le cadre de leur responsabilité, des questions orales sur un sujet d'actualité au Gouvernement fédéral, de préférence lors de la séance qui suit immédiatement la réunion de Cabinet.*

(...)

« 4 - *En règle générale, la séance réservée à ces questions dure 30 minutes.*

(...)

« 6 - *Le Président peut prolonger la séance réservée aux questions orales au-delà de 30 minutes. Si tel est le cas, la durée de la séance réservée aux questions d'actualité qui suit, sera réduite du temps de prolongation. »*

En effet, l'annexe 5 relative aux discussions sur un sujet d'actualité et d'intérêt général prévoit que, lorsqu'une « séance réservée aux questions d'actualité » est demandée, elle est organisée « immédiatement après la séance réservée aux questions orales ». La durée de la séance de questions d'actualité est en principe limitée à une heure.

II - LA PRATIQUE

1) Le Bundestag

Le Bundestag siège 22 à 23 semaines par an : en règle générale, il siège 1 à 2 semaines puis s'interrompt 1 à 2 semaines. C'est le Comité des doyens, composé du Président, des vice-présidents et de 23 membres désignés par les groupes politiques proportionnellement à leur effectif, qui établit la programmation annuelle des travaux du Bundestag et fixe les semaines de session.

Le Bundestag interrompt ses travaux pendant environ 2 mois l'été, 1 mois pour Noël et 15 jours pour Pâques.

Le tableau ci-dessous récapitule les semaines de séance du Bundestag pour l'année 1995.

Zeitplan des Deutschen Bundestages 1995 (neu)

Stand: 1. Februar 1995

Januar	Februar	März	April	Mai	Juni	Juli	August	September	Oktober	November	Dezember
1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8
9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11
12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
13	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13
14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14
15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15
16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16
17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17
18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18
19	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19
20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20
21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21
22	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22
23	23	23	23	23	23	23	23	23	23	23	23
24	24	24	24	24	24	24	24	24	24	24	24
25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25
26	26	26	26	26	26	26	26	26	26	26	26
27	27	27	27	27	27	27	27	27	27	27	27
28	28	28	28	28	28	28	28	28	28	28	28
29	29	29	29	29	29	29	29	29	29	29	29
30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30
31	31	31	31	31	31	31	31	31	31	31	31

■ semaines de séance du Bundestag ▬ séances plénières du Bundesrat

Pendant les semaines de séance, **le Bundestag se réunit le mercredi, le jeudi et le vendredi.**

La journée du mercredi est réservée aux questions. La séance commence à 13 heures. Après les 30 minutes réservées aux questions orales d'actualité, qui portent surtout sur les sujets abordés lors du conseil des ministres, il y a l'heure des questions orales puis, le cas échéant, une discussion sur un sujet d'actualité, de telle sorte que la séance se termine vers 14 heures 30 ou 15 heures 30.

Les autres débats ont lieu le jeudi et le vendredi matin. Le Bundestag siège en assemblée plénière le **jeudi toute la journée** et le vendredi matin si besoin est. Ces jours-là, il n'y a pas de réunions de commissions. La séance publique commence à 9 heures. Le jeudi, elle est levée le plus souvent vers 20 heures, mais elle peut se prolonger après le dîner si l'ordre du jour l'exige. Le vendredi, la séance est généralement levée vers 14 heures.

Pendant le débat budgétaire, il arrive que le rythme soit modifié. Le Bundestag se réunit alors le mardi après-midi, le mercredi et le jeudi toute la journée ainsi que le vendredi matin.

Les séances plénières ont une importance limitée car elles ont pour objet essentiellement l'adoption définitive des textes après que tous les problèmes ont été réglés par les commissions.

Ceci explique les chiffres qui suivent, plus faibles que ceux de la plupart des assemblées des autres pays.

Statistiques relatives aux séances publiques

Législature		
Nombre et durée des séances	10ème législature 29/3/83 - 1/1/87	11ème législature 18/2/87 - 25/11/90
nombre d'heures de séance publique moyenne annuelle	1683 430	1646 429
durée moyenne de chaque séance	6h 35	6h 59

Une séance publique dure assez rarement plus de 10 heures comme en témoigne le tableau ci-dessous :

Durée de la séance Législature	moins de 2 heures	entre 2 et 4 heures	entre 5 et 7 heures	entre 8 et 10 heures	entre 11 et 13 heures	plus de 14 heures
10ème	3,1 %	41 %	17,6 %	12,1 %	21,1 %	5,1 %
11ème	0,9 %	40,3 %	18,2 %	12,7 %	23,7 %	4,2 %

2) Le Bundesrat

En règle générale, le Bundesrat siège un **vendredi par mois**, avec une interruption au mois d'août.

La séance a lieu le matin et dure 3 à 4 heures.

LES SESSIONS PARLEMENTAIRES

DANEMARK

I - LE CADRE JURIDIQUE

1) La Constitution

Selon l'article 361 de la Constitution, « l'année parlementaire commence le premier mardi du mois d'octobre et prend fin le même mardi de l'année suivante ».

2) Le règlement du Folketing

Il ne comporte aucune disposition ni sur les jours de séance, ni sur leur durée.

II - LA PRATIQUE

Le Folketing siège entre le premier mardi du mois d'octobre et le début du mois de juin. Habituellement, l'année parlementaire se termine juste avant le 5 juin, jour anniversaire de la Constitution.

Pendant l'année, le Folketing interrompt ses travaux pour de courtes vacances comme en témoigne le calendrier de 1994-1995 qui récapitule les jours de séance : ils sont indiqués par « MØ ».

Oktober	November	December	Januar	Februar	Mars	April	Maj	Juni
1 L 39	1 T MØ 44	1 T MØ	1 S	1 O MØ	1 O NORDISK R.	1 L	1 M 18	1 T MØ
2 S	2 O MØ	2 F MØ		2 T MØ	2 T	2 S	2 T MØ	2 F MØ
	3 T MØ	3 L	2 M	3 F MØ	3 F		3 O MØ	3 L
	4 F	4 S	3 T	4 L	4 L	14	4 T MØ	4 S
3 M 40	5 L		4 O	5 S	5 S	3 M	5 F MØ	
4 T MØ	6 S	49	5 T	6 M	6 M	4 T MØ	6 L	
5 O MØ		5 M	6 F	7 T MØ	7 T MØ	5 O MØ	7 S	
6 T MØ		6 T MØ	7 L	8 O MØ	8 O MØ	6 T MØ		
7 F	7 M 45	7 O MØ	8 S	9 T MØ	9 T MØ	7 F	19	
8 L	8 T MØ	8 T MØ		10 F MØ	10 F MØ	8 L	8 M	
9 S	9 O MØ	9 F MØ		11 L	11 L	9 S	9 T MØ	
	10 T MØ	10 L	9 M	12 S	12 S	10 M	10 O MØ	
10 M 41	11 F	11 S	10 T MØ	13 M	13 M	11 T	11 T MØ	
11 T MØ	12 L	50	11 O MØ	14 T	14 T MØ	12 S	12 F St.bed.	
12 O MØ	13 S	12 M	12 T MØ	15 O	15 O MØ	13 T	13 L	
13 T MØ		13 T MØ	13 F MØ	16 T	16 T MØ	14 F	14 S	
14 F	14 M 46	14 O MØ	14 L	17 F	17 F	15 L	20	
15 L	15 T N.Råd	15 T MØ	15 S	18 L	18 L	16 S	15 M	
16 S	16 O MØ	16 F MØ		19 S	19 S		16 T MØ	
	17 T MØ	17 L	16 M	20 M	20 M	17 M	17 O MØ	
17 M 42	18 F MØ	18 S	17 T MØ	21 T MØ	21 T MØ	18 T MØ	18 T MØ	
18 T	19 L	51	18 O MØ	22 O MØ	22 O MØ	19 O MØ	19 F MØ	
19 O	20 S	19 M	19 T MØ	23 T MØ	23 T MØ	20 T MØ	20 L	
20 T		20 T	20 F MØ	24 F MØ	24 F	21 F	21 S	
21 F	21 M 47	21 O	21 L	25 L	25 L	22 L	21	
22 L	22 T MØ	22 T	22 S	26 S	26 S	23 S	22 M	
23 S	23 O MØ	23 F		27 M	27 M		23 T MØ	
	24 T MØ	24 L	23 M	28 T	28 T MØ	17	24 O MØ	
24 M 43	25 F MØ	25 S	24 T MØ	29 O MØ	29 O MØ	24 M	25 T Kr.h.	
25 T MØ	26 L	52	25 O MØ	30 T MØ	30 T MØ	25 T MØ	26 F	
26 O MØ	27 S	26 M	26 T MØ	31 F	31 F	26 O MØ	27 L	
27 T MØ		27 T	27 F MØ			27 T MØ	28 S	
28 F	28 M 48	28 O	28 L			28 F MØ		
29 L	29 T MØ	29 T	29 S			29 O MØ	22	
30 S	30 O MØ	30 F				30 T MØ	29 M	
		31 L	30 M			31 F	30 T MØ	
31 M			31 T MØ	(1) NORDISK RÅD			31 O MØ	

(1) Réunion du Conseil nordique

(2) Pâques

Le Folketing siège **3 ou 4 jours par semaine** : du mardi au jeudi ou du mardi au vendredi.

Le mardi et le mercredi, les séances commencent généralement à 13 heures et se terminent vers 18 heures. Elles ne se prolongent qu'exceptionnellement au-delà de 20 heures. Le jeudi et le vendredi, elles commencent vers 10 heures. Le vendredi, il n'y a pas de séance l'après-midi.

Ces horaires permettent aux parlementaires de continuer à exercer leur profession. En effet, l'indemnité parlementaire est trop faible pour pouvoir être considérée comme la rétribution d'une activité à temps plein.

Au cours des six dernières années, le Folketing a siégé de 400 à 450 heures par an. Ces chiffres, assez faibles, s'expliquent par le fait que la séance publique ne constitue pas le cadre effectif du travail législatif. La séance plénière sert essentiellement à confirmer formellement les décisions préalablement prises par les commissions.

LES SESSIONS PARLEMENTAIRES

ESPAGNE

I - LE CADRE JURIDIQUE

1) La Constitution

Elle régit à l'article 73 :

« 1 - Les Chambres se réuniront annuellement en deux sessions ordinaires : la première de septembre à décembre et la seconde de février à juin.

