

# SÉNAT

## DÉBATS PARLEMENTAIRES

### JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DIRECTION DES JOURNAUX OFFICIELS  
26, rue Desaix, 75727 PARIS CEDEX 15.  
TELEX 201176 F DIRJO PARIS



TÉLÉPHONES :  
STANDARD : (1) 40-58-75-00  
ABONNEMENTS : (1) 40-58-77-77

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1989-1990

## COMPTE RENDU INTÉGRAL

39<sup>e</sup> SÉANCE

Séance du mercredi 13 juin 1990

## SOMMAIRE

### PRÉSIDENCE DE M. JEAN CHAMANT

1. **Procès-verbal** (p. 1540).
2. **Fondations d'entreprise et développement du mécénat.** - Adoption d'un projet de loi en deuxième lecture (p. 1540).

Discussion générale : MM. Jack Lang, ministre de la culture, de la communication, des grands travaux et du Bicentenaire ; Pierre Laffitte, rapporteur de la commission des affaires culturelles.

Clôture de la discussion générale.

Article 2 *ter*. - Suppression (p. 1541)

Article 3 (p. 1541)

Amendements nos 4 de M. Louis Virapoullé et 1 de la commission. - MM. Daniel Millaud, le rapporteur, le ministre. - Adoption de l'amendement n° 4, l'amendement n° 1 devenant sans objet.

Amendement n° 2 de la commission et sous-amendement n° 7 du Gouvernement. - MM. le rapporteur, le ministre, Daniel Millaud. - Adoption du sous-amendement et de l'amendement modifié.

Adoption de l'article modifié.

Article 3 *bis* (p. 1544)

Amendement n° 6 du Gouvernement. - MM. le ministre, le rapporteur, Maurice Schumann, président de la commission des affaires culturelles. - Rejet.

Adoption de l'article.

Article 4. - Adoption (p. 1544)

Article 5 (p. 1544)

Amendements nos 3 rectifié de la commission et 5 du Gouvernement. - MM. le rapporteur, le ministre. - Retrait de l'amendement n° 3 rectifié ; adoption de l'amendement n° 5 rétablissant l'article.

Vote sur l'ensemble (p. 1545)

M. Paul Souffrin.

Adoption du projet de loi.

3. **Indépendance des membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.** - Adoption d'un projet de loi en deuxième lecture (p. 1546).

Discussion générale : MM. Pierre Arpaillange, garde des sceaux, ministre de la justice ; Daniel Hoeffel, rapporteur de la commission des lois ; Michel Dreyfus-Schmidt.

### PRÉSIDENCE DE M. ALAIN POHER

M. le garde des sceaux.

Clôture de la discussion générale.

Article 3 (p. 1548)

Amendements nos 1 et 2 de M. Michel Dreyfus-Schmidt. - Retrait.

Adoption de l'article.

Articles 6 et 7. - Adoption (p. 1548)

Adoption de l'ensemble du projet de loi.

4. **Révision des articles 61, 62 et 63 de la Constitution.** - Suite de la discussion d'un projet de loi constitutionnelle (p. 1549).

Discussion générale (*suite*) : MM. Jean Arthuis, Paul Masson, Jacques Larché, président et rapporteur de la commission des lois ; Michel Dreyfus-Schmidt, Hubert Haenel.

*Suspension et reprise de la séance* (p. 1558)

### PRÉSIDENCE DE M. PIERRE-CHRISTIAN TAITTINGER

MM. Bernard Seillier, Etienne Dailly.

Clôture de la discussion générale.

Motion de renvoi à la commission (p. 1564)

Motion n° 3 de Mme Hélène Luc. - MM. Charles Lederman, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Arpaillange, garde des sceaux, ministre de la justice. - Rejet par scrutin public.

