★ Année 1974-1975. — N° 62 A. N. Le Numéro : 0,50 F Mercredi 9 Octobre 1974 ★

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMPTE RENDU INTEGRAL DES SEANCES

Abonnements à l'Edition des DEBATS DE L'ASSEMBLEE NATIONALE : FRANCE ET OUTRE-MER : 22 F ; ETRANGER : 40 F
(Compte chèque postal : 9063-13, Paris.)

DIRECTION, REDACTION ET ADMINISTRATION
28, Rue Desaix, 75732 Paris CEDEX 15.

Téléphone ..... { Renseignements : 579-01-95 / Administration : 578-61-39

Le bureau de vente est ouvert tous les jours, sauf le dimanche et les jours fériés, de 8 h 30 à 12 h et de 13 h à 17 h.

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

5e Législature

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1974-1975

COMPTE RENDU INTEGRAL — 6e SEANCE

Séance du Mardi 8 Octobre 1974.

SOMMAIRE

1. — **Remplacement d'un député** (p. 4854).

2. — **Election des sénateurs dans les départements de la métropole et dans les départements d'outre-mer.** — Discussion d'une proposition de loi organique adoptée par le Sénat (p. 4854).

MM. Raynal, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République ; Poniatowski, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur.

Discussion générale : MM. Kalinsky, Fontaine, Foyer, président de la commission des lois. — Clôture.

3. — **Proclamation de députés** (p. 4857).

4. — **Election des sénateurs dans les départements de la métropole et dans les départements d'outre-mer.** — Reprise de la discussion d'une proposition de loi organique adoptée par le Sénat (p. 4857).

★ (1 f.)

Art. 1er :

Amendement n° 1 de la commission tendant à une nouvelle rédaction : MM. Raynal, rapporteur de la commission des lois ; Poniatowski, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur. — Adoption.

Art. 2 :

Amendement n° 2 de la commission tendant à une nouvelle rédaction : MM. le rapporteur, le ministre de l'intérieur. — Adoption.

Art. 3 :

Amendement n° 3 rectifié de la commission tendant à une nouvelle rédaction : MM. le rapporteur, le ministre de l'intérieur. — Adoption.

Adoption de l'ensemble de la proposition de loi organique.

5. — **Nombre des sénateurs représentant les départements.** — Discussion d'une proposition de loi adoptée par le Sénat (p. 4858).

MM. Raynal, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République ; Poniatowski, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur.

— 6 —

REPARTITION DES SIEGES DE SENATEURS ENTRE LES SERIES

Discussion d'une proposition de loi adoptée par le Sénat.

Mme le président. L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de loi, adoptée par le Sénat, tendant à modifier le tableau annexé à l'article L. O. 276 du code électoral relatif à la répartition des sièges de sénateurs entre les séries (n°s 1095, 1184).

La parole est à M. Raynal, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. Pierre Raynal, *rapporteur.* Cette proposition de loi est la conséquence des deux textes que l'Assemblée vient d'adopter.

Mme le président. La parole est à M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur.

M. Michel Poniatowski, *ministre d'Etat, ministre de l'intérieur.* Sur ce texte encore, le Gouvernement est d'accord avec la commission.

Mme le président. Personne ne demande la parole dans la discussion générale ?...

Aucune motion de renvoi en commission n'étant présentée, le passage à la discussion de l'article unique de la proposition de loi dans le texte du Sénat est de droit.

Article unique.

Mme le président. « *Article unique.* — Dans le tableau n° 5, annexé à l'article L. O. 276 du code électoral, sont abrogés les chiffres figurant dans la colonne de droite de chacune des trois séries.

« Dans chacune des trois séries, après la mention « Français établis hors de France », il est inséré les mots « un tiers des sièges ».

M. Raynal, rapporteur, a présenté un amendement n° 1 libellé comme suit :

« Rédiger ainsi l'article unique :

« Le tableau n° 5, annexé à l'article L. O. 276 du code électoral, portant répartition des sièges des sénateurs entre les séries, est modifié comme suit :

« Série A : Ain à Indre : le chiffre 85 est remplacé par le chiffre 94.

« Série B : Indre-et-Loire à Pyrénées-Orientales : le chiffre 84 est remplacé par le chiffre 92 ; Réunion : le chiffre 2 est remplacé par le chiffre 3.

« Série C : Bas-Rhin à Yonne : le chiffre 56 est remplacé par le chiffre 58 ; Essonne à Yvelines : le chiffre 39 est remplacé par le chiffre 42. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Pierre Raynal, *rapporteur.* Il s'agit de la mise en conformité de cet article unique avec les textes déjà adoptés.

Mme le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur. Le Gouvernement accepte l'amendement.

Mme le président. Je mets aux voix l'amendement n° 1.

(*L'amendement est adopté.*)

Mme le président. En conséquence, ce texte devient l'article unique.

— 7 —

REVISION DE L'ARTICLE 61 DE LA CONSTITUTION

Discussion d'un projet de loi constitutionnelle.

Mme le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi constitutionnelle portant revision de l'article 61 de la Constitution (n°s 1181, 1190).

La parole est à M. Krieg, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. Pierre-Charles Krieg, *rapporteur.* Madame le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, lorsque, à la fin de 1958, la France, à l'instigation du général de Gaulle, s'est donné de nouvelles institutions, un organe très nouveau a été créé, le Conseil constitutionnel.

Jamais jusqu'alors nous n'avions connu un organisme qui soit chargé du contrôle de la constitutionnalité des lois. Pour certains, c'était là une omission regrettable. Il en est d'autres, en revanche, qui n'ont pas apprécié la naissance de cette nouvelle institution. Mais aujourd'hui, après une expérience de seize années, nous pouvons affirmer, je crois, que plus personne dans cette enceinte n'en conteste l'intérêt, même si l'on en critique parfois le mode de désignation ou le mode de fonctionnement.

Le Conseil constitutionnel, tel qu'il a été créé en 1958, avait des attributions extrêmement précises qui s'appliquaient au contentieux électoral, au contrôle et à la promulgation des référendums, au contrôle des lois organiques et des règlements des assemblées ainsi que de la constitutionnalité des lois ordinaires.

Cette dernière partie du rôle du Conseil constitutionnel, visée par l'article 61 de la Constitution et que nous avons à examiner maintenant, n'est exercée que dans le cadre d'une saisine restreinte. Sur les 141 décisions que le Conseil constitutionnel a rendues, 51 l'ont été en application de l'article 61 de la Constitution et neuf seulement concernaient des lois ordinaires.

Dans toutes les occasions où il a statué, il a fait preuve de la plus grande et de la plus parfaite indépendance à l'égard du pouvoir, prouvant ainsi que les critiques formulées à sa naissance étaient mal fondées.

Selon les dispositions constitutionnelles qui nous régissent, quatre personnes peuvent saisir le Conseil constitutionnel en vertu de l'article 61 de la Constitution. Il s'agit du Président de la République, du Premier ministre, du président du Sénat et du président de l'Assemblée nationale. Neuf fois, depuis 1958, le Conseil constitutionnel a été saisi dans ces conditions et seulement par le Premier ministre et le président du Sénat : six fois par le premier et trois fois par le second.

Le président du Sénat l'a saisi en 1962, à propos de la loi relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel — le Conseil constitutionnel s'est déclaré incompétent ; en 1971, au sujet d'une modification de la loi du 1er juillet 1901 relative aux contrats d'association — le Conseil l'a jugée inconstitutionnelle ; enfin, en décembre 1973, en ce qui concerne les dispositions de l'article 62 de la loi de finances, prévoyant certaines taxations d'office, dispositions que le Conseil a déclarées non conformes à la Constitution.

Il est apparu, au cours des dernières années, que les possibilités de saisine étaient trop restreintes. C'est la raison pour laquelle, depuis déjà quelque temps, certaines personnalités estiment qu'il serait utile de les étendre à d'autres. Récemment, M. Léon Noël, ancien président du Conseil constitutionnel, a émis un avis semblable dans un article fort intéressant qu'il a écrit sur ce sujet.

Ainsi l'article 1er du projet de loi porte sur une modification du droit de saisine et prévoit que les lois pourront être déférées au Conseil constitutionnel non seulement par les quatre personnalités que je viens d'énumérer mais aussi par l'Assemblée nationale et le Sénat, à condition que ce soit à la demande du cinquième au moins des membres composant l'une ou l'autre assemblée.

J'indique tout de suite que la commission des lois, sur ma proposition, a modifié le texte du Gouvernement — dans la forme plus que dans le fond — car elle a relevé une anomalie dans les effets réels de la proposition qui lui était soumise. En effet, le cinquième des membres de chaque assemblée représente actuellement 54 sénateurs ou 98 députés.

Or il n'est pas logique d'exiger un nombre plus élevé de signatures des sénateurs que des députés. Les membres du Parlement sont tous les élus du suffrage universel, même s'il s'agit du suffrage direct pour les uns et à deux degrés pour les autres. Il fallait donc établir entre eux une unité. C'est pourquoi nous vous proposerons un amendement disposant que le Conseil constitutionnel peut être saisi par le dixième au moins des membres composant le Parlement, soit soixante-seize députés et sénateurs au moins.

Le texte de la commission présente une autre légère différence avec celui du Gouvernement : alors qu'aux termes du projet il fallait recueillir soit uniquement des signatures de sénateurs, soit uniquement des signatures de députés, le système que nous vous proposons permet un panachage entre les deux assemblées et, par voie de conséquence, un meilleur exercice de l'option qui est offerte.

L'article 2 du projet de loi prévoit ce que l'on appelle « l'autosaisine » du Conseil constitutionnel. Il est ainsi rédigé :

« Le Conseil constitutionnel peut se saisir, dans le même délai, des lois qui lui paraîtraient porter atteinte aux libertés publiques garanties par la Constitution. »

Cette disposition a donné lieu, au sein de la commission des lois, à une très ample discussion entre juristes où personne n'a convaincu personne, mais il s'est trouvé plus de députés d'un côté que de l'autre et cet article a été repoussé. Nous aurons l'occasion de revenir sur ce point important au cours de la discussion des articles.

Je veux cependant vous fournir, dès à présent, un certain nombre d'éléments d'appréciation.

Il ne fait pas l'ombre d'un doute que « l'autosaisine », pour reprendre ce vocable qui n'est pas très heureux, peut présenter un caractère quelque peu choquant. Certaines règles de droit nous ont été rappelées, en particulier celle en vertu de laquelle les juges ne peuvent se saisir eux-mêmes. On doit tout de même faire remarquer que le Conseil constitutionnel n'est pas une juridiction à proprement parler et que ce principe, s'il est valable en droit civil ou en droit pénal, paraît difficilement applicable en droit constitutionnel.

On a également fait observer que dans le cas où cette disposition donnerait lieu à un certain abus de la part du Conseil constitutionnel, celui-ci pourrait exercer une sorte de droit de veto à l'égard du Parlement. Aux yeux de certains, le seul fait pour le Conseil de se saisir d'un texte voté par le Parlement susciterait quelque méfiance à son endroit. Au demeurant, le Gouvernement pourrait rendre ce droit tout à fait fallacieux en promulguant la loi immédiatement après son vote, le Conseil constitutionnel n'ayant pas alors le temps de l'examiner. C'est dire les obstacles rencontrés dans ce domaine! Les partisans de l'article 2, dont je suis, pensent tout de même qu'il aurait un intérêt dans le cas où l'Etat se trouverait confronté à une crise majeure ou à des difficultés graves. Nous en avons connu en d'autres temps. Et, après tout, pourquoi ne pas faire confiance aux membres du Conseil constitutionnel pour ne pas commettre d'abus ?

Toujours est-il que ce qui a prévalu, c'est la solution extrême, à savoir la suppression de l'article 2, laquelle a entraîné *ipso facto* la suppression de l'article 3.

Je pense qu'il est utile — et j'en aurai terminé de la présentation de ce projet — de se rendre compte, avant de passer à l'adoption ou au rejet des dispositions qui nous sont proposées, que le projet du Gouvernement marque de façon incontestable une évolution dans le droit qui a été créé par le Conseil constitutionnel depuis seize ans.

Ainsi que je le disais au début de mon exposé, ce fut, au moment de sa création, un organisme discuté et contesté. Certains pensaient que cet organisme n'aurait, de par son mode de désignation, qu'un caractère exclusivement politique — je rappelle, en effet, que ses membres non renouvelables sont désignés par tiers pour neuf ans par le Président de la République, par le président du Sénat et par le président de l'Assemblée nationale — et qu'ainsi ce Conseil ne rendrait en définitive que des décisions ayant l'agrément du pouvoir. Or les décisions qui ont été rendues par le Conseil constitutionnel ont montré que les hommes qui l'ont composé au cours de ces seize années, et qui le composent encore aujourd'hui, ont rempli et remplissent leur rôle dans le cadre de la Constitution, avec le souci de défendre cette Constitution et avec une parfaite liberté d'esprit à l'égard des personnalités qui les ont désignés.

Certains de nos collègues avaient été ainsi conduits à déposer des amendements qui tendaient à modifier la composition ou le mode de désignation du Conseil constitutionnel. Ces amendements, conformément au règlement, ont été déclarés irrecevables. Ce n'est pas l'objet de ce débat. Il s'agit seulement de savoir si nous considérons que la façon dont a été prévue voici seize ans la saisine du Conseil constitutionnel est aujourd'hui suffisante ou non.

Je voudrais appeler l'attention des membres de cette assemblée sur un point. Le Gouvernement en proposant comme il l'a fait la saisine du Conseil constitutionnel par les membres du Parlement — « sénateurs ou députés », ou « sénateurs et députés », cela est sans importance et ne change rien à mon raisonnement — a, en fait, ouvert un recours non pas à la majorité de cette Assemblée, mais à l'opposition. C'est, en effet, un recours qui sera ouvert à l'opposition lorsque celle-ci estimera que certaines lois ne sont pas constitutionnelles. Certes, il n'est pas exclu que des parlementaires de la majorité soient conduits, un jour ou l'autre, à intervenir aussi. Mais, par référence au passé, nous pouvons dire que, dans la majorité des cas, c'est l'opposition qui sera amenée à utiliser la nouvelle disposition de l'article 61.