2 - Les chambres pourront se réunir en sessions extraordinaires à la demande du gouvernement, de la députation permanente ou de la majorité absolue des membres de l'une ou l'autre d'entre elles. Les sessions extraordinaires devront être convoquées sur un ordre du jour déterminé et elles seront closes dès que celui-ci sera épuisé. »

2) Les règlements des Assemblées

Le règlement du Congrès des députés précise à l'article 62 que :

« 1 - Les séances ont lieu en général les jours compris entre le mardi et le vendredi inclus de chaque semaine.

2 - Elles peuvent toutefois avoir lieu des jours autres que ceux visés ci-dessus :

- par décision de la Chambre en séance plénière ou d'une Commission, à la demande de leur président respectif, de deux groupes parlementaires ou d'un cinquième des députés membres de la Chambre ou de la Commission.

- par décision du Bureau du Congrès, acceptée par le Comité des Présidents. »

Le règlement du Sénat dispose que les séances publiques auront lieu du mardi au jeudi, sauf si la Chambre elle-même en décide autrement. Le même règlement précise que les séances auront en principe une durée maximum de 5 heures.

II - LA PRATIQUE

Même si l'assemblée plénière est théoriquement l'organe de décision dans chaque chambre, son importance a diminué au cours des dernières années parallèlement à l'accroissement du rôle des commissions.

1) Le Congrès des députés

Pendant les sessions, le Congrès se réunit habituellement **3 jours par semaine : mardi, mercredi et jeudi**. Le mardi, le Congrès siège généralement l'après-midi, c'est-à-dire de 16 heures à une heure plus ou moins tardive, tout dépendant de l'ordre du jour. Cependant, la séance est rarement levée au-delà de 21 heures. Le mercredi, il en va de même. Le jeudi, il siège le plus souvent seulement le matin à partir de 9 heures jusque 12 ou 15 heures, à moins que l'ordre du jour n'exige la tenue d'une séance l'après-midi, ce qui est rare.

Les séances du lundi et du vendredi ainsi que les séances de nuit sont exceptionnelles, sauf en novembre et en décembre pendant la discussion budgétaire.

La première semaine de chaque mois étant réservée aux réunions des commissions, il n'y a en principe pas de séance publique.

En outre, pendant les semaines précédant des événements politiques importants (élections locales par exemple), le Congrès ne se réunit pas.

2) Le Sénat

Pendant les sessions, le Sénat se réunit généralement **2 jours par semaine : le mardi** de 16 heures à 20 heures 30 et **le mercredi** de 10 à 14 heures, puis de 16 heures à 20 heures 30. Les séances du jeudi matin sont assez rares.

Habituellement, deux semaines chaque mois sont réservées aux travaux des commissions et à la participation à d'autres assemblées (communautés autonomes, Conseil de l'Europe ...), si bien que le Sénat siège environ 50 jours par an.

Les séances de nuit sont très rares. Elles n'ont lieu que pendant l'examen du projet de loi de finances.

LES SESSIONS PARLEMENTAIRES

GRECE

I^e - LE CADRE JURIDIQUE

1) La Constitution

Selon l'article 64,

« 1 - La Chambre des députés se réunit de plein droit chaque année en session ordinaire pour ses travaux annuels le premier lundi du mois d'octobre à moins que le Président de la République ne l'ait convoquée plus tôt, conformément à l'article 40. (1)

« 2 - La durée de la session ordinaire ne peut être inférieure à cinq mois, sans compter le temps de la suspension prononcée en vertu de l'article 40.

« La session ordinaire se prolonge obligatoirement jusqu'à l'approbation du budget, conformément à l'article 79 (...) ».

2) Le règlement de la Chambre des députés

Il contient des dispositions très précises sur les jours et les horaires des séances publiques.

L'article 53 énonce en effet : « La Chambre des députés se réunit en assemblée plénière trois fois par semaine, les lundi, mercredi et jeudi, pour exercer sa fonction législative et deux fois par semaine, les mardi et vendredi, pour exercer le contrôle parlementaire. A titre exceptionnel, l'assemblée plénière et les sections de la Chambre des députés peuvent également se réunir les autres jours de la semaine. »

Les « sections » sont des subdivisions de la Chambre qui peuvent exercer toutes les fonctions de l'assemblée plénière. L'institution des « sections » est prévue par la Constitution. Leur mise en place et leur fonctionnement sont régis par le règlement de la Chambre.

(1) L'article 40 concerne la possibilité pour le Président de la République de convoquer le Parlement en session extraordinaire « chaque fois qu'il le juge utile » ou de suspendre la session en cours.

Entre juin et octobre, une partie du travail législatif est assurée par la « section de vacances » à laquelle participe le tiers du nombre total des députés. Le règlement prévoit que les 300 députés organisent un roulement par tiers durant les trois mois d'été.

L'article 54 dispose : « *Les séances de l'assemblée plénière commencent à 18 heures sauf les séances des jeudi et vendredi qui débutent à 10 heures.* »

II - LA PRATIQUE

Dans les faits, la Chambre des députés siège entre le 1er lundi du mois d'octobre et la fin du mois de juin, voire au-delà lorsque cela est nécessaire. Pendant cette session unique, la Chambre interrompt ses travaux à Noël et à Pâques.

LES SESSIONS PARLEMENTAIRES

ITALIE

I - LE CADRE JURIDIQUE

1) La Constitution

L'article 62 de la Constitution indique seulement la date de début des deux sessions ordinaires : « *Les Chambres reprennent de droit leurs travaux le premier jour non férié de février et d'octobre* ».

Les Chambres ne se séparent donc que lorsqu'elles décident de s'ajourner. Elles peuvent se réunir à nouveau avant le début de la session ordinaire suivante puisque un tiers des membres d'une Chambre peut demander la réunion d'une session extraordinaire.

2) Les règlements des Assemblées

Ils ne contiennent aucune disposition ni sur les jours de séance, ni sur leur durée : dans les deux Chambres, la programmation des travaux est l'oeuvre des conférences des présidents des groupes politiques.

II - LA PRATIQUE

Compte-tenu du caractère équilibré du bicaméralisme italien, il n'a pas paru nécessaire d'analyser séparément la Chambre des députés et le Sénat.

Les deux Assemblées siègent toute l'année mais interrompent leurs travaux chaque année au mois d'août, du 10 août au 10 septembre en général, ainsi que pour les vacances de Noël.

Elles interrompent également leurs travaux à l'occasion des principaux événements politiques : élections et référendums, congrès des partis ...

En règle générale, la Chambre des députés et le Sénat siègent **le mardi, le mercredi et le jeudi**. Les séances du lundi et du vendredi sont généralement consacrées à des débats législatifs de moindre importance ou à des questions orales et à des interpellations. En tout état de cause, il n'y a pas de vote ces jours-là.

Toutefois en période budgétaire par exemple, le Sénat peut siéger chaque jour de la semaine. La Chambre des députés siège un peu plus intensément que le Sénat : il lui arrive régulièrement de siéger tous les jours de la semaine y compris le samedi et le dimanche, non seulement lors de l'examen du budget mais également à la fin du mois de juillet.

Depuis quelques années, **les séances publiques se tiennent plutôt le matin**, ce qui permet aux commissions de se réunir l'après-midi. Les séances du matin commencent le plus souvent à 9 heures 30 et 10 heures et se terminent entre 13 heures et 13 heures 30 tandis que celles de l'après-midi ont lieu entre 16 heures et 20 heures.

Les séances de nuit sont très rares au Sénat : pendant la 11ème législature (1992-1994), il y en a eu 2 et, depuis le début de la 12ème, il y en a également eu 2. Dans cette hypothèse, la séance de l'après-midi peut, soit être prolongée sans interruption, soit être levée puis reprise vers 21 heures.

LES SESSIONS PARLEMENTAIRES

PORTUGAL

I - LE CADRE JURIDIQUE

1) La Constitution

L'article 177 de la Constitution distingue la «*session législative*» de la «*période de fonctionnement*» :

« 1 - La session législative a une durée d'un an et débute le 15 octobre .

« 2 - La période normale de fonctionnement de l'Assemblée de la République s'étend du 15 octobre au 15 juin, sans préjudice des suspensions décidées par l'Assemblée, à la majorité des deux tiers des députés présents.(...) »

2) Le règlement de l'Assemblée de la République

Il précise à l'article 51 que :

« 1 - L'Assemblée fonctionne tous les jours, à l'exception des samedis, dimanches et des jours fériés.

« 2 - Exceptionnellement, l'Assemblée fonctionne également tous les jours fixés par la Constitution et par le Règlement et chaque fois qu'elle le décide.(...) »

Aux termes de l'article 65-2, « les séances plénières se tiennent les lundis, mardis et mercredis, sauf quand l'Assemblée ou la Conférence en décideront autrement. »

II - LA PRATIQUE

Entre le 15 octobre et le 15 juin, l'Assemblée interrompt ses travaux pour Noël, Pâques et parfois au moment du Carnaval. Ainsi, en 1994, l'Assemblée n'a pas siégé entre le

17 décembre et le 3 janvier, entre le 25 février et le 2 mars et entre le 8 avril et le 18 avril. L'année précédente, l'Assemblée n'avait pas cessé de siéger au moment du Carnaval.

Les séances publiques ont lieu le **mercredi et le jeudi après-midi ainsi que le vendredi matin.**

L'après-midi, la séance commence vers 15 heures et se termine vers 20 heures. Le matin, elle commence vers 10 heures et dure environ 3 heures.

L'Assemblée siège nécessairement de façon plus intense pour l'examen du budget.

LES SESSIONS PARLEMENTAIRES

ROYAUME-UNI

I - LE CADRE JURIDIQUE

Le déroulement des semaines de séance fait l'objet de dispositions très précises du règlement (*Standing Orders*) de la Chambre des Communes.

Comme ces dispositions sont appliquées assez strictement, il n'a pas été jugé utile de les présenter ici. L'examen de la pratique se révèle en effet suffisant. En outre, l'année 1995 constitue un cas particulier : de nouveaux horaires sont en effet expérimentés sans que le règlement ait été amendé. Les modifications, votées par la Chambre des Communes le 19 décembre 1994, font l'objet de *sessional orders* qui remplacent provisoirement les dispositions correspondantes du règlement.

En revanche, le règlement de la Chambre des Lords ne contient aucune indication ni sur les jours de séance, ni sur leur durée.

