

SÉNAT

TROISIEME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1983-1984

Service des Commissions.

BULLETIN
DES COMMISSIONS

SOMMAIRE

Page.

Lois constitutionnelles, Législation, Suffrage universel, Règlement et Administration générale.....	1705
---	------

**LOIS CONSTITUTIONNELLES, LEGISLATION,
SUFFRAGE UNIVERSEL,
REGLEMENT ET ADMINISTRATION GENERALE**

Mercredi 1^{er} août 1984. — Présidence de M. Jacques Larché, président. — La commission a procédé à l'audition de **M. Robert Badinter, Garde des sceaux, ministre de la Justice, sur le projet de loi constitutionnelle n° 480 (1983-1984) portant révision de l'article 11 de la Constitution pour permettre aux Français de se prononcer par référendum sur les garanties fondamentales en matière de libertés publiques.**

Le Garde des sceaux s'est tout d'abord déclaré irréductiblement convaincu que l'utilisation de l'article 11 de la Constitution, dans son état actuel, pour soumettre au référendum populaire le projet de loi sur l'enseignement privé, se heurtait à la lettre et à l'esprit de la Constitution ; il a ajouté que trois grands, constitutionnalistes (les professeurs Jacques Robert, François Luchaire, Jean Rivero) avaient appuyé cette interprétation.

Le Garde des sceaux a, ensuite, ajouté qu'à la suite de la motion du Sénat tendant à soumettre au référendum le projet de loi sur l'enseignement privé, le Gouvernement avait constaté qu'il convenait, pour aller dans le sens souhaité par la Haute Assemblée, d'élargir le champ d'application de l'article 11 au domaine des libertés publiques. M. Robert Badinter a encore déclaré que le projet de loi constitutionnelle se référerait à la conception classique des libertés publiques, consacrée par l'avis du Conseil d'Etat de 1947 et complétée par les nombreuses décisions du Conseil Constitutionnel en la matière ; il a insisté sur l'inspiration majeure du projet de loi : permettre, par voie de référendum, d'accroître, de conforter, de consacrer ou encore d'améliorer l'expression ou la formulation des garanties fondamentales des libertés publiques.

Après avoir souligné que le Gouvernement avait ainsi manifesté un état d'esprit d'ouverture, le Garde des sceaux a conclu en indiquant que le Gouvernement examinerait avec intérêt toutes les propositions tendant à améliorer la formulation du texte du projet de loi constitutionnelle.

Le président Jacques Larché a précisé que l'avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi constitutionnelle avait été rendu par la commission permanente de la juridiction ; il a ensuite estimé que l'opinion des juristes — si intéressante soit-elle —, ne devait pas faire oublier que la souveraineté nationale était exclusivement exercée par le Président de la République et le Gouvernement, l'Assemblée Nationale et le Sénat. Ces institutions disposant d'un droit égal à exprimer leur opinion.

Après avoir déclaré que la proposition du Sénat de soumettre au référendum le projet sur l'enseignement privé était une réponse exceptionnelle à une situation elle-même exceptionnelle, née du profond mécontentement exprimé par la majorité du pays sur ce texte, M. Edgar Faure a estimé que le Sénat avait eu satisfaction puisque le projet Savary avait été retiré de l'ordre du jour parlementaire ; il a ensuite indiqué que le projet de loi constitutionnelle n'avait plus aucun rapport avec la question précédente, devenue dépassée. M. Edgar Faure a conclu en demandant au Garde des sceaux de lui fournir l'exemple d'un cas concret où le Président de la République n'aurait pas la possibilité de défendre une liberté publique mise en péril, compte tenu de la rédaction actuelle de l'article 11 de la Constitution.

M. Etienne Dailly, rapporteur, a demandé au Garde des sceaux s'il fallait déduire de la déclaration du Président de la République du 12 juillet que le nouveau projet de loi sur l'enseignement privé ne serait pas soumis à référendum, mais relèverait des procédures parlementaires habituelles.

En réponse à M. Edgar Faure, le Garde des sceaux a souligné que le projet de loi constitutionnelle constituait un instrument de progrès des libertés publiques ; il a ajouté que la nouvelle rédaction proposée de l'article 11 permettrait de dissiper parfois la confusion des esprits sur les modalités de certaines libertés publiques.

En réponse à M. Etienne Dailly, M. Robert Badinter a déclaré qu'il revenait au Président de la République, gardien de la Constitution, de décider s'il serait nécessaire ou souhaitable de soumettre au référendum le projet de loi sur l'enseignement privé.

En réponse à de nouvelles questions de MM. Edgar Faure et Etienne Dailly, le Garde des sceaux a rappelé que c'est la Haute Assemblée qui avait été initialement demanderesse d'un référendum ; il a ajouté que le Gouvernement partageait la conviction du Sénat que le référendum, s'agissant de questions

ayant trait aux libertés publiques fondamentales, constituait un facteur de paix civile ; le Garde des sceaux a ensuite estimé que pourraient faire l'objet à l'avenir de référendum, conformément à la nouvelle rédaction proposée de l'article 11 de la Constitution, des problèmes comme ceux des garanties en matière d'audiovisuel ou celui du droit de la filiation, à la lumière des développements scientifiques contemporains.

