

# SÉNAT

TROISIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1983-1984

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 août 1984.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), sur le projet de loi constitutionnelle portant révision de l'article 11 de la Constitution pour permettre aux Français de se prononcer par référendum sur les garanties fondamentales en matière de libertés publiques.*

Par M. Etienne DAILLY,

Sénateur.

---

(1) Cette Commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Edgar Tailhades, Louis Virapoullé, Charles de Cuttoli, Paul Girod, vice-présidents ; Charles Lederman, François Collet, Pierre Salvi, Germain Authié, secrétaires ; MM. Jean Arthuis, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Marc Bécam, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Pierre Brantus, Pierre Ceccaldi-Pavard, Michel Charasse, Félix Ciccolini, Henri Collette, Etienne Dailly, Michel Darras, Luc Dejoie, Jacques Eberhard, Edgar Faure, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Mme Geneviève Le Bellegou-Béguin, MM. Bastien Leccia, Roland du Luart, Jean Ooghe, Charles Ornano, Hubert Peyou, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon, Dick Ukeiwé.

Voir le numéro :

Sénat : 480 (1983-1984).

---

Référendum. — Constitution - Libertés publiques.

MESDAMES, MESSIEURS,

Alors que les Françaises et le Français attendaient et attendent de lui de s'attaquer résolument aux problèmes angoissants qui les assaillent, — le chômage, la baisse du niveau de vie, l'insécurité, la défense de la monnaie, la compétition économique, le terrorisme, les difficultés européennes, la tension internationale, etc..., — voici que, quelques heures à peine après son entrée en fonctions, le nouveau Premier ministre, — puisque lui seul, selon l'article 89 de la Constitution, a compétence pour le faire —, trouve le temps de proposer au Président de la République de prendre l'initiative de la révision constitutionnelle que ce dernier avait annoncée... huit jours auparavant, le 12 juillet.

Et voici du même coup nos compatriotes confrontés à un problème nouveau, à un problème de plus, et dont ils se passeraient certes bien, d'autant qu'il leur est présenté dans des conditions équivoques qui sèment la confusion et jettent le trouble dans les esprits.

Une fois encore, les Français attendent du Sénat de la République de **démêler l'essentiel de l'accessoire**, de leur dire avec clarté **où est la voie de la raison** et de ne pas manquer **d'user du droit que lui confère la Constitution** pour refuser son accord à cette révision si elle lui paraît inutile ou non conforme à l'intérêt du pays.



Pourquoi le Sénat est-il ainsi appelé à examiner, en session extraordinaire, le présent projet de loi de révision de la Constitution ?

Mieux que de longs développements, un simple rappel chronologique en fait apparaître les raisons.

## CHRONOLOGIE

*18 avril 1984 :*

Le Conseil des Ministres, sur proposition de M. Alain Savary, Ministre de l'Education nationale, adopte le projet de loi relatif aux rapports entre l'Etat, les communes, les départements, les régions et les établissements d'enseignement privés.

**I. — Du dépôt du projet Savary sur le Bureau de l'Assemblée nationale jusqu'à sa transmission au Sénat.**

*19 avril 1984 :*

Le projet de loi Savary est déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale.

*27 avril 1984 :*

L'Assemblée nationale constitue une Commission Spéciale chargée d'examiner le projet Savary. Elle est présidée par l'Honorable Andre Laignel, député socialiste de l'Indre, auteur d'une répartition qui l'a fait connaître : « Vous avez juridiquement tort puisque vous êtes politiquement minoritaires. »

*17 mai 1984 :*

Le Président Laignel interrompt les travaux de sa Commission alors que 5 seulement des 26 articles du projet Savary ont été examinés.

*21 mai 1984 :*

Le projet Savary est inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

La journée se passe à discuter une motion d'irrecevabilité constitutionnelle présentée par M. Alain Madelin, député de l'Ille-et-Vilaine, qui est rejetée, et une motion tendant à opposer la question préalable, présentée par M. Michel Debré, député de la Réunion, ancien Premier ministre, qui est également rejetée.

*22 mai 1984 :*

L'Assemblée nationale aborde la discussion générale du projet Savary.

