

SEANCE du 8 SEPTEMBRE 1961

La séance est ouverte à 10h.30.

M. PASTEUR VALLERY-RADOT est excusé.

Le Conseil - qui a été saisi le 5 septembre par M. le Président du Sénat dans les conditions prévues à l'article 41 de la Constitution - examine d'abord les dispositions d'une proposition de loi déposée par M. René BLONDELLE, Sénateur, et tendant à déterminer les conditions suivant lesquelles seront fixés par décret les prix d'objectif de certains produits agricoles.

Le rapporteur est M. CASSIN.

I- Celui-ci rappelle d'abord que la proposition de loi de M. Blondelle, déposée sur le bureau du Sénat le 18 juillet 1961 est venue en discussion le 5 septembre devant cette assemblée : ce Sénateur souhaitait ainsi donner une suite à l'article 31 alinéa 2 de la loi d'orientation agricole du 5 août 1960 qui prévoyait que : "Dans le cas où la politique agricole commune n'aurait pas reçu au 1er juillet 1961 un commencement d'exécution suffisant, le Gouvernement déposera un projet de loi déterminant les conditions dans lesquelles seront fixés par décret les prochains prix d'objectifs".

M. le Rapporteur précise que le Gouvernement a invoqué successivement à l'encontre de cette proposition de loi trois motifs d'irrecevabilité :

1/ S'appuyant sur l'opinion publiquement émise par le Chef de l'Etat, le Premier Ministre a d'abord soutenu qu'il n'était pas conforme à la Constitution que la réunion de plein droit du Parlement, en vertu de l'article 16, ait "un aboutissement législatif" (lettre du 4 sept. 1961).

Le Président du Sénat a répondu qu'il estimait que c'était "à juste titre" que la Conférence des Présidents, réunie la semaine précédente, avait constaté qu'

.../

aucune disposition de la Constitution ne pouvait être invoquée à l'encontre du droit pour le Sénat de discuter un texte législatif, lorsqu'il était réuni de plein droit. (1)

2/ Le Premier Ministre "a alors opposé à la proposition de loi Blondelle l'article 40 de la Constitution, à raison de l'aggravation des charges publiques qu'entraîneraient certaines des dispositions de cette proposition : garantie des prix par l'Etat, soutien des cours grâce à des achats prioritaires, à des restrictions d'importations etc...

La Commission des Finances du Sénat compétente aux termes du règlement de cette assemblée pour apprécier, à ce stade de la procédure législative, la valeur d'une telle exception d'irrecevabilité, n'a pas suivi le Premier Ministre, allant jusqu'à estimer, (contre toute évidence et, semble-t-il, contre l'avis personnel du Président du Sénat), qu'aucune des dispositions de la proposition en cause n'entraînerait une aggravation des charges publiques." (2)

3/ "C'est alors que le Premier Ministre opposa un troisième motif d'irrecevabilité : celui tiré de l'article 41 de la Constitution. La proposition de loi en cause a, selon lui, un caractère réglementaire et non législatif.

Le Président du Sénat, estimant que ce caractère réglementaire n'était pas évident dès lors que l'article 31 de la loi d'orientation agricole prévoit formellement le dépôt d'un "projet de loi déterminant les conditions suivant lesquelles seront fixés par décret les prochains prix d'objectifs" (ce qui est l'objet même de la proposition Blondelle), ne crut pas pouvoir acquiescer à la position du Premier Ministre et sollicita, le 5 septembre au soir, "l'arbitrage" du Conseil Constitutionnel".

"Telles sont les conditions dans lesquelles le Conseil Constitutionnel est saisi. Il n'a juridiquement qu'une seule question à trancher, celle du caractère réglementaire ou législatif de la proposition Blondelle. Il n'a pas, en principe, à se prononcer sur les autres irrecevabilités précédemment soulevées par le Premier Ministre".

"Il faut observer, toutefois, poursuit M. le Rapporteur, qu'il ne saurait se désintéresser, à raison des termes précités de l'article 31 de la loi d'orientation agricole, des suites que pourra avoir sa décision, notamment en ce qui concerne la constitutionnalité du

.../

(1) J.O. Débats Sénat - 6 sept. 1961, p. 1053

(2) J.O. Débats Sénat - 6 sept. 1961, p. 1055

projet de loi que le Gouvernement est, par cet article 31, invité à déposer et qui, dût-il même être assez différent de la proposition Blondelle, n'en constituerait pas moins une intervention du législateur dans la matière des prix, c'est-à-dire dans la matière même dont le Conseil Constitutionnel a aujourd'hui à apprécier si elle entre ou non dans le domaine réservé à la loi".

II- "Pour apprécier le caractère juridique de la proposition, il faut d'abord examiner attentivement son contenu.

On pourrait, à la lire, penser que toutes ses dispositions n'ont pas forcément le même caractère, législatif ou réglementaire.

En fait, son titre et l'exposé des motifs montrent que ses auteurs se sont emparés de l'article 31 pour faire ce que le Gouvernement voulait faire probablement avec moins de détails : ils ont en effet défini le champ d'application de la taxation, énuméré les produits, fixé les règles de procédure applicables... L'ensemble de ces dispositions forme un tout inséparable qui a pour but d'améliorer et de consolider les prix. Le Conseil Constitutionnel ne peut dans sa décision les distinguer. Il s'agit pour lui de se demander si la matière des prix agricoles dans son ensemble est de nature réglementaire ou législative".

III- Valeur de l'argument tiré de l'article 31 de la loi d'orientation agricole :

"Dans des observations qui m'ont été adressées le 7 septembre par M. le Vice-Président de la Commission des Affaires Economiques au Sénat, celui-ci considère que le Gouvernement s'est affranchi des articles 34 et 37 de la Constitution en transférant au domaine de la loi, par l'article 31 de la loi d'orientation agricole, les conditions de fixation des prix d'objectifs. Il ajoute que cet article 31 a été promulgué dans les conditions habituelles sans qu'il soit fait état d'une exception d'inconstitutionnalité".

"Le premier argument perd beaucoup de sa force, estime M. le Rapporteur, si l'on observe que l'article 31 dispose dans son 1er alinéa : "Avant le 15 octobre 1961 le Gouvernement devra établir par décret pour une période de 4 années, de nouveaux prix d'objectifs pour les produits qui en bénéficient en procédant par étapes au rapprochement des prix pratiqués à la production en application de la politique agricole commune"; qu'il apparaît ainsi que le législateur avait bien dès ce moment la

.../

volonté de confier au Gouvernement la réglementation des prix. Le second point est plus délicat car il est certain que l'article 31 al. 2 aurait pu faire l'objet d'une appréciation par le Conseil Constitutionnel. Le fait que celle-ci ne soit pas intervenue ne saurait faire cependant que ce texte l'emporte sur les articles 34 et 37 de la Constitution et fournisse un fondement juridique suffisant à la compétence législative en la matière".

IV- La proposition Blondelle au regard de l'article 34 de la Constitution :

"Quelles dispositions de l'article 34 peuvent-elles fournir un fondement à l'intervention du législateur en la matière ? On peut penser à deux d'entre elles :

1.- D'abord celles qui prévoient que les principes fondamentaux de la propriété et des obligations civiles sont du domaine de la loi.

M. le Rapporteur rappelle que les constituants de 1958 ont incontestablement voulu que la réglementation des prix échappe au législateur. "L'ordonnance du 30 juin 1945 a confié cette tâche au Gouvernement. Il en est de même de la loi du 17 août 1948. On ne peut pas croire que la Constitution nouvelle ait entendu diminuer sur ce point l'étendue du pouvoir réglementaire : Aucun Gouvernement ne serait possible sans cette prérogative. On retrouve ici très exactement le problème soulevé par la proposition Bajoux-Boulangier sur les prix des baux à ferme : Dans sa décision du 27 novembre 1959, le Conseil a bien précisé que les principes fondamentaux devaient être pris en considération tels qu'ils existaient au moment du vote de la Constitution, par conséquent avec l'hypothèque de la réglementation des prix; et il a décidé que celle-ci appartenait au Gouvernement".

M. le Rapporteur lit un extrait du compte-rendu du débat du 27 novembre 1959 (p. 7 et 8) :

M. Pompidou, rapporteur, déclarait alors qu'il lui paraissait "inconcevable en tout état de cause qu'on puisse dire qu'il n'est pas du domaine réglementaire de modifier les prix"; qu'il ne voyait pas "comment un gouvernement pourrait gouverner si on lui enlevait le pouvoir de fixer les prix; qu'il faudrait le lui rendre dans ce cas et très rapidement, par une loi de pleins pouvoirs".