Et si l'Assemblée devait suivre le Gouvernement en accordant un pouvoir d'« autosaisine » au Conseil constitutionnel, je dirais que l'on aboutirait à une formule équivalente, mais sur le plan du Conseil lui-même : celui-ci pourrait, dans certains cas, et même en dehors d'une manifestation quelconque du Parlement, se saisir de textes dont il aurait l'impression qu'ils ne correspondent pas à la Constitution.

Telles sont, mes chers collègues, les observations que je désirais vous présenter au commencement de ce débat. Je précise seulement que si la commission des lois a repoussé, comme je vous l'ai indiqué tout à l'heure, les articles 2 et 3 du projet, elle a adopté l'article premier à une majorité importante, et elle vous demandera vraisemblablement de la suivre, au moins sur ce point. (*Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République et sur divers bancs.*)

M. le président. La parole est à M. le garde des sceaux, ministre de la justice.

M. Jean Lecanuet, *garde des sceaux, ministre de la justice.* Madame le président, mesdames et messieurs les députés, la création du Conseil constitutionnel — qui fait l'objet de nos réflexions de cet après-midi — est une des innovations les plus originales de la Constitution de la V^e^ République. Selon l'excellente formule de votre rapporteur, c'est « une greffe qui a réussi ».

En effet, le contrôle de la conformité de la loi à la Constitution, reconnue comme une règle de valeur supérieure, est une préoccupation très nouvelle dans l'histoire constitutionnelle française. Ni les tribunaux judiciaires, ni les organes auxquels des attributions analogues ont pu être données dans le passé — le Sénat sous les Constitutions de l'an VIII et de 1852, le comité constitutionnel de la Constitution de 1946 — n'ont exercé un véritable contrôle de la constitutionnalité des lois, en raison de leurs pouvoirs ou de leurs possibilités de saisine très limités.

L'institution d'un tel contrôle est donc en France une idée récente pour la classe politique, neuve encore pour l'opinion publique, alors qu'elle est déjà ancienne dans un certain nombre de pays.

Cependant, après seize années d'expérience, il apparaît que l'existence du Conseil constitutionnel a été bien acceptée, qu'il a pris dans le fonctionnement des institutions la place de tout premier plan qui lui revenait en tant que régulateur de l'activité des pouvoirs publics et que ses décisions trouvent de plus en plus d'audience.

Dans le même temps, les citoyens ressentent chaque jour davantage, face à l'évolution générale de la société dans laquelle nous vivons, l'intérêt d'une meilleure protection de leurs droits et de leurs libertés, tels qu'ils sont notamment garantis par le préambule de la Constitution.

Mais, en l'état actuel des textes, le Conseil constitutionnel — vous le savez — ne peut exercer son contrôle de conformité des lois à la Constitution, préalablement à leur promulgation et de manière obligatoire, que dans deux cas seulement, la loi organique et le règlement des assemblées parlementaires.

Dans tous les autres cas, ceux des lois ordinaires, qui constituent le domaine évidemment le plus vaste de la législation, son contrôle n'est plus que facultatif. Il ne peut s'exercer qu'à la demande d'une autorité extérieure à lui-même. Pour se prononcer sur une loi ordinaire, le Conseil constitutionnel doit être saisi par le Président de la République, le Premier ministre ou le président de l'une ou l'autre assemblée.

Il semble aujourd'hui souhaitable d'aller plus loin.

Vous vous en souvenez sans doute, aussitôt après son élection, le nouveau Président de la République, dans le message qu'il adressait au Parlement, a souligné l'opportunité d'étendre le rôle du Conseil constitutionnel. Il proposait ainsi un moyen nouveau d'assurer une protection accrue des droits et des libertés, garantis par la Constitution.

Le présent projet de loi répond à ce désir d'introduire un supplément d'inspiration libérale dans les institutions politiques de notre société.

Il est significatif, me semble-t-il, d'une volonté qui se donne pour finalité le respect du droit des personnes par l'Etat.

Pour autant — et cette remarque me paraît essentielle — il demeure dans la tradition du droit français qui interdit que soit contestée la régularité d'une loi après sa promulgation. Le contrôle de la constitutionnalité continuera donc d'intervenir avant la promulgation des lois. Il ne portera pas atteinte à la souveraineté de la loi. Il l'entoure, au contraire, de garanties nouvelles sur son caractère constitutionnel.

Ainsi précisé, le projet se résume en deux dispositions.

En premier lieu, le cinquième des membres de l'Assemblée nationale ou du Sénat pourra saisir le Conseil constitutionnel en vue de se prononcer sur la conformité à la Constitution de la loi déférée. Ainsi se trouverait consacré l'un des premiers éléments d'une réalité nouvelle qui définirait ce qu'on pourrait appeler un statut de l'opposition au Parlement. Ce statut est nécessaire au fonctionnement équilibré des pouvoirs politiques dans une démocratie de liberté.

J'arrive à un point qui a fait l'objet de remarques de la part de votre rapporteur. Pourquoi retenir la proposition d'un cinquième des membres composant chacune des assemblées ? Parce qu'il est apparu souhaitable de donner à une fraction de chaque assemblée la possibilité de saisir séparément — et j'insiste sur ce point — le Conseil constitutionnel.

Cette conception est la seule qui puisse, concrètement, respecter l'autonomie de chacune des assemblées, et chacune des assemblées est attachée à son autonomie. Cette conception respecte également, dans les deux assemblées, les minorités et celles-ci, mesdames et messieurs, n'appartiennent pas nécessairement aux mêmes familles politiques.

L'histoire parlementaire a montré, en effet, que les majorités et les minorités peuvent être différentes selon les assemblées. La fixation au cinquième des membres de chaque assemblée de la fraction de celle-ci ouvrant droit à la saisine du Conseil constitutionnel paraît donc de nature à permettre, en toutes circonstances, l'exercice de ce droit par l'opposition. Cette proportion — un cinquième — est cependant assez substantielle pour en garantir le sérieux nécessaire à l'exercice de ce droit.

Votre commission suggère de substituer à ce système celui qui consiste à conférer le droit de saisine au dixième des membres du Parlement, députés et sénateurs confondus. Cette modalité n'est pas très éloignée de celle que propose le Gouvernement, mais elle appelle cependant un certain nombre d'observations que je voudrais produire dès le début de cette discussion.

D'abord, monsieur le rapporteur, la critique faite au texte gouvernemental et qui procède d'une comparaison entre le nombre des députés — quatre-vingt-dix-huit pour le cinquième — et le nombre des sénateurs — cinquante-sept pour le cinquième — ne me paraît pas tout à fait fondée. Ce qui compte, en effet, au sein de chaque assemblée, ce n'est pas le nombre absolu, c'est la proportion. Ce qu'il convient absolument de respecter, c'est l'égalité des proportions. Et l'égalité est respectée dès lors que les proportions sont les mêmes dans les deux assemblées. Si la critique de la commission était fondée, il faudrait l'étendre à toute la procédure législative puisque la majorité du Sénat ne comporte pas, par définition, le même nombre de parlementaires que la majorité de l'Assemblée nationale.

D'autre part et surtout, la règle du dixième des membres composant le Parlement — et je demande au rapporteur de bien vouloir apprécier la valeur de cet argument — méconnaîtrait l'originalité propre et l'autonomie de chacune des assemblées, alors que le système proposé par le Gouvernement, comme je viens de le montrer, a justement pour objet de respecter scrupuleusement l'autonomie et la personnalité de chacune des deux assemblées.

M. Pierre-Charles Krieg, *rapporteur.* Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur le garde des sceaux ?

M. le garde des sceaux. Je vous en prie.

Mme le président. La parole est à M. le rapporteur, avec l'autorisation de l'orateur.

M. Pierre-Charles Krieg, *rapporteur.* Dans l'esprit de la commission des lois, il ne s'agit nullement d'imposer un panachage entre sénateurs et députés. Lorsqu'on parle du dixième des membres du Parlement, ce peut être uniquement des sénateurs ou uniquement des députés ou des personnes des deux catégories.

Je voudrais appeler votre attention, monsieur le garde des sceaux, sur le fait que cela peut présenter un intérêt pour les représentants de certains petits groupes, en particulier du Sénat, qui pourront s'amalgamer avec des parlementaires de notre assemblée. Ils jouiraient ainsi d'un droit qu'ils ne pourraient exercer seuls, car leur nombre n'atteindrait pas cinquante-sept.

M. le garde des sceaux. Il faut alors supposer que le petit groupe du Sénat est également un petit groupe à l'Assemblée.

M. Pierre-Charles Krieg, *rapporteur.* Ce ne sont pas les mêmes.

M. le garde des sceaux. La proportion du cinquième — on aurait pu, au demeurant, imaginer une autre fraction — a été retenue parce qu'elle permet vraiment à une minorité de disposer du droit de saisine et parce qu'elle exige néanmoins un nombre assez substantiel de députés ou de sénateurs pour que la saisine soit une action sérieuse et représentative d'un courant de l'opinion.

Je crois donc préférable, si l'on veut bien peser les inconvénients et les avantages des deux systèmes, de s'en tenir au projet gouvernemental qui a, je le répète, le mérite d'établir une stricte égalité quant aux proportions pour chaque assemblée et de maintenir l'originalité et l'autonomie de chacune d'elles.

En second lieu — et j'arrive ici à un point plus délicat — le projet du Gouvernement dispose que le Conseil constitutionnel pourra se saisir lui-même de tout texte législatif aux fins de vérifier s'il ne porte pas atteinte aux libertés publiques garanties par la Constitution. Il s'en saisira — je le répète pour qu'il n'y ait pas d'obscurité sur ce point — après son adoption définitive par le Parlement et avant sa promulgation par le Président de la République.

En adoptant l'amendement de M. Villa, votre commission a cru devoir repousser cette seconde disposition dans des conditions et pour des motifs qui me donnent à penser que l'on s'est mépris sur les intentions du Gouvernement — à moins que ce soit sur celles de l'auteur de cet amendement.

Si je m'en tiens, en effet, aux raisons énoncées par votre rapporteur, je relève que la disposition visée — la saisine, par lui-même, du Conseil constitutionnel — instituerait une sorte de droit de veto et qu'elle contreviendrait à l'usage selon lequel un juge ne pourrait se saisir lui-même, avec cette circonstance aggravante qu'en l'espèce le juge préjugerait, en se saisissant, la décision finale.

Enfin, il s'agirait — j'essaie de résumer le faisceau de critiques présentées par la commission — d'une atteinte portée au principe de la séparation des pouvoirs.

Alors, la question qui se pose est brutale, simple : s'agit-il, oui ou non, d'un droit de veto supérieur au Parlement ? Le fait, pour le Conseil constitutionnel, de s'interroger sur la constitutionnalité des lois lui confère-t-il une sorte de droit de veto ? Cette menace, un peu terrifiante, a été élevée devant nous. Je réponds : non, bien évidemment.

Comment pourrait-on, un instant, confondre un droit de veto qui revêt un caractère discrétionnaire, voire arbitraire puisqu'il n'est pas motivé, avec le contrôle scrupuleux du Conseil constitutionnel dont les décisions doivent être évidemment motivées, et motivées par référence à la Constitution elle-même.

Au demeurant, il ne s'agit pas de créer un nouveau pouvoir, mais de diversifier les voies d'accès à ce pouvoir de vérification de la constitutionnalité des lois pour mieux garantir les droits fondamentaux de la personne.

Il est facile de montrer que le seul fait pour le Conseil constitutionnel de vouloir se saisir lui-même ne préjuge en aucune manière la décision finale qui interviendra. Se saisir, c'est poser un problème, soulever un doute ; ce n'est pas trancher au fond. Si le doute existe, il est salutaire, pour la sauvegarde des libertés, que le Conseil constitutionnel, qui a d'ailleurs été institué à cette fin, puisse se saisir et, après examen sérieux, donner sa réponse.

Reste l'objection tirée de l'aspect novateur de ce droit. Mais c'est précisément l'innovation qui fait tout l'intérêt du projet. Je relève d'ailleurs que votre rapporteur vient d'admettre — et je l'en remercie — que cette procédure n'était ni illogique, ni même exceptionnelle et qu'elle était pratiquée dans d'autres démocraties que j'appellerai, sans avoir à les désigner davantage, les démocraties de liberté.

En vérité, la principale question — elle n'est pas juridique, mesdames, messieurs, mais éminemment politique — est de savoir si cette innovation qui consiste à permettre au Conseil constitutionnel de vérifier par lui-même, lorsqu'il y a un doute, la constitutionnalité d'une loi est bonne ou mauvaise. Et cette interrogation nous ramène au fond du débat.

Je crois comprendre à cet égard que, répondant à l'initiative de M. Villa, une partie de votre commission a considéré que cette nouvelle modalité de saisine du Conseil allait à l'encontre des principes de la séparation des pouvoirs, qu'elle portait ombrage au pouvoir législatif — et comment ne serais-je pas sensible à cet argument ? — et qu'elle exerçait une sorte de tutelle sur le pouvoir législatif.

Je tiens à rassurer l'Assemblée en ce qui concerne la séparation des pouvoirs. En vous soumettant ce projet, il n'a jamais été dans l'intention du Gouvernement de déroger à ce principe, mais au contraire de le renforcer.

Le Conseil constitutionnel n'est pas une institution judiciaire. Il ne relève — dois-je le dire ? — en aucune manière du ministère de la justice. S'il revêt les apparences d'une juridiction, c'est uniquement par la technique qu'il met en œuvre et qui consiste à confronter un cas particulier ou une règle particulière de la loi considérée avec une norme générale. C'est en cela qu'il ne correspond absolument pas à un veto.