M. le rapporteur.

*Suspension et reprise de la séance* (p. 1571)

M. le garde des sceaux.

Articles additionnels avant l'article 1<sup>er</sup> A (p. 1571)

Amendements nos 19 de M. Jean-Marie Girault et 26 de M. Etienne Dailly. - MM. Jean-Marie Girault, Etienne Dailly, le rapporteur, le garde des sceaux, Marcel Lucotte, Marc Lauriol, Michel Dreyfus-Schmidt, Charles Lederman. - Retrait de l'amendement n° 26 ; rejet de l'amendement n° 19.

Amendement n° 5 de la commission. - MM. le rapporteur, le garde des sceaux, Michel Dreyfus-Schmidt, Charles Lederman, Marc Lauriol, Etienne Dailly. - Adoption de l'amendement constituant un article additionnel.

MM. le président, le rapporteur.

*Suspension et reprise de la séance* (p. 1578)

**5. Communications du Gouvernement** (p. 1578).

**6. Révision des articles 61, 62 et 63 de la Constitution.** - Suite de la discussion d'un projet de loi constitutionnelle (p. 1578).

Articles additionnels avant l'article 1<sup>er</sup> A (*suite*) (p. 1578)

Amendement n° 23 rectifié de M. Charles Lederman. - MM. Charles Lederman, Jacques Larché, président et rapporteur de la commission des lois ; Pierre Arpailange, garde des sceaux, ministre de la justice. - Rejet par scrutin public.

Article 1<sup>er</sup> A (p. 1579)

Amendement n° 20 rectifié de M. Jean-Marie Girault. - Retrait.

Adoption de l'article.

Article additionnel avant l'article 1<sup>er</sup> B (p. 1579)

Amendement n° 6 de la commission. - MM. le rapporteur, le garde des sceaux, Jean-Marie Girault, Charles Lederman. - Adoption de l'amendement constituant un article additionnel.

Article 1<sup>er</sup> B (p. 1580)

Amendement n° 7 de la commission. - MM. le rapporteur, le garde des sceaux. - Adoption de l'amendement supprimant l'article.

Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup> B (p. 1580)

Amendement n° 8 de la commission et sous-amendement n° 31 du Gouvernement. - MM. le rapporteur, le garde des sceaux, Charles Lederman. - Rejet du sous-amendement ; adoption de l'amendement constituant un article additionnel.

Articles additionnels avant l'article 1<sup>er</sup> (p. 1582)

Amendement n° 9 de la commission. - MM. le rapporteur, le garde des sceaux, Jean-Marie Girault, Marc Lauriol, Marcel Rudloff, Charles Lederman, Etienne Dailly. - Adoption de l'amendement constituant un article additionnel.

Amendement n° 24 de M. Charles Lederman. - MM. Charles Lederman, le rapporteur, le garde des sceaux, Etienne Dailly, Daniel Hoeffel, Marc Lauriol. - Rejet par scrutin public.

Amendement n° 10 de la commission. - MM. le garde des sceaux, le rapporteur, Guy Allouche, Marc Lauriol, Charles Lederman, Etienne Dailly. - Recevabilité et adoption de l'amendement constituant un article additionnel.

Article 1<sup>er</sup> (p. 1590)

Amendement n° 11 de la commission, sous-amendements n°s 28 du Gouvernement et 27 de M. Etienne Dailly ; amendement n° 21 rectifié de M. Jean-Marie Girault et sous-amendement n° 25 rectifié de M. Jean Arthuis. - MM. le rapporteur, le garde des sceaux, Etienne Dailly, Jean-Marie Girault, Jean Arthuis, Charles Lederman. - Retrait des sous-amendements n°s 25 rectifié et 27 ; rejet du sous-amendement n° 28 ; adoption de l'amendement n° 11 constituant l'article modifié rectifié, l'amendement n° 21 devenant sans objet.

Renvoi de la suite de la discussion.

**7. Modification de l'ordre du jour** (p. 1595).

**8. Dépôt de questions orales avec débat** (p. 1595).

**9. Transmission d'un projet de loi** (p. 1596).

**10. Dépôt d'une proposition de loi** (p. 1596).

**11. Dépôt de rapports** (p. 1596).

**12. Ordre du jour** (p. 1596).

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENCE DE M. JEAN CHAMANT

### vice-président

La séance est ouverte à neuf heures cinquante.