II - LA PRATIQUE

La session est solennellement ouverte début novembre par un discours de la Reine qui seule peut convoquer la nouvelle session et dissoudre la précédente.

1) La Chambre des Communes

Pendant l'année, la **Chambre des Communes s'ajourne à plusieurs reprises** : le plus souvent, pour **Noël** (2 à 3 semaines), **Pâques** (2 semaines), **Pentecôte** (1 à 2 semaines) et **pendant l'été** (au moins 2 mois et demi, jusqu'à mi-octobre), puis à l'**automne** après une à deux semaines de séance entre la reprise de mi-octobre et le discours de la Reine.

Ainsi en 1993-1994, elle a siégé au cours des périodes suivantes :

- du 18 novembre 1993 au 17 décembre 1993,
- du 11 janvier 1994 au 31 mars 1994,
- du 12 avril 1994 au 30 avril 1994,
- du 3 mai 1994 au 27 mai 1994,

- du 13 juin 1994 au 21 juillet 1994,
- du 17 octobre 1994 au 3 novembre 1994,

ce qui a représenté 154 jours et plus de 1 258 heures de séance, la durée moyenne de chaque séance étant de 8 heures et 10 minutes.

Ces chiffres correspondent à ceux des quinze dernières années :

Année parlementaire	Nombre de jours de séance	Durée moyenne d'une séance
1993 - 1994	154	8 h 10 mn
1992 - 1993 (année longue)	240	8 h 03 mn
1991 - 1992 (année courte)	83	8 h 23 mn
1990 - 1991	160	8 h 35 mn
1989 - 1990	167	8 h 48 mn
1988 - 1989	175	9 h 04 mn
1987 - 1988 (année longue)	218	9 h 00 mn
1986 - 1987 (année courte)	109	8 h 32 mn
1985 - 1986	172	8 h 57 mn
1984 - 1985	172	9 h 06 mn
1983 - 1984 (année longue)	213	8 h 59 mn
1982 - 1983 (année courte)	115	8 h 34 mn
1981 - 1982	174	8 h 08 mn
1980 - 1981	163	9 h 07 mn
1979 - 1980 (année longue)	244	8 h 55 mn
Moyenne	165	8 h 45 mn

Remarque : les années dites « longues » et « courtes » résultent d'élections législatives qui n'ont pas lieu à la date normale.

Pendant les périodes de session, la Chambre des Communes siège **chaque jour du lundi au vendredi**. Les séances du samedi ne sont pas inconnues, mais elles sont rares. Elles ont lieu à l'occasion d'événements très graves comme la crise du canal de Suez, la guerre dans les îles Falkland... Les séances du dimanche sont encore plus rares puisque, au 20ème siècle, la Chambre des Communes a siégé un seul dimanche : le 3 septembre 1939 au moment de la déclaration de guerre à l'Allemagne.

Habituellement, la Chambre des Communes siège à **partir de 14 heures 30 les quatre premiers jours de la semaine et à partir de 9 heures 30 le vendredi**. Les séances de l'après-midi sont en principe levées à **22 heures 30** tandis que celles du vendredi se terminent vers 15 heures.

Dans les faits, la séance est rarement levée à l'heure prescrite comme en témoignent les indications ci-dessous, données par année civile :

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
nombre de séances levées après 22 heures 30	114	117	86	118	123	116	101	75	90
nombre de séances levées après 0 heure	71	71	53	78	76	57	47	26	50

Si l'on excepte les séances du vendredi, l'heure moyenne de fin de séance se situe entre 23h30 et 0h30 au cours des 10 dernières années.

Les horaires décrits plus haut sont en vigueur depuis 1980. Auparavant, la séance du vendredi avait également lieu l'après-midi.

Toutefois, la Chambre des Communes a décidé **d'expérimenter de nouveaux horaires pour l'année 1994-1995**. Cette expérience, effective depuis le 25 janvier 1995, fait suite aux travaux d'une commission ad hoc nommée en juillet 1991 et qui a rendu son rapport en juillet 1992.

Les principaux objectifs sont les suivants :

- rationaliser le travail parlementaire ;
- rééquilibrer le temps respectivement réservé au gouvernement, à l'opposition et aux députés à titre individuel ;
- éviter les séances de nuit.

La réforme des horaires s'est accompagnée d'autres mesures tendant à assurer une meilleure gestion du temps. Ainsi le gouvernement s'est engagé à indiquer à l'avance les dates des principaux débats ainsi que celles des vacances parlementaires et à éviter que des sujets particulièrement délicats viennent en discussion le jeudi lorsque la Chambre n'est pas appelée à siéger le lendemain.

Pour 1994-1995, les changements d'horaires sont les suivants :

- il y a 8 vendredis sans séance (1), dits « vendredis réservés à la circonscription »; ces jours comptent cependant comme des jours de séances, notamment pour le calcul des délais de procédure;

- les jeudis qui précèdent ces vendredis sans séance, la séance doit être levée vers 19 heures 30 ;

- le mercredi, la Chambre siège en plus de 10 heures à 14 heures 30. Elle débat alors sur deux sujets généraux de 10 à 13 heures et sur trois sujets de moindre importance entre 13 heures et 14 heures 30. Il s'agit de débats proposés par les députés à titre individuel.

En outre, les *sessional orders* actuellement en vigueur ont supprimé la possibilité qu'avaient les ministres de déposer après 22 heures les lundi, mardi et mercredi, une motion tendant à ne pas appliquer la disposition du règlement qui fixe à 22 heures trente l'heure à laquelle la séance est levée. Ceci devrait permettre l'application effective des dispositions réglementaires relatives à l'heure de fin de séance et se traduire par la limitation des séances de nuit. En effet, à 22 heures le débat législatif en cours, à moins qu'il ne s'agisse d'un sujet exempté de cette disposition, doit être suspendu pour être repris à 10 heures à la séance suivante. La dernière demi-heure est toujours consacrée à un *adjournment debate*, c'est-à-dire à un débat sans vote provoqué par un député à titre individuel pour obtenir une réponse à une question d'intérêt local le plus souvent.

2) La Chambre des Lords

A quelques exceptions près, la Chambre des Lords connaît les mêmes périodes d'ajournement que la Chambre des Communes.

Elle se réunit très régulièrement le mardi, le mercredi et le jeudi, fréquemment le lundi et occasionnellement le vendredi.

En moyenne, la Chambre des Lords siège 35 semaines par an, ce qui représente environ 140 jours.

(1) 10 mars, 12 mai, 19 mai, 26 mai, 16 juin, 23 juin, 7 juillet et 21 juillet.

Statistiques relatives à l'activité de la Chambre des Lords

	1994	1993	1992 (année d'élection)	1991
nombre de jours de séance	142	137	120	142
nombre de semaines de séance	36	35	31	35
nombre d'heures de séance	968	985	766	951
durée moyenne d'une séance	6 h 49	7h 11	6h 23	6h 42
nombre de séances après 22 h	63	60	37	51
nombre de lundis	33	31	27	32
nombre de vendredis	4	5	8	9

Le lundi, le mardi et le mercredi, la séance commence à 14 heures 30. Elle commence à 15 heures le jeudi et à 11 heures le vendredi.

LES SESSIONS PARLEMENTAIRES

SUEDE

I - LE CADRE JURIDIQUE

1) La Constitution

Elle prévoit seulement que le Riksdag se réunit « *chaque année en session parlementaire* ».

2) Le règlement du Riksdag

Il prévoit que la session parlementaire commence en septembre ou en octobre, à moins que des élections anticipées n'aient eu lieu.

De plus, le règlement stipule à l'article 4 : « *Les sessions parlementaires commencées en août, septembre ou octobre seront closes au plus tard le 31 mai de l'année suivante. Si des raisons particulières existent, le Riksdag pourra prolonger une session parlementaire ordinaire au plus tard jusqu'au 15 juin inclus.* »

II - LA PRATIQUE

1) Jusqu'en 1994-1995

L'année parlementaire 1994-1995 est la dernière à se dérouler selon l'ancien schéma dont les caractéristiques principales sont les suivantes :

- session unique du début du mois d'octobre au 15 juin ;
- vacances à Noël et à Pâques ;
- quelques semaines sans séance tout au long de l'année ;
- entre 28 et 30 semaines de session effective pendant l'année.

Cependant, la charge de travail est concentrée sur les mois de novembre et de décembre ainsi que sur les mois de mars à juin. Plus particulièrement, le rythme des séances s'intensifie avant Noël et avant les vacances d'été.

En principe, les séances publiques ont lieu **du mardi au vendredi**.

Le mardi après-midi de 14 heures à 16 heures 30, et de 18 heures à 23 heures en cas de besoin, est réservé aux réponses aux questions posées la semaine précédente.

Les discussions législatives en assemblée plénière se déroulent le mercredi à partir de 9 heures. En général, la séance dure entre 2 et 5 heures. Elle est donc levée avant 18 heures mais, si l'ordre du jour l'exige, elle peut se prolonger jusqu'à 23 heures sans qu'**aucun scrutin** puisse intervenir **après 18 heures. En aucun cas, elle ne peut dépasser 23 heures.** En cas de séance de nuit, il y a une suspension entre 18 et 19 heures.

Le jeudi, la séance publique ne commence qu'à midi. Elle peut également se poursuivre jusqu'à 23 heures. Outre les discussions législatives, l'ordre du jour peut comporter des réponses à des interpellations (1). En outre, l'ordre du jour du jeudi est modifié pour permettre :

- aux ministres de répondre à des questions orales de caractère spontané, une fois par mois entre 14 heures 30 et 15 heures 30 ;

- au gouvernement de donner, à partir de 15 heures, des informations lorsqu'il estime que c'est nécessaire.

La matinée du vendredi, à partir de 9 heures, est consacrée aux réponses à des interpellations.

Le nombre de **séances de nuit** est assez stable :

	91 / 92	92 / 93	93 / 94
nombre total de séances de nuit	34	37	33
dont séances consacrées aux questions	17	18	10

En 1993-1994, le Parlement a siégé 108 jours, ce qui représente 605 heures de séance.

(1) L'interpellation est une question écrite concernant un sujet important à laquelle il est répondu par oral dans un délai de 4 semaines. Au moment de la réponse, un débat s'engage.

2) A partir de 1996-1997

La réforme ne fera sentir tous ses effets qu'en 1996-1997 car la réorganisation du calendrier parlementaire s'est accompagnée d'une réforme du calendrier budgétaire. A partir de 1997, l'année budgétaire correspondra à l'année civile. Dans ces conditions, 1995-1996 sera une année de transition.