M. le Président Léon Noël citait une observation de M. le Président Josse au cours d'une discussion de l'Assemblée Générale du Conseil d'Etat le 13 novembre

.../

1958 (sur le texte qui devait devenir le décret du 7 janvier 1959) : celui-ci déclarait : "Je remarque que c'est sur mon initiative qu'on a substitué dans la Constitution aux mots "du régime de la propriété" les mots "principes fondamentaux" (1).. Et pourquoi? : Parce que le Parlement s'est révélé impuissant à régler la question, non seulement des baux à ferme mais des baux à loyer".

M. le Président Léon Noël concluait, après cette citation, en disant qu'il était d'accord avec M. Pompidou et que "la réglementation des prix ne serait pas un cadeau à faire au législateur..."

Après avoir rappelé ce débat du 27 novembre 1959, M. le Rapporteur précise que depuis cette date, le Conseil d'Etat, dans un arrêt Martial de LABOULAYE du 28 octobre 1960 relatif à un décret organisant le marché du vin, a statué dans des termes très proches de ceux du Conseil Constitutionnel. Il lit ce texte :

"Considérant, d'autre part, que, si la question litigieuse a trait au régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales, ainsi qu'à l'exercice des libertés publiques, au nombre desquelles figure la liberté du commerce et de l'industrie, les garanties et principes fondamentaux qui sont en cause doivent nécessairement être appréciés dans le cadre des mesures qui ont été prises, en matière de viticulture, depuis l'intervention de la loi du 4 juillet 1931, par un certain nombre de textes qui ont été, en partie, codifiés par le décret du 1er décembre 1936 et les décrets qui l'ont modifié ou complété;"

M. le Rapporteur propose en conséquence de considérer que la proposition Blondelle ne participe pas de la détermination des principes fondamentaux du régime de la propriété et des obligations civiles.

2.- "L'article 34 de la Constitution dispose dans son avant dernier alinéa que "des lois de programme déterminent les objectifs de l'action économique et sociale de l'Etat".

.../

(1) Le compte-rendu sténographique de la séance du Conseil d'Etat paraît contenir sur ce point une erreur matérielle. L'initiative de M. Josse a eu, semble-t-il, pour résultat de faire substituer aux mots "les questions relatives au régime des biens" - qui figuraient dans le projet du C.C.C., les mots : "les cadres généraux du régime de la propriété" - qui sont ceux du projet du C.E., l'expression "principes fondamentaux" n'apparaissant que dans le texte définitif de la Constitution.

La proposition Blondelle serait-elle une loi de programme ?" M. le Rapporteur ne le pense pas : "d'abord, dit-il, ces lois émanent de l'initiative gouvernementale (puisque les parlementaires n'ont pas l'initiative des dépenses). Ensuite, ce terme de "loi de programme" est défini par l'article 1er de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances : Les lois de programme sont des lois de type budgétaire qui ont pour objet de regrouper des autorisations de programme pour plusieurs années, tout en ne permettant d'engager l'Etat vis-à-vis des tiers que dans la limite des autorisations contenues dans la loi de finances de l'année..."

M. le Président Coty demande où se trouve cette définition.

M. le Rapporteur répond qu'elle constitue un résumé du texte.

M. Gilbert-Jules ajoute qu'elle l'explique.

M. le Rapporteur considère que "sous la forme sous laquelle elle se présente, la proposition Blondelle n'est pas une loi de programme". Il signale incidemment qu'une émission de la radio du matin même a annoncé que le Gouvernement se proposerait de faire une loi de programme incluant les conditions de fixation des prix agricoles; ce projet serait plus large que celui qui était prévu à l'article 31 de la loi d'orientation.

M. le Président Léon Noël précise que c'est ce que demandent les organisations agricoles.

M. le Secrétaire Général explique que ce serait une loi-cadre.

M. le Rapporteur désire répondre à une objection possible selon laquelle certaines dispositions de la proposition Blondelle contiennent des engagements précis de l'Etat vis-à-vis des tiers, qui seront manifestement la source de dépenses publiques importantes. "Cela, dit-il, n'est pas une raison suffisante de considérer que ces dispositions sont, pour autant, de nature législative. Elles demeurent, comme tout ce qui touche aux prix, de la compétence du pouvoir réglementaire, celui-ci ayant seulement l'obligation préalable de prévoir et développer les charges qui en résulteront pour l'Etat et de faire autoriser lesdites charges dans les conditions prévues par la loi organique sur le vote des lois de finances.

.../

La garantie de l'Etat est décidée par le Gouvernement; les charges qui en résultent sont autorisées par une loi de finances.

Il n'est certainement pas inutile que la décision du Conseil reflète explicitement cette dernière observation, car il serait particulièrement ridicule que le Gouvernement ayant, par hypothèse, obtenu satisfaction sur le caractère réglementaire de la proposition Blondelle, dépose un projet de loi pour satisfaire à l'article 31 de la loi d'orientation et que le Président du Sénat, après le vote de ce projet, saisisse le Conseil Constitutionnel en vertu de l'article 61 en arguant du caractère réglementaire des dispositions dudit projet.

Il appartient donc au Conseil, non seulement de donner son avis sur la proposition qui lui est présentement soumise, mais d'indiquer incidemment par avance au Gouvernement quelle est, pour l'avenir, la seule voie conforme à la Constitution."

En conclusion, M. le Rapporteur résume rapidement son intervention : Le Conseil n'est pas saisi en vue de l'examen de la constitutionnalité de la proposition Blondelle au regard de l'article 16 ou de l'article 40 de la Constitution. Il n'est saisi que pour apprécier son caractère législatif ou réglementaire, en application de l'article 41. Cette proposition constitue un ensemble indivisible lié et subordonné au problème des prix, qu'il est difficile de ne pas considérer comme de nature réglementaire, compte tenu des textes pris sous la IV^e République et de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel et du Conseil d'Etat. La possibilité de faire une loi de programme demeure, à condition que le projet de loi éventuel remplisse les conditions techniques de cette catégorie - ce qui ne saurait être le cas de la proposition Blondelle.

"C'est donc en me fondant uniquement sur des considérations juridiques que je conclus au caractère réglementaire de cette proposition".

M. le Président Léon Noël remercie M. le Rapporteur et déclare ouverte la discussion.

M. le Président Coty rend hommage à M. le Rapporteur.

Il reconnaît que l'objection de l'article 16 n'a plus qu'un intérêt historique. Par contre, il "demande l'autorisation de dire un mot" à propos de l'opposition faite par le Gouvernement sur la base de l'article 40 de la Constitution, car cette question lui paraît

.../

"grave". Il déclare que déjà sous la IIIe République, il s'était efforcé, dans la mesure de ses pouvoirs, "d'endiguer la démagogie parlementaire". "La loi des maxima, dit-il, portait atteinte à la quasi-souveraineté du Parlement. Personne, cependant, ne songeait à ne pas s'y soumettre. Ce système, en général, fonctionnait bien. On voyait des rapporteurs favorables à une proposition admettre néanmoins qu'elle entraînait un surcroît de dépenses. La Commission des Finances avait un rôle d'arbitre : Elle le jouait consciencieusement. Or je n'ai jeté qu'un coup d'oeil rapide sur le contenu de la proposition Blondelle. A première vue, il me paraît scandaleux que la Commission des Finances, à l'unanimité moins une voix, ait considéré qu'elle n'aggravait pas la charge publique".

M. Gilbert-Jules croit que "c'est le climat qui a changé" et que "quand personne ne respecte plus rien..."

M. le Président Coty estime que "c'est extrêmement grave".

M. le Président Léon Noël considère que "ce n'est pas une raison".

M. le Président Coty observe que le Gouvernement dans ce cas dispose d'une arme qui est l'article 61 de la Constitution. Et il précise : "L'irrecevabilité des propositions créant ou aggravant une charge publique est absolue, catégorique : la sanction c'est l'article 61. Je ne trouverais pas mauvais que le Conseil dise, par voie incidente, si, en l'espèce, l'article 40 est violé. Car il y a là une nullité absolue qui ne peut pas être couverte... Lorsque le Gouvernement fait usage de l'article 41, il ne s'agit plus de nullité absolue. Le texte dit : "Le Gouvernement peut opposer..." Nous nous trouvons en présence d'une incompétence relative qui peut ne pas être opposée. La raison principale de cette relativité, nous sommes mieux placés que quiconque pour l'apprécier : c'est qu'il y a l'épaisseur d'un papier à cigarettes entre le domaine législatif et le domaine réglementaire. Les deux éléments sont inextricablement mêlés. Nous sommes obligés parfois de dire que telle phrase est de caractère législatif et la suivante de caractère réglementaire. Le parlementaire qui vote un principe n'est peut-être disposé à le voter que si le Gouvernement décide telle chose ou ne fait pas telle chose".