Le Président de la République, qui est en visite officielle à Angers, déclare à l'adresse de la foule qui lui réserve un accueil « mitigé » : « Aucune pression ne fera reculer l'Etat. »

De fait, le Premier ministre décide, dès la séance de nuit, d'interrompre la discussion du texte avant même d'aborder l'examen des articles. A cet effet il engage la responsabilité du Gouvernement sur le projet Savary modifié par 31 amendements d'origine parlementaire que le Gouvernement reprend à son compte et 2 amendements de « dernier quart d'heure » (1) que le Gouvernement insère dans son texte et qui « reviennent sur les engagements pris » (2) :

— le premier interdit toute ouverture de classe maternelle privée dans les communes dépourvues de classe maternelle publique ;

— le second prévoit qu'à échéance de huit ans, le financement par les collectivités locales ne sera obligatoire que si la moitié des enseignants de l'établissement ont opté pour la titularisation ; à défaut, l'aide publique à l'enseignement privé cessera dans un délai de trois ans maximum.

Le Gouvernement ajoute ainsi de nouveaux motifs d'annulation pour non-conformité à la Constitution à la liste déjà longue de ceux que contenait déjà le projet.

Une motion de censure commune est aussitôt déposée par les groupes R.P.R. et U.D.F.

24 mai 1984 :

La motion de censure est inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. Elle est votée par les 159 députés de l'opposition.

En ne la votant pas, les 331 députés socialistes, communistes et radicaux de gauche manifestent leur complet accord avec le projet Savary.

C'est ainsi que celui-ci est « considéré comme adopté » par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution et cela bien qu'aucun de ses articles n'ait pu être examiné en séance publique et 21 d'entre eux en Commission.

Le projet Savary est transmis au Sénat.

---

(1) Déclaration du Président de la République au Noyen-Velay le 5 juillet 1984.

(2) Voir notamment à cet égard les déclarations de Son Eminence le Cardinal archevêque de Paris.

**II. — De la transmission au Sénat du projet Savary jusqu'au dépôt sur le Bureau du Sénat du projet de loi de révision de la Constitution.**

*17 juin 1984 :*

Aux élections européennes, les tenants du projet Savary ne recueillent qu'un tiers des voix savoir :

Parti socialiste 20,80 %.

Parti communiste 11,25 %

Liste E.R.E. 3,30 % (mais combien y a-t-il de tenants du projet Savary parmi ces 3,30 % ?).

Les résultats de ce scrutin ne font d'ailleurs que confirmer tous les sondages antérieurs qui, eux-mêmes, ne faisaient que confirmer les manifestations massives qui s'étaient déroulées dans toute la France contre le projet Savary : à Bordeaux (22 janvier), à Lyon (29 janvier), à Rennes (18 février), à Lille (25 février) et à Versailles (4 mars) où près d'un million deux cent mille personnes avaient parcouru la ville dans le calme et la dignité pour réclamer le retrait du projet Savary.

*24 juin 1984 :*

Une manifestation d'une ampleur sans précédent rassemble à Paris près de deux millions de personnes venus de toute la France pour témoigner leur attachement à la liberté de l'enseignement et au libre choix de l'école que le projet Savary condamne à terme.

*28 juin 1984 :*

Le Président Pöher, qui avait demandé à être reçu par le Président de la République, insiste auprès de lui pour que le projet Savary ne soit pas inscrit à l'ordre du jour de la session extraordinaire qui doit s'ouvrir dès le 2 juillet : il faut, dit-il, que les esprits se calment et que le Sénat ait le temps de travailler. Il est donc indispensable que la discussion du projet Savary n'intervienne pas au Sénat avant la session ordinaire qui s'ouvrira le 2 octobre.

Le Président Pöher est écouté, mais il n'est pas entendu.

29 juin 1984 :

La majorité du Sénat sait désormais que l'Exécutif restera sourd à l'appel du Président de la Haute Assemblée et que le projet Savary sera effectivement inscrit à l'ordre du jour de la session extraordinaire qui va s'ouvrir. Elle prend conscience qu'aucun des amendements qu'y insérera le Sénat, — à supposer que la procédure du vote bloqué ne lui soit pas imposée —, ne sera retenu par la commission mixte paritaire puis, en nouvelle lecture, par l'Assemblée nationale : à nouveau celle-ci ne pourra pas discuter des articles, tout semblant indiquer que le Gouvernement est résolu à engager une fois encore sa responsabilité pour le lui interdire.

