

N° 209

# SÉNAT

SESSION DE DROIT EN APPLICATION DE L'ARTICLE 12 DE LA CONSTITUTION

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 11 juillet 1968.

## PROPOSITION DE LOI

*tendant à modifier l'article 6, alinéa 5, de l'ordonnance n° 58-1100  
du 17 novembre 1958 modifiée, relative au **fonctionnement des  
assemblées parlementaires,***

PRÉSENTÉE

Par MM. Marcel PRELOT, Louis GROS et Etienne DAILLY,

Sénateurs.

---

(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,

L'habilitation donnée par l'Assemblée Nationale et le Conseil de la République en juin 1958 et la volonté du peuple français exprimée en septembre de la même année conservaient dans le principe à la cinquième République la base parlementaire de ses deux devancières. Mais, dès octobre, un processus était entamé destiné à limiter étroitement les pouvoirs et l'activité des Chambres.

L'instrument en était d'abord l'édition autoritaire de lois organiques et ordinaires en vertu de l'article 92 de la Constitution.

Pénétrant dans le domaine du règlement des assemblées appartenant souverainement à celles-ci selon la tradition libérale, l'ordonnance du 17 novembre 1958 donnait leur statut aux commissions d'enquête et de contrôle. Parmi les limites mises à leur activité, l'une des plus graves était celle posée à leur durée.

Certes, les exagérations du passé pouvaient inciter à certaines précautions, mais c'était passer d'un extrême à l'autre que d'enserrer les travaux des commissions d'enquête et de contrôle dans le délai de quatre mois alors que les deux sessions du Parlement se limitaient à 80 et 90 jours. De la combinaison des deux dispositions découlait pratiquement la limitation du travail des commissions à la moitié du temps légalement prévu.

Une commission de contrôle ne peut en effet être constituée qu'à la suite du vote d'une résolution et de l'élection de ses membres. Il y a ainsi au départ une première amputation de la session ; d'autres interviennent ensuite à raison des nombreux jours où il n'est pas tenu séance. Ainsi la session de printemps connaît pratiquement un chiffre important de jours non ouvrables : lundi de Pâques, 1<sup>er</sup> mai, Ascension, lundi de Pentecôte, etc. La session d'automne n'a que 80 jours et bute sur les fêtes de Noël et du Jour de l'An. Il ne reste ainsi à la commission que moins de deux mois effectifs de travail en cours de session.

Tel a été le cas des deux commissions de contrôle instituées par le Sénat.

La résolution tendant à créer la commission de contrôle des problèmes de l'enseignement a été adoptée le 21 avril 1966. Ses travaux ont donc dû cesser le 21 août.

Quant à la commission de contrôle sur l'O. R. T. F., la résolution la créant a été adoptée le 14 décembre 1967 ; ses travaux ont donc dû cesser le 14 avril 1968, c'est-à-dire qu'elle a coïncidé seulement avec 18 jours de session.

Sans doute ces commissions ont siégé pendant l'intersession. Mais, au moins pour celle d'été, les réunions se sont heurtées aux difficultés qui avaient amené la révision constitutionnelle du 30 décembre 1963. Il avait été alors constaté que la poursuite du travail parlementaire était malaisé à un moment où une partie de l'administration est déjà en congé et où les élus ont quelque raison de se consacrer à leur famille. Si les sénateurs ont fait passer l'accomplissement de leur mandat avant toute autre considération, ils n'ont pu demander le même effort aux fonctionnaires dont ils souhaitaient l'audition, ni moins encore aux dirigeants d'associations, de syndicats et de groupements divers ou aux personnalités qualifiées dont ils désiraient connaître le point de vue. De plus le dépôt du rapport s'est effectué au milieu du mois d'août, moment bien mal adapté à la rédaction de textes étendus, exigeant documentation et personnel.

On pouvait penser qu'une telle disposition, par sa rigueur, était la conséquence d'une inadvertance des rédacteurs de l'ordonnance non encore familiarisés avec le nouveau régime des sessions et qu'il fallait entendre le délai comme correspondant seulement au temps d'activité des Chambres.

