

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1974-1975

Annexe au procès-verbal de la séance du 14 novembre 1974.

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 organique modifiant l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel,

Par M. Etienne DAILLY,
Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi organique tendant à modifier l'article 18 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel est présenté par l'exposé des motifs du Gouvernement comme une conséquence de la récente revision de l'article 61 de la Constitution.

En fait, ce projet se compose de deux dispositions distinctes.

(1) Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Marcel Champeix, Baudouin de Hauteclocque, Jean Sauvage, Jean Auburtin, vice-présidents ; Louis Namy, Jacques Pelletier, Louis Virapoullé, secrétaires ; Jean Bac, René Ballayer, Roger Boileau, Pierre Bouneau, Philippe de Bourgoing, Pierre Carous, Félix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Etienne Dailly, Jacques Eberhard, Yves Estève, Henri Fréville, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Paul Guillard, Léopold Heder, Pierre Jourdan, Fernand Lefort, Pierre Marilhac, André Mignot, Jean Nayrou, Marcel Nuninger, Guy Petit, Hubert Peyou, Maurice Pic, Paul Pillet, Pierre Schiélé, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud.

Voir le numéro :

Sénat : 76 (1974-1975).

Conseil constitutionnel.

La première consiste à donner à la saisine du Conseil constitutionnel par soixante députés ou soixante sénateurs un caractère collectif, cette saisine ne pouvant résulter, aux termes du projet, que d'une lettre unique portant les signatures de la totalité des parlementaires ayant décidé d'user de ce droit.

Selon l'exposé des motifs gouvernemental, une telle disposition serait « conforme à l'esprit de la récente revision ». Mais cette affirmation ne semble trouver aucun fondement réel dans les travaux préparatoires de la revision constitutionnelle et sa seule justification pourrait résider dans l'allégement de la tâche du Conseil constitutionnel.

Les inconvénients d'une telle procédure sont cependant trop sérieux pour qu'il soit possible de ne pas en tenir compte.

En premier lieu, la nécessité de recueillir soixante signatures sur un document unique risque de retarder une saisine dont il est bien évident qu'elle ne saurait être différée, la loi pouvant être promulguée d'un instant à l'autre dès lors qu'elle a été votée dans les mêmes termes par les deux Assemblées.

D'autre part, cette procédure risque de mettre en cause la possibilité même de saisine du Conseil constitutionnel par les parlementaires puisque, en l'état actuel du texte, seuls ceux qui seront matériellement présents à Paris lors du vote de la loi pourront en user, ceux qui ont été retenus dans leur département se trouvant privés de la possibilité de se joindre à la demande par lettre séparée.

Enfin, l'obligation de faire figurer les soixante signatures sur un document unique risque d'empêcher, dans certains cas, la saisine du Conseil constitutionnel, des parlementaires pouvant fort légitimement se refuser à faire figurer leur signature aux côtés de celles d'adversaires politiques ou, en tout cas, de collègues désireux de saisir le Conseil constitutionnel pour des motifs différents, voire opposés.

La nécessité d'une telle disposition est, au surplus, nullement évidente, le texte constitutionnel, tel qu'il résulte de la récente revision, étant parfaitement clair et n'impliquant *a priori* aucune disposition d'application. C'est d'ailleurs déjà le cas, notamment, de l'article 29 (alinéa premier) de la Constitution, aux termes duquel « le Parlement est réuni en session extraordinaire à la demande du Premier Ministre, ou de la majorité des membres composant l'Assemblée Nationale, sur un ordre du jour déterminé ».

Ce texte est, sans doute, tombé en désuétude depuis que le général de Gaulle l'a abusivement interprété dans le sens d'une convocation facultative du Parlement. Il n'en reste pas moins que, techniquement, la seule fois où il en a été fait application, en mars 1961, il n'a suscité aucune difficulté particulière, bien que le nombre de signatures requis soit beaucoup plus élevé que dans le cadre de l'article 61 : ce sont 296 demandes individuelles de convocations du Parlement qui sont alors parvenues au Bureau de l'Assemblée Nationale et neuf d'entre elles seulement ont été déclarées irrecevables, faute d'indication de l'ordre du jour demandé.

Faut-il dès lors admettre que ce soit pour le Conseil constitutionnel une tâche insurmontable que de recueillir, à la limite, soixante lettres de saisine, puisque certaines d'entre elles pourraient, au demeurant, être collectives, si tout conduit, en effet, à écarter l'obligation d'une lettre unique, rien ne justifie par contre d'en interdire la possibilité.

Telles sont les raisons pour lesquelles il semble souhaitable de modifier la rédaction de l'alinéa premier du texte proposé, afin de prévoir une possibilité de saisine par une ou plusieurs lettres comportant au total les signatures d'au moins soixante députés ou soixante sénateurs, l'adjonction des mots « au moins » ayant, au surplus, pour objet de préciser que le chiffre de soixante n'est qu'un minimum, que rien, à l'évidence, n'interdit de dépasser.

La seconde modification proposée par le Gouvernement est de pure procédure : il s'agit, en effet, simplement de décider qu'en cas de saisine du Conseil constitutionnel ce n'est pas, comme dans le texte actuel de l'article 18 de l'ordonnance du 7 novembre 1958, l'autorité qui saisit qui doit en avvertir les autres autorités compétentes, mais bien le Conseil lui-même, du moins en ce qui concerne le Président de la République, le Premier Ministre et les Présidents de l'Assemblée Nationale et du Sénat.