.../

Le Premier Ministre a donc deux armes : s'il ne veut pas que le Parlement vote un texte de nature réglementaire, il dispose de l'article 41. Encore faut-il qu'il en use!.. Et puis il a l'article 61. Et à ce stade, le Président de la République a également un rôle à jouer: Avant de promulguer une loi, il a le droit et le devoir de s'assurer qu'elle est conforme à la Constitution. Mais lorsqu'on a voté la loi d'orientation, personne n'a dit que l'article 31 al. 2 n'était pas législatif. Le Président de la République a promulgué cette loi. Dès lors, elle est obligatoire pour tous. Même si elle est inconstitutionnelle, elle est la loi, même pour le Conseil Constitutionnel.

Si son contenu est réglementaire, il reste la procédure de l'article 37 de la Constitution : Le Gouvernement peut nous la déférer. Mais jusqu'alors, elle est la loi et il faut que tout le monde s'incline devant elle. J'ai lu dans le rapport que le Conseil n'avait pas à se préoccuper de ce texte : Mais devons-nous déclarer que le Gouvernement peut désobéir à la loi tant qu'il ne nous a pas saisi de celle-ci par la voie de l'article 37 ? Je considère que l'argumentation de M. Monnerville est inattaquable.

Ce que prévoit l'article 31 c'est une délégation de pouvoirs; il est entendu que la loi sera applicable lorsque les décrets seront intervenus. Peut-être le Gouvernement peut-il renoncer, en l'espèce, à l'exercice de son pouvoir réglementaire qui est tout de même inférieur. De toutes manières je considère que l'article 31 est un texte inattaquable, sous réserve du recours dont j'ai parlé. Il y a là quelque chose de substantiel : c'est une loi qui prévoit que le Gouvernement devra déposer un projet de loi. Il faut qu'elle soit respectée.

Et je crois que c'est à bon droit que l'on a prévu que ce serait un projet de loi. Car la définition que l'on a donnée de la loi de programme me paraît discutable. Il ne s'agit pas, en effet, d'une matière où seuls sont législatifs les principes fondamentaux. Le texte prévoit "Les lois de programme déterminent les objectifs de l'action économique et sociale". Est-ce que ces objectifs sont obligatoirement financiers ? Une loi de programme économique peut très bien se concevoir sans référence au budget de l'Etat; et à plus forte raison une loi de programme social concernant par exemple l'intéressement aux bénéfices ou une loi d'orientation agricole : Tout cela est du domaine législatif.

.../

Enfin dernière observation : M. le Rapporteur a dit : "Tout ce qui concerne les prix est dans le domaine réglementaire". C'est peut-être vrai. Tel était, dit-on, la pratique courante avant la Constitution : il en était peut-être ainsi pour les loyers d'habitation. Nous avons délibéré ici du prix des fermages. Mais y a-t-il un principe général écrit ? S'il existe, je demande à le connaître... Nous devons être très prudents tant que nous ne sommes pas certains que tous les prix relèvent pour leur fixation, du pouvoir réglementaire...

Je lis le texte qui nous est soumis. Est-ce que tout cela peut être fait par décret ? Je n'en suis pas sûr. Et s'il y a un mélange, il convient d'examiner la proposition article par article".

M. Gilbert-Jules rappelle que l'article 34 distingue les lois de finances qui "déterminent les ressources et les charges de l'Etat" et les lois de programme qui "déterminent les objectifs de l'action économique et sociale de l'Etat". "C'est pourquoi, dit-il, le Gouvernement a déposé en avril 1960 et presque simultanément le projet de loi d'orientation agricole et le projet de loi de finances rectificative pour 1960 : ce sont deux choses différentes.

Le texte du projet primitif (article 24) était ainsi conçu :

"Avant le 15 octobre 1961, le Gouvernement devra :

1°/ soit établir par décret, pour une période de 4 années, de nouveaux prix d'objectifs pour les produits qui en bénéficient;

2°/ soit, au cas où la politique agricole commune aura reçu un développement suffisant, prévoir par décret le rapprochement par étape des prix de ces produits avec le prix moyen pratiqué dans les pays de la Communauté économique européenne".

Ce texte qui fut maintenu au cours des trois lectures devant l'Assemblée Nationale et des trois lectures devant le Sénat est devenu, légèrement modifié, l'article 31 de la loi d'orientation. Or, il constitue la loi, tant que le Conseil Constitutionnel n'en a pas été saisi par la procédure de l'article 37.

M. le Rapporteur déclare que la proposition Blondelle est indivisible et que ses dispositions sont toutes liées à la réglementation des prix. Or, en quoi l'article 4

.../

- qui prévoit que l'orientation des cultures, les objectifs de production seront précisés dans le Plan - s'oppose-t-il à l'article 34 de la Constitution ? Il y a dans ce texte des parties détachables.. Il est prévu que les objectifs seront fixés par le législateur; cela laisse au Gouvernement le pouvoir de déterminer les prix dans le cadre ainsi établi.

M. le Rapporteur explique que la proposition Blondelle n'est pas une loi de programme. Je ne comprends pas cet argument. Qu'a dit l'article 1er de la loi organique : "Les plans approuvés par le Parlement, définissant des objectifs à long terme, ne peuvent donner lieu à des engagements de l'Etat que dans les limites déterminées par des autorisations de programme votées dans les conditions fixées par la présente ordonnance. Les autorisations de programme peuvent être groupées dans des lois dites "lois de programme". Or, c'est exactement ce qui s'est passé. Le Gouvernement a déposé une loi d'orientation prévoyant des objectifs et une loi de finances. Car il n'est écrit nulle part que les "lois de programme" prévues à l'article 34 qui "déterminent les objectifs de l'action économique et sociale de l'Etat" sont celles qui font l'objet de l'article 1er de la loi organique précitée. En réalité, on peut penser qu'il y a deux sortes de lois de programme : celles qui sont mentionnées à l'article 34, qui ont un objet économique et qui déterminent des objectifs, et celles de la loi organique, qui ont un objet financier, celui de prévoir les crédits nécessaires à la réalisation desdits objectifs. Mais la question financière n'a rien à voir avec les objectifs économiques et on peut concevoir même que la fixation de ceux-ci ne comporte pas de dépense correspondante.

Un argument à l'appui de cette thèse est fourni par la rédaction de la loi organique qui parle de "lois dites lois de programme". S'il s'était agi de celles de l'article 34, on aurait écrit : "Les lois de programme prévues à l'article 34 de la Constitution"... D'ailleurs cette expression dans son sens financier est ancienne. J'ai déposé de telles lois de programme avant la Constitution de 1958. Ce serait une erreur totale de confondre ces deux notions. Il convient de distinguer l'élément politique et philosophique et l'élément financier. Le Gouvernement a d'ailleurs adopté dans les faits une telle conception. Une conception différente amènerait à considérer toute la loi d'orientation comme de nature réglementaire. Tel est mon point de vue. Mais j'ai perdu tout optimisme et toute illusion..."

.../

M. Pompidou déclare avoir été ému par certains articles de presse défavorables au Conseil Constitutionnel parus dans le "Figaro" ou dans "la Croix". Il estime que le fait d'écrire que "le Conseil n'a jamais fait nulle peine, même légère, au Chef de l'Etat" est grave pour le prestige de cette institution. "Ce n'est pas la faute du Conseil, dit-il, si la Constitution est ce qu'elle est".

M. le Président Léon Noël précise que, bien qu'il lui soit difficile d'engager des polémiques avec les journalistes, il n'a pas manqué, à l'occasion, de leur rappeler que le Conseil avait, à plusieurs reprises, statué en faveur du Parlement et qu'ils ignoraient si les avis donnés sur les décisions de l'article 16 étaient conformes.

M. Pompidou observe que "ce n'est pas la faute du Conseil Constitutionnel si la Constitution a entendu limiter les droits du Parlement, en particulier en rendant plus difficile la possibilité de renverser le Gouvernement et en délimitant un domaine réservé au pouvoir réglementaire". "Je n'étais pas favorable, dit-il, à cette définition de deux domaines; le Chef du Gouvernement de l'époque ne l'était pas non plus car c'était créer un conflit permanent entre les pouvoirs. Une opinion différente a prévalu et à présent nous sommes là pour faire respecter le texte... Par ailleurs, les commentateurs oublient généralement que le Conseil n'a pas qualité pour se saisir lui-même..."