Il s'agit, comme l'a voulu dès son origine notre Constitution, d'une institution originale et indépendante, ayant des responsabilités de divers ordres, notamment en ce qui concerne la régularité des élections des parlementaires mais aussi en ce qui touche le droit de veiller, au-dessus des débats politiques, au respect des règles fondamentales de la Constitution par la loi. Dans cette perspective, qui est la vraie, le Conseil constitutionnel apparaît non pas comme un organisme placé au sommet de la pyramide du pouvoir judiciaire, mais comme un organe régulateur du pouvoir législatif et réglementaire.

En proposant que le Conseil constitutionnel puisse se saisir lui-même de certains textes et en limitant cette faculté à l'hypothèse d'une éventuelle violation des libertés publiques — mais qui peut dire qu'à l'avenir les libertés publiques ne pourront jamais être exposées à la tentation de telles violations ? — le Gouvernement, je l'affirme, n'a d'autre objectif que de mieux assurer la protection de ces libertés par une simple diversification des procédures.

Puis-je également appeler l'attention de l'Assemblée nationale sur le fait que cette « innovation » a le mérite d'aller dans le sens d'une dépolitisation, d'éviter ainsi que des questions de cet ordre deviennent l'enjeu de conflits purement politiques ? Les autres modes de saisine, y compris la saisine par une fraction du Parlement, ont nécessairement une certaine résonance politique, du fait que leurs auteurs sont des élus qui peuvent avoir à répondre et qui doivent répondre de leurs actes devant des électeurs.

Au contraire, la collégialité du Conseil constitutionnel et sa composition — que l'on peut critiquer, que l'on amendera peut-être un jour, mais qui a d'ores et déjà fait ses preuves — permettent de penser que les cas « d'autosaisine » seront ceux qui auront le plus de chance d'échapper à des impulsions politiques et donc d'être le plus conformes à la finalité poursuivie que je viens de rappeler.

Si nous sommes d'accord sur cette finalité — et j'imagine que nous sommes tous d'accord au moins sur cette finalité en me souvenant des grands débats auxquels les dernières élections présidentielles ont donné lieu — je ne vois pas quel motif grave pourrait inciter votre assemblée à repousser la seconde disposition du projet gouvernemental, comme la commission vous y invite, par un amendement de M. Villa.

Je me permettrai même de dire, en sollicitant votre attention toute particulière sur ce point, que l'adoption à une très large majorité par l'Assemblée nationale du droit pour le Conseil constitutionnel de se saisir lui-même de la constitutionnalité des lois votées par le Parlement constituerait pour le Conseil un encouragement à persévérer dans la voie de l'indépendance. Sur aucun banc je n'ai entendu un reproche adressé sur ce point au Conseil constitutionnel ; j'ai au contraire entendu saluer en toute circonstance son indépendance. (*Murmures sur les bancs des socialistes et des radicaux de gauche.*)

Ce serait une manifestation de la volonté des élus du pays de placer au-dessus de la polémique, et en quelque sorte hors d'atteinte, les libertés publiques qui sont l'essence même de la démocratie.

Telles sont les remarques préalables et essentielles que je souhaitais présenter à votre Assemblée. En conclusion, je dirai que la réforme qui vous est présentée, mesdames, messieurs, est fidèle à l'inspiration de la Constitution de 1958, qui a heureusement innové en créant le Conseil constitutionnel. Je dirai que ce projet consacre le rôle du Conseil constitutionnel et que cette réforme donne à toutes les familles politiques de notre pays le moyen pratique de veiller au respect de la Constitution. Je dirai enfin que ce projet manifeste la volonté du Gouvernement de renforcer les garanties des droits et des libertés pour tous les Français.

Je garde donc l'espoir, malgré l'avis défavorable de la commission sur l'une des ses dispositions essentielles, qu'une large majorité de l'Assemblée approuvera le projet gouvernemental. (*Applaudissements sur les bancs des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux, des républicains indépendants et de l'union des démocrates pour la République.*)

Mme le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Jean-Pierre Cot.

M. Jean-Pierre Cot. Madame le président, monsieur le garde des sceaux, mesdames, messieurs, il semble que, depuis le début de cette législature, chaque automne, quand le froid revient, un appel mystérieux pousse le Gouvernement à inciter le Parlement à se transporter à Versailles, un peu comme ces oiseaux migrateurs qui, sentant venir le premier souffle de l'hiver, s'en vont, sans doute plus loin qu'à Versailles, au sud du Sahara. Nous, on nous propose de nous arrêter dans les Yvelines. (*Sourires.*)

Second parallèle avec ce qui s'est passé l'année dernière, il semble que l'affaire soit aussi mal engagée qu'alors puisque, si j'en crois les conclusions de MM. les rapporteurs de la commission des lois, sur les deux projets de loi constitutionnelle présentés par le Gouvernement, l'un a été rejeté et l'autre se trouve sérieusement amendé.

Mais de quoi s'agit-il ? De pas grand-chose, il faut bien le dire, de réformer les articles 25 et 61 de notre Constitution.

Madame le président, je vous demande la permission de dire quelques mots de l'article 25 avant de passer à l'article 61, car, pour nous, il s'agit d'un dispositif d'ensemble, et l'on ne peut pas isoler les deux projets de loi qui sont soumis à notre examen.

Avec l'article 25 il s'agit de réformer la procédure de suppléance, pour faire en sorte que les anciens ministres et secrétaires d'Etat puissent, après avoir quitté leurs fonctions gouvernementales, retrouver leur siège de député ou leur fauteuil de sénateur. Et l'on comprend bien la raison qui pousse le Gouvernement à nous proposer cette disposition. Ah ! certes, il n'est pas facile, il n'est en tout cas pas commode aujourd'hui, il n'est pas gai d'être ancien ministre ! (*Applaudissements sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche et des communistes.*)

Tel qui souhaiterait retrouver son siège n'arrive pas à convaincre un suppléant récalcitrant de s'effacer. Tel autre, sachant par avance que le corps électoral risque de le désavouer, préfère s'abstenir. Enfin, le troisième, qui n'a pas cette sagesse, se voit infliger une sanction sévère, et vous conviendrez, mesdames, messieurs, que les résultats de dimanche dernier ne sont pas faits pour encourager les témérités dans ce domaine. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche et des communistes.*)

Voilà donc la raison de la proposition qui nous est faite : il s'agit, disons-le tout net, d'une loi de circonstance destinée à faciliter les choses aux futurs anciens ministres et à les rassurer.

Et les trésors d'ingéniosité qui seront déployés, tout à l'heure ou jeudi, pour justifier ce projet de loi de circonstance, ne sauront nous convaincre de l'ampleur de l'objet de ce débat.

Mais cet objet, pour médiocre qu'il soit, remet pourtant en cause un principe important aux yeux de certains membres de cette Assemblée. En effet, l'institution des suppléants est une institution gaullienne s'il en fut et unique en son genre.

M. Xavier Deniau. Elle date de la Révolution !

M. Jean-Pierre Cot. Il se peut, mais je ne la trouve aujourd'hui dans aucune autre Constitution que la nôtre. Mais si, monsieur Deniau, vous pouviez nous donner des références, je pense que cela pourrait être instructif pour nous tous.

M. Xavier Deniau. C'est une invention révolutionnaire.

M. Jean-Pierre Cot. Mais à laquelle — je pense que vous ne me contredirez pas — le général de Gaulle a attaché son nom.

M. André Fanton. C'était, lui, un véritable révolutionnaire ! (*Mouvements divers.*)

M. Jean-Pierre Cot. Vous vous souvenez fort bien, monsieur Fanton, des motifs qui avaient incité les auteurs de la Constitution à y faire figurer cette disposition : il s'agissait de mettre fin à ce qu'on appelait la « valse des ministres », de faire en sorte que, par la sanction d'une incompatibilité rigoureuse — le général de Gaulle avait même prévu dans un premier temps une incompatibilité à vie, ce qui eût peut-être été un peu sévère —, l'exercice du métier de ministre fût moins aisé, plus risqué en tout cas qu'il ne l'était auparavant.

Or c'est cette institution que le Gouvernement entend aujourd'hui remettre en cause. Ce faisant, on touche à l'un des éléments fondamentaux de la Constitution, et je crains, monsieur le garde des sceaux, que votre décision ne provoque le mécontentement d'une partie de nos collègues de la majorité — et sans doute certains le diront-ils mieux que moi tout à l'heure — car lorsque les concessions majeures ont été faites, lorsque la fidélité n'a plus d'objet, on se réfugie volontiers dans la conservation et dans la vénération des textes sacrés. Vous risquez donc de provoquer l'ire des vestales, à moins qu'il ne reste plus rien de l'édifice gaulliste et peut-être est-ce ce que vous cherchez à prouver par votre initiative.

L'autre volet de la réforme proposée concerne l'article 61 de la Constitution relatif aux modalités de saisine du Conseil constitutionnel.

Il me semble qu'il s'agit là d'une fausse fenêtre. Limiter la réforme à la modification des dispositions relatives aux suppléants eût manqué de noblesse, et il fallait bien équilibrer l'édifice en proposant une autre mesure : d'un côté, on rassure les futurs anciens ministres et, de l'autre, on offre à l'opposition une possibilité de saisine du Conseil constitutionnel. Telles sont, à notre avis, les raisons essentielles qui ont poussé le Gouvernement à joindre les deux dispositions.

Mais, sous son aspect anodin, ce second point de la réforme nous semble susceptible de créer des difficultés et nous paraît même assez dangereux. Quoi que vous en ayez dit, monsieur le garde des sceaux, nous estimons qu'il faut lier les problèmes de la saisine et de la composition du Conseil constitutionnel. Cette dernière, en effet, est actuellement essentiellement politique, et je dirai même partisane.

Voyons les choses en face. J'éprouve le plus grand respect pour la fonction de président du Conseil constitutionnel, et je n'ai rien contre M. Frey. Mais regardez son palmarès politique. Est-ce là l'image qu'on peut se faire de la plus haute autorité de ce pays en matière constitutionnelle ? Cet homme a été secrétaire général d'un parti politique important...

M. André Fanton. Ce n'est pas une tare !

M. Jean-Pierre Cot. ... et a rempli, entre autres, les fonctions de ministre de l'intérieur et de ministre de l'information.

M. Robert-André Vivien. Et alors ?

M. Jean-Pierre Cot. Il ne s'agit nullement d'une tare, et j'indiquais à l'instant que je ne songe pas à reprocher ses fonctions à M. Frey. Convenez cependant qu'il s'agit là d'un itinéraire partisan et que la présence d'un tel homme à la tête de cette institution lui confère, à elle aussi, un caractère quelque peu partisan. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche et des communistes.*)

C'est la raison pour laquelle nous estimons qu'accroître les possibilités de saisine du Conseil constitutionnel sans, dans le même temps, modifier sa composition, n'est pas une mesure fondamentalement démocratique.

Mais j'en viens maintenant à ce qui ne figure pas dans le projet de loi et qui, comme souvent, est peut-être le plus intéressant.

Dans l'exposé des motifs, je veux dire dans sa déclaration du 25 juillet 1974, M. Valéry Giscard d'Estaing avait développé une certaine théorie de la Constitution qu'il appelait « une interprétation présidentialiste de notre loi fondamentale ».

« Présidentialiste », le néologisme mérite qu'on s'y arrête un instant. Il a une consonance vaguement latino-américaine, il sent le pouvoir fort, vous me l'accorderez. Il rime avec « justicialiste » et apporte déjà une première indication. D'ailleurs, les éléments dessinés dans la réponse faite par le Président de la République aux questions des journalistes sur ce point ont confirmé sa volonté de concentrer le pouvoir encore davantage qu'il ne l'est aujourd'hui entre les mains de l'Elysée.

Une Constitution qui laisse la portion congrue au Parlement ; une application qui, progressivement, retire au Gouvernement les pouvoirs qu'il détient de l'article 20 de la Constitution, d'abord par la théorie du domaine réservé, ensuite par l'affirmation de la prééminence du Président de la République, le Premier ministre devenant son subalterne au sens étymologique du terme ; maintenant une pratique par laquelle le Président de la République, non content de se substituer aux organes institués par la loi fondamentale, en vient même à se prendre pour un conseil municipal, vous conviendrez que le processus de concentration des pouvoirs n'a cessé de s'accélérer. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche et des communistes.*)

On pouvait alors espérer que la revision constitutionnelle donnerait l'occasion de mettre bon ordre à cet état de choses. Nous ne sommes pas opposés à un débat sur le fond où le Parlement essaierait, compte tenu des conséquences de l'article 6 de la Constitution, de mettre en place d'autres formes d'équilibre constitutionnel des pouvoirs. Mais, en l'espèce, je constate que selon l'interprétation du Président de la République, l'article 6 de la Constitution prime tous les autres, lesquels sont donc réputés comme non écrits. Telle n'est pas notre conception de la Constitution.

Une autre possibilité était esquissée par les amendements déposés au nom du groupe du parti socialiste et des radicaux de gauche, en accord avec le groupe communiste.

Ces amendements tendaient à instaurer un nouvel équilibre, d'autres formes de coopération entre les pouvoirs publics. Mais, étant donné la décision de la commission des lois, il est probable que ces amendements seront déclarés irrecevables en séance publique et nous le regrettons.

M. Pierre-Charles Krieg, *rapporteur.* C'est l'application du règlement !

M. Jean-Pierre Cot. Nous regrettons, monsieur Krieg, que par cette application très particulière du règlement on esquive le débat et nous regrettons aussi que le Gouvernement n'ait pas pris l'initiative de le porter sur son véritable terrain qui est d'une autre ampleur que celui des retouches des articles 25 et 61 de la Constitution.

Par ces amendements, nous proposions d'abord, évidemment, l'abrogation de l'article 16 de la Constitution. Je ne reviens pas sur ce sujet qui a été suffisamment développé à cette tribune dans le passé. Une telle disposition, qui institue un pouvoir discrétionnaire et qui peut devenir arbitraire, ne peut figurer dans une constitution démocratique.

Ensuite, nous souhaitions — et cela nous rapproche davantage de l'objet étriqué de notre débat — une réforme du Conseil supérieur de la magistrature. A l'heure où l'on envisage de reviser notre organisation juridictionnelle au niveau le plus élevé, commençons par assurer la véritable indépendance de la justice, telle qu'elle est rendue tous les jours, par une réforme démocratique du Conseil supérieur de la magistrature.