**M. le président.** La séance est ouverte.

1

## PROCÈS-VERBAL

**M. le président.** Le compte rendu analytique de la précédente séance a été distribué.

Il n'y a pas d'observation ?...

Le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

2

## FONDACTIONS D'ENTREPRISE ET DÉVELOPPEMENT DU MÉCÉNAT

### Adoption d'un projet de loi en deuxième lecture

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion en deuxième lecture du projet de loi (n° 327, 1989-1990), modifié par l'Assemblée nationale, créant les fondations d'entreprise et modifiant les dispositions de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat, relatives aux fondations. [Rapport n° 345 (1989-1990).]

Dans la discussion générale, la parole est à M. le ministre.

**M. Jack Lang, ministre de la culture, de la communication, des grands travaux et du Bicentenaire.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, les travaux menés pour faire naître cette nouvelle institution qu'est la fondation d'entreprise avancent d'un bon pas et nous pouvons d'ores et déjà nous réjouir de l'émergence d'un assentiment assez général entre le Gouvernement, votre assemblée, qui a bien voulu examiner ce texte en première lecture, et l'Assemblée nationale pour mettre en place une catégorie juridique nouvelle : la fondation d'entreprise.

Nous avons dû, les uns et les autres, faire un effort d'imagination pour concevoir le rôle de ces nouveaux mécènes et pour dessiner de manière plus claire les frontières qui peuvent séparer la fondation d'utilité publique de la fondation d'entreprise.

Peut-être avais-je été moi-même trop elliptique sur un certain nombre de points et pas assez descriptif dans la présentation du projet de loi ? Aussi ai-je été appelé, à la faveur de vos interrogations ou de vos amendements, à apporter des précisions. Ce sont les questions de la commission des lois du Sénat qui, touchant juste, ont conduit à cette clarification ; je crois donc que nous abordons maintenant, si j'ose m'exprimer ainsi, les « rives » de l'accord.

La fondation d'entreprise doit mériter l'usage du terme de « fondation ». Ce sera donc, mesdames, messieurs les sénateurs, ainsi que vous l'aviez vous-mêmes souhaité, l'Assemblée nationale partageant le même sentiment, un groupement de biens affectés de façon irrévocable à des causes d'intérêt général, soutenu par un organisme à but non lucratif.

Dès lors, l'Assemblée nationale a pu légitimement préciser le statut fiscal de la fondation d'entreprise en explicitant que les versements qu'une entreprise fait à sa fondation, qu'il

s'agisse de la dotation initiale ou des ressources ultérieures de la fondation, sont déductibles, pour l'établissement de l'impôt sur les sociétés, selon le régime des dons effectués sans contrepartie, c'est-à-dire selon le régime de l'article 238 bis du code général des impôts.

Avec la création de la fondation d'entreprise, l'architecture d'ensemble du dispositif qui, en France, organise, légitime et encourage le mécénat est, sinon complète, du moins largement dessinée. Elle peut être encore perfectionnée et elle le sera certainement. La pratique invitera sans doute le législateur, le moment venu, à infléchir, à parfaire et à ciseler cette architecture.

Nous verrons surtout, concrètement, l'usage qu'en feront les entreprises ; c'est alors que nous apprécierons la valeur pratique de cette législation nouvelle.

Lorsque je mets bout à bout les mesures fiscales adoptées depuis 1982, la loi de 1987, l'évolution de la pratique en matière de création de fondations d'utilité publique et cette catégorie nouvelle qu'est la fondation d'entreprise, j'ai le sentiment que notre dispositif national ne manque pas de cohérence et, je l'espère, d'efficacité. Les débats qui se sont récemment déroulés au sein de l'Admical, l'association pour le développement du mécénat industriel et commercial, ont d'ailleurs montré que le chemin parcouru en dix ans dans ce domaine est important et fructueux. Les premiers recensements d'actions exemplaires, les premières brochures ont vu le jour. J'ai souhaité que cette action d'information puisse s'amplifier pour faciliter l'activité concrète de mécénat des entreprises et des particuliers. De nombreuses modifications ont porté leurs fruits.