Quant à la question que nous devons examiner, je soutiendrai la thèse de M. le Rapporteur qui ne me paraît pas désespérante. En droit, je serai très bref : Il me paraît que tout ce qui concerne la fixation des prix est réglementaire. Cela n'est pas nouveau. Mais la différence entre le régime ancien et la Constitution actuelle, c'est qu'il fallait un texte législatif pour modifier une loi; aujourd'hui le domaine législatif est fixé par la Constitution. Et même si, pendant des années, des lois étaient intervenues dans le domaine réglementaire, il suffirait d'une décision du Conseil Constitutionnel pour que toutes ces lois s'effondrent comme châteaux de cartes; elles ne peuvent s'imposer que dans le silence...

La fixation des prix est dans le domaine réglementaire : c'est la tradition; c'est ce que le Conseil a déjà dit. Si on pouvait avoir une hésitation pour les baux à ferme, il est plus difficile d'en avoir en ce qui concerne les prix des produits car leur détermination est plus éloignée des principes fondamentaux. Elle est dans le domaine réglementaire et aucune loi ne peut l'évoquer : c'est la signification de l'article 34. On ne peut imaginer que le

.../

Gouvernement puisse à cet égard déléguer ses pouvoirs au Parlement. Si on a interdit au plus fort le droit d'évoquer on ne peut donner au plus faible le droit de déléguer. Ce serait contraire à la liberté".

M. le Président Coty considère que le Gouvernement le fait et que c'est de pratique constante.

M. Pompidou pense que "le Gouvernement ne se rend pas compte". "Je suis un vieux Républicain, dit-il. Rien n'est plus constant que les faiblesses du Gouvernement vis-à-vis du Parlement".

M. le Président Coty rappelle que l'article 37 a précisément prévu ce cas et que l'article 41 prévoit seulement que "le Gouvernement peut opposer l'irrecevabilité".

M. Pompidou ne voit pas quel autre verbe aurait pu être utilisé. Il remarque que l'article 41 est un coupe-ret qui permet d'arrêter la discussion et que son effet est donc très fort.

M. le Président Léon Noël considère que le Conseil ne peut, ni en fait ni en droit "s'incliner devant la loi" : "si sur un point celle-ci a violé la Constitution le Conseil ne peut en tirer argument". S'adressant à M. Gilbert-Jules, il fait observer qu'il ne faut pas confondre la proposition de loi avec la loi d'orientation; "la première ne se substitue pas à la seconde et la meilleure preuve, dit-il, c'est que les agriculteurs demandent une loi de programme".

M. Gilbert-Jules estime qu'une loi d'orientation "c'est du bla-bla-bla". Il croit que "ce que veulent les agriculteurs c'est une loi de programme financière". Il rappelle qu'une loi a prévu qu'un texte de loi interviendrait fixant les conditions dans lesquelles les prix agricoles seraient établis; il considère qu'il est difficile de respecter la Constitution quand tout le monde la viole.

M. le Président Léon Noël remarque que le Conseil Constitutionnel la respecte.

M. le Président Coty déclare que "la loi est la loi" mais qu'il y a pour le Gouvernement une possibilité de la mettre en cause par la voie de l'article 37. "Tant que le Conseil n'aura pas été saisi de l'article 31 de la loi d'orientation, ce texte s'impose à lui".

.../

M. Michard-Pellissier estime que M. le Président Coty a partiellement raison. "La loi s'impose à nous mais elle ne peut modifier les critères de la Constitution; elle reste une loi".

M. le Président Léon Noël considère que le Conseil ne peut "s'appuyer" sur ce texte.

M. Patin croit que l'article 31 ne peut pas, en l'état des choses, être annulé mais qu'il n'est pas concevable qu'une loi déroge à la Constitution.

M. le Président Coty rappelle que la loi dit : "le Gouvernement déposera un projet de loi" et estime que le Conseil s'apprête à la modifier sans avoir été saisi régulièrement.

M. Patin déclare que lorsqu'il examine la proposition de loi, il a l'impression que c'est par suite d'une confusion que l'on parle de programme à son propos; "il s'agit, dit-il, de faire monter les prix agricoles; il ne s'agit pas de programme; c'est évidemment une loi sur les prix".

M. le Président Coty considère que "c'est le complément d'une loi d'orientation".

M. Patin répond que la proposition "n'oriente rien"; "elle oriente les prix".

M. le Rapporteur se déclare "sensible" à l'argumentation de M. le Président Coty. Mais il rappelle que le Conseil est saisi d'une proposition de loi en application de l'article 41. "Nous ne sommes pas saisis, dit-il, sur la base de l'article 37. Nous n'avons pas à nous occuper de savoir comment le Gouvernement appliquera l'article 31 de la loi d'orientation. Il semble que celui-ci ait l'intention de déposer un projet plus vaste qui échapperait aux critiques faites".

"Quant à l'assimilation que fait M. Gilbert-Jules entre la loi d'orientation et une loi de programme au sens large, elle est d'un intérêt secondaire. La question est de savoir si la proposition Biondelle est une loi de programme : il ne le semble pas, car elle s'est réduite à la fixation des prix".

M. le Président Coty croit qu'elle n'en est pas une mais qu'elle en est le complément.

.../

M. le Rapporteur répond qu'elle n'est pas le complément de la loi mais son application.

M. Le Coq de Kerland considère que la proposition Blondelle n'est pas indivisible et qu'elle contient des dispositions de nature législative et d'autres de nature réglementaire.

M. le Rapporteur ne croit pas qu'en dépouillant la proposition de ses dispositions sur les prix, on obtienne "quelque chose de votable".

M. Pompidou estime qu'"en admettant qu'il y ait dans la proposition Blondelle quelque chose de législatif, le Conseil n'a pas à la détailler; il a essentiellement à examiner si, dans son ensemble, elle est recevable ou non; il appartiendra à ses auteurs de la reprendre sous une forme nouvelle si certaines de ses dispositions sont de caractère législatif". "D'ailleurs, ajoute M. Pompidou, je suis d'accord avec M. le Rapporteur".

M. Michard-Pellissier analyse le contenu de la proposition et demande "ce qui peut rester dans ce texte si l'on en retire la réglementation des prix".

M. Gilbert-Jules considère que c'est bien la mise en oeuvre de l'article 31 que de prévoir, par exemple, que les prix des moyens de production seront constatés contradictoirement par les services de l'Institut National de la Statistique et ceux des organisations professionnelles agricoles; cette disposition ne lui paraît pas réglementaire.

M. le Secrétaire Général intervient à la demande de M. le Président. Il observe dès l'abord que le projet de M. le Rapporteur aurait l'avantage, s'il était adopté, de s'insérer dans une jurisprudence déjà établie.

Il répond à M. Gilbert-Jules que les dispositions qui lui paraissent de nature législative, sont en réalité des "redites" de la loi d'orientation et que "ce qui est un jeu, c'est vraiment la matière des prix".

1/ En ce qui concerne la portée de l'article 31, "il convient, dit-il, d'avoir présent à l'esprit le contenu du dernier considérant du projet : L'article 31 de la loi d'orientation ne saurait prévaloir sur l'article 34 de la Constitution. C'est en effet la question que s'est posée le Président du Sénat : celui-ci considère

.../

que la détermination des conditions de fixation des prix d'objectif de certains produits agricoles ne paraît pas relever du pouvoir réglementaire puisque l'article 31 prévoit le dépôt d'un projet de loi ayant précisément cet objet. Il se demande, en d'autres termes, s'il doit choisir l'article 31 ou l'article 34 de la Constitution.. M. le Président Coty déclare : Si le Conseil opte pour la seconde solution et s'il constate le caractère réglementaire, il annule l'article 31. Je réponds : Non! La loi continuera à s'appliquer... Supposons, d'ailleurs, qu'il y ait dans une loi une disposition qui contredise formellement la Constitution : Faudrait-il considérer que la Constitution n'existe plus sur ce point ?..

2/ Sur la définition de la loi de programme, j'ai été très intéressé par l'exposé de M. Gilbert-Jules. Il se peut, en effet, que les termes "loi de programme" employés dans la loi organique ne recouvrent pas exactement ceux de la Constitution. C'est bien possible. Mais cette loi organique existe.. et on peut considérer qu'elle a valeur interprétative : l'article 34 prévoit que ses dispositions peuvent être précisées par une loi organique... M. Gilbert-Jules dit : Il y a les lois de programme économiques de la Constitution et il y a les lois de programme financières. C'est une hypothèse qui a tellement de valeur que je propose à M. le Rapporteur de ne pas trancher le problème dans la décision; nous ne clarifierons pas la question en disant qu'il y a deux sortes de lois de programme..