Puis, nous rapprochant du Conseil constitutionnel qui vous tient tellement à cœur, monsieur le garde des sceaux, nous avions prévu de lui accorder le contrôle de la procédure référendaire, afin que celle-ci ne devienne pas un plébiscite, comme cela a été trop souvent le cas dans le passé. Puisque vous souhaitez étendre les pouvoirs du Conseil constitutionnel, donnez-lui au moins cette attribution. Plutôt que d'en faire le censeur vigilant du Parlement qu'il soit aussi, de temps en temps, le censeur du pouvoir exécutif !

Enfin, nous proposions, et je n'y insiste pas, de modifier la composition du Conseil constitutionnel.

Vous voulez donc aller à Versailles, monsieur le garde des sceaux. Mais ne sentez-vous pas, fondamentalement, ce décalage extraordinaire qui existe entre, d'une part, l'objet d'un débat dérisoire — et la passion qu'il semble susciter est bien à l'image de son importance — qui retiendra l'Assemblée trois jours cette semaine, qui nous obligera à nous transporter avec solennité à Versailles, le cas échéant et, d'autre part, l'inquiétude actuelle des Français ?

Le temps est-il venu de se préoccuper de réformes constitutionnelles de ce type alors que les hommes et les femmes de ce pays s'inquiètent de l'évolution de la situation économique et sociale et se demandent de quoi demain sera fait ?

Est-il sage de discuter aussi longuement de ces questions, de voter une loi de circonstance, alors que l'ordre du jour de l'Assemblée est déjà lourdement chargé — d'ailleurs par certains projets que vous présentez vous-même, monsieur le garde des sceaux et qui ont leur intérêt — et quand le grand débat que nous réclamions sur l'agriculture, par exemple, n'a pu s'instaurer ?

A travers les réactions de l'opinion publique, nous percevons bien que le débat constitutionnel d'aujourd'hui n'est pas de mise.

Si vous entendiez réformer la Constitution, il fallait aborder le problème au fond ; si vous vouliez simplement la retoucher, cela pouvait sans doute attendre des jours meilleurs et une session parlementaire moins chargée.

En vérité, monsieur le garde des sceaux, nous avons le sentiment que toute cette affaire n'est qu'un divertissement constitutionnel. Nous ne pouvons nous associer à pareille procédure. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche et des communistes.*)

Mme le président. La parole est à M. Bolo.

M. Alexandre Bolo. Mesdames, messieurs, l'arrêt le plus célèbre du Conseil constitutionnel est sans conteste celui par lequel, le 6 novembre 1962, il rejetait un recours de M. le président du Sénat sur la conformité à la Constitution du référendum qui, la semaine précédente, avait introduit dans nos institutions l'élection du Président de la République au suffrage universel.

Or dans cet arrêt, qui retint plus que tout autre l'attention des juristes, le Conseil se définissait lui-même comme organe régulateur de l'activité des pouvoirs publics. Il ne faisait là que tirer la philosophie des institutions qui assignent en effet pour rôle essentiel au Conseil d'être l'arbitre des conflits de compétence entre le Gouvernement et le Parlement.

Et le Parlement, bien entendu, c'est la majorité et l'opposition. Permettre à tous, majorité ou opposition, de saisir le Conseil, droit qui ne leur était pas ouvert jusqu'à présent, est certainement une réforme de bonne venue qui n'altère en rien l'esprit de la Constitution.

Cependant, le projet qui nous est soumis va beaucoup plus loin, puisqu'en matière de libertés publiques il permet au Conseil de se saisir d'office. Cette « autosaisine » peut apparaître, de prime abord, comme un progrès dans la protection des libertés fondamentales garanties aux citoyens. Mais un examen plus attentif du projet permet de soulever de sérieuses objections.

Le droit d' « autosaisine » du Conseil est en apparence limité, puisqu'il ne vise que les lois mettant en cause les libertés publiques. Mais la notion de libertés publiques, qui n'a pas de définition constitutionnelle, ne se trouve pas contenue dans des limites précises. Qui donc alors délimitera le champ de cette notion ? Cela résultera à l'évidence de la propre jurisprudence du Conseil constitutionnel qui, maître du concept de libertés publiques, pourrait aisément déceler dans la totalité du domaine législatif des incidences sur lesdites libertés publiques. En fait, le projet a pour conséquence d'ouvrir au Conseil constitutionnel un droit de regard illimité.

Toutefois, là n'est pas l'élément qui appelle de notre part les plus sérieuses réserves, dans la mesure où il ne serait pas déraisonnable de croire que les membres du Conseil useraient avec sagesse de leur nouvelle prérogative.

Nous nous alarmons plus gravement en lisant, dans l'exposé des motifs du projet qui nous est soumis, que le pouvoir d' « autosaisine » se justifie bien qu'étant « exceptionnel pour un organisme de caractère principalement juridictionnel ».

Il est, en effet, fortement contestable — et d'ailleurs contesté par l'unanimité de la doctrine, notamment par les professeurs Duverger et Hauriou — que le Conseil soit de caractère principalement juridictionnel. Nombreux sont ceux qui pensent au contraire que le Conseil est de caractère principalement politique.

Deux constatations tendent à l'établir :

D'abord, si les membres du Conseil constitutionnel ont l'indépendance des magistrats, leur recrutement est politique, en totalité si l'on se réfère au système de nomination, en grande partie si l'on se réfère au choix des hommes.

Ensuite, si le rôle du Conseil est celui d'un juge, il s'exerce dans des matières politiques et, plus encore, dans un but que les auteurs de la Constitution ont voulu sciemment politique : contenir le Parlement dans son rôle.

Dans ces conditions, le pouvoir d' « autosaisine » semble exorbitant, car on ne voit plus quel sera le véritable législateur, du Parlement ou du Conseil constitutionnel.

Conférer au Conseil constitutionnel le droit de se saisir d'office des lois qui lui paraîtraient porter atteinte aux libertés publiques revient à modifier son rôle, qui ne s'exercerait plus dans l'intérêt des pouvoirs publics, mais dans l'intérêt des citoyens.

C'est là chose parfaitement louable, mais ne laissons pas ses conséquences dissimulées par un silence pudique. Il n'y a pas seulement extension des pouvoirs du Conseil, il y a aussi et surtout transformation totale de sa nature. Ce n'est plus un organe régulateur de l'activité des pouvoirs publics, pour reprendre la définition que le Conseil a donnée de lui-même, c'est une véritable cour suprême.

Je n'en veux d'ailleurs pour preuve que le projet qui nous est présenté par vous, monsieur le garde des sceaux, et que la formation politique aux destinées de laquelle vous présidez a maintes fois inclus dans son programme le remplacement du Conseil constitutionnel par une cour suprême. Or je ne sache pas que vous soyez revenu sur cette position, qui nous fait faire un pas de plus vers le régime présidentiel.

Vous avez d'ailleurs parfaitement le droit d'en être partisan. Mais alors, annoncez la couleur ! Que l'on porte ce débat devant le Parlement et devant le pays, au lieu de mettre l'un et l'autre devant le fait accompli en procédant par petites touches successives et d'apparence anodine.

En conclusion, mes chers collègues, si je ne vois nul inconvénient à voter l'article 1er du projet...

M. Robert-André Vivien. Très bien !

M. Alexandre Bolo. ... il ne saurait en être de même du second...

M. Robert-André Vivien. Très bien !

M. Alexandre Bolo. ... parce qu'il me semble environné d'arrière-pensées et parce que le rôle de pleine juridiction que l'on veut faire jouer au Conseil constitutionnel est de toute façon incompatible avec le caractère essentiellement politique de son recrutement.

Cette réforme, doublement bâtarde, ne saurait donc recueillir de ma part ni assentiment ni même abstention. (*Applaudissements sur plusieurs bancs de l'union des démocrates pour la République.*)

Mme le président. La parole est à M. Icart.

M. Fernand Icart. Mesdames, messieurs, voici un projet qui devrait être accueilli avec intérêt et satisfaction.

Avec intérêt, puisqu'il concerne une institution fondamentale de notre système constitutionnel ; avec satisfaction, puisque nous sommes nombreux dans cette assemblée à avoir souligné la nécessité d'une réforme du Conseil constitutionnel et fait des propositions en ce sens.

Sans doute, les différentes propositions des uns et des autres sont-elles parfois sensiblement différentes et souvent plus ambitieuses dans leur objet que ce que nous propose aujourd'hui le Gouvernement.

Mais, au moins, le dossier est-il officiellement ouvert et l'évolution souhaitable enfin admise et dessinée.

Et c'est déjà beaucoup, dès lors qu'il s'agit de la Constitution, domaine, sinon intangible, du moins éminemment respectable, qu'il ne convient pas de « manipuler » à l'excès.

J'éprouve donc déjà une grande satisfaction à constater que le projet du Gouvernement reprend une partie des dispositions de la proposition de loi que j'avais déposée, dès 1963 à titre personnel et, en juin 1972, au nom de l'ensemble du groupe des républicains indépendants.

Nous avions, en effet, proposé d'élargir les conditions de saisine du Conseil constitutionnel, en donnant à une fraction des membres de chaque assemblée la possibilité de faire vérifier par le Conseil la conformité d'une loi à la Constitution. Nous avions retenu le chiffre du quart des membres de l'une ou l'autre assemblée. Le Gouvernement propose que ce soit le cinquième. Son projet est donc plus libéral que le nôtre, et c'est tant mieux.

Faut-il aller plus loin et retenir le seuil du dixième des membres du Parlement, comme le propose l'amendement adopté par la commission ? Cela paraît encore plus libéral et donc, *a priori*, sympathique. Mais n'y aurait-il pas alors le risque de voir cette faculté de saisine du Conseil constitutionnel utilisée abusivement, à des fins purement tactiques ? La question mérite d'être posée.

Encore que, s'agissant toujours des conditions de saisine, nous avions proposé que le recours au Conseil constitutionnel soit ouvert même à un simple citoyen ou à une personne morale qui, se trouvant victime d'une atteinte à une liberté fondamentale, ne disposerait d'aucun autre moyen de droit pour obtenir justice.

Cette proposition était, à mon sens, d'autant plus intéressante et importante qu'elle permettait un recours contre une éventuelle disposition législative inconstitutionnelle qui n'aurait pas été déférée au Conseil constitutionnel dans les délais prévus à l'article 61 de la Constitution.

En effet, une fois la loi promulguée, aucun recours n'est actuellement possible.

Sur ce point, le projet du Gouvernement ne modifie pas la situation actuelle. Le droit d' « autosaisine » du Conseil constitutionnel que propose ce projet jouerait toujours dans les mêmes conditions de délai, c'est-à-dire uniquement avant la promulgation d'une loi.

Mais je voudrais surtout exprimer un regret qui concerne un point beaucoup plus important à mes yeux, à savoir la composition même du Conseil constitutionnel et les modalités de désignation de ses membres.

Le projet qui nous est présenté aujourd'hui ne touche pas à cet aspect du problème. Je pense que c'est dommage.

Quelles que soient les très éminentes qualités des hautes personnalités siégeant au Conseil constitutionnel — et leurs personnes ne sont évidemment pas en cause dans cette question de principe — comment ne pas reconnaître que le mode de désignation actuel peut prêter le flanc à une critique : celle d'une inspiration politique qu'on souhaiterait voir totalement absente au niveau de cette très haute instance ?

Je constate d'ailleurs, au passage, que la plupart des auteurs des autres propositions de réforme constitutionnelle ne semblent pas avoir eu ce genre de préoccupation.

C'est dans ce souci de recherche exclusive de l'impartialité et de la compétence que nous avions proposé que la nomination soit faite par le Président de la République, à partir d'une liste établie par le premier président de la Cour de cassation et le vice-président du Conseil d'Etat, liste comportant un nombre de noms double du nombre des postes à pourvoir.

Peut-être cette modalité de désignation présenterait-elle des inconvénients ou des difficultés que je n'ai pas bien mesurés ? Peut-être pourrait-on imaginer une formule préférable et apportant les mêmes garanties d'impartialité politique ? Peu importe !

Il ne s'agit pas de défendre telle formule plutôt que telle autre et la nôtre n'était peut-être pas la meilleure. L'important est d'arriver à cette dépolitisation du mode de désignation des membres du Conseil constitutionnel. C'est là que réside, à mon avis, la lacune du projet que nous examinons aujourd'hui. Je suis convaincu que cette lacune devra un jour être comblée.

Je n'ai pas voulu alourdir et compliquer le présent débat en déposant des amendements sur ce point. Je retiens et j'approuve de ce projet ce qu'il a de très positif. Je regrette ce qu'il lui manque. Mais je sais aussi qu'il faut savoir être patient et que la matière constitutionnelle ne se pétrit pas à volonté et sans précaution.

J'approuve donc sans réserve l'étape actuelle.

J'attends avec confiance l'étape suivante. (*Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants, des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.*)

Mme le président. La parole est à M. Villa.

M. Lucien Villa. Madame le président, monsieur le garde des sceaux, mesdames, messieurs, presque un an après la tentative avortée de réunir le Congrès pour l'approbation d'un texte portant revision de l'article 6 de la Constitution, M. le Président de la République et le Gouvernement nous proposent de nouveau d'adopter deux projets de loi portant revision des articles 25 et 61 de la Constitution. Si ces deux projets de loi, tels qu'ils nous sont présentés, étaient adoptés par les deux assemblées et à une majorité confortable, nous serions ainsi conviés à nous rendre à Versailles.

Certes, le Congrès, avec son faste, conviendrait à la cour de M. le Président de la République. Mais qu'y gagnerait le pays ? Rien, si ce n'est que des dizaines de millions de francs seraient gaspillés, alors qu'on demande aux Français des efforts accrus, des restrictions, des sacrifices.

Réunir le Congrès pour une mini-réforme constitutionnelle, ce n'est pas sérieux. S'il est nécessaire de reviser la Constitution — et il existe de multiples raisons de le faire — ce n'est pas en s'arrêtant aux deux articles soumis à notre examen qu'il convient de le faire.