La majorité du Sénat prend aussi conscience qu'après une nouvelle lecture par la Haute Assemblée, c'est la « bonne loi » (1) du Gouvernement qui sera finalement adoptée par l'Assemblée nationale appelée par ce dernier à statuer définitivement.

Ainsi sera inexorablement imposée au pays la « bonne loi » dont il ne veut manifestement pas.

C'est alors que, conformément à l'article 67 du Règlement du Sénat, 49 sénateurs (2), dont la présence dans l'hémicycle est aussitôt constatée par appel nominal, déposent une motion tendant, en application de l'article 11 de la Constitution, à proposer au Président de la République de soumettre au référendum le projet Savary.

Ce projet de motion est aussitôt renvoyé à la commission des Lois du Sénat.

30 juin 1984 :

La Commission des Lois, qui a désigné son Président, M. Jacques Larché pour rapporter sur la motion le soir même en séance publique, se réunit à nouveau en fin d'après-midi pour entendre son rapporteur. Elle constate que « tous les éléments tenant à la régularité juridique

---

(1) Déclaration du Président de la République - 14 juillet 1984.

(2) MM. Jean Amelin, Philippe de Bourgoing, Marc Bécam, Henri Belcour, Maurice Blin, Amédée Bouquerel, Jacques Braconnier, Michel Caldaguès, Jean-Pierre Cantegrit, Pierre Carous, Auguste Cazalet, Pierre Ceccaldi-Pavard, Adolphe Chauvin, Jean Chérioux, François Collet, Henri Collette, Etienne Dailly, Marcel Daunay, Jacques Delong, Marcel Fortier, Jean-Pierre Fourcade, Philippe François, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Jacques Larché, Jean-François Le Grand, Maurice Lombard, Christian Masson, Michel Maurice-Bokanowski, Daniel Millaud, Geoffroy de Montalembert, Jean Natali, Paul d'Ornano, Charles Pasqua, Jacques Pelletier, Alain Pluchet, Henri Portier, Claude Prouvoyeur, Jusselin de Rohan, Roger Romani, Olivier Roux, Michel Rufin, Maurice Schumann, Michel Sordel, Michel Souplet, Jean-Pierre Tizon, Dick Ukerwé, Edmond Valcin et Louis Virapoullé, *sénateurs*.

de la procédure suivie sont réunis pour que le Président de la République puisse consulter le pays sur cette question capitale ».

Le débat sur la motion commence en séance publique dès 21 h 30.

Le Sénat repousse tout d'abord, par 208 voix contre 106, une motion d'irrecevabilité constitutionnelle présentée par M. Michel Darras au nom du groupe socialistes.

*5 juillet 1984 :*

Le débat sur la motion se poursuit. Elle est adoptée par 208 voix contre 107.

En visite officielle en Auvergne, le Président de la République déclare à Aurillac : « Le cap sera maintenu : j'agirai sans me laisser intimider par les invectives et les obstructions. »

Au Puy-en-Velay, le Président de la République dénonce « la médiocre politique qui cherche à tirer avantage de la lutte des adultes autour de la conscience des enfants ».

Quant au Premier ministre, M. Mauroy, il n'hésite pas à stigmatiser devant l'Assemblée nationale « les rêves de subversion » de l'opposition.

*6 juillet 1984 :*

L'Assemblée nationale, par 327 voix contre 158, rejette la motion du Sénat, sans pour autant que soit soulevée à son endroit l'exception d'irrecevabilité constitutionnelle que la majorité gouvernementale, — qui comprenait encore à l'époque les députés communistes, — aurait pu pourtant si facilement adopter.

*12 juillet 1984 :*

Le Président de la République prononce à 20 heures une allocution radio-télévisée.