Le cadre est donc là. Je répète qu'il est perfectible ; nous continuerons ensemble à nous y employer. C'est désormais aux entreprises d'agir et de tirer parti d'un dispositif qui soutient désormais la concurrence avec d'autres.

Par ailleurs, mesdames, messieurs les sénateurs, vous avez émis le vœu, ainsi que certains députés, que cette nouvelle institution ne soit pas réservée aux seules très grandes entreprises, mais que nous puissions encourager ce mouvement dans les petites et moyennes entreprises. Celles-ci sont d'ailleurs de plus en plus nombreuses à accéder au mécénat. C'est un phénomène, lui aussi, assez nouveau de ces dernières années.

Cela pose le problème de la dotation initiale, qu'il ne faut pas remettre en cause, car elle est indispensable. Certains ont proposé qu'on la supprime, mais c'est impossible : il faut un minimum d'engagement de la part des entreprises.

Mais, pour montrer clairement que la volonté des pouvoirs publics est de favoriser le développement du mécénat d'entreprise, j'ai pris l'engagement que, dans les décrets d'application de ce texte, la dotation pourrait être ramenée à 200 000 francs. Ainsi, le gage patrimonial est maintenu, mais il est enfermé dans des limites raisonnables et accessibles à un grand nombre d'entreprises.

Reste votre idée du conseil national des fondations, qui a été soutenue par les uns et contestée par les autres. Réfléchissons aujourd'hui encore à la solution que nous pourrions imaginer. Pourquoi créer un nouvel organisme alors qu'il existe déjà le conseil supérieur du mécénat, disent certains ? Mais ce conseil a une autre vocation,...

**M. Maurice Schumann, président de la commission des affaires culturelles.** Très différente !

**M. Jack Lang, ministre de la culture, de la communication des grands travaux et du Bicentenaire.** ... qui est effectivement différente.

Le débat est ouvert. Je suis prêt à imaginer avec vous une solution qui pourrait bénéficier, là encore, de l'assentiment des deux assemblées et de l'ensemble de ceux qui participent au développement du mécénat d'entreprise.

Je m'en tiendrai à ces quelques observations, laissant votre rapporteur, qui a travaillé sur ce dossier avec enthousiasme et efficacité, vous présenter les propositions ou contre-propositions de la commission des affaires culturelles.

Par avance, je remercie le Sénat d'apporter cette contribution positive à l'élaboration d'une législation nouvelle qui, j'en suis convaincu, aura d'heureux effets sur le développement des arts mais aussi de la recherche, des actions de solidarité, des actions en faveur du sport et, d'une manière générale, de tout ce qui participe à l'enrichissement de notre vie collective. (*Applaudissements.*)

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Pierre Laffitte, rapporteur de la commission des affaires culturelles.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le Sénat discute aujourd'hui en deuxième lecture, après que le Gouvernement, dans sa sagesse, l'en eut saisi en premier, le projet de loi modifiant la loi de 1987 sur le développement du mécénat et créant une nouvelle entité juridique : la fondation d'entreprise.

Lors de la première lecture, j'avais montré l'importance de ce sujet en rappelant simplement que, aux Etats-Unis, le chiffre d'affaires de l'ensemble des fondations et de l'action caritative dépassait celui de l'agriculture, la plus puissante du monde, représentant plus de 5 p. 100 du produit intérieur brut américain.

Ce projet de loi fait, bien sûr, l'objet de débats, mais il vient à son heure.

Notre assemblée a adopté le principe de la création de fondations d'entreprise tout en apportant au texte initial un certain nombre de modifications.