Nous l'affirmons avec d'autant plus de force et de tranquillité que le parti communiste français s'était opposé résolument à l'adoption de la Constitution de 1958 et avait dénoncé tous les dangers qu'elle comportait pour la démocratie. Aujourd'hui, cette Constitution apparaît mal adaptée pour résoudre les problèmes nouveaux qui se posent au pouvoir.

Le Président de la République le sent bien. Car, depuis son arrivée à l'Elysée, en héritier scrupuleux du patrimoine, il a, sans attendre, repris à son compte tout l'acquis du régime.

La confusion entre l'appareil d'Etat et l'équipe politique dirigeante continue, avec des aménagements certes. Au niveau le plus élevé, on choisit tous les ministres et non plus seulement le Premier. Le Gouvernement actuel est présenté comme l'expression de la majorité présidentielle, telle que l'interprète M. le Président de la République ; en réalité, il est le reflet déformé

de la majorité parlementaire, sans laquelle il ne peut durer, et l'escamotage de la démocratie est un aspect de plus en plus évident de sa politique.

Au nom du respect de la volonté populaire, l'exécutif, soumis au Président, se détache des élus du suffrage universel que sont les députés pour soustraire à tout contrôle l'action présidentielle.

Dans ce contexte, la personnalité du pouvoir central prend une forme complexe ; elle est, en fait, la fausse monnaie de la démocratie.

Avec un style recherché, le nouveau Président entend pratiquer une politique à la Nixon — quand ce dernier était encore président des Etats-Unis — derrière le sourire de Kennedy. C'est le contraire de la véritable démocratie.

Si M. le Président de la République et le Gouvernement veulent — comme nous — démocratiser les institutions, nous leur signalons, au cas où ils l'ignoreraient, que les parties de gauche proposent une véritable réforme de la Constitution.

Qu'il me soit permis de rappeler quelques propositions que nous avions présentées sous la forme d'amendements déclarés irrecevables en commission des lois en vertu de l'article 98 du règlement de l'Assemblée nationale.

Nous demandions l'abrogation de l'article 16 qui donne au Président de la République tous les pouvoirs en violation des règles démocratiques élémentaires ; l'élargissement du rôle du Parlement ; la suppression de l'incompatibilité entre le mandat parlementaire et les fonctions ministérielles ; la démocratisation du conseil supérieur de la magistrature ; la création d'une cour suprême qui serait la gardienne de la Constitution, qui aurait pour mission de veiller au respect des dispositions constitutionnelles par les organes de l'Etat, notamment le Président de la République, le Gouvernement et les Assemblées, et qui veillerait au respect des libertés garanties aux citoyens par le préambule de la Constitution et par les articles 7 à 11 de la Déclaration des droits de l'homme.

Mais ces propositions, ni M. le Président de la République ni le Gouvernement n'en veulent. Ils préfèrent nous présenter deux petits projets de loi dont l'un a trait à la revision de l'article 25 de la Constitution — je reviendrai tout à l'heure sur ce texte de portée limitée, mais de circonstance — et l'autre à la revision de l'article 61.

Le projet de loi portant revision de l'article 61 de la Constitution présente un caractère antidémocratique, voire dangereux, que nous tenons à dénoncer, même s'il contient une disposition favorable à l'opposition.

La création du Conseil constitutionnel en 1958 a donné au principe de supériorité de la Constitution sur la loi, la sanction qui lui a longtemps fait défaut dans notre pays, déclare l'exposé des motifs de ce projet de loi.

Cependant la pratique a démontré que le Conseil constitutionnel, tel qu'il est, n'a pas été en mesure d'assurer un contrôle effectif de la Constitution ni de régler les très graves problèmes qu'a posés à plusieurs reprises son interprétation.

D'une part, les conditions de désignation de ses membres lui donnent une coloration politique bien déterminée ; d'autre part, les conditions de saisine limitent sa compétence au contrôle de l'activité du Parlement et ne lui permettent pas de contrôler l'activité de l'exécutif.

Rappelons que, dans un passé tout récent et dans les conditions de fonctionnement de notre régime politique, ont été votées et promulguées des lois restreignant les libertés garanties aux citoyens par le préambule de la Constitution et la Déclaration des droits de l'homme.

Pourtant, c'est au nom de la défense de ces libertés publiques que l'on nous demande d'accorder au Conseil constitutionnel le droit d'« autosaisine », c'est-à-dire le droit d'être à la fois juge et partie. Ce pouvoir d'« autosaisine » tend, en fait, à enlever son caractère juridictionnel au Conseil constitutionnel et à lui donner un pouvoir de tutelle politique sur les Assemblées, même si le garde des sceaux s'en défend.

Ainsi le seul fait pour le Conseil de se saisir d'un texte prendrait l'aspect d'une décision politique. Cela irait à l'encontre de la séparation des pouvoirs que l'on prétend sauvegarder. D'autre part, ce renforcement des pouvoirs à sens unique enlèverait l'objectivité indispensable du Conseil pour contrôler la constitutionnalité des lois.

L'article 2 du même projet de loi se justifie d'autant moins que l'opposition, à l'Assemblée nationale comme au Sénat, si l'on suit la proposition de la commission des lois, aura désormais le droit de saisir le Conseil d'un texte qui lui semblerait contraire aux libertés, ce qui constitue à notre avis une garantie suffisante.

Mais ce qui apparaît logique aux yeux de beaucoup ne l'est pas apparemment pour M. le Président de la République et pour le Gouvernement.

Nul ne peut soutenir de bonne foi que les mesures de revision constitutionnelle envisagées soient l'objet véritable des projets de loi que nous discutons. Ceux-ci, en particulier celui qui a trait à l'article 61, loin de renforcer la démocratie et de défendre les libertés publiques, accentueront encore l'autoritarisme, le présidentialisme.

Le texte que l'on nous propose pour l'article 61 est, en fait, une arme de guerre, un garde-fou contre une majorité nouvelle, celle de l'union de la gauche, qui rassemble autour des réformes démocratiques profondes qu'elle préconise des millions de femmes et d'hommes opposés à la parodie de changement que le pouvoir nous soumet.

Avec l'adoption de ce texte, la majorité du Conseil constitutionnel, tel qu'il est, pourrait s'opposer, y compris actuellement, sous des prétextes divers, à toute loi démocratique ou sociale. Il pourrait, dans un contexte donné, bloquer toute initiative parlementaire et même gouvernementale.

C'est pourquoi, soucieux de défendre les droits du Parlement et les libertés publiques, les députés communistes s'opposeront aux deux projets de loi portant revision des articles 25 et 61 de la Constitution.

Comme je l'ai dit, le parti communiste français est d'accord pour aborder les problèmes de la revision constitutionnelle. Mais, dans notre esprit, c'est l'ensemble des réformes institutionnelles que nous proposons qui devraient être soumises à la discussion des Assemblées.

Ces propositions, qui sont contenues dans le programme commun de la gauche, permettraient de renforcer les pouvoirs du Parlement et du Gouvernement ; elles démocratiseraient nos institutions. En revanche, elles réduiraient les pouvoirs exorbitants du Président de la République.

Ainsi le vote qui interviendra, au terme de ce débat, sera important. Il dira si nous voulons faire respecter la loi et la démocratie, et répondre au mandat que le suffrage universel nous a donné.

En votant contre les deux projets, les députés communistes voteront pour la démocratie et pour la défense des libertés publiques. (*Applaudissements sur les bancs des communistes et des socialistes et radicaux de gauche.*)

Mme le président. La parole est à M. Franceschi.

M. Joseph Franceschi. Madame le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues « la France possède le triste record de l'instabilité constitutionnelle.

« Alors que les Etats-Unis n'ont pratiquement jamais modifié leur Constitution depuis 1787, bien qu'ils soient passés de treize Etats à cinquante et que leur population ait été multipliée par soixante-quinze, la France a connu à partir de 1791 une cascade de treize Constitutions, qui s'est arrêtée avec celle enfin stable de la IIIe République.

« Depuis 1945, la France s'est prononcée sur trois Constitutions et, depuis 1958, le suffrage populaire aura été consulté trois fois sur le même sujet.

« On doit le regretter. Un pays majeur est celui qui fixe les règles et qui les respecte. S'il apparaît nécessaire de les faire évoluer, il le fait avec soin et pondération. »

Mais qui parle donc ainsi ? M. le Président de la République, Valéry Giscard d'Estaing lui-même. Il est vrai que c'était en avril 1969, quand il participait à la mise en échec d'un autre projet de réforme constitutionnelle, celui du général de Gaulle.

Aujourd'hui, la fonction présidentielle créant sans doute le besoin, comme chacun de ses prédécesseurs, avec la préoccupation du changement en plus, voici que l'hôte de l'Elysée ne résiste pas à la tentation de sacrifier au rite dont octobre semble être le mois de prédilection.

Il y a un an, jour pour jour, en pleine guerre du Kippour, la politique française s'orientait vers la réduction du mandat présidentiel, jugée à l'époque comme urgente et absolument indispensable à la vie du pays. Nous avons encore à l'oreille les paroles de notre collègue M. Gérard Ducray, alors l'un des leaders des républicains indépendants, aujourd'hui secrétaire d'Etat chargé du tourisme, qui déclarait ici même :

« Dans le pays un large consensus s'est dégagé sur la durée du mandat présidentiel. On considère, en effet, que, si l'élection au suffrage universel du Président de la République est déjà démocratique, la réduction de la durée de son mandat ne peut qu'accroître ce caractère démocratique.

« Voilà un argument simple — d'aucuns diront simpliste — mais empreint d'un solide bon sens. »

Aujourd'hui, le bon sens est ailleurs. Pour le Gouvernement, ce n'est plus la réduction du mandat présidentiel qui constituera la panacée de notre mécanisme institutionnel ; c'est la possibilité pour les anciens ministres de retrouver leur siège de député et la modification de la saisine du Conseil constitutionnel.

Tout le reste est à jeter aux orties. La mode d'automne 1974 est différente de celle d'automne 1973. Deux points communs toutefois.

Le premier point, c'est le refus de procéder en même temps à l'indispensable toilette des dispositions tombées en désuétude

et dont on se demande bien pourquoi, aujourd'hui comme hier, on s'entête à les maintenir, en dépit sinon de la rigueur juridique, du moins de la simple logique.

Pourquoi conserver, en effet, le titre XII de la Constitution et ses onze articles qui fixent les règles d'une communauté archaïque et surannée ?

Le deuxième point commun aux deux projets de loi est le refus de s'orienter vers la démocratisation de notre charte fondamentale. A cet égard, il serait judicieux de retenir les propositions du programme commun de la gauche qui réclame la suppression ou la correction des dispositions ayant servi à l'instauration du pouvoir personnel et préconise en particulier — on l'a déjà rappelé — l'abrogation de l'article 16 de la Constitution, la limitation de l'emploi du référendum et la suppression des différentes mesures plaçant le Parlement en état d'infériorité par rapport à l'exécutif.

Les amendements que la gauche a déposés à cet effet témoignent de son souci de donner à nos institutions un caractère vraiment démocratique. Ce n'est pas, il est vrai, l'objectif recherché par les auteurs du projet qui nous est soumis.

Si l'article premier du projet de loi relatif à la modification de l'article 61 prévoit que le conseil constitutionnel pourra être saisi par un cinquième des députés ou un cinquième des sénateurs, laissant ainsi entendre que l'extension de la saisine favorise les minorités parlementaires, on a quand même le droit de rester sceptique quant à la sollicitude manifestée à l'égard de l'actuelle opposition. Il y aurait là une arrière-pensée que cela ne nous étonnerait pas, d'autant que l'article 2 du projet envisage des dispositions absolument inadmissibles.

Que prévoit en effet cet article ? Rien moins que la latitude pour le Conseil constitutionnel de se saisir des lois qui lui paraîtraient porter atteinte aux libertés publiques garanties par la Constitution, c'est-à-dire la possibilité, pour la juridiction politique suprême, d'examiner, sans qu'ils lui soient déférés par quiconque, certains textes votés par la représentation nationale.

Chacun remarquera la nouvelle phraséologie. Alors que le Conseil constitutionnel a pour vocation de contrôler, comme son nom l'indique, la constitutionnalité des lois, il pourra se saisir spécialement du problème des libertés publiques. On se perd en conjectures sur ce nouveau libellé et sur les intentions de ses auteurs.

Un droit de veto, en quelque sorte : voilà à quoi aboutit le projet de loi qui introduit une notion inattendue et nouvelle dans le droit public et privé, celle de l'« autosaisine » d'une juridiction.

Déjà le problème du contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois fait l'objet de sérieuses réserves. On a souvent dit qu'il conduisait à un gouvernement des juges, puisqu'il accordait la décision suprême à ceux-ci en l'enlevant au Parlement et au Gouvernement. Ces critiques demeurent, bien que les magistrats aient toujours veillé à ne pas sortir de leur rôle.

Il ne faut pas oublier qu'aux Etats-Unis par exemple, les fonctions de la Cour suprême sont, à cet égard, celles de toutes les autres cours, cours d'Etat aussi bien que cours fédérales. Les unes et les autres n'ont d'autre devoir que de dire et d'appliquer la loi. Aux yeux des juristes américains, rien n'est plus inexact que l'affirmation, courante en Europe, suivant laquelle « les juges aux Etats-Unis ont le pouvoir de contrôler la législature ». Les juges américains n'ont qu'une seule mission, celle d'interpréter les lois, et c'est dans le cadre de cette mission qu'ils ont le droit de déclarer inconstitutionnelle la loi entachée de ce vice. Ils ne sont pas les maîtres de la Constitution, ils en sont seulement les interprètes.

Le problème qui nous est posé aujourd'hui est différent : on veut donner à neuf membres, nommés par les représentants du pouvoir, la faculté de se saisir eux-mêmes des textes qui leur sembleraient inquiétants.

Après les deux procédures classiques, celle de la voie d'action et celle de la voie d'exception, voici la procédure d'évocation par une autorité politique nommée.

