N° 49

CONSEIL DE LA RÉPUBLIQUE

SESSION ORDINAIRE DE 1957-1958

Annexe au procès-verbal de la séance du 28 novembre 1957.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

tendant à demander à l'Assemblée Nationale d'examiner par priorité la **modification** *de l'*article 90 *de la* **Constitution** *afin de simplifier la procédure de la révision constitutionnelle.*

PRÉSENTÉE

Par MM. Georges PERNOT, Robert AUBÉ, BORGEAUD, Michel DEBRÉ, PESCHAUD et ROGIER

Sénateurs.

(Renvoyée à la Commission du suffrage universel, du contrôle constitutionnel, du règlement et des pétitions.)

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le 24 mai 1955, l'Assemblée Nationale a voté une résolution ainsi conçue :

« Les articles 17, 49, 50, 51 et 90 de la Constitution seront soumis à révision.

« Le titre VIII de la Constitution sera soumis à révision.

« Les dispositions visées aux alinéas précédents pourront faire l'objet de rapports et de votes distincts. »

Le 19 juillet de la même année, le Conseil de la République a, par 245 voix contre 70, adopté, à son tour, cette résolution sans y apporter aucune modification.

La révision ainsi décidée, il y a plus de deux ans, porte donc sur l'article 17 qui concerne l'initiative en matière de dépenses, l'article 49 qui est relatif à la question de confiance, l'article 50 qui vise la motion de censure, l'article 51 relatif à la dissolution de l'Assemblée Nationale et, enfin, l'article 90 qui réglemente la procédure de la révision constitutionnelle.

Mais, par suite de l'adoption d'un amendement dû à l'heureuse initiative de M. Robert Lecourt, des rapports et des votes distincts pourront intervenir sur chacune des dispositions dont la révision a été décidée.

La question se pose donc de savoir à laquelle de ces dispositions il y a lieu d'accorder la priorité.

*
* *

Cette question a déjà été longuement examinée par le Conseil de la République qui, après avoir adopté la résolution reproduite ci-dessus a, sur la proposition de sa Commission du suffrage universel et sur le rapport de M. Michel Debré, voté, le 19 juillet 1955, par 202 voix contre 107, une motion ainsi conçue :

« Le Conseil de la République,

« Conscient de l'urgente nécessité de procéder à la révision constitutionnelle, demande à l'Assemblée Nationale d'examiner par priorité la modification de l'article 90 afin de simplifier la procédure de révision. »

Jusqu'à présent, cet appel est resté sans écho. A la vérité, le rapporteur de la Commission du suffrage universel de l'Assemblée Nationale, M. Paul Coste-Floret, reprenant la suggestion du Conseil de la République, a bien proposé que l'article 90 fasse l'objet d'une « *révision séparée et préalable* » ; mais la commission a écarté la suggestion de son rapporteur (1).

Depuis le 26 mars 1957, date du dépôt du rapport, aucun progrès n'a été réalisé. Nous en sommes toujours au deuxième stade de la procédure, ou, pour reprendre l'expression pittoresque de M. Paul Reynaud, à « la deuxième station de ce chemin de croix qu'est la procédure de l'article 90 ».

---

(1) *J. O.*, Doc. Parl. n° 4663, Assemblée Nationale, 3e législ.

Il semble pourtant permis de reprendre maintenant cette proposition, étant donné que le vote de la Commission remonte à de nombreux mois et que, pendant cette période, l'idée de la réforme a fait de très grands progrès, tant dans l'opinion qu'au sein du Parlement, comme M. Guy Mollet le signalait lui-même tout récemment.

Il a fallu plus de quatre années pour aboutir à la première révision constitutionnelle, qualifiée, bien à tort d'ailleurs, de simple « réformette ».

En faudra-t-il autant pour réaliser la seconde révision qui porte sur des dispositions beaucoup plus importantes que celles qui ont été modifiées par la loi du 7 décembre 1954 ?

Pourtant les leaders de tous les partis et notamment toutes les personnalités politiques pressenties par M. le Président de la République pour résoudre la dernière crise ministérielle, ont affirmé avec force non seulement que la réforme de nos institutions est une nécessité, mais encore que cette réforme est *urgente*.

Or, à qui fera-t-on croire qu'il sera possible de résoudre *rapidement* les nombreux et délicats problèmes que pose la révision constitutionnelle tant que la procédure prévue à l'article 90 n'aura pas été simplifiée ?

*
* *

Est-il besoin de rappeler les dispositions de l'article 90 ?

Aux termes de ce texte, deux étapes doivent être franchies pour que la révision soit définitivement acquise. Dans le premier stade, la révision doit être décidée par une résolution qui en précise l'objet. Cette résolution doit être votée à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée Nationale et, éventuellement, à la même majorité par le Conseil de la République, si celui-ci a été saisi du projet par l'Assemblée Nationale.