A la surprise générale, — et ainsi qu'il résulte de ses propos, sans en avoir apparemment reçu proposition préalable du Premier ministre, comme la Constitution l'exige —, il déclare notamment :

« Le moment est venu d'engager la révision constitutionnelle qui permettra au Président de la République, lorsqu'il le jugera utile et conforme à l'intérêt du pays, de consulter les Français sur les grandes questions qui concernent ces biens précieux inaliénables que sont les libertés publiques... »

« ... Il s'agit d'un indispensable préalable à toute demande de consultation populaire touchant aux libertés. ... »

« ... De son côté, le Gouvernement déposera un nouveau projet de loi fixant les rapports entre l'Etat, les communes, les départements, les régions et l'enseignement privé sur les points qui relèvent à l'évidence des procédures habituelles. ... »

« ... L'ordre du jour de la session extraordinaire du Parlement actuellement en cours sera modifié en conséquence. ... »

Le projet Savary sera donc retiré et le nouveau projet de loi scolaire relèvera des procédures habituelles : il ne sera donc pas soumis à référendum et l'on se demande depuis à quoi pourra bien dès lors servir « l'indispensable préalable » que le Président de la République se propose pourtant de demander au Pays par référendum. Ce fut d'ailleurs la seule question posée en Commission le 1<sup>er</sup> août au Garde des Sceaux tant par le Président Edgar Faure que par votre Rapporteur. Ils n'ont obtenu aucune réponse.

*13 juillet 1984 :*

Le Président Poher est invité à se rendre à l'Élysée pour y rencontrer le Président de la République. A l'issue de cet entretien, le Président du Sénat déclare :

« Pour ce qui concerne le texte du projet qu'il entend nous soumettre, je lui ai demandé de prévoir des garanties parlementaires constitutionnelles précises. En effet, je ne souhaite pas que se reproduise, dans un avenir sans doute lointain, un conflit comme ceux qui ont éclaté en 1962 et en 1969 entre le Président du Sénat et le Président de la République : ce n'est pas l'intérêt du pays. Il ne faut pour le futur ni plébiscite ni questions ambiguës ou mal posées. »

*17 juillet 1984 :*

Le Sénat, dans sa séance publique de l'après-midi, apprend successivement la démission de M. Savary, ministre de l'Éducation nationale, puis celle de M. Pierre Mauroy, Premier ministre. Il apprend peu après la nomination de M. Laurent Fabius en qualité de Premier ministre.

*20 juillet 1984 :*

Un projet de loi portant révision de l'article 11 de la Constitution est déposé sur le Bureau du Sénat.



Force est bien de constater qu'il ne comporte aucune des « garanties parlementaires constitutionnelles » réclamées par le Président du Sénat et que pas plus le 13 juillet que le 28 juin, ce dernier n'aura donc été entendu.

24 juillet 1984 :

Dans la déclaration du Gouvernement qu'il présente à l'Assemblée nationale, le Premier ministre indique notamment : « à propos de l'école, je dirai seulement que le Président de la République en retirant le projet de loi qui vous avait été soumis a pris une initiative de nature à apaiser ».



## CONCLUSION

**L'essentiel**, on le voit bien, c'était d'éviter que soit adopté en dernier ressort par l'Assemblée nationale un projet de loi manifestement rejeté par le Pays. L'essentiel, c'était donc d'obtenir que, de peur d'être désavoué par un référendum sur le projet Savary, le Pouvoir y renonce et le retire : c'est ce qu'il a été contraint de faire et l'objectif du Sénat ainsi a été atteint.

**L'accessoire**, c'étaient les inévitables palinodies qui accompagneraient ce retrait, tel cet autre référendum que personne n'avait demandé mais qui, certes, fait diversion, sème la confusion et jette le trouble dans les esprits.

**La voie de la raison** c'est, puisque l'essentiel est atteint, de ne pas se perdre dans l'accessoire. Puisqu'il s'agit, nous dit le nouveau Premier ministre, de « moderniser et de rassembler », la voie de la raison c'est, à l'évidence, de ne pas faire perdre de temps à la France avec des discussions byzantines et avec une consultation inutile, donc inutilement coûteuse, et qui ne manquerait pas de provoquer de nouvelles divisions entre les Français.