L'Assemblée nationale a conservé l'architecture essentielle du texte que nous lui avons transmis mais y a, à son tour, apporté quelques modifications de fond.

Tout d'abord, elle a refusé d'admettre que les fondations d'entreprises puissent revêtir un caractère intéressé et, par conséquent, être considérées fiscalement comme des sociétés à but lucratif, précision que nous avions introduite dans un souci de transparence.

Ce n'est pas pour nous un point de doctrine : nous ne voulons pas favoriser *a priori* la création de fondations à but strictement lucratif. Il nous avait simplement paru utile de préciser, dans le souci que je viens d'évoquer et conformément, nous semblait-il, à l'intention initiale du Gouvernement, que les entreprises pourraient utiliser le mécanisme prévu à l'article 39-1-7 du code général des impôts afin d'abonder les ressources de la fondation d'entreprise par des versements assimilés fiscalement à des frais généraux.

Sachant que l'administration fiscale, dans ce cas, requalifierait les fondations d'entreprise en leur donnant un caractère lucratif, nous voulions mettre les faits en conformité avec le droit.

L'Assemblée nationale en a décidé autrement. N'ayant pas du tout l'intention de nous engager, sur ce point, dans une guerre de religion, nous acceptons la position qui est celle à la fois du Gouvernement et de l'Assemblée nationale. Je me bornerai à souligner que, dans ces conditions, les entreprises qui utiliseront la possibilité ouverte par l'article 39-1-7 du C.G.I. risquent de se trouver dans une situation délicate.

En revanche, sur la distinction très nette entre la notion de fondation reconnue d'utilité publique et celle de fondation d'entreprise, point à nos yeux capital, l'Assemblée nationale a rejoint le Sénat.

Dans la mesure où ces deux types de fondations sont bien séparés et où l'on a rendu plus obscur l'éventuel financement des fondations d'entreprise par des ressources autres que celles que l'Assemblée nationale a très justement précisées et qui concernent l'utilisation de l'article 238 *bis* du code général des impôts, nous estimons encore plus utile de prévoir qu'un conseil puisse réunir l'ensemble des parties prenantes, conseil qui aurait essentiellement une fonction d'information et d'établissement de l'état des lieux et au sein duquel une déontologie commune du mécénat se dessinerait progressivement.

Certes, il existe déjà, pour le mécénat d'entreprise, une association - M. le ministre vient d'y faire allusion - l'Admical, qui vient notamment de publier - c'est une première - un ouvrage sur les activités en question.

Cependant, avec ce conseil, la France disposerait, comme les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et la R.F.A., d'une instance de réflexion déontologique, d'étude, d'information et d'incitation, où seraient représentées les fondations reconnues d'utilité publique.

D'ailleurs, parmi ces dernières, devrait figurer l'Institut de France, qui, actuellement, fonctionne exactement comme la Fondation de France.

Ainsi pourront se développer de manière cohérente et démocratique les actions de mécénat réalisées par les fondations d'entreprise, les fondations reconnues d'utilité publique, l'Institut de France ainsi que, d'une façon beaucoup plus générale, l'ensemble des actions émanant des milieux professionnels et visant l'intérêt collectif.

Sur ce point, la commission proposera un amendement tendant à rétablir l'article supprimé par l'Assemblée nationale.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a prévu un plafond en ce qui concerne le montant de la dotation exigée à titre patrimonial. Or, à cet égard, il n'y a pas de plancher légal. M. le ministre vient de nous indiquer son intention d'abaisser le plancher légal afin que les petites et moyennes entreprises puissent, elles aussi, s'engager dans une action de mécénat. Toutefois, il a bien précisé qu'il était indispensable qu'un minimum patrimonial soit exigé de façon que cet engagement soit irrévocable.

La commission a souhaité que ce minimum soit inscrit dans la loi et a déposé un amendement en ce sens.