M. Edgar Faure a rappelé que l'initiative du Sénat avait eu un résultat positif : le retrait de la loi Savary ; il s'est interrogé sur le sens d'un projet de référendum, qui n'aurait finalement d'utilité que pour un texte — la loi Savary —, qui fera l'objet, dans sa nouvelle version, des « procédures ordinaires ».

Le Garde des sceaux a souligné qu'il n'avait jamais été dit que le futur projet de loi sur l'enseignement privé ne serait pas soumis au référendum : il a rappelé que l'objet du présent débat était précisément de lever l'obstacle majeur à ce type de référendum : la rédaction actuelle de l'article 11 de la Constitution.

M. Michel Darras a estimé que l'allocution du Président de la République laissait clairement entendre que certaines dispositions du futur projet sur l'enseignement privé relèveraient des procédures ordinaires, tandis que d'autres pourraient éventuellement être soumises au référendum, compte tenu de la réforme constitutionnelle ; il a rappelé qu'une récente proposition de loi, émanant de l'actuelle opposition de l'Assemblée Nationale, avait admis qu'une modification de l'article 11 de la Constitution conditionnait l'extension de la procédure référendaire au domaine des libertés publiques.

La commission a, ensuite, procédé à l'examen du rapport présenté par M. Etienne Dailly sur le projet de loi constitutionnelle. Le rapporteur a exposé en introduction que le trouble créé par le dépôt de ce texte se dissipait dès lors qu'un rappel chronologique des événements depuis la session parlementaire du printemps 1984 était effectué. Il a, par conséquent, rappelé que le projet de loi relatif aux rapports entre l'Etat, les communes, les départements, les régions et les établissements d'enseignement privés, déposé le 19 avril sur le bureau de l'Assemblée Nationale, n'avait fait l'objet que d'un examen tronqué par les députés puisque les travaux de la commission spéciale avaient été interrompus après que cinq seulement des vingt-six articles aient été adoptés et que le Gouvernement avait recouru à l'article 49-3 de la Constitution pour son adoption.

Le Sénat se trouvait donc saisi d'un texte « considéré comme adopté », mais n'ayant pas fait l'objet d'un scrutin direct et d'un texte auquel le pays avait clairement manifesté son opposition, notamment en dernier lieu par le désaveu infligé au Gouvernement lors du scrutin pour les élections européennes et la manifestation importante à Paris, le 24 juin, des partisans de la liberté scolaire. Le rapporteur a rappelé que l'initiative sénatoriale tendant à proposer au Président de la République de soumettre au référendum ce projet de loi n'avait d'autre but que de permettre, par la consultation populaire ou le retrait du texte, de sortir du blocage ainsi créé. Le refus de l'Assemblée Nationale de s'associer à cette démarche, en condamnant cette tentative, a contraint le Président de la République à décider, d'une part, le retrait du texte — ce qui donne satisfaction au Sénat — et, d'autre part, à proposer une révision constitutionnelle sans lien avec le problème qui se posait, mais qui n'en fait pas moins diversion et crée la confusion dans les esprits. Le rapporteur a, en conclusion de cet exposé, proposé à la commission de décider de soumettre au Sénat une motion tendant à opposer la question préalable au projet de loi constitutionnelle.

De nombreux commissaires sont alors intervenus pour participer à la rédaction de celle-ci, parmi lesquels MM. Edgar Faure, Charles de Cuttoli, Michel Darras, Pierre Salvi, François Collet, Marc Bécam, Roland du Luart, Jacques Thyraud, Charles Jolibois, Marcel Rudloff, le rapporteur, Etienne Dailly et le président de la commission, M. Jacques Larché. Après un vote portant sur chaque alinéa, la commission a adopté l'ensemble du texte de la motion tendant à opposer la question préalable dans le texte ci-joint.

« Considérant qu'en votant le 5 juillet 1984, en conformité avec les dispositions de l'article 11 de la Constitution, une motion tendant à proposer au Président de la République de soumettre au référendum le projet de loi considéré comme adopté par l'Assemblée Nationale relatif aux rapports entre l'Etat, les communes, les départements, les régions et les établissements d'enseignement privés, le Sénat n'avait d'autre but que d'éviter que soit adopté en dernier ressort par l'Assemblée Nationale un projet de loi auquel le pays avait clairement manifesté son opposition ;

Considérant que dans sa déclaration du 12 juillet, le Président de la République a annoncé le retrait de ce projet de loi ;

Considérant qu'en l'état actuel des choses le Sénat a atteint son objectif, répondant à l'attente de la grande majorité des Français ;

Considérant que, de ce fait, il n'y a pas lieu pour la Haute Assemblée de délibérer d'un projet de révision de l'article 11 de la Constitution qui fait diversion et crée la confusion dans les esprits ;

Le Sénat, conformément aux dispositions de l'article 44, troisième alinéa, de son Règlement, oppose la question préalable dont l'objet est de faire décider qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération et dont l'adoption entraîne le rejet du projet de loi constitutionnelle qui lui est soumis. >