Lorsque ce vote est intervenu, commence alors le deuxième stade, dont voici les péripéties : l'Assemblée Nationale élabore un projet de loi portant révision de la Constitution. Ce projet est soumis au Parlement et voté à la majorité et dans les formes prévues pour la loi ordinaire. Toutefois, le projet est soumis au referendum, sauf s'il a été adopté en seconde lecture par l'Assemblée Nationale à la majorité des deux tiers ou s'il a été voté à la majorité des trois cinquièmes par chacune des deux assemblées.

Depuis longtemps déjà, les défauts de l'article 90 ont été dénoncés avec force.

C'est à M. René Coty que revient le mérite de les avoir, le premier, mis en lumière dans le remarquable rapport qu'il a présenté au Conseil de la République, au nom de votre Commission du suffrage universel, lors de l'examen de la première proposition de résolution tendant à la révision constitutionnelle.

« Si l'article 90 nous autorisait à insérer une addition dans la résolution, nous nous proposerions d'y comprendre l'article 90 lui-même », écrivait M. René Coty. Et il énumérait les défauts de ce texte.

Ces critiques ont été reprises avec force par plusieurs sénateurs et notamment par notre très regretté collègue M. Boivin-Champeaux, dont chacun sait qu'il était un éminent spécialiste du droit public.

Le même son de cloche s'est fait entendre au Palais-Bourbon, où la modification de l'article 90 a été réclamée dans de nombreuses propositions de résolution.

Enfin, dans le rapport qu'il a déposé le 26 mars 1957, M. Paul Coste-Floret a résumé toutes ces critiques de la manière suivante : « De la première révision constitutionnelle, comme de celle actuellement en cours, l'on peut tirer les leçons suivantes :

I. — La procédure est trop longue ;

II. — Les majorités qualifiées auxquelles il faut aboutir sont très difficiles à réunir ;

III. — La nécessité de recourir au referendum, si l'Assemblée Nationale n'adopte en dernière lecture le projet qu'à la majorité simple, risque de faire rejeter par celle-ci une révision pourtant souhaitable, pour ne pas déclencher sur des problèmes souvent techniques un mécanisme aussi lourd. »

A ces critiques, dont il est superflu de souligner la pertinence, il convient d'ajouter la rigidité de la procédure instaurée par l'article 90. Ce grave défaut n'avait pas échappé à M. René Coty qui, dans son rapport de 1950, écrivait notamment : « Quiconque s'est appliqué à amender un texte de loi s'est souvent aperçu que la modification d'un article implique logiquement d'autres modifications à d'autres articles. Quand les commissions et les Assemblées

mettront au point la révision projetée, sans doute constatera-t-on que les nouvelles dispositions envisagées devraient avoir leur répercussion sur d'autres dispositions. Mais cette harmonisation sera impossible si celles-ci n'ont pas été préalablement énoncées dans la résolution introductive de révision. »

Le rapporteur de 1950 avait été bon prophète. Comment, en effet, ne pas rapprocher les lignes qu'on vient de lire, des intéressantes observations présentées par M. Alex Roubert à la séance du 19 juillet 1955, au cours de laquelle il a souligné combien il est étrange de lire dans l'article 13 de la Constitution que « l'Assemblée Nationale vote seule la loi », alors que, depuis la modification apportée à l'article 20 par la loi du 7 décembre 1954, le Conseil de la République est étroitement associé à l'œuvre législative.

*
* *

Dans sa déclaration d'investiture du 5 novembre dernier, M. le Président du Conseil a annoncé son intention de faire préparer la réforme constitutionnelle par « un comité restreint de dix à douze représentants de la majorité ».

Compte tenu de cette initiative gouvernementale, le « calendrier » pourrait être réglé de la manière suivante :

Etude immédiate par la « table ronde » des modifications à apporter à l'article 90 pour simplifier la procédure.

Discussion et vote de ces modifications par le Parlement.

Pendant que les Assemblées parlementaires discuteraient et voteraient les modifications ainsi proposées, examen par la « table ronde» des réformes à apporter pour assurer la stabilité du pouvoir exécutif et affermir l'autorité de l'Etat.

Enfin, vote par le Parlement des dispositions ainsi préparées.

Certes, la loi constitutionnelle ne doit pas être assimilée à une loi ordinaire. Sa réforme doit être entourée d'une certaine solennité et soumise à des garanties sérieuses. Mais il y a un abîme entre ces garanties et les exigences manifestement excessives imposées par les Constituants de 1946.

En conséquence, nous avons l'honneur de soumettre à votre approbation la proposition de résolution dont la teneur suit :

PROPOSITION DE RESOLUTION

Le Conseil de la République,

Conscient de l'urgente nécessité d'une réforme profonde de la Constitution destinée à renforcer la stabilité du pouvoir exécutif et à affermir l'autorité de l'Etat,

Convaincu que, seule, une simplification de la procédure peut permettre d'aboutir rapidement à ce résultat,

Demande à l'Assemblée Nationale d'examiner par priorité la modification de l'article 90 afin de simplifier la procédure de révision.

Paris. — Imprimerie des Journaux officiels, 31, quai Voltaire.