La nécessité d'une telle disposition ne saurait être mise en doute : le maintien du texte actuel, en faisant peser sur les députés et sénateurs saisissant le Conseil constitutionnel l'obligation d'en avvertir non seulement les quatre hautes autorités précitées, mais encore les autres députés ou sénateurs, aurait considérablement alourdi cette procédure ; il semble aller de soi, au surplus, que c'est au Président de chaque Assemblée d'en avvertir les membres lorsque le Conseil constitutionnel est saisi, quelle que soit l'autorité qui en a pris l'initiative.

Il paraît opportun, toutefois, à votre commission de décomposer en trois alinéas la rédaction proposée par le Gouvernement, afin de distinguer plus nettement les différents cas de saisine.

En effet, seul l'article 61 de la Constitution ayant été modifié à la suite du vote du Congrès du Parlement, l'article 54 demeure en l'état. De ce fait, lorsqu'il s'agit d'un engagement international, le Conseil constitutionnel ne peut être saisi que par le Président de la République, le Premier Ministre ou les Présidents de l'une ou l'autre Assemblée.

D'autre part, en cas de saisine par l'une de ces quatre hautes autorités, soit en application de l'article 54, soit en application de l'article 61 (alinéa 2), il va de soi que le Conseil constitutionnel n'a pas à les aviser toutes. En effet, l'une au moins l'est déjà : celle qui en a pris l'initiative.

Enfin, qu'il s'agisse d'une saisine par les parlementaires ou par l'une des quatre hautes autorités qui, jusqu'ici, étaient seules à disposer de ce droit, il importe que les membres du Parlement en soient informés. Cette disposition qui, en l'état actuel des choses, comble à bon droit une fâcheuse lacune, est prévue par le projet. Il convient de la maintenir mais d'en faire un alinéa final couvrant les deux cas de saisine faisant l'objet des deux alinéas précédents.

C'est sous le bénéfice de ces observations que votre commission vous propose d'adopter, avec les amendements qu'elle présente, le présent projet de loi organique, déposé en première lecture sur le Bureau du Sénat.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur.

(Ordonnance n° 58-1067
du 7 novembre 1958.)

Art. 18. — L'autorité qui soumet au Conseil constitutionnel un engagement international ou une loi en avise immédiatement les autres autorités ayant qualité pour saisir le Conseil selon l'article 54 et l'article 61 de la Constitution.

Texte du projet de loi.

Article unique.

L'article 18 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel est remplacé par les dispositions suivantes :

« Lorsqu'une loi est déférée au Conseil constitutionnel à l'initiative de parlementaires, le Conseil est saisi par une lettre signée soit de soixante députés, soit de soixante sénateurs.

« Le Conseil constitutionnel, saisi conformément aux articles 54 ou 61, alinéa 2, de la Constitution, avise immédiatement le Président de la République, le Premier Ministre et les Présidents de l'Assemblée Nationale et du Sénat. Ces derniers en informent les membres des Assemblées. »

Propositions de la commission.

Article unique.

Alinéa sans modification.

Lorsqu'une loi est déférée au Conseil constitutionnel à l'initiative de parlementaires, le Conseil est saisi par une ou plusieurs lettres comportant au total les signatures d'au moins soixante députés ou soixante sénateurs.

S'il a été saisi par au moins soixante députés ou soixante sénateurs conformément à l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, et aux dispositions de l'alinéa qui précède, le Conseil constitutionnel avise immédiatement le Président de la République, le Premier Ministre et les Présidents de l'Assemblée Nationale et du Sénat.

S'il a été saisi par le Président de la République, le Premier Ministre, le Président de l'Assemblée Nationale ou le Président du Sénat conformément aux articles 54 et 61, alinéa 2, de la Constitution, le Conseil constitutionnel en avise immédiatement celles des autorités susvisées qui ne l'ont pas saisi.

Dans tous les cas, les Présidents de l'Assemblée Nationale et du Sénat informent les députés et les sénateurs de la saisine du Conseil constitutionnel aussitôt qu'ils en ont connaissance.

AMENDEMENT PRESENTE PAR LA COMMISSION

Article unique.

Amendement : Rédiger comme suit la fin du deuxième alinéa de cet article :

« ... le Conseil est saisi par une ou plusieurs lettres comportant au total les signatures d'au moins soixante députés ou soixante sénateurs. »

Amendement : Remplacer le dernier alinéa de cet article par les dispositions suivantes :

« S'il a été saisi par au moins soixante députés ou soixante sénateurs conformément à l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, et aux dispositions de l'alinéa qui précède, le Conseil constitutionnel avise immédiatement le Président de la République, le Premier Ministre et les Présidents de l'Assemblée Nationale et du Sénat.

« S'il a été saisi par le Président de la République, le Premier Ministre, le Président de l'Assemblée Nationale ou le Président du Sénat conformément aux articles 54 et 61, alinéa 2, de la Constitution, le Conseil constitutionnel en avise immédiatement celles des autorités susvisées qui ne l'ont pas saisi.

« Dans tous les cas, les Présidents de l'Assemblée Nationale et du Sénat informent les députés et les sénateurs de la saisine du Conseil constitutionnel aussitôt qu'il en ont connaissance. »

PROJET DE LOI

(Texte présenté par le Gouvernement.)

Article unique.

L'article 18 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel est remplacé par les dispositions suivantes :

« Lorsqu'une loi est déférée au Conseil constitutionnel à l'initiative de parlementaires, le Conseil est saisi par une lettre signée soit de soixante députés, soit de soixante sénateurs.

« Le Conseil constitutionnel, saisi conformément aux articles 54 ou 61, alinéa 2 de la Constitution, avise immédiatement le Président de la République, le Premier Ministre et les Présidents de l'Assemblée Nationale et du Sénat. Ces derniers en informent les membres des Assemblées. »