Aussi votre Commission avait-elle tenté de faire prévaloir cette interprétation en adoptant, dès le 16 juin 1966, une proposition de résolution tendant à incorporer dans le règlement un article 21 *bis* nouveau ainsi conçu :

« Les délais impartis aux commissions d'enquête ou de contrôle sont suspendus pendant l'intersession qui suit la session au cours de laquelle ces commissions ont été nommées. »

Telle n'a pas été l'opinion du Conseil constitutionnel qui, le 8 juillet 1966, a décidé de déclarer « non conforme à la Constitution les dispositions de l'article 21 *bis* nouveau du règlement dans la rédaction qui leur a été donnée par la résolution en date du 16 juin 1966 ».

Le Conseil constitutionnel a justifié sa prise de position dans les termes suivants :

« En ce qui concerne les dispositions de l'article 21 *bis* :

« Considérant que la conformité à la Constitution des règlements des assemblées parlementaires doit s'apprécier tant au regard de la Constitution elle-même que des lois organiques prévues par elle ainsi que des mesures législatives nécessaires à la mise en place des institutions, prises en vertu de l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 92 de la Constitution ;

« Considérant que l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, prise en vertu de l'article 92 de la Constitution, prévoit qu'outre les commissions mentionnées à l'article 43 de la Constitution, seules peuvent être éventuellement créées au sein de chaque assemblée parlementaire des commissions d'enquête et des commissions de contrôle que, dans son article 6 (alinéa 5) ladite ordonnance précise l'objet de chacune de ces commissions, leurs conditions de constitution et de fonctionnement ; qu'elle leur confère une durée temporaire, interdit leur reconstitution avec le même objet moins de douze mois à compter de la fin de leur mission et spécifie que cette mission prend fin au plus tard à l'expiration d'un délai de quatre mois à compter de la date de l'adoption de la résolution qui les a créées ;

« Considérant que les dispositions de l'article 21 *bis* du règlement du Sénat, dans la rédaction qui lui a été donnée par la résolution du 16 juin 1966, prévoient que « les délais impartis aux commissions d'enquête et de contrôle sont suspendus pendant l'intersession qui suit la session au cours de laquelle ces commissions ont été nommées » ; qu'elles sont, ainsi, de nature à permettre auxdites commissions d'exercer leur mission au-delà du délai maximum de quatre mois à compter de leur création prescrit impérativement par le texte susrappelé ; que, par suite, l'article 21 *bis* ajouté au règlement du Sénat n'est pas conforme aux dispositions relatives aux mesures nécessaires à la mise en place des institutions et doit, dès lors, être regardé comme non conforme à la Constitution. »

Selon ses traditions de respect scrupuleux des compétences constitutionnelles et de sereine courtoisie, le Sénat s'est silencieusement incliné devant cette motivation juridique.

Il est, toutefois, de son devoir de marquer sur le plan politique le grave préjudice qu'a causé l'abréviation de ses travaux et le caractère précipité de la rédaction du rapport de la commission de contrôle sur l'enseignement. Bien des avis qui y étaient insérés auraient pu, s'ils avaient été entendus, sinon prévenir du moins atténuer la violente explosion universitaire de mai 1968.

La seconde commission de contrôle n'a pu mener sa tâche à bien que grâce à la présence quasi-permanente à Paris de ses membres pendant toute l'intersession, que cependant les auteurs de la Constitution avaient conçue comme devant permettre aux élus de se consacrer à leurs mandats locaux et aux relations avec leur circonscription.

Il convient donc de redresser les dispositions de l'article 6 en suivant la voie indiquée par le Conseil constitutionnel lui-même. La correction que nous vous proposons au moyen d'un amendement à la loi est, au surplus, rédigée de manière à éviter toute prolongation excessive, la suspension des délais étant limitée à une seule intersession.

Nous vous demandons, en conséquence, de vouloir bien adopter la proposition de loi qui suit :

## PROPOSITION DE LOI

### Article unique.

L'alinéa 5 de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 modifiée, relative au fonctionnement des assemblées parlementaires est ainsi modifié :

« Les commissions d'enquête et les commissions de contrôle ont un caractère temporaire. Leur mission prend fin par le dépôt de leur rapport qui intervient au plus tard à l'expiration d'un délai de quatre mois à compter de la date d'adoption de la résolution qui les a créées. Ce délai est suspendu pendant l'intersession suivant la session au cours de laquelle les commissions ont été nommées. Aucune commission d'enquête ou de contrôle sur le même objet ne peut être désignée avant la troisième session ordinaire suivant la fin des travaux de la précédente commission. »