A partir de 1996-1997, la session permanente devrait se traduire par une meilleure répartition des travaux du Parlement de façon à laisser aux députés le temps de travailler dans leur circonscription. Le nombre total de semaines de séance devrait rester le même, mais les vacances de Noël et de Pâques devraient être plus longues.

En 1996-1997, l'année parlementaire devrait commencer vers le 13 septembre et se terminer le 6 juin. Les vacances de Noël devraient durer 4 à 5 semaines. Il devrait y avoir 2 à 3 semaines sans séance publique pendant l'automne et, de février à mai, une semaine sans séance publique chaque mois.

C. L'ORGANISATION DU TRAVAIL PARLEMENTAIRE

AU BUNDESTAG (RFA)

ET AU FOLKETING (DANEMARK)

L'ORGANISATION DU TRAVAIL PARLEMENTAIRE AU BUNDESTAG (RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE)

La Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne confie aux assemblées la compétence pour décider elles-mêmes de l'ouverture et de la clôture de leurs sessions.

Dans l'exercice de cette compétence, les assemblées suivent des principes d'organisation méthodique destinés à concilier au mieux l'exercice du mandat parlementaire et les autres activités de leurs membres.

• **En pratique, les périodes d'activité du Bundestag sont programmées à l'avance sur une année.**

Trois grandes interruptions sont ménagées chaque année :

- environ deux mois l'été (juillet-août),
- un mois environ en fin d'année (10 décembre - 10 janvier),
- une quinzaine de jours à Pâques.

• **Le reste du temps est lui-même soigneusement planifié selon un rythme alternatif** : environ deux à trois semaines durant lesquelles l'assemblée plénière et les commissions se réunissent régulièrement, puis une période d'une à deux semaines durant lesquelles aucune séance publique n'est organisée et où les commissions ne se réunissent que très exceptionnellement.

Le programme annuel des semaines de travail et des semaines libres (« Zeitplan des deutschen Bundestages ») est distribué en début d'année à chaque parlementaire, qui peut ainsi organiser son emploi du temps très longtemps à l'avance.

Des modifications de ce programme peuvent intervenir en cours d'année, mais demeurent relativement rares.

Aucune activité n'est organisée à partir du vendredi à 15 heures jusqu'au lundi à 14 h. Les parlementaires sont donc assurés de pouvoir être dans leur circonscription en fin de semaine.

• **Durant les semaines de travail, les activités se déroulent selon un ordre quasi immuable.**

- Lundi après-midi: (à partir de 14 h)	réunion des groupes politiques ;
- Mardi matin :	réunion des groupes de travail spécialisés constitués au sein des groupes politiques et des commissions ;
- Mardi après-midi :	réunion commune des groupes de travail spécialisés sur les sujets intéressant plusieurs d'entre eux ;
- Mercredi matin :	réunion des commissions (pouvant éventuellement se prolonger l'après-midi) ;
- Mercredi après-midi :	séance publique réservée aux questions ;
- Jeudi toute la journée :	séance publique ;
- Vendredi matin : (si nécessaire)	séance publique, éventuellement prolongée jusqu'à 15 heures.

• **S'agissant de la séance publique, le mercredi après-midi est consacré aux questions et ne se prolonge quasiment jamais au-delà de 19 heures.**

Le jeudi (entièrement consacré à la séance publique), l'assemblée siège sans discontinuer du matin (9 heures) au soir, en général jusqu'à 19 ou 20 heures, occasionnellement jusqu'à 22 ou 23 heures, les présidents de séance se relayant au fauteuil selon un tour de rôle prévu à l'avance.

Par comparaison avec le système français, la séance publique du jeudi pourrait paraître très astreignante pour les parlementaires allemands, d'autant que le vote personnel est strictement respecté. Plusieurs facteurs font cependant que leur présence effective en séance n'est pas constamment nécessaire.

Tout d'abord, la séance publique est essentiellement consacrée à des débats généraux et à des activités de contrôle. Les travaux législatifs occupent une place moindre et consistent surtout en discussions générales.

Ensuite, le nombre et l'ampleur des textes examinés en séance publique sont limités, notamment en raison de la structure fédérale de l'État où de nombreuses compétences relèvent des Länder et échappent donc au Parlement fédéral.

S'agissant des lois, il n'y a que très peu de débats techniques sur les articles ou les amendements. De cette sorte, les parlementaires peuvent ne se rendre en séance qu'au moment prévu pour leur intervention dans la discussion générale mais ne sont pas obligés d'y rester en attendant l'appel de leurs amendements ou des amendements sur lesquels ils souhaitent intervenir.

Enfin, tous les votes sont regroupés à des heures bien précises, aussi bien les votes sur les amendements, les articles et l'ensemble des textes que la plupart des votes de procédure.

Dans ces conditions, la participation aux scrutins n'astreint pas à une présence continue : en dépit de l'absence de délégation de vote, le vote personnel sur chaque texte en discussion s'en trouve très nettement facilité.

- **S'agissant du travail en commission**, la tendance à la rationalisation des débats et des votes est la même.

Il faut cependant noter qu'au Bundestag, l'essentiel du travail législatif préparatoire n'est pas réalisé par les commissions mais au sein des groupes politiques, les commissions ayant surtout pour mission de mettre au point techniquement le texte qui sera soumis à la séance publique (coordination, mise en forme juridique des amendements adoptés par les groupes, etc...).

A cet égard, l'existence de groupes de travail spécialisés, tant au sein des groupes politiques qu'au sein des commissions, et la tenue de séances communes de ces groupes de travail sur les sujets qui le justifient, simplifient et allègent d'autant le travail en commission proprement dit.

L'ORGANISATION DU TRAVAIL PARLEMENTAIRE AU FOLKETING (DANEMARK)

- **Le régime des sessions**

L'article 36 de la Constitution dispose que le Parlement se réunit le premier mardi du mois d'octobre à midi précise et siège jusqu'au premier mardi d'octobre de l'année suivante.

En réalité, le Folketing ne siège pas en permanence mais en moyenne une centaine de jours par an selon un calendrier assez précis.

En général, il y a plusieurs petites périodes d'intersession au cours de l'année : interruptions d'une semaine en octobre, en février, en mars pour permettre la réunion du Conseil Nordique, trois semaines vers Noël, une semaine à Pâques. Le Folketing connaît en revanche une réelle période d'intersession qui débute à compter du 5 juin et dure en principe jusqu'au mois d'octobre.

Cependant, en application de l'article 39 de la Constitution, le Président peut convoquer le Folketing en session extraordinaire, plus particulièrement lors de la période estivale. Dans ce cas, le Président du Folketing répond à une demande exprimée soit par les deux cinquièmes des membres du Parlement, soit par le Premier Ministre.

La réunion du Parlement en session extraordinaire reste en pratique extrêmement rare.

- **L'élaboration du plan annuel de travail parlementaire**

Conformément à l'article 38 de la Constitution, la première séance de la session est consacrée à un débat de politique générale. La souveraine prononce l'ouverture solennelle de la session annuelle. Puis, le Premier Ministre fait un discours sur l'état du Royaume et annonce le programme politique pour l'année à venir. Cette déclaration fait l'objet d'un débat organisé dans les mêmes conditions que celui prévu pour la première lecture du projet de loi de finances.

En application de l'article 35 de la Constitution, le Folketing nouvellement élu doit se réunir le douzième jour qui suit les élections, à moins que le souverain n'ait décidé de le convoquer avant cette date. Dans ce cas, les premières séances du Parlement nouvellement élu seront consacrées à la vérification de la validité des élections. Cette tâche accomplie, le Folketing pourra se consacrer à sa mission de législateur.

Dès le mois de mars ou d'avril, un projet de calendrier est établi au Parlement en fonction du programme législatif officiellement annoncé ; après concertation avec le Gouvernement il est approuvé par le Président et le Présidium ainsi que par la commission du Règlement. Une fois arrêté, il est adressé à l'ensemble des parlementaires, en général avant l'arrêt des travaux prévu traditionnellement pour la célébration de la fête de la Constitution fixée au 5 juin.

Au cours de l'année, ce calendrier peut subir quelques modifications consistant la plupart du temps à supprimer des jours de séance plutôt qu'à en rajouter. En moyenne, le Folketing siège en séance publique pendant 400 à 500 heures par an.

Non seulement les parlementaires connaissent longtemps à l'avance les dates des séances publiques, mais ils ont également une idée assez précise du contenu probable de leurs travaux.

En effet, dans le courant du mois de septembre, avant le début de la session, le Président du Folketing organise une réunion à laquelle assistent les présidents des groupes politiques et le Premier Ministre. Au cours de cette réunion, le Premier Ministre donne connaissance d'une liste de projets de loi qu'il entend déposer sur le Bureau du Folketing et de l'ordre dans lequel les dépôts seront effectués. Les représentants du Folketing et le Gouvernement peuvent également se mettre d'accord sur une date limite pour le dépôt des projets de loi, ce qui permettra, le cas échéant, au Président du Folketing de rappeler au Premier Ministre ses engagements si les textes ne sont pas effectivement déposés. En général, la date retenue est celle du troisième vendredi de janvier, ce qui laisse suffisamment de temps pour examiner le texte. En application de l'article 41, alinéa 4 de la Constitution, il est en effet indispensable que l'ensemble du processus législatif soit réalisé au cours d'une même session. Dans le cas contraire, l'ensemble de la procédure est annulé et doit être recommencé lors de la prochaine session parlementaire.

Afin de vérifier la bonne organisation du travail parlementaire, le Président du Folketing, les présidents des groupes et le Premier Ministre se réunissent à nouveau dans le courant du mois de février pour faire le point sur les dépôts. Lors de cette réunion, une date limite pour le dépôt des rapports des commissions sur les projets de loi peut éventuellement être fixée. Au cours du mois d'avril, le Président du Folketing rappellera aux commissions qui auraient tardé à déposer leurs rapports. Ces procédures montrent une nouvelle fois la recherche permanente de la coopération entre le Gouvernement et le Parlement et la volonté omniprésente de trouver un compromis.

L'organisation du travail parlementaire ne concerne pas exclusivement les travaux de séance publique mais également le travail en commission.