Par ailleurs, il est certain que la proposition Blondelle est génératrice de dépenses et qu'elle ne constitue pas une des lois de programme de l'article 34 puisqu'elle n'est pas d'initiative gouvernementale".

M. le Président Léon Noël met aux voix le caractère réglementaire de la proposition Blondelle.

Le Conseil constate celui-ci (2 voix contre : M. le Président Coty et M. Gilbert-Jules).

- La séance est levée à 13 h.

(Le texte de la décision est élaboré dans le courant de l'après-midi, après le débat sur un projet de décision du Président de la République. Pour la clarté de l'exposé, la discussion portant sur la forme de ce texte est insérée ici).

.../

M. le Président Léon Noël demande à M. le Rapporteur de donner lecture de son projet.

- Dans les visas, M. Gilbert-Jules souhaiterait que l'on précise : proposition de loi "déposée sur le Bureau du Sénat siégeant dans l'exercice normal et comple de sa fonction législative". Ce point de vue n'est pas partagé.

- Dans le 2e considérant, M. Pompidou propose de supprimer : dispositions "inséparables les unes des autres". Il en est ainsi décidé.

- Dans le 3e considérant, M. Gilbert-Jules est d'avis d'ajouter : compétence réglementaire "consacré par la loi du 17 août 1948". Cette suggestion est adoptée. Par contre, il se demande s'il est nécessaire de parler de l'ordonnance du 30 juin 1945, qui a été prise dans des conditions particulières, à une époque où le blocage des prix était nécessaire et qui ne concerne pas spécialement les prix agricoles; il ne croit pas d'ailleurs que l'on puisse tirer argument d'une délégation de pouvoirs en 1945 pour interpréter l'article 34.

M. le Secrétaire Général répond que ce texte est le premier qui accorde formellement au Gouvernement le pouvoir de réglementer les prix et qu'il est intéressant de ne pas passer sous silence le problème des prix en général; que cela constitue une étape nécessaire du raisonnement.

M. le Rapporteur et M. Pompidou sont du même avis.

- Dans le 4e considérant, M. le Secrétaire Général propose pour les motifs précédemment exposés, de supprimer toute référence aux lois de programme et de faire disparaître l'adverbe "manifestement" dans la formule "comporte manifestement une aggravation des charges publiques". Il en est ainsi décidé.

M. Gilbert-Jules propose d'écrire que la proposition "pourrait" comporter une telle aggravation. Cette suggestion est retenue.

- Dans le 5e considérant relatif à l'article 31 de la loi d'orientation, M. le Président Coty se demande s'il est utile de faire observer que le Conseil n'a pas eu à apprécier la conformité de ce texte à la Constitution.

M. Gilbert-Jules croit que le Conseil n'a pas à rechercher si cet article est ou non constitutionnel et que ce considérant est superfétatoire.

.../

M. le Secrétaire Général répond que le Président du Sénat croit trouver dans ce texte le fondement de son raisonnement et qu'il est donc nécessaire de lui répondre sur ce point.

M. Pompidou estime qu'il y a intérêt à mentionner que le Conseil n'a pas été saisi.

M. Gilbert-Jules remarque qu'il n'est pas sûr que l'article 31 soit anticonstitutionnel.

M. le Secrétaire Général répond : "Ce qui est grave, c'est que l'article 31 dise : une loi fixera les conditions de réglementation des prix; ce n'est pas qu'il soit réglementaire - cela, je n'en sais rien".

M. le Rapporteur croit que la citation de cet article est indispensable pour montrer que le Conseil n'a pas esquivé la difficulté.

M. le Président met aux voix le projet de décision modifié.

Il est adopté (2 voix contre : M. le Président Coty - M. Gilbert-Jules).

--:--:--:--

A la reprise de séance à 15 h., M. le Président Léon Noël propose de procéder à l'examen d'un projet de décision transmis le 7 septembre par M. le Président de la République en application de l'article 16 de la Constitution. L'objet de ce projet est de prolonger le délai d'application de la décision du 8 juin relative à la mise en congé spécial et à la radiation des cadres des fonctionnaires de police.

Il est ainsi rédigé :

"Article 1er.- Le délai fixé à l'article premier de la décision susvisée du 8 juin 1961 (1) est prolongé jusqu'au 31 décembre 1961 en ce qui concerne les fonctionnaires des services actifs de police de la Sûreté Nationale qui, à la date de la présente décision, sont en fonction dans les départements algériens".

Le rapporteur est M. MICHAUD-PELLISSIER.

M. le Président demande que l'on introduise M. TRICOT, Maître des Requêtes au Conseil d'Etat, Conseiller technique du Président de la République - qui commentera le projet.

M. Tricot explique que le délai de 3 mois qui avait été imparti pour rayer des cadres certains fonctionnaires de police s'avère insuffisant en Algérie en raison du grand nombre de cas à examiner. "C'est pourquoi, dit-il, le Président envisage de proroger ce délai jusqu'à la fin de l'année à l'égard des fonctionnaires en service dans les départements algériens. La tâche est en effet loin d'être terminée. Le nombre des agents auxquels on peut faire confiance est limité. Beaucoup peuvent faire un travail courant mais on attend d'eux davantage.. Une partie de la police est totalement inefficace. Cela est fâcheux, spécialement au point de vue psychologique : les Musulmans ont l'impression que des gens peuvent se promener avec du plastic dans les poches sans que personne ne s'en aperçoive.. Il est difficile de confier à un bon nombre d'agents même de simples gardes car ils détournent les yeux au moment opportun.. Il faut envoyer des fonctionnaires métropolitains et faire appel à des Musulmans bien qu'ils courent de très grands dangers : Cette double tâche est très partiellement réalisée...
.../

(1) Article 1er de la décision du 8 juin 1961 : "Au égard aux circonstances ayant justifié la mise en oeuvre de l'article 16 susvisé de la Constitution, les fonctionnaires des services actifs de police de la Sûreté Nationale et de la Préfecture de Police pourront être, pendant un délai de trois mois à compter de la présente décision, nonobstant toute disposition législative ou réglementaire contraire, soit placés en position de congé spécial, soit rayés des cadres".

Il est évident d'ailleurs que la mise en congé ou la radiation ne sont qu'un aspect du problème et qu'il convient aussi de procéder à des recrutements. C'est pour quoi la prorogation est demandée".

M. le Rapporteur demande si l'on ne pourrait pas appliquer l'article 5 de la loi du 16 mars 1956 (1).

M. Tricot estime que cette procédure présenterait un risque d'annulation par les tribunaux administratifs car les fonctionnaires en question sont des fonctionnaires d'Etat auxquels une législation de portée territoriale limitée ne semble pas pouvoir s'appliquer.

M. le Rapporteur a cru comprendre que des agents pourraient être frappés pour des faits postérieurs aux événements d'Avril. Il s'en étonne car, suivant en cela l'avis du Conseil Constitutionnel, le Président de la République a précisé dans sa décision du 8 juin qu'elle était prise "eu égard aux circonstances ayant justifié la mise en oeuvre de l'article 16 de la Constitution". Il demande s'il n'y a pas là une modification de la portée de la décision.

M. Tricot répond : "Les événements d'Avril ne sont pas un phénomène isolé, sans précédent et sans suite. A l'heure actuelle, l'action de l'O.A.S. en Algérie dépend des gens qui ont tenté le putsch... Il s'agit de liquider cette affaire; on ne peut considérer qu'elle l'est. Certains des dirigeants du putsch sont en Algérie; ils s'y sont répartis des commandements. Cela est bien la suite des événements d'Avril... Le Président n'a pas l'intention de sanctionner au moyen des mesures projetées des insuffisances de droit commun".

M. le Président remercie M. Tricot qui se retire.

M. Michard-Pellissier présente son rapport.

Il rappelle que le texte a pour but de prolonger jusqu'au 31 décembre 1961 le délai prévu à l'article 1er de la décision du 8 juin - qui expire ce jour même.

.../

(1) Article 5 de la loi n° 56-258 du 16 mars 1956 :
"Le Gouvernement disposera, en Algérie, des pouvoirs les plus étendus pour prendre toute mesure exceptionnelle commandée par les circonstances en vue du rétablissement de l'ordre, de la protection des personnes et des biens et de la sauvegarde du territoire.

