

N° 171

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1969-1970

Enregistrée à la Présidence du Sénat le 16 février 1970.
Rattachée, pour ordre, au procès-verbal de la séance du 20 décembre 1969.

PROPOSITION
DE
LOI CONSTITUTIONNELLE

tendant à modifier l'article 28 de la Constitution,

PRÉSENTÉE

Par M. Henri CAILLAVET,

Sénateur.

(Renvoyée à la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Il n'a pas été nécessaire d'attendre dix années d'expérience pour constater à l'évidence que les dispositions constitutionnelles relatives à la durée des sessions parlementaires appelaient une modification.

A plusieurs reprises, des initiatives ont été prises en vue de proposer un rythme de travail parlementaire cohérent et mieux adapté aux besoins d'une nation moderne. Déjà au moment de la discussion du projet de revision qui a abouti au vote par le Congrès de la loi constitutionnelle du 30 décembre 1963, le problème de l'utilisation d'une partie de l'intersession d'hiver avait été posé devant votre Commission des Lois.

Nous déplorons tous la mauvaise organisation de nos débats qui nous conduit à siéger sans discontinuer, jour et soirée, à certaines époques, dans une atmosphère de fièvre et de précipitation, alors que la majeure partie de l'année civile est un temps mort pour le Parlement.

Tout récemment, en prononçant son allocution de clôture de la dernière session, M. le Président Poher a lui-même, à bon droit, dénoncé ce regrettable état de choses dans les termes suivants :

« Malheureusement, mes chers collègues, ces chiffres moyens qui correspondraient à un travail soutenu, mais raisonnable, s'il était régulièrement réparti donnent une bien fausse image des conditions tout à fait anormales dans lesquelles nous sommes contraints de travailler.

« Il n'est nul besoin de vous rappeler les nombreuses et épuisantes séances de nuit que vous venez de subir, l'enchevêtrement des travaux de commissions, de groupes, de séances plénières, la rédaction précipitée de rapports et d'amendements, bref tout ce calendrier erratique et capricieux qui marque depuis un mois les travaux du Parlement de notre pays.

« Nos collègues de l'Assemblée Nationale n'ont rien à nous envier, ils ne sont pas mieux partagés que nous ; ils ont même le privilège, si j'ose dire, saisis en premier lieu du projet budgétaire, d'entrer dans la ronde infernale deux ou trois semaines avant nous.

« L'opinion publique s'étonne de ces pratiques et se demande pourquoi le Parlement ne peut, comme toute autre institution ou entreprise, travailler normalement dans la journée et régulièrement tout au cours de l'année. »

En recherchant l'origine du mal, on trouve deux causes essentielles :

1° La limitation excessive, par l'article 28 de la Constitution, de la durée des deux sessions, à quatre-vingts jours pour la première et à quatre-vingt-dix jours pour la seconde, celle-ci étant encore amputée d'une dizaine de jours lors des fêtes de Pâques.

2° L'habitude fâcheuse prise par les services gouvernementaux de ne déposer les projets de loi importants sur le bureau des Chambres que dans la seconde moitié de chacune des sessions, ce qui stérilise en partie les mois d'avril et d'octobre et rend même souvent illusoire l'action du Parlement sur les textes votés à la hâte durant les mois de juin et de décembre.

Or des remèdes peuvent être trouvés à ces deux défaillances de notre système de confection de la loi, si l'on veut avec lucidité et bonne volonté s'attaquer aux causes du mal.

Il est certain, tout d'abord, que la recherche d'une solution à l'excessive limitation de la durée des sessions implique une modification de la Constitution, ce qui n'est en rien un obstacle. Le précédent de 1963 montre, en effet, que dans des conditions raisonnables de délai et de discussion, la procédure de revision peut être conduite à son terme.

Quant au fond, personne ne peut soutenir avec sérieux la thèse suivant laquelle il y aurait des inconvénients à faire siéger le Parlement en février et en mars.

Faire la loi est une tâche difficile qui requiert une attention de tous les instants et l'opinion publique comprend difficilement comment il peut se faire que le Parlement, destiné à exprimer de façon permanente la volonté du pays, soit contraint d'interrompre son activité durant sept mois de l'année et de travailler ensuite jour et nuit, sans disposer, avant de prendre de graves décisions, du minimum de temps nécessaire à la réflexion. Aucune entreprise publique ou privée ne pourrait se permettre de fonctionner et de remplir sa mission dans de telles conditions !

C'est pourquoi nous proposons que la seconde session s'ouvre, non pas le 2 avril mais le 20 février, sa durée étant portée de quatre-vingt-dix jours à cent trente jours. Une interruption de quinze jours interviendrait de droit au moment de Pâques. En fait, l'augmentation de la durée de cette session serait donc de vingt-cinq jours.

De cette manière, députés et sénateurs auraient la possibilité de consacrer leurs efforts, du 2 octobre au 20 décembre, à cette tâche considérable qu'est devenu l'examen du budget ; les débats y gagneraient en clarté et en sérieux. Quant à la période supplémentaire s'ouvrant du 20 février à la semaine précédant la fête de Pâques, elle serait utilisée à l'étude de textes législatifs qui nous sont actuellement soumis pendant la session budgétaire au motif que le renvoi à plusieurs mois de leur promulgation serait gravement préjudiciable à l'intérêt national.

D'autre part, nous saisissons l'occasion de cette modification touchant le fond du problème pour apporter une retouche d'ordre purement formel à l'article 28 de la Constitution. Pourquoi faire de la session d'automne la première et de celle du printemps la seconde ? Il n'y a aucune raison d'établir un chevauchement de l'année parlementaire et de l'année civile. En bonne logique, la première session doit être celle qui s'ouvre en premier dans le cours d'une année.

Le remède à la seconde défaillance signalée plus haut, savoir le dépôt tardif des projets de loi, dépend essentiellement du Gouvernement. Il doit être facile de donner, à cet effet, à tous les

départements ministériels des instructions précises leur impartissant des délais pour la préparation des textes destinés à être examinés définitivement par le Parlement au cours d'une session déterminée. Le dépôt devrait alors intervenir au début de la session. A titre exceptionnel et en cas d'urgence dûment motivé, des dépôts ultérieurs pourraient être effectués mais, en aucun cas ils ne pourraient avoir lieu après le 1^{er} juin pour la première session et le 1^{er} décembre pour la seconde.

La mise en vigueur de ces deux mesures contribuerait sans nul doute, à notre avis, à l'amélioration des méthodes de travail du Parlement, les autres dispositions à prendre relevant de l'organisation interne de chaque Assemblée.

C'est pourquoi nous vous demandons de vouloir bien adopter la proposition de loi constitutionnelle suivante :

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

Article unique.

L'article 28 de la Constitution, modifié par la loi constitutionnelle n° 63-1327 du 30 décembre 1963, est modifié comme suit :

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

« La première session s'ouvre le 20 février, sa durée est de cent trente jours ; elle est interrompue de plein droit durant la semaine qui précède la fête de Pâques et durant la semaine qui la suit, cette interruption étant sans effet sur la durée de la session.

« La seconde session s'ouvre le 2 octobre, sa durée ne peut excéder quatre-vingts jours.

« Si le 20 février ou le 2 octobre est un jour férié, l'ouverture de la session a lieu le premier jour ouvrable qui suit. »