Dès le mois de novembre, après que les commissions ont été définitivement constituées, les parlementaires reçoivent un tableau récapitulant leurs horaires et lieux de réunion. Cet emploi du temps est effectivement indispensable sachant que les parlementaires peuvent appartenir simultanément à plusieurs commissions et que celles-ci ne doivent en principe pas se réunir pendant que le Folketing siège en séance publique. Il est bien évident que ce calendrier peut, en cas de nécessité, être modifié afin de permettre aux commissions de tenir d'autres réunions que cette réunion hebdomadaire fixe. Le calendrier est établi après concertation entre les présidents des commissions et en fonction des calendriers des sessions antérieures : en effet, il existe des traditions bien ancrées en matière de lieux et d'horaires de réunion de commission.

• L'élaboration du plan hebdomadaire de travail parlementaire

Les parlementaires connaissent en général une semaine à l'avance le programme des travaux qui se dérouleront en séance publique.

Le calendrier des travaux est élaboré comme l'ensemble des autres documents relatifs à la vie parlementaire en étroite collaboration entre le Gouvernement et le Folketing. Dès le vendredi, les services du Premier Ministre communiquent au Président du Folketing la liste des projets de loi qui seront officiellement déposés la semaine suivante. Les dépôts s'effectuent traditionnellement le mercredi en début de séance.

De leur côté, les commissions communiquent à la Présidence la liste des rapports qu'elles seront en mesure de présenter en séance publique. Il est donc possible d'élaborer un plan de travail prévisionnel qui est distribué dès le mercredi à 11 heures avant que les groupes politiques ne se réunissent.

A 14 heures, le Secrétaire général et les représentants des différents groupes politiques examinent le projet de calendrier des travaux et décident, le cas échéant, des renvois en commission, des jonctions de l'examen de projets ou propositions de loi. Ils se prononcent également sur la liste des scrutins proposée par le Président et préparée par le Service de la séance.

Le calendrier est alors arrêté et distribué à l'ensemble des parlementaires.

Le Folketing siège en principe le mardi, le mercredi, le jeudi et le vendredi. Le mardi et le mercredi, la séance débute à 13 heures, le jeudi et le vendredi à 10 heures. En moyenne, une séance dure quatre à cinq heures. En fin de session, il est possible que le Parlement tienne des séances plus longues mais les séances de nuit demeurent très rares.

L'ordre du jour est quasi immuablement fixé : les mardis, jeudis et vendredis, le Folketing consacre toujours le début de ses travaux à l'examen en deuxième et troisième lectures des projets et propositions de loi, puis il procède aux éventuels débats d'interpellation et débats sur les déclarations politiques.

Le mercredi, en revanche, la séance débute toujours par des questions au Gouvernement. Elle se poursuit par les premières lectures des projets de loi et les débats sur les déclarations du Gouvernement.

Il résulte de cette organisation des travaux que les parlementaires sont en général appelés à voter en début de séance les mardis, jeudis et vendredis.

En principe, le Folketing examine en premier lieu les textes présentés en troisième lecture sur lesquels il est donc appelé à statuer définitivement.

* * * * *

D. L'IMMUNITÉ PARLEMENTAIRE

SÉNAT

**SERVICE
DES
AFFAIRES EUROPEENNES**

**Division des Etudes
de législation comparée**

Le 10 mai 1994

L'IMMUNITÉ PARLEMENTAIRE

Sommaire

	Pages
NOTE DE SYNTHÈSE	1
LES DISPOSITIONS NATIONALES	
- Allemagne	7
- Belgique	11
- Danemark	15
- Espagne	19
- France	23
- Grèce	27
- Irlande	31
- Italie	33
- Luxembourg	37
- Pays-Bas	41
- Portugal	43
- Royaume-Uni	47
LISTE DES ANNEXES	49

SÉNAT

**SERVICE
DES
AFFAIRES EUROPEENNES**

**Division des Etudes
de législation comparée**

L'IMMUNITE PARLEMENTAIRE

L'immunité parlementaire, instituée à l'origine pour renforcer la situation précaire des assemblées électives face à l'exécutif, constitue désormais une garantie destinée à permettre au parlementaire d'exercer son mandat en toute indépendance.

Traditionnellement, on distingue :

- l'irresponsabilité, qui garantit les parlementaires des poursuites judiciaires pour les votes et opinions émis dans l'exercice de leurs fonctions ;

- l'inviolabilité, qui vise les actes accomplis en dehors des fonctions parlementaires et protège non l'élu lui-même, mais son travail et le bon fonctionnement de l'assemblée à laquelle il appartient.

Si l'irresponsabilité ne suscite aucune controverse, l'inviolabilité fait, dans la plupart des pays européens, l'objet de critiques croissantes portant à la fois sur son fondement même, jugé contraire au principe d'égalité des citoyens, sur son étendue et sur son utilisation abusive.

En outre, les procédures de levée de l'immunité sont souvent considérées comme excessivement lourdes et susceptibles de nuire à l'intérêt des parlementaires et du Parlement dans son ensemble.

C'est pourquoi l'Italie a récemment modifié sa Constitution afin, notamment, de restreindre le champ de l'inviolabilité. De même, une proposition de loi belge allant dans ce sens a été déposée le 18 janvier 1994. Par ailleurs, l'Assemblée nationale française a adopté, en janvier 1994, plusieurs modifications de son règlement, parmi lesquelles l'institution

d'une commission permanente des immunités, qui simplifie la procédure de levée de l'immunité.

Compte tenu de cette évolution récente, on a choisi d'étudier pour les douze Etats membres l'étendue de l'inviolabilité, et la procédure de levée de cette immunité.

I. L'ETENDUE DE L'INVOLABILITE

A l'exception des Pays-Bas qui ne reconnaissent pas le principe de l'inviolabilité, tous les autres pays ont adopté des règles conférant aux parlementaires une protection contre les poursuites intentées pour des actes sans relation avec leur mandat. Toutefois, la portée de l'inviolabilité varie souvent d'un pays à l'autre.

Elle dépend généralement de la nature du délit et du degré d'avancement des poursuites. De plus, sa durée est variable.

1. La nature du délit

Au Royaume-Uni l'inviolabilité ne jouait que pour les arrestations au titre d'actions civiles. Comme il n'existe plus d'arrestations pour ce type de délits, cette immunité est devenue théorique.

Dans tous les autres pays, les membres des assemblées bénéficient de l'inviolabilité pour les poursuites pénales et non pour les poursuites civiles ; ceci même si toutes les constitutions ne limitent pas expressément l'immunité au domaine pénal.

2. Le degré d'avancement des poursuites

a) L'arrestation

Tous les pays protègent les parlementaires des arrestations. Ces dernières sont généralement subordonnées à l'autorisation de la chambre. Cependant, en Espagne, les députés et les sénateurs ne peuvent en aucun cas être arrêtés. De même, en Irlande, les membres de l'Oireachtas ne peuvent être appréhendés dans l'enceinte ou sur le trajet du Parlement, hormis les cas où il se sont rendus coupables de trahison, de crime ou d'atteinte à l'ordre public.

b) L'arrestation en flagrant délit

Tous les Etats admettent qu'en cas de flagrant délit, l'inviolabilité doit être levée et que l'arrestation est possible sans autorisation du Parlement. En Allemagne, la Loi fondamentale a étendu cette disposition au lendemain du jour où le parlementaire a commis l'acte délictueux.

Au Portugal, toutefois, le flagrant délit ne suffit pas à justifier la levée systématique de l'immunité parlementaire, il faut en outre que le délit commis soit punissable d'une peine de prison supérieure à trois ans.

c) L'engagement des poursuites

Si la majorité des Etats membres prévoit l'accord préalable du Parlement pour l'engagement des poursuites à l'encontre de l'un de ses membres, aucune autorisation n'est requise en Irlande, en Italie, au Portugal et au Royaume-Uni.

d) Le déroulement des procédures déjà engagées

En Allemagne, en Belgique, en France et au Luxembourg, la détention ou les poursuites peuvent être suspendues si la chambre à laquelle appartient le parlementaire le requiert.

En Espagne, en Grèce et au Portugal, les poursuites sont suspendues d'office jusqu'à ce que l'assemblée décide si le mandat doit ou non être suspendu afin que la procédure suive son cours. Cependant, au Portugal, ceci ne vaut que pour les délits punissables d'une peine de prison inférieure à trois ans.

Les autres Etats n'admettent pas la suspension des poursuites engagées.

3. La durée de l'inviolabilité

Alors que dans la plupart des Etats membres l'inviolabilité reste en vigueur durant toute la législature, en Belgique, en France et au Luxembourg, elle se limite aux sessions parlementaires.

Toutefois en France, l'arrestation d'un parlementaire en période d'intersession est subordonnée à l'autorisation du bureau de l'assemblée à laquelle il appartient, sauf si des poursuites ont été autorisées, si une condamnation définitive a été prononcée ou s'il y a flagrant délit.

En Grèce, l'immunité pour les délits politiques est même maintenue entre la dissolution de la chambre et la proclamation des députés de la nouvelle chambre.

Suivant le critère envisagé, l'inviolabilité n'a pas la même portée, et il paraît difficile d'en effectuer une comparaison rigoureuse et globale. Toutefois, il ressort que cette immunité, dans les pays où elle continue d'exister, semble :

- de portée équivalente en Belgique, en France, au Luxembourg et, à un moindre degré, en Allemagne,
- plus étendue en Espagne et en Grèce.
- plus limitée au Danemark et au Portugal, et presque inexistante en Irlande et en Italie.

II. LA PROCEDURE DE LEVEE

En Irlande, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, il n'existe évidemment aucune modalité spécifique de levée de l'inviolabilité.

Dans les autres pays, à l'exception du Sénat belge, toutes les assemblées ont prévu, dans leur règlement, des dispositions plus ou moins détaillées sur la levée de l'immunité parlementaire.

La procédure se déroule généralement en deux temps :

- examen de la demande par la commission compétente,
- délibération de l'assemblée en séance plénière.

1. L'examen de la demande de levée d'immunité par la commission compétente

Cette commission est le plus souvent une commission permanente. Cette solution présente plusieurs avantages : elle simplifie la procédure, garantit une plus grande unité de jurisprudence et permet d'éviter toute suspicion de lien entre la composition de la commission et le parlementaire impliqué. Ces arguments ont inspiré la récente mise en place à l'Assemblée nationale française, d'une commission permanente des immunités. Seuls le Sénat français et la Chambre des Députés luxembourgeoise désignent une commission *ad hoc*.