Outre que le fait, pour une juridiction, de se saisir elle-même d'un cas d'espèce témoigne d'une idée préconçue sur l'objet du litige, on imagine mal la représentation nationale délibérer sous le regard sourcilleux d'un haut tribunal prompt à tempérer ses idées novatrices.

Nous ne parlerons pas des modalités de cette « autosaisine » et des difficultés qu'elles feraient apparaître : elles ont été très bien analysées dans un article publié hier par le journal *Le Monde*, sous la signature du professeur Luchaire.

Si l'on voulait élaborer un système objectif pour que le Parlement ne viole pas notre charte fondamentale, il faudrait s'orienter vers la refonte complète de la haute juridiction en créant, par exemple, une cour suprême constitutionnelle, comme le suggérait l'amendement n° 19 proposé ici même par notre collègue Chandernagor au mois d'octobre 1973, lors de la discussion du texte relatif à la réduction du mandat présidentiel.

Les quatorze articles du texte de M. Chandernagor prévoyaient l'organisation et définissaient les compétences de cette haute juridiction. Par ailleurs, le mode de nomination des membres donnait toutes garanties quant à leur impartialité.

Mais de ces mesures cohérentes, vous ne voulez pas. Vous voulez continuer à défigurer un peu plus le texte de 1958 et ce — veuillez m'excuser de vous le dire — en opposition avec son inspirateur qui n'avait jamais songé à de telles éventualités.

Déjà trop rapiécées et ne se rattachant à aucun système politique cohérent, nos institutions ne seraient plus, si l'on vous suivait, qu'un manteau d'arlequin.

Nous appelons votre attention sur les répercussions d'une entreprise qu'il est encore temps d'arrêter.

Alors que les enseignants s'inquiètent de leurs conditions de travail, réclament avec les parents d'élèves une réforme démocratique de l'enseignement et sont contraints d'engager l'action pour préserver l'avenir de dizaines de milliers de jeunes auxiliaires, alors qu'il est urgent de prendre des mesures favorisant la formation professionnelle des jeunes, alors que les chefs d'entreprise se débattent dans une situation tragique et exigent que soient prises immédiatement les mesures propres à leur permettre de continuer leur activité gravement menacée, alors que les éleveurs et les producteurs sont dans l'attente angoissée d'une nouvelle politique, alors que les ménagères affolées demandent avec insistance un sérieux coup de frein sur les hausses en tout genre, alors que l'ensemble des travailleurs mettent l'accent sur la garantie du pouvoir d'achat et de l'emploi et sur la défense de la sécurité sociale, alors que chaque Française et chaque Français se demande comment il va supporter l'hiver, vous proposez, toutes affaires cessantes, le déplacement de 490 députés et de 290 sénateurs à Versailles.

Après le conseil des ministres à Lyon, le Parlement au Château royal ! Pour accompagner le changement, le déplacement !

Vous comprendrez aisément, monsieur le garde des sceaux, que le groupe socialiste refuse de vous suivre dans cette aventure inutile, coûteuse et, sans jeu de mots, déplacée.

Au lieu de cette diversion, il y a une politique à mettre en œuvre : celle qu'attendent les treize millions de Françaises et de Français qui ont voté pour François Mitterrand. Chaque jour montre que leurs espérances sont de plus en plus partagées, et par conséquent leur succès de plus en plus proche. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche et des communistes.*)

Mme le président. La parole est à M. Gerbet.

M. Claude Gerbet. Madame le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, le respect de la constitutionnalité des lois, comme celui du partage entre le domaine de la loi et celui du règlement, sont autant de problèmes difficiles à résoudre.

Ce contrôle nécessaire est effectué de façon plus ou moins heureuse et de manière plus ou moins large dans de nombreux pays. Comme le souligne l'exposé des motifs du projet de loi, la création en 1958 du Conseil constitutionnel a donné au principe de la supériorité de la Constitution sur la loi, la sanction qui lui a fait longtemps défaut.

Obligatoire, comme vous le savez, pour les lois organiques et pour le règlement des assemblées, ce contrôle est seulement facultatif pour les lois ordinaires. En fait, jusqu'à maintenant, ce contrôle a eu un caractère exceptionnel puisque, dans le passé, il ne s'est exercé qu'à trois reprises. Il ne faut pas le regretter car il serait anormal que le Conseil devienne un super-Parlement, contrôlant de façon systématique et permanente, le travail législatif et mettant en échec la volonté de la représentation nationale.

Cependant, il n'est pas bon, selon l'expression d'un professeur de droit, que le respect de la Constitution n'ait d'autre sanction que la volonté du législateur. A l'expérience, la saisine du Conseil constitutionnel limitée à l'initiative du Président de la République, du Premier ministre, du président de l'Assemblée nationale ou du Sénat, apparaît comme trop restrictive et risque de donner au contrôle de la constitutionnalité, un caractère illusoire.

La plupart des lois étant issues de projets gouvernementaux, on comprend que le Président de la République et le Premier ministre n'aient pas souvent l'occasion de saisir le Conseil. Mais, personnages politiques, les présidents des deux assemblées peuvent hésiter à s'adresser au Conseil constitutionnel pour lui demander de contrôler la constitutionnalité d'un texte voté par une majorité identique ou voisine de celle dont ils émanent.

Pour mieux assurer la conformité de la loi avec la Constitution, il était donc nécessaire d'étendre la faculté de saisir le Conseil constitutionnel à une partie des membres de l'une ou de l'autre assemblée, en garantissant du même coup les droits de l'opposition.

Une proposition de loi, déposée le 20 juin 1973 par M. Icart, M. d'Ornano et l'ensemble des membres du groupe des républicains indépendants, prévoyait notamment la faculté pour un

quart des membres de l'Assemblée nationale et du Sénat de saisir le Conseil constitutionnel. Ce que nous proposions l'an dernier est maintenant sur le point d'être adopté, tout au moins l'espérons-nous.

La réforme en discussion doit être approuvée car, sans remettre en cause le caractère exceptionnel de l'intervention du Conseil constitutionnel à l'égard des lois ordinaires, elle libéralise les règles de la saisine en permettant à une partie du Parlement de déclencher la procédure destinée à contrôler la constitutionnalité d'un texte et, par voie de conséquence, de mieux protéger les citoyens contre les atteintes aux libertés publiques.

Une disposition du projet a été critiquée par ceux-là mêmes qui devraient se féliciter de l'initiative du Gouvernement, je veux parler de la faculté d'« autosaisine » du Conseil. On a dit et on a écrit à ce sujet des choses aussi étonnantes qu'inexactes.

Donner au Conseil le droit de se saisir lui-même serait, a-t-on soutenu, l'abrogation des droits du Parlement et la mise en condition de la représentation nationale par une juridiction non élue. En réalité, le projet limite sagement la faculté d'« autosaisine » au seul cas, le plus grave, d'atteinte aux libertés publiques garanties par la Constitution.

Comme le précise l'exposé des motifs, « ce pouvoir d' « autosaisine », exceptionnel pour un organisme de caractère principalement juridictionnel, se justifie par la gravité particulière que peut revêtir, en ce domaine, toute méconnaissance des règles constitutionnelles ».

Il est bien évident que l'actuelle majorité ne prendra jamais aucune initiative portant atteinte aux libertés publiques. En aurait-elle d'ailleurs la tentation qu'elle ne pourrait empêcher le recours de l'opposition, auquel nous allons donner ce pouvoir, auprès du Conseil constitutionnel. Le texte en discussion montre bien que nous n'avons point cette volonté.

Nous sommes un certain nombre, sur ces bancs, à penser qu'il pourrait en être différemment en cas de changement de majorité. Ceux qui s'opposent le plus violemment au droit d' « autosaisine » du Conseil constitutionnel ne sont pas tous sans arrière-pensée. Leur opposition systématique à un texte aussi libéral que protecteur des libertés publiques démontre que nous sommes sur le bon chemin.

En quoi la possibilité pour le Conseil constitutionnel de se saisir lui-même, s'il pense que les libertés publiques risquent d'être menacées, est-elle choquante, dès lors qu'on n'admet pas, en droit français, la possibilité pour un simple citoyen, lésé par un texte dans ses libertés ou dans ses droits, de saisir lui-même le Conseil ? On peut discuter à perte de vue sur le droit des tribunaux ordinaires d'examiner ou d'admettre l'exception d'inconstitutionnalité opposée à l'occasion d'un litige, qu'il s'agisse du droit pénal ou du droit civil. Mais, en principe, aucun tribunal français n'a accepté et n'acceptera jamais d'examiner une telle exception.

La délégation de la commission des lois qui s'est rendue récemment au Mexique a découvert en ce pays l'existence d'une institution originale et incontestablement protectrice des droits des citoyens. Il s'agit de la procédure d'*amparo* établie par la Constitution de 1857 et qui a été maintenue depuis malgré les changements de régime. Remarquons au passage que la Constitution mexicaine connaissait bien avant la Constitution française l'existence des suppléants.

Au Mexique, tout citoyen impliqué dans un litige, lorsqu'il est en présence, soit d'un acte de l'administration, soit d'une loi qu'il estime contraire à la Constitution, a le droit de déclencher la procédure d'*amparo* qui, devant les tribunaux et, jusqu'au derniers recours, devant la cour suprême, assure, théoriquement et pratiquement, la plus parfaite garantie des droits individuels. Si le recours est justifié, la loi n'est pas annulée, mais elle est déclarée inopposable au citoyen qui l'a contestée.

On objecte aussi — je pense au rapporteur, aux auteurs de certains amendements et au porte-parole du groupe communiste — que l' « autosaisine » du Conseil constitutionnel irait à l'encontre de la séparation des pouvoirs et constituerait en quelque sorte un droit de veto, de sinistre mémoire, à l'encontre du pouvoir législatif.

Si veto il y a, monsieur le rapporteur, il existe déjà dans le système actuel quand le Conseil saisi, par exemple, par le seul président du Sénat, déclare une loi ou tel article d'une autre loi contraire à la Constitution, ce qui interdit la promulgation de la loi ou celle du texte sans amputation de l'article incriminé.

Plusieurs voix sur les bancs des socialistes et radicaux de gauche. Marcellin !

M. Claude Gerbet. La séparation des pouvoirs n'est pas en cause, monsieur Villa, quand intervient la censure du Conseil à l'égard d'une loi organique ou de certaines dispositions du règlement de l'une ou l'autre assemblée, comme cela s'est produit à différentes reprises.

S'il fallait suivre ces raisonnements, on devrait dire aussi que le recours, s'il est permis, du cinquième des membres d'une des deux assemblées contre le gré de la majorité qui s'est constituée pour voter la loi serait, en cas de réussite, l'exercice d'un droit de veto d'une minorité. Or, on ne le dit pas.

En toute objectivité et en toute logique, ces différentes hypothèses sont tout à fait compatibles avec le principe de l' « autosaisine » du Conseil constitutionnel.

Il existe d'ailleurs un précédent d' « autosaisine » dans la législation comparée. C'est ainsi qu'en Yougoslavie, la Constitution de 1963 — qui n'est pas, que je sache, celle d'un Etat capitaliste — a créé une cour constitutionnelle dont la compétence est extrêmement étendue et la saisine beaucoup plus vaste que celle prévue dans le système français, puisque la cour constitutionnelle yougoslave peut engager spontanément la procédure de contrôle, c'est-à-dire se saisir elle-même de la question de la constitutionnalité.

Dès lors que le système français n'admet pas — peut-être avec raison — les recours individuels, que ce soit sous la forme d'une saisine directe du Conseil ou d'une exception d'inconstitutionnalité devant les tribunaux ordinaires — comme le permettent les Constitutions de l'Italie, de l'Allemagne et des Etats-Unis — il apparaît logique et indispensable que, dans les cas les plus graves, c'est-à-dire la violation des libertés publiques, le Conseil puisse se saisir lui-même.

Le professeur Duverger, pourtant peu suspect de complaisance à l'égard du pouvoir en place, rappelle, dans un récent ouvrage de droit constitutionnel, que selon le préambule de la Constitution « le peuple français proclame solennellement son attachement aux droits de l'homme et au principe de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946 ». M. Duverger affirme que la Constitution actuelle a voulu protéger mieux que sous la IVe République les droits et libertés des citoyens, mais il ajoute : « Dès lors que seuls les pouvoirs publics peuvent saisir le Conseil, l'absence de recours direct des individus lésés enlève beaucoup d'efficacité à son contrôle du préambule. »

Cette efficacité, le projet dont nous discutons veut la lui donner en permettant à l'opposition de saisir le Conseil constitutionnel et à ce dernier, si l'opposition n'avait pas le courage ou la liberté de le faire — car sous certains régimes tout est possible et tout à craindre — de se saisir lui-même dans un court délai.

Quant à l'objection selon laquelle le Conseil constitutionnel serait ainsi juge et partie, il convient d'observer qu'étant donné la compétence et l'indépendance de ses membres, ceux-ci n'auraient aucune difficulté, le cas échéant, à déclarer conforme à la Constitution un texte dont ils se seraient saisis.

Dans les territoires d'outre-mer, par suite d'insuffisance d'effectifs, la justice française est organisée de telle manière — j'ai pu notamment le constater il y a deux ans aux Comores — qu'un juge unique, à la fois juge de paix, juge d'instruction, juge de police et juge correctionnel, peut inculper, un individu, le renvoyer devant son propre tribunal puis l'acquitter après l'avoir présumé coupable.

M. Charles Bignon. Oui, mais les Comores ont demandé l'indépendance !

M. Claude Gerbet. Pourquoi dénier aux membres du Conseil constitutionnel cette indépendance d'esprit et cette force de caractère qui ont souvent permis à des magistrats français d'acquitter quelqu'un qu'ils avaient considéré comme ayant commis un délit, et qu'ils avaient renvoyé devant eux pour être jugé ?

Pour ces raisons, et sous réserve des amendements nouveaux qui pourraient être déposés, la majeure partie du groupe des républicains indépendants approuvera la totalité de la réforme qui nous est proposée. (*Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants.*)

Mme le président. La parole est à M. Hamel.