Lorsque les mesures prises en vertu de l'alinéa précédent auront pour effet de modifier la législation, elles seront arrêtées par décret pris en Conseil des Ministres".

Le projet doit être examiné, selon lui, sous deux angles différents :

- 1/ au point de vue technique;
- 2/ au regard de l'article 16 de la Constitution.

1/ "M. Tricot, déclare M. le Rapporteur, a exposé très habilement la thèse de M. le Président de la République. Mais il convient de ne pas oublier que la décision du 8 juin avait essentiellement pour but de sanctionner les fonctionnaires de police qui, au cours des événements d'Avril, n'avaient pas exercé leurs fonctions avec loyalisme. Depuis 3 mois, on a eu le temps de proposer des noms.. Dans la mesure où vous estimeriez qu'il est nécessaire de prolonger le délai, je proposerais de le réduire à un mois. J'ajoute que si nous procédions autrement, nous irions à l'encontre d'autres avis - qui proposaient des réductions de délai".

2/ "D'autre part, nous devons examiner si le texte entre bien dans le cadre de l'article 16. Le Conseil n'avait pas à se saisir spontanément du problème de la constitutionnalité d'une application prolongée de l'article 16 mais à l'occasion de l'examen d'un projet, il doit l'étudier. Je suis d'avis que le Conseil déclare que les conditions prévues pour la mise en oeuvre de l'article 16 ne sont plus réunies et je proposerais l'adoption du projet n° 1 (1)".

.../

(1)

"Le Conseil Constitutionnel,

Consulté le 7 septembre 1961 par le Président de la République sur un projet de décision prolongeant le délai fixé à l'article premier de la décision du 8 juin 1961.

Estime que, dans les circonstances actuelles, aucun obstacle ne s'opposant plus au fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels, les conditions exigées par l'article 16 de la Constitution pour la mise en oeuvre dudit article ont cessé d'être réunies; que, dès lors, il ne croit pas pouvoir donner un avis favorable au projet de décision qui lui est soumis."

M. Pompidou déclare : "Nous ne devons pas donner aux éléments de fait, aux éléments politiques une part prépondérante. Nous sommes dans une situation très embarrassante.

D'une part, il me paraît certain que si on prend la Constitution à la lettre, certaines des conditions de l'article 16 ne sont plus réunies.

D'autre part, je suis très sensible au fait qu'il y a une menace sur les institutions qui est permanente et qui est localisée moralement et géographiquement en Algérie. La permanence de cette menace fait qu'il apparaît bien que le Chef de l'Etat doit pouvoir disposer à tous moments de pouvoirs extraordinaires.

Mais je suis parfaitement conscient du malaise politique; les adversaires du Général parlent de dictature avec une liberté réconfortante; il y a néanmoins un malaise dans le fonctionnement de l'Etat. Il n'est évidemment pas possible de limiter l'application de l'article 16 à l'Algérie. Juridiquement celui-ci devrait cesser de s'appliquer et pourtant les causes demeurent. La Constitution n'a pas prévu cette situation.

Ma tendance personnelle serait différente de celle de M. Michard-Pellissier. J'aimerais que la mesure passe.. Mais il serait fâcheux que nous ayions à dire que l'utilisation de l'article 16 demeure valable. Par ailleurs si celle-ci disparaissait, il faudrait voter une loi de pleins pouvoirs; même d'une portée très limitée, elle ne passerait peut-être pas; en outre, le Parlement étant en vacances, cela créerait un hiatus... Ne pourrait-on se borner à remarquer que le texte est un rectificatif d'un texte précédent ?"

M. Gilbert-Jules s'étonne que "M. Tricot ait un tel souci du droit". Il lit l'article 5 de la loi de 1956 et en conclut que le Gouvernement a déjà les pleins pouvoirs.

M. le Président Léon Noël admet que ce texte prévoit bien que "le Gouvernement disposera, en Algérie, des pouvoirs les plus étendus.." mais il est "obligé de comprendre les craintes de M. Tricot".

M. Gilbert-Jules demande s'il est plus grave de s'exposer aux surprises de la jurisprudence du Conseil d'Etat que de maintenir l'application de l'article 16. "On nous parle, dit-il, de menace permanente mais ce qui est exigé c'est une menace grave et immédiate. M. Pompidou dit : "La Constitution n'a rien prévu.. Mais la situation

.../

actuelle n'était pas prévisible. On n'avait pas prévu que le Président exercerait le pouvoir exécutif.. Dans tous les cas, je pense qu'aujourd'hui l'article 16 ne doit plus s'appliquer".

M. Cassin estime que les craintes de M. Tricot quant à la légalité de l'application de la loi de 1956 ne sont pas sans fondement.

M. le Président Léon Noël croit superflu de proposer cette solution au Président de la République.

M. Patin partage le point de vue de M. Pompidou. Il précise : "Les conditions de l'article 16 ne sont plus tout-à-fait réunies. Mais la situation reste grave; la République est toujours en péril; des généraux coupables sont en fuite... Personnellement, j'ai eu, par exemple, connaissance d'un ordre de l'O.A.S. de faire sauter l'appartement de ma soeur".

M. le Président Léon Noël : "Il a sauté ?".

M. Patin : "Non, c'est un autre.."

"De toutes manières, je considère que le Président de la République, responsable, est seul en mesure de juger ce qu'il doit faire. Si le Conseil s'opposait à la mesure projetée, ce serait d'autant plus grave que les fonctionnaires menacés diraient : le Conseil est avec nous. Par ailleurs, on ne peut pas révoquer des fonctionnaires au moyen de la loi de 1956; si c'était si facile, on l'aurait déjà appliquée.

Il faudrait trouver le moyen de faire connaître au Général qu'il serait souhaitable de revenir le plus tôt possible à des procédures normales. Mais ne lui fixons pas de délai. Il demande trois mois : laissons-les lui".

M. le Président Léon Noël n'est d'accord ni avec M. Patin ni avec M. Pompidou. Il croit que le fait que le Conseil soit un organe consultatif le contraint à interpréter les textes avec rigueur. "Nous devons, dit-il, justifier l'éloge d'indépendance que le Président de la République nous a décerné. Nous devons assumer strictement le rôle qui nous est assigné..

Vous proposez de tenir compte de l'élément politique : Mais précisément, il y aurait là une raison supplémentaire de mettre fin à l'application de l'article 16; car son maintien est, à cet égard, une ~~raison~~ ^{raison}.

.../

Les Français croient que l'article 16 est à la base de toutes les mesures prises par le Gouvernement.

Je remarque encore que les arguments invoqués justifient la prolongation indéfinie des pouvoirs exceptionnels. Pouvons-nous admettre que, dès lors qu'il existe une menace grave et immédiate sur les institutions, le Conseil n'a pas à examiner si le fonctionnement régulier des pouvoirs publics est interrompu ? Or, cette deuxième condition n'est pas réalisée puisque le Parlement a la possibilité de se mettre en vacances et de se réunir.

Je me refuse à admettre que l'article 16 puisse être encore légalement appliqué".

M. le Président Coty répond : "Je me demande si votre point de vue est inconciliable avec celui de M. Pompidou. Je souhaite que nous exprimions au Président notre idée, à savoir que l'interruption du fonctionnement régulier des pouvoirs publics n'existe pas et que la menace sur les institutions n'est plus immédiate; qu'il n'y a plus lieu donc d'appliquer l'article 16.. Pour faire cesser cette application, rien n'est prévu. Je pense que ce sera une décision du Président. Cela n'est pas dit. Et ce n'est pas de cela qu'il s'agit.

Peut-être pourrions-nous dire que le projet constitue une de ces mesures ayant pour but d'assurer aux pouvoirs publics les moyens d'accomplir leur mission, tout en ajoutant que les conditions de l'article 16 ne paraissent plus réunies.. Là aussi, il y a la loi : c'est le Président qui la fait. Mais puisque nous avons le droit de tout dire, nous pouvons ajouter que le maintien en vigueur de l'article 16 ne se justifie plus".

M. Chatenay observe : "Comme le disait M. Patin, le Président est mieux placé que nous pour apprécier la nécessité de la prolongation de l'application de l'article 16... Je crois que même en Métropole tout ne va pas si bien et que peut-être on a besoin de moyens extraordinaires".