Dans tous les cas, la commission compétente est chargée d'établir des conclusions qui seront examinées en séance plénière. En Grèce, en Italie, au Luxembourg, au Portugal et en France (à l'Assemblée nationale seulement), elle doit au préalable procéder à l'audition du parlementaire concerné.

En Espagne, la commission doit rendre son avis dans un délai maximal de 30 jours après avoir entendu le parlementaire en question ; en Italie, le même délai, prorogable, court à partir de la transmission de la demande à la commission. En Grèce, c'est le président de la chambre qui fixe le délai imparti à la commission.

2. La délibération en séance plénière

En principe, les assemblées délibèrent en séance plénière sur les conclusions des commissions compétentes.

L'Allemagne, cependant, a instauré une procédure simplifiée pour les affaires peu importantes et les délits de la circulation. Celle-ci permet, sous certaines conditions, d'adopter les conclusions de la commission compétente sans que le Bundestag ait besoin de se réunir.

Dans les autres pays, le vote de l'assemblée est toujours nécessaire. En Espagne et au Luxembourg, les débats ont lieu à huis clos. Dans ces deux pays le vote a d'ailleurs lieu à bulletin secret, tout comme en Italie et au Portugal. Au Sénat belge, si l'assemblée se prononce par un vote, celui-ci a traditionnellement lieu, sans débat préalable, sur les propositions de la commission.

Certains règlements précisent les modalités de la fixation à l'ordre du jour des demandes de levée d'immunité. En Espagne et en Grèce, les demandes sont examinées à la première séance suivant le dépôt de l'avis de la commission compétente. Si les assemblées ne se sont pas prononcées dans un certain délai (soixante jours pour l'Espagne et trois mois pour la Grèce) à compter de la transmission de la demande au président de l'assemblée, les demandes sont réputées rejetées. En Italie, la demande est inscrite d'office à l'ordre du jour si la commission compétente ne s'est pas prononcée dans le délai de trente jours prévu. En France, seule l'Assemblée nationale a prévu l'inscription obligatoire à l'ordre du jour de l'examen de la demande.

+

+ +

L'analyse des pratiques parlementaires met en évidence la diversité des critères de décisions. La levée de l'immunité est en effet souvent liée à une interprétation, plus ou moins large du concept d'inviolabilité. Toutefois, parmi les principes motivant les refus de levée d'immunité, certains sont communément invoqués, et notamment :

- le caractère politique des faits incriminés,
- le peu de gravité des faits.
- le manque de fondement de l'accusation.

L'IMMUNITÉ PARLEMENTAIRE

ALLEMAGNE

1) Les fondements juridiques

Article 46 de la Loi fondamentale

Article 107 et annexe 6 du règlement du Bundestag (voir annexe n° 1)

2) Le contenu et les limites de l'immunité parlementaire

Les membres du Bundesrat ne jouissent pas de l'immunité parlementaire

	Engagement des poursuites	Arrestation	Flagrant délit	Suspension des poursuites déjà engagées
<p>Le Bundestag fixe lui-même la clôture et la reprise de ses réunions. Il est en session permanente.</p> <p>C'est le Comité des doyens qui fixe les semaines pendant lesquelles le Bundestag siège.</p> <p>En règle générale, après 2 semaines de travail il s'interrompt 1 ou 2 semaines ; il siège pendant 22 ou 23 semaines par an.</p>	<p>Un député ne peut être mis en cause ou arrêté en raison d'un acte réprimé par la loi qu'avec l'approbation du Bundestag</p> <p>Cette approbation est également nécessaire pour toutes les autres limitations apportées à la liberté personnelle d'un député ou pour l'introduction contre lui d'une procédure visant à la déchéance de ses droits.</p>		<p>L'approbation du Bundestag n'est pas nécessaire.</p> <p>Elle ne l'est pas non plus lorsque le député est arrêté le lendemain du jour où il a commis l'acte délictueux.</p>	<p>Toute procédure pénale, toute procédure de déchéance des droits, toute détention et toute autre limitation de la liberté personnelle sont suspendues sur demande du Bundestag.</p>

1) La procédure de levée de l'immunité parlementaire

Assemblée	Autorités susceptibles de formuler la demande	Commission compétente	Compétences de la commission	Processus de décision	Durée de validité
<p>Bundestag</p>	<ul style="list-style-type: none"> - le ministère public, - les tribunaux, - les juridictions d'honneur et les juridictions professionnelles exerçant une surveillance professionnelle pour les actions pénales, - la commission de validation des élections, des immunités et du Règlement. 	<p>La commission de validation des élections, des immunités et du Règlement</p>	<p>Elle établit des principes pour l'examen des demandes de levée d'immunité et se fonde sur ces principes pour formuler dans chaque cas ses recommandations.</p>	<p>1) La procédure simplifiée</p> <p>Les actes délictueux qui, de l'avis de la commission de validation des élections, des immunités et du Règlement, sont considérés comme des affaires peu importantes, et les délits de la circulation routière donnent lieu à une procédure simplifiée. Celle-ci consiste à charger la commission de prendre une décision préalable concernant l'autorisation de poursuites. Cette décision est communiquée au Bundestag, sans être portée à l'ordre du jour. Elle est considérée comme adoptée s'il n'y est pas fait opposition dans les 7 jours suivant la notification.</p> <p>2) La procédure normale</p> <p>L'exécution des peines privatives de liberté ou des contraintes par corps dépassant trois mois, nécessite l'autorisation du Bundestag.</p> <p>Lors du débat en séance plénière, l'intéressé n'a pas le droit de prendre la parole.</p>	<p>La durée de la législature.</p>

4) La pratique parlementaire

a) Les critères adoptés

Le Bundestag autorise généralement les actions pénales à l'encontre des députés.

S'il vérifie le bien-fondé de la demande d'autorisation de levée de l'immunité, le Bundestag ne s'attache pas à l'appréciation des preuves et n'accorde son autorisation que si l'autorité compétente désire expressément engager des poursuites.

b) Les données statistiques

De 1990 à 1993, 9 demandes de levée d'immunité, au titre de la seule inviolabilité, ont été examinées par le Bundestag. Elles ont toutes été accordées. Il s'agissait de :

- 6 actions pénales,
- 2 infractions au code de la route,
- 1 demande d'audition d'un député comme témoin.



L'IMMUNITÉ PARLEMENTAIRE

BELGIQUE

1) Les fondements juridiques

Article 45 de la Constitution

Article 93 du règlement de la Chambre des représentants (voir annexe n° 2)

2) Le contenu et les limites de l'immunité parlementaire

	Engagement des poursuites	Arrestation	Flagrant délit	Suspension des poursuites déjà engagées
Session Commence le 2ème mardi d'octobre de chaque année pour une durée minimum de 40 jours. Dans la pratique elle se termine la veille de l'ouverture de la nouvelle session annuelle.	Les poursuites ou les arrestations en matière de répression et les contraintes par corps sont subordonnées à l'autorisation de l'une ou l'autre Chambre.		Aucune autorisation n'est nécessaire.	La détention ou la poursuite peut être suspendue si la Chambre à laquelle le parlementaire appartient le requiert.
Hors-session	Aucune autorisation n'est nécessaire.			

3) La procédure de levée de l'immunité parlementaire

Assemblée	Autorités susceptibles de formuler la demande	Commission compétente	Compétences de la commission	Processus de décision	Durée de validité
Chambre des représentants	Le Procureur général ou la partie civile	Une commission nommée après chaque renouvellement, composée de 7 membres désignés par la Chambre.	Examiner les demandes d'autorisation de poursuites ou les demandes de suspension de poursuites déjà engagées.	<p>Dans le débat en séance plénière peuvent seuls prendre la parole : le rapporteur de la commission, le membre intéressé, un orateur pour et un orateur contre</p> <p>Les parlementaires ne peuvent renoncer volontairement à l'immunité.</p> <p>La décision de la Chambre se fait généralement par consensus sur la base des propositions de la commission compétente.</p>	La durée de la session
Sénat		<p>Le règlement du Sénat ne contient aucune disposition spécifique en la matière</p> <p>Traditionnellement la commission de la Justice. Toutefois rien ne s'oppose à la désignation d'une commission spéciale.</p> <p>Elle examine les demandes d'autorisation de poursuites ou les demandes de suspension de poursuites.</p> <p>Habituellement l'assemblée plénière se prononce par un vote, sans débat, sur les propositions de la commission compétente.</p>			

4) La pratique parlementaire

a) Les critères adoptés

Les deux Chambres ont pour habitude de refuser la levée de l'immunité lorsque :

- les faits présentent peu de gravité,
- les indices de culpabilité sont insuffisants,
- les poursuites sont de nature à entraver l'exercice du mandat politique.

b) Les données statistiques

Depuis le début de l'actuelle législature (début 1992), 15 demandes de levée d'immunité parlementaire ont été déposées au titre de l'inviolabilité : 8 ont d'ores et déjà été accordées et 3 sont en cours d'examen. Il s'agit généralement d'affaires de fausses factures, de détournements de fonds, ou de vols.

L'IMMUNITÉ PARLEMENTAIRE

DANEMARK

1) Les fondements juridiques

Article 57 de la Constitution

Articles 17 § 2 et 25 du Règlement du Folketing (voir annexe n° 3)

2) Le contenu et les limites de l'immunité parlementaire

	Engagement des poursuites	Arrestation	Flagrant délit	Suspension des poursuites déjà engagées
L'année parlementaire commence le premier mardi du mois d'octobre et prend fin le même mardi de l'année suivante. Le premier jour de l'année parlementaire, à midi, a lieu l'ouverture de la nouvelle session	Les membres du Folketing ne peuvent être mis en accusation, ni être détenus, sous n'importe quelle forme, sans le consentement de celui-ci		Aucune autorisation n'est requise	Elle n'existe pas et l'affaire pourra être mise en jugement si les poursuites ont été engagées avant l'élection au Folketing.

3) La procédure de levée de l'immunité parlementaire

Assemblée	Autorités susceptibles de formuler la demande	Commission compétente	Compétences de la commission	Processus de décision	Durée de validité
Folketing	Le ministère public.	La commission du règlement.	La commission présente un rapport et une recommandation.	<p>La recommandation de la Commission est soumise à l'examen du Folketing qui délibère sur la levée de l'immunité d'un membre.</p> <p>L'immunité ne peut être levée que sur décision du Folketing, et le député ne peut renoncer de lui-même à l'immunité.</p>	La durée de la législature.