**Il importe donc que cette consultation n'ait pas lieu. Seul le Sénat peut l'empêcher. La Constitution lui en donne le droit. Son devoir est d'en user.**

C'est pourquoi votre commission des Lois constitutionnelles vous demande de **rejeter le projet de révision de la Constitution** qui vous est soumis en adoptant la motion ci-après tendant à opposer la question préalable :

## MOTION TENDANT A OPPOSER LA QUESTION PRÉALABLE

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

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

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

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

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

## ANNEXE

---

### **DÉCLARATION RADIO-TÉLÉVISÉE DE MONSIEUR FRANÇOIS MITTERRAND, PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE,**

Palais de l'Élysée, jeudi 12 juillet 1984.

Mes chers compatriotes,

Président de la République, j'ai l'impérieux devoir de préserver, en toutes circonstances, l'unité nationale, le respect de la Constitution, le fonctionnement des pouvoirs publics, la continuité de l'État.

C'est parce que vous m'avez confié cette haute responsabilité que je m'adresse à vous ce soir.

Dans un pays comme le nôtre où toutes les libertés sont assurées, où aucune n'est menacée, où plusieurs ont été étendues, ou conquises au cours de ces dernières années, je cherche, en dépit des campagnes outrancières dirigées contre ceux qui nous gouvernent, à définir les voies et les moyens d'un dialogue fructueux entre tous ceux qui, opposés dans leurs conceptions, sont demeurés capables de respecter ensemble les règles de la démocratie. Je pense en particulier au débat engagé sur l'école.

Qu'il soit bien clair que je ne considère pas qu'il soit illégitime ou choquant qu'ici ou là on ait songé à soumettre au référendum les nouvelles dispositions sur l'école, voulues par le Gouvernement. Ces dispositions traitent, en effet, d'un problème suffisamment important pour que la souveraineté nationale puisse s'exprimer de cette façon, à ce sujet. Encore faut-il que les institutions l'autorisent.

Dans l'état présent de notre droit, ce n'est pas le cas et l'Assemblée nationale a eu raison de rejeter la récente proposition de référendum formulée par le Sénat.

Je dois dire à cet égard que, bien avant 1981, je me suis personnellement prononcé, à diverses reprises, en faveur de l'élargissement du domaine du référendum, limité trop strictement par l'article 11 de la Constitution à l'organisation des pouvoirs publics et à certains traités internationaux.

Dans la plupart des familles politiques de la majorité ou de l'opposition, d'autres que moi ont pris des positions voisines, voire analogues.

Je pense donc que le moment est venu d'engager la révision constitutionnelle qui permettra au Président de la République, lorsqu'il le jugera utile et conforme à l'intérêt du Pays, de consulter les Français sur les grandes questions qui concernent ces biens précieux inaliénables que sont les libertés publiques, et c'est le peuple qui tranchera.

C'est pourquoi, en application de l'article 89 de la Constitution, le Parlement sera saisi, dès la semaine prochaine, d'un projet en vue de réviser l'article 11.

Si, comme je veux le croire, les Assemblées adoptent la loi en termes identiques, je vous demanderai de la ratifier par référendum. Vous vous prononcerez dans le courant du mois de septembre.

Il s'agit, je le répète, d'un indispensable préalable à toute demande de consultation populaire touchant aux libertés.

De son côté, le Gouvernement déposera un nouveau projet de loi fixant les rapports entre l'Etat, les communes, les départements, les régions et l'enseignement privé sur les points qui relèvent à l'évidence des procédures habituelles.

L'ordre du jour de la session extraordinaire du Parlement actuellement en cours sera modifié en conséquence. Je demande au Parlement de poursuivre et d'achever sa tâche sur l'ensemble des autres projets qui restent en discussion. Il respectera de la sorte, comme il le doit, les droits que la Constitution confère au Gouvernement.

Françaises, Français, mes chers compatriotes, bien d'autres enjeux nous sollicitent. Il faut avant tout gagner la bataille pour la modernisation de la France et pour l'emploi, à laquelle je vous appelle à consacrer toutes vos forces. Mais rien ne sera possible ni durable si vous vous laissez entraîner à d'excessives divisions.

Ce projet de référendum, parce qu'il ouvre à notre peuple un vaste espace de liberté, renforcer, je le souhaite, l'unité nationale.

Je n'ai pas d'autre ambition pour le service de la patrie.

Vive la République,

Vive la France.