M. le Rapporteur voudrait rapprocher le débat en cours de celui de la matinée. "De même, dit-il, que ce matin j'ai considéré que l'article 34 conservait toute sa force - je considère qu'il en est de même à présent pour l'article 16 - d'autant plus que l'article 16 est exorbitant du droit commun... Nous ne pouvons pas innover. La Constitution est ce qu'elle est. Or, il faut

.../

deux conditions. Il est incontestable que depuis cinq mois, les pouvoirs constitutionnels fonctionnent. Dans le fond de nous-mêmes, nous pouvons regretter que l'article 16 ne soit pas différent. Il n'en reste pas moins que l'une des deux conditions n'est plus remplie. Je considère qu'il est de notre devoir de signaler au Président que nous estimons que les conditions ne sont plus parfaitement réunies".

M. Pompidou déclare : "Je n'ai jamais prétendu qu'il aurait fallu faire la Constitution autrement. J'ai simplement dit qu'il y avait une situation anormale et qu'il était regrettable que le Président de la République ne puisse disposer de certains pouvoirs pour y faire face. Un article 16 bis serait très utile pour des cas moins graves que ceux de l'article 16. Je ne pense pas que M. Gilbert-Jules ait voté la Constitution avec la volonté de confier à M. Michel Debré le règlement de l'affaire algérienne".

M. Gilbert-Jules, déclare qu'il ne désirait la confier ni à M. Michel Debré ni au Président.

M. Pompidou rappelle que même en juin 1940, le Parlement se réunissait et que l'article 16 n'aurait pu, avec une interprétation stricte, être appliqué; il estime que quand un gouvernement n'est plus obéi, on ne peut prétendre que le fonctionnement des institutions est satisfaisant.

M. Gilbert-Jules répond qu'il n'y a qu'à changer le Gouvernement.

M. Pompidou observe que certains partis politiques souhaitent en effet cette solution.

Il donne ensuite lecture d'un contre-projet d'avis ainsi rédigé :

"Le Conseil, tout en estimant que, dans les circonstances actuelles, aucun obstacle ne s'opposant plus au fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels, les conditions exigées par l'article 16 de la Constitution ne semblent plus être réunies, croit pouvoir donner un avis favorable au projet de décision qui lui est soumis dans la mesure où il s'agit, non d'une décision nouvelle mais de la simple prorogation pour une durée limitée d'une décision antérieure dont l'objet est évidemment conforme aux préoccupations qui ont rendu nécessaire la mise en application de l'article 16".

.../

M. Cassin considère que ce projet contient deux idées :

"Je pense, dit-il, que la première partie répond au paragraphe unique du projet n° 1 en l'adoucissant.

En ce qui concerne la deuxième partie, je crois que le projet de M. Pompidou peut servir de base pour la rédaction définitive mais j'aurais voulu que l'on soit plus précis et que l'on explique que la portée de la décision est limitée à la rectification de la durée d'application d'une décision précédente; qu'elle est limitée à l'Algérie où la menace sur les institutions demeure; et qu'elle est encore dans le champ de l'article 16".

M. le Président Léon Noël craint que l'on ne paraisse dire ainsi que la menace sur les institutions est un élément suffisant pour l'application de l'article 16.

M. Cassin constate qu'il y a nécessairement dans l'application de cet article une période terminale qui n'est pas d'une juridicité parfaite.

M. Patin est d'avis que le Conseil "risque de prendre une décision grave". "Le jour, dit-il, où Challe s'est emparé du pouvoir à Alger, le Parlement avait la possibilité de se réunir. Nous avons admis qu'il suffisait d'une menace grave sur le fonctionnement des institutions pour que l'article 16 s'applique. Or, cette menace existe peut-être encore. Nous n'en savons rien... Il suffirait d'appeler l'attention du Président sur le fait qu'il y a un doute au point de vue juridique. Pourquoi affirmer que l'article 16 ne s'applique plus alors que nous sommes dans les mêmes conditions qu'en Avril ? Si demain un événement se produit, il ne faut pas que les pouvoirs du Président se trouvent amputés".

M. le Rapporteur rappelle que le Conseil, dans son avis du 23 avril, avait cru devoir motiver son approbation par des faits précis, tels que la détention d'un membre du Gouvernement.

M. Patin demande si c'est parce que M. Buron était arrêté que l'article 16 est entré en vigueur.

M. le Rapporteur ne "serait pas loin" de se rallier à la formule de M. Pompidou mais sans l'amendement de M. Cassin, qui, croit-il, affaiblirait la portée de l'avi

M. le Président Léon Noël croit savoir que le Président de la République est décidé à envoyer prochainement au Conseil le texte d'une décision mettant fin à l'application de l'article 16.

.../

M. le Président Coty propose un contre-projet aux termes duquel le Conseil constate que l'article 16 demeure légalement en vigueur; que la mesure projetée entre bien dans son champ d'application; mais croit devoir faire observer qu'aucun obstacle ne s'oppose au fonctionnement régulier des institutions.

M. Gilbert-Jules estime que la Constitution n'a rien prévu pour la fin de l'application de l'article 16 car "ce qui se passe était imprévisible"; "personne ne prévoyait que le Président conserverait les pouvoirs".

Il répond à M. le Président Coty que le Conseil ne peut constater à la fois que les pouvoirs publics peuvent accomplir leur mission et que la mesure proposée a pour but de permettre aux pouvoirs publics d'accomplir leur mission.

M. le Président Coty répond qu'en Algérie, ils ne le peuvent pas.

M. Gilbert-Jules observe que la police n'est pas un pouvoir public constitutionnel.

M. le Président Coty répond que "c'est un organe des pouvoirs publics constitutionnels" et que "lorsque la police fait défaut il est nécessaire de prendre des mesures exceptionnelles". "Je ne vais pas jusqu'à dire que le fonctionnement est interrompu; je dis que quelque chose cloche".

M. Pompidou relit son projet légèrement modifié et ainsi conçu :

"Le Conseil, tout en estimant que, dans les circonstances actuelles, aucun obstacle ne s'opposant plus au fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels, les conditions exigées par l'article 16 de la Constitution ont cessé d'être réunies, croit pouvoir donner un avis favorable au projet de décision qui lui est soumis dans la mesure où il s'agit non d'une décision nouvelle mais d'une simple modification de la durée d'application d'une décision antérieure dont l'objet est évidemment conforme aux préoccupations qui ont provoqué la mise en application de l'article 16".

M. le Président Coty n'est pas d'accord. Il considère que la décision du Président de mettre en oeuvre l'article 16 constitue pour le Conseil la loi tant que le Président n'a pas décidé de cesser d'appliquer celui-ci

.../

M. Patin partage ce point de vue.

M. le Rapporteur préfère le texte de M. Pompidou il propose à celui-ci d'écrire "une simple rectification" au lieu de "une simple modification".

M. Pompidou remarque que la première partie de son texte est d'ailleurs semblable à celui que proposait M. le Rapporteur.

M. Gilbert-Jules demande sur la rédaction un vote par division.

M. le Président Léon Noël met aux voix la partie du texte jusqu'à : "ont cessé d'être réunies".

Elle est adoptée à l'unanimité moins la voix de M. Patin (qui préfère la thèse de M. le Président Coty).

La deuxième partie - qui contient l'avis favorable au projet - est ensuite adoptée par la majorité du Conseil (votent contre : M. le Président Léon Noël, M. le Président Coty, M. Patin, M. Gilbert-Jules).

*
* *

Il est ensuite procédé à la rédaction de la décision relative à la proposition Blondelle. (Le compte-rendu de ce débat figure aux pages 17 et 18).

- La séance est levée à 17h.10 -

-:-:-:-:-:-:-

128.

RAPPORT SUCCINCT
SUR LE CARACTERE DE LA PROPOSITION DE LOI
BLONDELLE

I - Genèse de l'affaire -

Pour s'opposer au vote par le Sénat de la proposition de loi BLONDELLE, le Premier Ministre a successivement opposé trois motifs d'irrecevabilité :

1 - S'appuyant sur l'opinion publiquement émise par le Chef de l'Etat, il a soutenu qu'il n'était pas conforme à la Constitution que la réunion de plein droit du Parlement (en vertu de l'article 16) puisse avoir un aboutissement législatif.

M. MONNERVILLE a fait état, pour écarter cet argument, de l'opinion unanime de la conférence des Présidents précédemment réunis par lui et selon laquelle rien, dans la lettre de la Constitution, ne pouvait être invoqué contre le droit du Parlement de légiférer lorsqu'il est réuni de plein droit, en dehors des sessions, en vertu de l'article 16.