4) La pratique parlementaire

a) Les critères adoptés

Le Folketing a pour habitude de toujours accorder son consentement à la levée de l'immunité parlementaire en ce qui concerne les poursuites en matière pénale.

b) Les données statistiques

Le Folketing examine en moyenne une ou deux demandes par an, présentées par le ministre de la justice pour engager des poursuites pénales contre un de ses membres. Le consentement a été accordé dans chaque cas.

L'IMMUNITÉ PARLEMENTAIRE

ESPAGNE

1) Les fondements juridiques

Article 71 de la Constitution

Articles 10 à 14 du règlement du Congrès des députés (voir annexe n° 4)

Article 22 du règlement du Sénat (voir annexe n° 5)

2) Le contenu et les limites de l'immunité parlementaire

	Engagement des poursuites	Arrestation	Flagrant délit	Suspension des poursuites déjà engagées
Les chambres se réunissent annuellement en deux sessions ordinaires : la première de septembre à décembre et la deuxième de février à juin.	<p>Les parlementaires ne peuvent pas être inculpés, ni poursuivis en justice sans l'autorisation préalable de leur Chambre.</p> <p>Selon une décision de la Cour constitutionnelle du 18 janvier 1990, cette autorisation ne peut être exigée pour l'admission, l'examen et le règlement de demandes civiles qui ne peuvent en rien affecter leur liberté personnelle</p>	Les députés et sénateurs ne peuvent pas être arrêtés.	Dans ce cas, l'arrestation est possible	<p>La Constitution est muette sur ce point mais selon le règlement du Congrès des députés, ces derniers ne peuvent faire l'objet de procès sans autorisation préalable.</p> <p>D'après le règlement du Sénat, la même autorisation est nécessaire lorsque des procédures ont été engagées contre des personnes qui, inculpées ou poursuivies en justice, deviennent sénateurs.</p>

3) La procédure de levée de l'immunité parlementaire

Assemblée	Autorités susceptibles de formuler la demande	Commission compétente	Compétences de la commission	Processus de décision	Durée de validité
Congrès des Députés	La chambre criminelle du Tribunal suprême	La commission du statut des députés, composée d'un membre de chaque groupe parlementaire	Elle doit rendre son avis sur la demande de levée de l'immunité dans un délai de 30 jours	L'examen de l'avis de la commission est effectué en séance plénière à huis clos. La demande de levée de l'immunité parlementaire est réputée rejetée lorsque la chambre ne s'est pas prononcée dans un délai de 60 jours	La durée du mandat
Senat		La commission des mandes de levée de l'immunité parlementaire, composée de 25 membres représentant proportionnellement les groupes parlementaires.			

4) La pratique parlementaire

a) Les critères adoptés

Selon la jurisprudence du Tribunal constitutionnel, les demandes de levée d'immunité doivent être acceptées lorsqu'il y a atteinte aux droits fondamentaux de tierces personnes. En outre, l'immunité parlementaire :

- n'est pas un privilège personnel destiné à permettre aux parlementaires de se soustraire à la décision des tribunaux ;

- doit permettre d'éviter qu'à la suite de manipulations politiques, le parlementaire ne puisse assister aux réunions des chambres et que le fonctionnement du Parlement en soit bouleversé ;

- ne doit pas empêcher le déroulement d'une action civile contre le parlementaire.

b) Les données statistiques

Au cours de la quatrième législature (1989-juin 1993), 7 demandes de levée d'immunité ont été déposées et accordées.

L'IMMUNITÉ PARLEMENTAIRE

FRANCE

1) Les fondements constitutionnels

Article 26 de la Constitution

Article 80 du règlement de l'Assemblée nationale, récemment modifié par la résolution n° 151 du 26 janvier 1994 et article 16 de l'Instruction générale du Bureau de l'Assemblée nationale (voir annexe n° 6)

Article 105 du Règlement du Sénat (voir annexe n° 7)

2) Le contenu et les limites de l'immunité parlementaire

	Engagement des poursuites	Arrestation	Flagrant délit	Suspension des poursuites déjà engagées
Session La première session s'ouvre le 2 octobre pour une durée de 80 jours. La seconde session s'ouvre le 2 avril, sa durée ne peut excéder 90 jours.	Les poursuites ou les arrestations en matière criminelle ou correctionnelle sont subordonnées à l'autorisation de l'assemblée.		L'autorisation de l'assemblée n'est pas nécessaire.	
Hors-session	Les poursuites sont possibles sans autorisation.	L'arrestation est subordonnée à l'autorisation du bureau de l'assemblée sauf si des poursuites ont été autorisées ou si une condamnation définitive a été prononcée.	L'autorisation du bureau n'est pas requise.	La détention ou la poursuite est suspendue si l'assemblée le requiert

3) La procédure de levée de l'immunité parlementaire

Assemblée	Autorités susceptibles de formuler la demande	Commission compétente	Compétences de la commission	Processus de décision	Durée de validité
Assemblée nationale	Le juge, le Parlement ou la partie lésée	Depuis l'adoption de la résolution n° 151 du 26 janvier 1994, il s'agit d'une commission permanente spécialement chargée de l'examen de ces demandes. Elle est composée de 15 membres titulaires et 15 membres suppléants nommés par les présidents des groupes suivant la configuration politique de l'Assemblée nationale. A défaut d'accord, entre les présidents des groupes, la nomination a lieu à la représentation proportionnelle des groupes.	Etablir des conclusions qui seront examinées par l'assemblée	<p>L'Assemblée délibère sur les conclusions de la commission ad hoc puis adopte une résolution par scrutin public.</p> <p>A l'Assemblée nationale, dès la distribution du rapport de la commission ad hoc la demande de levée d'immunité est inscrite d'office à la séance, réservée aux questions au gouvernement. La plus proche. Aucune mesure de ce type n'existe au Sénat</p> <p>De même, il est prévu qu'à l'Assemblée nationale, seuls le rapporteur de la commission, le gouvernement, le député intéressé ou son représentant, un orateur pour et un orateur contre.</p>	La durée du mandat.
Sénat		Commission ad hoc de 30 membres nommés à la proportionnelle des groupes.			

4) La pratique parlementaire

a) Les critères adoptés

Les critères généralement pris en compte par le Parlement pour accorder la levée de l'immunité parlementaire sont :

- le caractère sérieux, loyal et sincère de la demande au regard des faits sur lesquels elle est fondée,
- la proximité de la fin de la session,
- l'urgence de la poursuite au regard de l'ordre public ou des intérêts de la partie lésée, compte tenu des faits reprochés.

b) Les données statistiques

Depuis 1958, l'Assemblée nationale a répondu favorablement à 5 demandes de levée d'immunité et le Sénat à 3 demandes. Les faits reprochés étaient les suivants :

- participation à l'insurrection des "barricades d'Alger",
- "provocation suivie d'effet à un crime d'atteinte à la sûreté de l'Etat",
- outrage à magistrat,
- complot contre l'autorité de l'Etat,
- recel d'abus de biens sociaux et complicité de faux et usage de faux,
- corruption.

L'IMMUNITÉ PARLEMENTAIRE

GRÈCE

1) Les fondements juridiques

Article 62 de la Constitution

Article 83 du règlement de la Chambre des Députés (voir annexe n° 8)

2) Le contenu et les limites de l'immunité parlementaire

	Engagement des poursuites	Arrestation	Flagrant délit	Suspension des poursuites déjà engagées
La session débute le premier lundi du mois d'octobre de chaque année pour une durée minimum de cinq mois, compte non tenu d'une éventuelle suspension des travaux par le Président de la République.	<p>Pendant la législature, aucun député ne peut être poursuivi, arrêté, détenu ou privé de toute autre manière de sa liberté personnelle, sans autorisation de la Chambre.</p> <p>Aucun membre de la Chambre dissoute ne peut non plus être poursuivi pour délit politique entre la dissolution de la Chambre et la proclamation des députés de la nouvelle Chambre.</p>		Aucune autorisation n'est requise en cas de "crime flagrant".	Elles sont suspendues d'office pendant la durée de la législature, sauf si l'assemblée accorde la levée de l'immunité.

3) La procédure de levée de l'immunité parlementaire

Assemblée	Autorités susceptibles de formuler la demande	Commission compétente	Compétences de la commission	Processus de décision	Durée de validité
Chambre des Députés.	Le Ministère public ou la partie lésée.	La commission de l'administration publique, de l'ordre public et de la justice.	<p>La commission examine les demandes et se prononce sur l'octroi éventuel d'une autorisation de levée d'immunité dans les délais qui lui ont été impartis par le Président de la Chambre</p> <p>Elle est tenue de procéder à l'audition du député concerné si celui-ci en formule la demande.</p>	<p>Le débat à la Chambre porte sur l'avis rendu par la commission. Si cette dernière n'a pas rendu son avis dans les délais impartis, le débat porte sur les événements mentionnés dans la demande de levée de l'immunité.</p> <p>L'autorisation est considérée comme définitivement refusée si la Chambre ne se prononce pas dans les trois mois suivant la transmission de la demande de poursuite. Ce délai de trois mois est suspendu pendant les vacances parlementaires.</p>	Pendant toute la législature

4) La pratique parlementaire

a) Les critères adoptés

La Chambre des Députés ne lève l'immunité parlementaire d'un de ses membres que très occasionnellement. Cette pratique vaut pour tous les délits. Lors de l'examen des demandes de levée d'immunité, elle n'examine pas le bien-fondé de l'accusation mais s'attache à déterminer si les poursuites ont des objectifs politiques.

b) Les données statistiques

Au cours de la précédente législature (1990-1993), environ 150 demandes de levée d'immunité ont été présentées ; 2 d'entre-elles ont été satisfaites.

L'IMMUNITÉ PARLEMENTAIRE

IRLANDE

L'article 15 de la Constitution irlandaise protège les parlementaires des arrestations lorsqu'ils se rendent à l'une ou l'autre chambre de l'Oireachtas, en reviennent, ou lorsqu'ils sont dans l'enceinte du Parlement. Toutefois, dans les cas de trahison, de crime ou d'infraction à l'ordre public, ce privilège est suspendu.