M. Emmanuel Hamel. Madame le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, avec tout le talent qu'il a hérité d'un nom illustre et qui fait de chacun de ses propos un délice pour ceux qui les écoutent, même s'ils ne partagent pas son opinion, M. Jean-Pierre Cot s'est demandé, au sujet du débat qui nous occupe : de quoi s'agit-il ? De peu de chose, a-t-il répondu.

Il est certain, en effet, que la réforme qui nous est proposée, pour importante qu'elle soit, pourrait être plus ample et que sur tous les bancs de l'Assemblée nous estimons, comme M. Jean-Pierre Cot, que d'autres éléments auraient pu venir prendre place dans ce projet de réforme de la Constitution.

Néanmoins, dans la mesure où ce dernier tend à fortifier les droits de la minorité et à accroître les garanties de la liberté pour les temps de péril qu'elle pourrait connaître, ce projet n'est pas si peu de chose.

On ne peut pas nier, en effet, que la réforme est inspirée par le souci d'offrir à une minorité de nouvelles possibilités, dans une période de tensions graves, d'obtenir la reconnaissance des droits qui fondent notre démocratie. C'est la raison pour laquelle j'estime, bien que nous aurions tous souhaité amender davantage encore la Constitution, que la réforme qui nous est proposée est déjà bonne. Incontestablement, elle porte la marque d'une volonté de prévoir une garantie supplémentaire contre le pire, dont il est à souhaiter qu'il n'arrive jamais. Il s'agit de renforcer les chances de la liberté en donnant à une minorité le pouvoir de faire appel au Conseil constitutionnel en cas d'oppression ou d'atteinte grave à nos libertés fondamentales. Le projet qui nous est soumis mérite donc notre adhésion.

Je voudrais évoquer maintenant deux problèmes très concrets. En cas de conjoncture grave, à laquelle se réfère implicitement ce texte, pour que les parlementaires puissent saisir le Conseil constitutionnel, encore faudrait-il qu'ils disposent du temps matériel pour le faire. Or, si l'article 10 de la Constitution prévoit bien un délai maximum pour la promulgation des lois, nulle part n'est fixé un délai minimum. A moins que les baïonnettes ne viennent un jour nous déloger de nos bancs, on peut donc envisager dans le futur l'hypothèse où un président de la République — autre que l'actuel chef de l'Etat — peu soucieux du respect des véritables intentions démocratiques qui inspirent notre Constitution, ne laisse pas le temps aux parlementaires de la minorité de saisir le Conseil constitutionnel : il lui suffirait de prendre toutes les dispositions pour que la loi soit promulguée à la minute même de son adoption.

Cela me conduit à vous poser ma première question, monsieur le ministre.

Monsieur le garde des sceaux, je ne représente qu'une circonscription de France, mais en ma qualité de député — quelles que soient mes insuffisances — je détiens une parcelle de la souveraineté nationale et je demande donc au ministre que vous êtes, quand un parlementaire, à quelque groupe qu'il appartienne, parle à la tribune, de bien vouloir l'écouter.

Je voulais donc vous demander avec courtoisie — car les propos que je viens d'exprimer n'avaient d'autre objet que de rappeler une règle qui n'a pas été respectée un instant — ce qui peut être prévu par la loi pour interdire toute promulgation immédiate d'un texte législatif afin de garantir à la minorité parlementaire un délai minimum pour exercer son recours devant le Conseil constitutionnel. C'est peut-être une hypothèse d'école, mais pour que cette disposition soit efficace, il faut envisager tous les cas.

Ma seconde question a trait aux suppléants.

On sait que tout délégué d'entreprise se voit accorder par les textes qui garantissent heureusement l'exercice de ses droits, un certain nombre d'heures chaque mois pour se consacrer à son activité syndicale. Or la loi n'offre pas un droit semblable au suppléant d'un député ouvrier ou cadre dans une entreprise. Il ne peut, comme un délégué syndical, sans courir le risque de perdre sa place dans l'entreprise où il est salarié, consacrer à l'exercice de sa suppléance un certain nombre d'heures chaque mois durant son horaire de travail.

Ne pourrait-on placer les suppléants de parlementaires dans une situation analogue à celle des délégués syndicaux dans les entreprises ?

Je voudrais terminer en répondant à M. Cot qui demandait pourquoi aller à Versailles ? Dans cette période grave de notre histoire, comme celle que traverse actuellement la France qui se trouve soumise aux pressions de l'extérieur, assaillie par les tentations de la désunion nationale et peut-être même exposée à des périls intérieurs et extérieurs redoutables, il n'est pas inutile, quels que soient les jugements différents que les uns et les autres nous portons sur notre histoire, que nous nous retrouvions tous dans le grand cadre historique du palais de Versailles. Nous pourrons y méditer sur les causes de la décadence d'une monarchie qui fut, pendant des siècles, aimée de la France et forgea sa grandeur ; sur la révolution qui y naquit ; sur cet empire allemand qui y fut proclamé dans la défaite de la France ; sur le traité de 1919 qui marqua son apogée avant son écrasement vingt ans plus tard faute d'avoir pris garde, pendant deux décennies, aux dangers venant de l'extérieur. Oui, même lorsqu'une réforme constitutionnelle n'est pas aussi large que d'aucuns l'espéraient, quand le Sénat et l'Assemblée nationale se retrouvent ensemble pour méditer dans des lieux si chargés d'histoire, la France y gagne toujours quelque chose. (*Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants et sur quelques bancs de l'union des démocrates pour la République.*)

M. Guy Ducoloné. Encore y faut-il méditer sur des sujets sérieux !

M. Emmanuel Hamel. L'histoire de la France est toujours une affaire sérieuse, monsieur Ducoloné !

Mme le président. La parole est à M. Foyer.

M. Jean Foyer. Mesdames, messieurs, c'est presque accablé et un peu complexé par la prosopopée historique sur laquelle vient de se terminer l'éloquente intervention de M. Hamel que je monte à cette tribune pour tenir devant l'Assemblée nationale des propos qui ne seront, malheureusement, que strictement juridiques.

Je voudrais cependant, au début de mon intervention, relever quelles contradictions marquaient les discours des deux orateurs qui sont intervenus au nom de l'opposition socialiste, MM. Jean-Pierre Cot et Franceschi.

A entendre M. Jean-Pierre Cot, le projet de loi constitutionnelle dont nous délibérons serait surtout remarquable par son inconsistance. Au contraire, l'intervention de M. Franceschi tendait à nous révéler les dangers extrêmement graves pour la démocratie que ce texte présenterait s'il était jamais promulgué. N'est-ce pas, ce soir, au sujet de ces deux interventions, l'occasion de méditer le mot de Bossuet selon lequel il n'est pire dérèglement de l'esprit que de vouloir que les choses soient autrement qu'elles ne sont ?

L'opposition nie, contre l'évidence, la portée certaine de ce projet de loi. En reconnaissant à un certain nombre de députés ou de sénateurs le droit de saisir le Conseil constitutionnel, ce projet de loi confère au Parlement une prérogative dont l'importance et l'utilité ne sauraient être contestées.

Ce texte leur reconnaît la possibilité de déclencher une procédure aboutissant à une décision qui, quoi qu'on en dise, et quoi qu'en ait dit M. le garde des sceaux tout à l'heure, est — j'en suis convaincu — de nature juridictionnelle, puisqu'il s'agit de trancher une contestation en confrontant une certaine situation à une légalité supérieure.

La discussion générale a suscité des critiques que j'estime aussi désobligeantes que déplacées et injustes à l'égard du Conseil constitutionnel, tel qu'il est actuellement constitué et tel qu'il a été composé depuis son institution en 1959. Il m'est agréable de rendre aux hommes éminents, par le caractère et par le savoir, qui le composent, un légitime hommage du haut de cette tribune.

Ce que l'on a surtout critiqué, c'est leur mode de nomination. C'est une critique que je ne comprends guère. Dans un régime démocratique, il n'y a que deux modes de désignation : le premier, c'est l'élection directe ; le deuxième, c'est la nomination par une autorité qui procède, directement ou indirectement, du suffrage universel. Etant donné la nature des attributions du Conseil constitutionnel, on ne concevrait pas — et ce serait alors que cet organisme serait politisé — que ses membres soient désignés par la voie d'une élection, qui comporterait une compétition et supposerait des engagements. Le seul mode de nomination concevable était la désignation par une autorité qui procédât du suffrage universel. La Constitution a prévu que ses membres seraient nommés distinctement, à raison de trois chacune, par les trois plus hautes autorités de l'Etat, qui sont le chef de l'Etat et les présidents de l'une et l'autre assemblée. Je ne vois pas quelle amélioration il serait possible d'apporter à ces dispositions.

Néanmoins, je ne suis pas d'accord — je ne l'ai pas été en commission et je le répète ici — sur la disposition qui figure dans l'article 2 de ce projet de loi et qui constitue ce qu'on a appelé d'un terme affreux l' « autosaisine » du Conseil constitutionnel, ce que je préfère appeler, employant un langage peut-être plus vieillot, mais, je crois, plus élégant, la saisine d'office du Conseil constitutionnel.

M. Jean Zuccarelli. Ce n'est pas la même chose.

M. Jean Foyer. En m'opposant à la saisine d'office du Conseil constitutionnel, je ne crois pas mériter le reproche de verser dans je ne sais quel déviationnisme de gauche...

M. Louis Mexandeau. Il n'y a pas de danger !

M. Jean Foyer. ... parce qu'il se trouve que, sur ce point, par exception, je suis d'accord avec M. Villa.

Lisant récemment une étude de l'ambassadeur Léon Noël, qui fut le premier et prestigieux président du Conseil constitutionnel, j'y ai trouvé une prise de position extrêmement nette à l'égard de cette saisine d'office, laquelle se fondait d'ailleurs sur l'opinion, exprimée en termes parfaitement catégoriques, du président René Coty.

Cette saisine d'office du Conseil constitutionnel me paraît d'abord absolument inutile.

Dès lors que nous reconnaissons, très libéralement, à un nombre relativement limité de députés et de sénateurs — et je crois qu'il est encore possible d'abaisser l'étiage qui résulte de l'adoption de l'amendement de M. Krieg par la commission — le droit de saisir le Conseil constitutionnel, je ne vois pas à quelle nécessité répondrait le droit de saisine d'office.

Il y a lieu de penser que si l'opposition laisse passer le texte en cause sans saisir le Conseil constitutionnel dans le délai de promulgation, c'est que, vraisemblablement, ce texte est abso-

lument innocent de toute atteinte aux libertés publiques, ou il faudrait alors supposer que cette opposition est bien peu attentive et qu'elle remplit fort mal sa mission constitutionnelle.

Cette disposition inutile, qui serait d'ailleurs difficile à appliquer car elle impliquerait une sorte de session permanente du Conseil constitutionnel érigé en surveillant constant de l'activité législative, serait enfin dangereuse pour le Conseil lui-même et risquerait, je le crains, de démolir tout le système.

Autant la situation du Conseil est, on peut le dire, relativement confortable dès l'instant qu'il statue sur une demande qui lui est présentée soit par le Président de la République, le président d'une assemblée, le Premier ministre ou un certain nombre de parlementaires, autant sa situation deviendra intenable si vous lui permettez de se saisir de sa propre autorité.

D'abord, il sera accablé de toutes sortes de réclamations, de pétitions de toute nature émanant même parfois de ces personnes à l'esprit quelque peu dérangé qui nous encombrent nous-mêmes de protestations. Ensuite il sera critiqué, qu'il agisse ou qu'il s'abstienne.

Quand il aura décidé de se saisir, aussitôt on représentera qu'il a voulu faire un mauvais procès au Gouvernement et, au contraire, lorsqu'il aura négligé de se saisir, on l'accusera de ne s'être pas érigé en vengeur des libertés publiques dans un cas où il aurait dû le faire. Il sera constamment la cible d'un bombardement d'articles de la part de ceux qui le sommeront d'exercer son activité. Nous avons eu l'occasion de voir, lorsqu'il s'est trouvé saisi par le président de l'une ou l'autre assemblée, de quelle manière se conduisaient certains auteurs qui lui demandaient de prouver son indépendance en annulant telle ou telle disposition.

Par ce droit de saisine, vous allez politiser une institution qui, précisément, ne devrait pas l'être. Même si nous ne retenons pas la saisine d'office, ne doutons pas que la saisine par le Parlement placera assez fréquemment le Conseil constitutionnel dans une situation délicate.

Certes, le terme de veto n'est pas approprié, il est même inexact, je vous l'accorde, monsieur le garde des sceaux et je lui préfère celui de tutelle bien qu'il soit, lui aussi, approximatif. Mais il s'agit un peu de cela, car nous allons multiplier les occasions offertes au Conseil constitutionnel, pour des raisons de droit, de tenir en échec la loi, expression de la volonté manifestée par le Parlement.

C'est un très redoutable pouvoir que nous allons maintenant étendre, pouvoir qui ne doit être manié qu'avec beaucoup de prudence. Et ce pouvoir est d'autant plus difficile à exercer qu'on va demander au Conseil constitutionnel de sanctionner les lois qui porteraient atteinte aux libertés publiques. Mais le malheur, c'est que la notion de libertés publiques n'est pas très nettement précisée dans le droit public français actuel. Le préambule de la Constitution se réfère tout à la fois à la Déclaration des droits de l'homme de 1789 et au préambule de la Constitution de 1946 ; ce sont là deux documents dont il faut bien reconnaître qu'ils sont assez sensiblement contradictoires. La Déclaration des droits de l'homme de 1789 est l'expression du libéralisme économique, alors que le préambule de la Constitution de 1946 est d'une tonalité nettement socialisante...

M. Louis Mexandeau. M. Lecanuet l'a votée ! Il était plus à gauche que maintenant !

M. Jean Foyer. Dans ces conditions, il est difficile de savoir très exactement ce qui est contraire ou non aux libertés publiques.