2 - M. DEBRE a alors opposé à la proposition de loi BLONDELLE l'article 40 de la Constitution, à raison de l'aggravation des charges publiques qu'entraîneraient certaines des dispositions de cette proposition : garantie des prix par l'Etat, soutien des cours grâce à des achats prioritaires, à des restrictions d'importations, etc....

La Commission des Finances du Sénat compétente aux termes du règlement de cette assemblée pour apprécier, à ce stade de la procédure législative, la valeur d'une telle exception d'irrecevabilité, n'a pas suivi le Premier Ministre, allant jusqu'à estimer, (contre toute évidence et, semble-t-il, contre l'avis personnel du Président du Sénat), qu'aucune des dispositions de la proposition en cause n'entraînerait une aggravation des charges publiques.

.... /

3 - C'est alors que le Premier Ministre opposa un troisième motif d'irrecevabilité : celui tiré de l'article 41 de la Constitution . La proposition de loi en cause a, selon lui, un caractère réglementaire et non législatif.

Le Président du Sénat, estimant que ce caractère réglementaire n'était pas évident dès lors que l'article 31 de la loi d'orientation agricole prévoit formellement le dépôt d'un "projet de loi déterminant les conditions suivant lesquelles seront fixés par décret les prochains prix d'objectifs" (ce qui est l'objet même de la proposition BLONDELLE), ne crut pas pouvoir acquiescer à la position du Premier Ministre et sollicita, le 5 septembre au soir, "l'arbitrage" du Conseil Constitutionnel.

Telles sont les conditions dans lesquelles le Conseil Constitutionnel est saisi. Il n'a juridiquement qu'une seule question à trancher, celle du caractère réglementaire ou législatif de la proposition BLONDELLE. Il n'a pas, en principe, à se prononcer sur les autres irrecevabilités précédemment soulevées par le Premier Ministre.

Il faut observer, toutefois, qu'il ne saurait se désintéresser, à raison des termes précités de l'article 31 de la loi d'orientation agricole, des suites que pourra avoir sa décision, notamment en ce qui concerne la constitutionnalité du projet de loi que le Gouvernement est, par cet article 31, invité à déposer et qui, dût-il même être assez différent de la proposition BLONDELLE, n'en constituerait pas moins une intervention du législateur dans la matière des prix, c'est-à-dire dans la matière même dont le Conseil Constitutionnel a aujourd'hui à apprécier si elle entre ou non dans le domaine réservé à la loi.

II - LE CONTENU DE LA PROPOSITION BLONDELLE -

Pour apprécier le caractère juridique de la proposition, il faut d'abord examiner attentivement son contenu.

On pourrait, à la lire, penser que toutes ses dispositions n'ont pas forcément le même caractère, législatif ou réglementaire.

En fait, son titre et l'exposé des motifs rédigé par ses auteurs, montrent qu'elle se constitue d'un ensemble de dispositions inséparables les unes des autres, tendant à instituer, pour l'application de certaines des dispositions de la loi d'orientation agricole, des modalités de taxation des prix d'un certain nombre de produits agricoles. Le champ d'application de la taxation, dans le temps et par produit, est défini aux articles 1er, 2, 4 alinéa 2, et 8 de la proposition; les règles de procédure applicables pour la fixation des prix sont prévues à ses articles 3, 4 alinéas 1 et 3, et 5 alinéas 2 et 3; enfin, la garantie de ces prix par l'Etat ainsi que l'obligation à lui faite de mettre en oeuvre diverses mesures destinées à assurer le soutien des cours, telles que achats prioritaires, restriction des importations,, font l'objet des articles 5 alinéa 1, et 7.

L'ensemble de ces dispositions, toutes relatives à des questions de prix, forme un tout. Le problème revient, en somme, pour le Conseil, à se demander si la matière des prix elle-même est ou non matière législative.

III - VALEUR DE L'ARGUMENT TIRE DE L'ARTICLE 31 DE LA LOI D'ORIENTATION AGRICOLE -

Le Président du Sénat, dans sa lettre de saisine, le Vice-Président de la Commission des Affaires Economiques

.... /

du Sénat, co-auteur de la proposition, dans les observations qu'il a présentées à la demande du rapporteur, croit trouver dans les termes de cet article un appui suffisant à la thèse de la compétence du législateur en la matière. Cet article 31 dispose, en effet, dans son second alinéa, que "dans le cas où la politique agricole commune n'aurait pas reçu au 1er juillet 1961 un commencement d'exécution suffisant, le Gouvernement déposera un projet de loi déterminant les conditions suivant lesquelles seront fixés par décret les prochains prix d'objectifs". Il est à remarquer que l'argument tiré de cette disposition perd déjà beaucoup de sa force si on rapproche ladite disposition de celle du 1er alinéa du même article 31 qui dispose : "Avant le 15 octobre 1961 le Gouvernement devra établir par décret pour une période de 4 années, de nouveaux prix d'objectifs pour les produits qui en bénéficient en procédant par étapes au rapprochement des prix pratiqués à la production en application de la politique agricole commune".

Mais surtout, cet article 31 dont aucune des autorités ayant qualité pour saisir le Conseil Constitutionnel, n'a, avant sa promulgation, contesté la conformité à la Constitution et sur la constitutionnalité duquel le Conseil n'a donc pas eu à se prononcer, ne saurait prévaloir sur les articles 34 et 37 de la Constitution et fournir un fondement juridique suffisant à la compétence législative en la matière s'il s'avère que cette compétence ne trouve pas également son fondement dans l'article 34 de la Constitution.

..../

IV - LA PROPOSITION BLONDELLE AU REGARD DE L'ARTICLE 34 DE LA CONSTITUTION -

Quelles dispositions de l'article 34 peuvent-elles fournir un fondement à l'intervention du législateur en pareille matière ?

On peut penser à deux d'entre elles.

- 1 - D'abord celles qui prévoient que les principes fondamentaux de la propriété et des obligations civiles sont du domaine de la loi.

On retrouve ici très exactement le problème soulevé par la proposition BAJEUX-BOULANGER sur les prix des baux à ferme.

La discussion qui s'est instaurée au Conseil Constitutionnel sur cette dernière affaire et la décision elle-même qu'il a rendue, ne laissent aucun doute sur l'opinion de la majorité du Conseil : la matière des prix est de la compétence du pouvoir réglementaire (voir compte-rendu de séance, pages 7 in fine et 8, et aussi la décision du Conseil d'Etat - De LABOULAYE - du 28 octobre 1960).

- 2 - L'article 34 dispose aussi dans son avant-dernier alinéa que "des lois de programme déterminent les objectifs de l'action économique et sociale de l'Etat".

Sommes-nous en présence d'une telle "loi de programme" ? Evidemment non. D'abord, ces lois émanent de l'initiative gouvernementale (puisque les parlementaires n'ont pas l'initiative des dépenses); ensuite, ce terme de "lois de programme" est défini de façon précise par l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. Les lois de programme sont des lois de type budgétaire qui ont pour objet de regrouper des autorisations de programme pour plusieurs années, tout en ne permettant d'ailleurs

d'engager l'Etat vis-à-vis des tiers que dans la limite des autorisations contenues dans la loi de finances de l'année.

Cependant, dira-t-on, certaines des dispositions de la proposition BLONDELLE contiennent des engagements précis de l'Etat vis-à-vis des tiers qui seront manifestement la source de dépenses publiques importantes. Certes, mais cela n'est pas une suffisante raison de considérer que ces dispositions sont, pour autant, de nature législative. Elles demeurent, comme tout ce qui touche aux prix, de la compétence du pouvoir réglementaire, celui-ci ayant seulement l'obligation préalable de prévoir et développer les charges qui en résulteront pour l'Etat et de faire autoriser lesdites charges dans les conditions prévues par la loi organique sur le vote des lois de finances. La garantie de l'Etat est décidée par le Gouvernement; les charges qui en résultent sont autorisées par une loi de finances.

Il n'est certainement pas inutile que la décision du Conseil reflète explicitement cette dernière observation, car il serait particulièrement ridicule que le Gouvernement ayant, par hypothèse, obtenu satisfaction sur le caractère réglementaire de la proposition BLONDELLE, dépose un projet de loi pour satisfaire à l'article 31 de la loi de l'orientation et voit le Président du Sénat, après le vote de ce projet, saisir le Conseil Constitutionnel en vertu de l'article 61 en arguant du caractère réglementaire des dispositions dudit projet.

Il appartient donc au Conseil, non seulement de donner son avis sur la proposition qui lui est présentement soumise, mais d'indiquer incidemment par avance au Gouvernement quelle est, pour l'avenir, la seule voie conforme à la Constitution.