L'IMMUNITÉ PARLEMENTAIRE

ITALIE

1) Les fondements juridiques

Article 68 de la Constitution modifié le 28 octobre 1993

Article 18 du règlement de la Chambre des députés (voir annexe n° 9)

Article 135 du règlement du Sénat (voir annexe n° 10)

2) Le contenu et les limites de l'immunité parlementaire

	Engagement des poursuites	Arrestation	Flagrant délit	Suspension des poursuites déjà engagées
Les sessions ordinaires débutent les premiers jours ouvrables de février pour une période indéterminée	Depuis la modification de l'article 68 de la Constitution, les poursuites en matière pénale, à l'encontre d'un député ou d'un sénateur, ne sont plus subordonnées à l'autorisation de leur chambre.	<p>Sans l'autorisation de leur Chambre, les parlementaires ne peuvent être ni soumis à des perquisitions, ni arrêtés ou privés de leur liberté personnelle, ni maintenus en détention sans avoir été condamnés de façon irrévocable</p> <p>Cette autorisation vaut également lorsqu'il s'agit de mise sur écoute téléphonique ou de saisie de correspondance.</p>	L'autorisation de la Chambre n'est pas requise	Elle est impossible.

3) La procédure de levée de l'immunité parlementaire

Le décret loi n° 23 du 14 janvier 1994 prévoyant certaines dispositions permettant l'exécution de l'article 68 de la Constitution modifié, n'a pas encore été transposé en loi par le Parlement. De ce fait, les règlements des deux assemblées n'ont pas encore été modifiés. Aussi, la procédure décrite ci-dessous est-elle susceptible d'être prochainement modifiée.

Assemblée	Autorités susceptibles de formuler la demande	Commission compétente	Compétences de la commission	Processus de décision	Durée de validité
Chambre des députés	L'autorité judiciaire qui a engagé les poursuites	La commission chargée des demandes d'autorisation composée de 21 députés.	La commission examine les demandes dans un délai de 30 jours. Elle conclut ses travaux en formulant des propositions qui seront soumises à l'Assemblée. Avant de délibérer, elle invite le député mis en cause à fournir les explications qu'il juge utiles	L'assemblée statue en séance plénière sur les propositions de la commission. Le vote a lieu à scrutin secret. Aucun délai n'est imparti à l'assemblée pour délibérer sur les demandes qui lui sont transmises.	La durée de la législature.
Sénat		La commission des élections et des immunités parlementaires, composée de 23 sénateurs.			

4) La pratique parlementaire

a) Les critères adoptés

Dans le passé, pour refuser une autorisation de poursuites pénales, la Chambre des députés et le Sénat prenaient généralement en compte les éléments suivants :

- intention manifeste de nuire au parlementaire de la part du magistrat,
- accusation non fondée.

b) Les données statistiques

Au mois d'octobre 1993, 355 demandes d'autorisations de levée d'immunité parlementaire étaient en suspens. Cet afflux de demandes a largement contribué à la récente réforme de l'immunité parlementaire.

L'IMMUNITÉ PARLEMENTAIRE

LUXEMBOURG

1) Les fondements juridiques

- Article 69 de la Constitution
- Articles 159 à 166 du règlement de la Chambre des députés (voir annexe n° 11)

2) Le contenu et les limites de l'immunité parlementaire

	Engagement des poursuites	Arrestation	Flagrant délit	Suspension des poursuites déjà engagées
Session Elle est fixée par l'article 1 ^{er} du règlement de la Chambre. Actuellement, elle commence le 2 ^{ème} mardi d'octobre et se termine le 2 ^{ème} mardi d'octobre de l'année suivante.	Les députés ne peuvent être poursuivis ou arrêtés en matière de répression qu'avec l'autorisation de la Chambre Aucune contrainte par corps ne peut être exercée contre un député sans cette même autorisation			La détention ou la poursuite d'un député est suspendue pour la durée de la session si la Chambre le requiert
Hors-session		Aucune autorisation n'est requise	Aucune autorisation n'est requise	Pas de suspension possible.

B) La procédure de levée de l'immunité parlementaire

Assemblée	Autorités susceptibles de formuler la demande	Commission compétente	Compétences de la commission	Processus de décision	Durée de validité
Chambre des Députés	Le ministre de la justice ou le parquet.	Pour chaque demande, une commission spéciale est constituée.	La commission fait rapport à la Chambre sous forme de proposition de résolution. Elle doit au préalable informer le député impliqué, et recueillir ses explications.	Le rapport de la commission est examiné par la Chambre en séance non publique et le vote effectué à bulletin secret.	La durée de la session.

4) La pratique parlementaire

a) *Les critères adoptés*

La Chambre des députés a pour habitude de vérifier le bien-fondé de la demande d'autorisation de levée de l'immunité parlementaire, de déterminer si le député est bien l'auteur de l'infraction et si les faits sont suffisamment graves pour justifier la levée. Elle s'attache en outre à s'assurer du caractère non politique de la demande.

b) *Les données statistiques*

Non communiquées.

L'IMMUNITÉ PARLEMENTAIRE

PAYS-BAS

La constitution des Pays-Bas n'envisage l'immunité parlementaire que sous l'angle de l'irresponsabilité. Il n'existe aucune norme relative à l'inviolabilité. Une loi de 1884 a en effet assimilé les membres du Parlement aux simples citoyens en ce qui concerne les poursuites et l'exécution des condamnations pour les délits de droit commun.

L'IMMUNITÉ PARLEMENTAIRE

PORTUGAL

1) Les fondements juridiques

Article 160 de la Constitution.

Article 11 du statut des députés (voir annexe n° 12)

Articles 3 et 35 du règlement de l'Assemblée de la République (voir annexe n° 13)

2) Le contenu et les limites de l'immunité parlementaire

	Engagement des poursuites	Arrestation	Flagrant délit	Suspension des poursuites déjà engagées
L'Assemblée de la République siège chaque année du 15 octobre au 15 juin	Aucune autorisation n'est requise.	Les députés ne peuvent être détenus ou arrêtés sans l'autorisation de l'Assemblée.	Si le crime pour lequel il y a flagrant délit est puni d'une peine de prison supérieure à trois ans, l'autorisation de l'Assemblée n'est pas nécessaire.	Si un procès criminel est intenté contre un député et qu'il est définitivement accusé et condamné à une peine de prison inférieure à trois ans, l'Assemblée décide si le mandat du député doit ou non être suspendu afin que la procédure suive son cours. Pour les délits punissables de peines supérieures à trois ans de prison, l'Assemblée n'intervient pas.

La procédure de levée de l'immunité parlementaire

Assemblée	Autorités susceptibles de formuler la demande	Commission compétente	Compétences de la commission	Processus de décision	Durée de validité
Assemblée de la République	Les tribunaux.	Depuis la modification du statut des députés et du règlement de l'Assemblée de la République en mars 1993, c'est la commission des affaires constitutionnelles, des droits, des libertés et des garanties qui est chargée d'instruire les procédures de levée du mandat	Après que le député concerné s'est expliqué, elle donne son avis sur les demandes de suspension de mandat.	L'Assemblée statue en séance plénière. Le vote a lieu au scrutin secret et la majorité absolue des députés présents l'emporte.	La levée de l'immunité vaut pour la fin du mandat.

4) La pratique parlementaire

a) Les critères adoptés

L'Assemblée de la République n'autorise que rarement la levée de l'immunité parlementaire et ceci quel que soit le type d'infractions motivant la demande.

Il n'y a guère que dans les cas graves risquant de mettre en cause le prestige de l'assemblée ou lorsque le jugement est urgent en raison de la nature de l'infraction que l'assemblée accorde la suspension du mandat du député.

b) Les données statistiques

Non communiquées.

L'IMMUNITÉ PARLEMENTAIRE

ROYAUME-UNI

1) Les fondements juridiques

L'immunité parlementaire est l'un des droits spécifiques dont jouissent collectivement tous les membres de la Chambre des Communes et de la Chambre des Lords et individuellement chaque parlementaire. Elle a pour origine la loi et les coutumes de la "High Court of Parliament".

2) Le contenu et les limites de l'immunité parlementaire

	Engagement des poursuites	Arrestation	Flagrant délit	Suspension des poursuites déjà engagées
Le Parlement est convoqué chaque année par la Reine. Chaque session dure généralement un an.	Aucune autorisation n'est requise.	<p>Théoriquement, les membres du Parlement ne peuvent être arrêtés sans l'autorisation de leur chambre d'origine. Toutefois, le droit de se prévaloir de ce privilège pour les affaires criminelles a été abandonné. Seules les arrestations au titre d'actions civiles sont subordonnées à une autorisation. Or il n'existe quasiment plus d'arrestations pour délits civils. Ce privilège est donc maintenant pratiquement obsolète.</p> <p>Pour les délits criminels, la Chambre à laquelle appartient la personne accusée et détenue doit être informée et une notification du jugement doit lui être adressée.</p>	Aucune autorisation n'est nécessaire.	Elle est impossible.

B) Procédure de levée de l'immunité parlementaire

Il n'existe aucune disposition, ni dans les lois, ni dans les coutumes parlementaires.

L'IMMUNITE PARLEMENTAIRE**LISTE DES ANNEXES (1)**

- Annexe n° 1** Allemagne : Article 107 et annexe 6 du règlement du Bundestag
- Annexe n° 2** Belgique : Article 93 du règlement de la Chambre des représentants
- Annexe n° 3** Danemark : Articles 17 § 2 et 25 du règlement du Folketing
- Annexe n° 4** Espagne : Articles 10 a 14 du règlement du Congrès des députés
- Annexe n° 5** Espagne : Article 22 du règlement du Sénat
- Annexe n° 6** France : Article 80 du règlement de l'Assemblée nationale et article 16 de l'Instruction générale du Bureau de l'Assemblée nationale
- Annexe n° 7** France : Article 105 du règlement du Sénat
- Annexe n° 8** Grèce : Article 83 du règlement de la Chambre des Députés
- Annexe n° 9** Italie : Article 18 du règlement de la Chambre des Députés
- Annexe n° 10** Italie : Article 135 du règlement du Sénat

(1) Tous ces documents sont disponibles au Service des Affaires européennes. S'adresser au secrétariat de la Division des études de législation comparée (poste 2230).

- Annexe n° 11** Luxembourg : Articles 159 a 166 du règlement de la Chambre des députés
- Annexe n° 12** Portugal : Article 11 du statut des députés
- Annexe n° 13** Portugal : Articles 3 et 35 du règlement de l'Assemblée de la République