Si l'on prend à la lettre le célèbre article de la Déclaration des droits de l'homme de 1789 qui stipule que la propriété est un droit inviolable et sacré, et que nul ne peut en être privé que lorsque la nécessité publique légalement constatée l'exige, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité, on peut se demander si, d'ores et déjà, toute une partie du droit en vigueur n'est pas contraire à ce texte constitutionnel. Après tout, il sera possible de contester la constitutionnalité du statut du fermage, du régime des baux à loyer, de nombreuses parties du droit de la construction et du droit de l'expropriation. Ce qui me conduit, monsieur le garde des sceaux, à vous adresser un vœu.

Les propositions que vous nous demandez d'approuver, et auxquelles je souscris, sauf en ce qui concerne la saisine d'office, appellent de toute urgence un complément. Il faut remplacer ce préambule de référence, qui est d'ailleurs un texte très court, parce que, en 1958, pressés par le temps, nous n'avons pas eu la possibilité de récrire une déclaration des droits. Si l'on entend offrir au Conseil constitutionnel d'autres motifs d'apprécier si une loi est ou non conforme aux dispositions constitutionnelles touchant aux libertés publiques, on doit donner à ces normes constitutionnelles une précision suffisante, afin de ne pas risquer de tomber dans un système de gouvernement des juges qui n'a pas toujours donné de bons résultats dans les pays étrangers où il a fonctionné. On peut citer un grand nombre de décisions de la cour suprême des Etats-Unis dont certaines sont à la limite de la déraison. Cette haute juridiction n'a-t-elle pas prétendu condamner, dans le passé, le repos hebdomadaire qui aurait été contraire à la liberté du travail et à la liberté du commerce et de l'industrie ?

Il est très dangereux de reconnaître au même juge le pouvoir de définir lui-même la règle qu'il est chargé de sanctionner. Notre droit public comporte donc une lacune et puisque le Gouvernement s'apprête, semble-t-il, à entrer dans la voie d'une nouvelle législation des libertés publiques, il ne doit pas se contenter de codifier les règles qui relèvent de la loi ordinaire, il doit profiter de l'occasion pour codifier le système constitutionnel.

Enfin, ce projet appelle une dernière remarque empreinte, non de pessimisme, mais simplement de réalisme.

Il ne faut pas se faire trop d'illusions sur la portée, sur la valeur, sur la solidité du dispositif présenté.

C'est nourrir la plus grande des illusions que s'imaginer qu'un système juridictionnel, que des garanties de textes suffiraient jamais à sauvegarder les libertés si elles étaient menacées par un pouvoir autoritaire, de quelque couleur qu'il soit et de quelque côté qu'il provienne.

Un juriste éminent a même essayé de me convaincre que si, en 1933, la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales avait été déjà rédigée et ratifiée par la République allemande, jamais Hitler n'aurait réussi à prendre le pouvoir ou, en tout cas, n'aurait pas laissé se perpétrer les atrocités qu'il fit commettre pendant douze années.

Il faut avoir la touchante puissance d'illusion de certains juristes pour s'imaginer que des barrières de papier ont quelquefois réussi à tenir en échec une dictature quelle qu'elle soit. La vérité historique est, hélas, assez affligeante, car elle montre que les libertés publiques n'ont toujours été respectées que par les régimes politiques libéraux, par les Etats libéraux.

Finalement, pour les Français, les garanties de la liberté résident beaucoup moins dans un amoncellement de procédures, de garanties juridictionnelles, d'institutions de tous ordres que dans les décisions politiques qu'ils sont conduits à émettre et dans les choix qu'ils auront à faire demain lors des élections auxquelles ils seront appelés à participer. (*Applaudissements sur divers bancs de l'union des démocrates pour la République, du groupe des républicains indépendants et du groupe des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.*)

Mme le président. La parole est à M. le garde des sceaux.

M. le garde des sceaux. Permettez-moi, mesdames, messieurs, de présenter quelques observations qui marqueront l'intérêt que j'ai pris à cette discussion.

D'abord — à tout seigneur, tout honneur — je vous répondrai, monsieur Foyer, à propos de la discussion que nous avons eue sur l'intérêt de la « saisine d'office » du Conseil constitutionnel. J'adopte bien volontiers l'expression que vous avez employée ; après tout, je n'aimais déjà pas beaucoup le mot « autodétermination », et « autosaisine » n'est peut-être pas un terme de qualité exceptionnelle.

En tout état de cause, monsieur Foyer, cette expression ne figure pas dans le texte du projet gouvernemental.

Vous dites que la faculté, pour le Conseil constitutionnel, de se saisir lui-même est inutile et, en quelque sorte, superfétatoire. Je ne le crois pas. Je pense avoir démontré, dans mon propos liminaire, que reconnaître au Conseil constitutionnel le droit de se saisir, c'était reconnaître en même temps son expérience, sa réussite et sa capacité.

Vous estimez que cette faculté nouvelle donnée au Conseil constitutionnel serait dangereuse, car ce dernier risquerait d'être assailli de nombreuses pétitions. Je n'ai pas les mêmes craintes que vous. Mais, s'il arrivait que cette institution apparaisse à l'ensemble de la population comme une voie de recours permettant d'assurer la sauvegarde des libertés publiques fondamentales dans les travaux législatifs, pour ma part, loin de trouver dangereuse la disposition nouvelle, je considérerais qu'elle constitue un progrès pour la démocratie et la défense des libertés.

Enfin — vous ne l'avez pas dit, mais vous l'avez suggéré — vous estimez que la mise en œuvre de cette faculté donnée au Conseil constitutionnel serait complexe. C'est ici que se situe le propos de M. Hamel que j'ai parfaitement entendu et qui a donc fait preuve d'une grande sévérité à mon égard dans la discussion.

Il est vrai que le projet ne prévoit pas de délai minimum entre le moment où une loi est définitivement votée et celui de sa promulgation. Dans certains cas, très rares, il faut pouvoir en effet promulguer la loi dans les heures qui suivent son adoption. Je vise, puisque mon devoir est d'essayer de ne rien exclure de notre examen, même lorsqu'il s'agit d'éventualités que l'imagination veut repousser, la déclaration de guerre, qui dépend du Parlement et qui ne pourrait pas, en effet, supporter de longs délais de promulgation.

Il arrive aussi que les lois de finances soient promulguées dans les heures ou les jours qui suivent leur adoption. Mais je crois — et c'est là ma réponse à M. Hamel — qu'il faut faire confiance au Président de la République, quel qu'il soit, et, en tout cas, à l'actuel président...

M. André Fanton. A tous les présidents de la République !

M. le garde des sceaux. J'ai dit « quel qu'il soit », monsieur Fanton, passé ou futur.

M. André Fanton. Je vous remercie, monsieur le ministre.

M. le garde des sceaux. Il ne faut donc pas suspecter à l'avance un président de la République de vouloir tourner les dispositions constitutionnelles en promulguant, en quelque sorte précipitamment, des dispositions législatives qui pourraient être déférées au Conseil constitutionnel.

Je crois avoir répondu, fût-ce sommairement, aux objections, qui avaient leur poids, concernant l'éventuelle inutilité ou le caractère dangereux de la faculté de se saisir qui serait à l'avenir donnée au Conseil constitutionnel.

Les autres critiques ont été — c'est fréquent dans une discussion de cette nature — quelque peu contradictoires.

M. Jean-Pierre Cot a estimé que le projet n'avait finalement que peu de substance, alors que l'orateur du parti communiste estimait que le texte était d'une telle densité qu'il recelait les plus grands dangers. Je n'en conclurai pas qu'il y a divergence d'analyse sur le programme que ces deux députés peuvent avoir en commun concernant les institutions de la République et leur évolution. Je constate, en tout cas, qu'il existe une singulière différence dans leur analyse du projet.

En réalité, et j'en viens à l'essentiel, la question est de savoir si le Parlement estime souhaitable, comme le Gouvernement, d'amender la Constitution sans altérer nos institutions dans leur substance. Oui ou non, en dehors de la voie difficile du référendum, le Parlement estime-t-il possible, et éventuellement de son devoir, de retoucher la Constitution sur des points, certes de détail, mais qui correspondent à des évolutions qui nous semblent nécessaires ?

Est-ce que cela vaut un voyage à Versailles ? Franchement, la dépense que peut représenter un billet de chemin de fer pour aller de Paris à Versailles doit-elle effrayer ?

Permettez-moi de vous indiquer, monsieur Cot, que je ne partage pas vos appréhensions Le parlement s'honorerait, et sans engager lourdement les finances de l'Etat, en se rendant pour quelques heures à Versailles, à vingt minutes d'ici, pour améliorer le fonctionnement des institutions.

Ainsi, monsieur le député, si vous éprouviez un doute que n'aurait pas partagé le président de votre assemblée, vous auriez le droit, dans l'opposition, de faire appel au Conseil constitutionnel pour vérifier la constitutionnalité d'une loi. Vous qui aspirez chaque jour, et c'est votre droit, à un changement de majorité, vous devez comprendre que nous nous interrogions sur les moyens dont nous disposerions — et je me tourne vers la majorité — pour faire respecter les libertés fondamentales, qui constituent la base même de notre société politique...

Plusieurs députés communistes, socialistes et radicaux de gauche. C'est de la suspicion !

M. le garde des sceaux. ... si d'aventure il arrivait — et là aussi j'ai le devoir d'imaginer et, même, d'exprimer un doute hyperbolique — à une assemblée de porter atteinte, par quelque biais, à l'une d'entre elles.

Alors ne soutenez pas que ce projet est furtif et dérisoire et qu'il ne mérite pas le voyage à Versailles. La République vaut bien ce voyage !

Pour améliorer la Constitution — je ne parle par du problème des suppléants, car il est de la compétence de M. le Premier ministre qui en traitera devant vous jeudi prochain — je pense souhaitable, sans en faire une affaire d'Etat, que le Parlement vote le projet qui lui est soumis.

Sans doute les uns ont-ils le droit de penser — et si je siégeais encore sur ces bancs peut-être le dirais-je — que cette réforme ne va pas assez loin et qu'il conviendrait de saisir l'occasion de cette discussion pour repenser la composition du Conseil constitutionnel. D'autres, comme M. le président Foyer, estiment que l'heure n'est pas venue ou qu'une telle mesure serait inopportune.

Il s'agit de réunir les trois cinquièmes des suffrages du Parlement pour décider cette modification limitée de la Constitution. Ainsi cette première mesure permettrait l'évolution d'une Constitution maintenue dans sa substance, mais faisant la preuve qu'elle est capable d'épouser son temps.

Quant aux libertés publiques, je crois qu'elles représentent pour nous, quelle que soit notre appartenance politique, une motivation suffisamment forte, d'ailleurs ressentie par l'opinion, pour que nous acceptions de les fortifier encore ; il ne s'agit que d'une étape, mais d'une étape nécessaire pour une meilleure défense, maintenant et demain, des libertés fondamentales.

Monsieur le président de la commission, c'est encore en m'adressant à vous que je conclurai.

Vous assurez qu'il faudrait réécrire le préambule de la Constitution. Pour ce faire, je vous demanderais volontiers votre concours, qui me serait certainement acquis.

Il serait peut-être en effet nécessaire qu'à un moment donné, si nous disposions d'un peu de temps, nous nous consacrions à l'élaboration d'une nouvelle définition des libertés fondamentales. Ce serait une œuvre de longue haleine, qui n'a pu être accomplie en 1958, bien que les auteurs de la Constitution aient disposé d'un délai préalable de réflexion et de méditation. Mais je ne prétends pas qu'il faille écarter ce grand dessein. Vous avez raison de l'envisager ; néanmoins, il ne faut pas, par souci de la perfection, empêcher les réformes limitées qui vous sont proposées.

J'ajoute ces raisons à celles que j'ai déjà présentées pour solliciter de l'Assemblée nationale un vote à une très large majorité, afin que puisse être revisé l'article 61 de la Constitution. Cela prouverait que cette dernière, sans risque d'être altérée, est perfectible. (*Applaudissements sur les bancs des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux, des républicains indépendants et sur plusieurs bancs de l'union des démocrates pour la République.*)

Mme le président. Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

Aucune motion de renvoi en commission n'étant présentée, le passage à la discussion des articles du projet de loi constitutionnelle dans le texte du Gouvernement est de droit.

Je rappelle qu'à partir de maintenant peuvent seuls être déposés les amendements répondant aux conditions prévues aux alinéas 4 et suivants de l'article 99 du règlement.

La suite de la discussion est renvoyée à une prochaine séance.

— 8 —

DEPOT D'UN RAPPORT

Mme le président. J'ai reçu de M. Peyret un rapport fait au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi, adopté par le Sénat, étendant l'aide sociale à de nouvelles catégories de bénéficiaires et modifiant diverses dispositions du code de la famille et de l'aide sociale, du code du travail ainsi que l'article 51 de la loi n° 70-1318 du 31 décembre 1970 portant réforme hospitalière (n° 1073).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 1193 et distribué.

— 9 —

DEPOT D'UNE PROPOSITION DE LOI ADOPTEE PAR LE SENAT

Mme le président. J'ai reçu, transmise par M. le président du Sénat, une proposition de loi, adoptée par le Sénat, tendant à modifier l'article 19-1 de la loi n° 72-10 du 3 janvier 1972 relative à la prévention et à la répression des infractions en matière de chèques.

La proposition de loi sera imprimée sous le numéro 1194, distribuée et renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du règlement.

— 10 —

ORDRE DU JOUR

Mme le président. Mercredi 9 octobre 1974, à quinze heures, séance publique :

Fixation de l'ordre du jour ;

Questions au Gouvernement.

Questions orales *sans débat :*

Question n° 13417. — M. Macquet appelle l'attention de M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, sur les manifestations de violence de plus en plus fréquentes qui ont lieu soit à l'occasion de bals organisés dans des villes d'importance variable, soit dans des régions rurales ou dans d'autres lieux. Très récemment des violences très graves ont eu lieu à Rouen, en Seine-Maritime, ainsi qu'à Lhomme et à Armentières, dans le département du Nord. Ces actes inqualifiables portent atteinte