Nous avons constaté, avec regret, que l'Assemblée nationale n'avait pas voulu suivre le Sénat dans son idée d'apporter, au profit des fondations reconnues d'utilité publique, une certaine modification à notre système de réserve héréditaire légale, en cas de succession. La question a, au moins, été posée. Le Gouvernement avait fait valoir, en première lecture, que ce n'était pas au détour d'une loi sur les fondations que l'on pouvait modifier le code civil. Sans doute.

Nous avons seulement souhaité saisir une opportunité pour indiquer que, si l'on veut véritablement voir, en France, les fondations reconnues d'utilité publique et le mécénat des individus gagner en puissance pour supporter la comparaison avec leurs équivalents dans les pays anglo-saxons, la liberté de tester devait être quelque peu élargie.

Cela dit, nous n'avons pas, là encore, l'intention de nous lancer dans une guerre de religion et nous n'avons pas déposé d'amendement tendant à rétablir le texte adopté par le Sénat en première lecture.

Outre les amendements relatifs, l'un à la création d'un conseil national des fondations, l'autre à l'introduction d'un plancher légal pour la dotation patrimoniale initiale, la commission a déposé un amendement rédactionnel.

Pour le reste, la commission proposera au Sénat d'adopter sans modification l'ensemble des articles restant en discussion. (*Applaudissements sur les travées du R.D.E., de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

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

La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion des articles.

Je rappelle qu'aux termes de l'article 42, alinéa 10, du règlement, à partir de la deuxième lecture au Sénat des projets de loi, la discussion des articles est limitée à ceux pour lesquels les deux chambres du Parlement n'ont pas encore adopté un texte identique.

## Article 2 *ter*

**M. le président.** L'article 2 *ter* a été supprimé par l'Assemblée nationale.

Je ne suis saisi d'aucun amendement tendant à le rétablir.

## Article 3

**M. le président.** « Art. 3. - L'article 19 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 précitée est remplacé par les articles 19 à 19-14 ainsi rédigés :

« Art. 19. - Les sociétés civiles ou commerciales, les établissements publics à caractère industriel et commercial, les coopératives ou les mutuelles peuvent créer, en vue de la réalisation d'une œuvre d'intérêt général, une personne morale, à but non lucratif, dénommée fondation d'entreprise. Lors de

la constitution de la fondation d'entreprise, le ou les fondateurs apportent la dotation initiale mentionnée à l'article 19-6 et s'engagent à effectuer les versements mentionnés à l'article 19-7 de la présente loi.

« Art. 19-1. - La fondation d'entreprise jouit de la capacité juridique à compter de la publication au *Journal officiel* de l'autorisation administrative qui lui confère ce statut.

« La fondation d'entreprise fait connaître à l'autorité administrative toute modification apportée à ses statuts ; ces modifications sont autorisées dans les mêmes formes que les statuts initiaux. Lorsque la modification des statuts a pour objet la majoration du programme d'action pluriannuel, la dotation doit être complétée conformément à l'article 19-6.

« Art. 19-2. - La fondation d'entreprise est créée pour une durée déterminée qui ne peut être inférieure à cinq ans. Aucun fondateur ne peut s'en retirer s'il n'a pas payé intégralement les sommes qu'il s'est engagé à verser. A l'expiration de cette période, les fondateurs ou certains d'entre eux seulement peuvent décider la prorogation de la fondation pour une durée au moins égale à cinq ans. Lors de la prorogation, les fondateurs s'engagent sur un nouveau programme d'action pluriannuel au sens de l'article 19-7 ci-dessous et complètent, si besoin est, la dotation initiale définie à l'article 19-6. la prorogation est autorisée dans les formes prévues pour l'autorisation initiale.

« Art. 19-3 à 19-5. - *Non modifiés.*

« Art. 19-6. - Un décret fixe, en fonction du montant du programme pluriannuel, le montant auquel la dotation initiale ne peut être inférieure ; la dotation minimale ainsi fixée par voie réglementaire ne peut excéder le cinquième du programme pluriannuel correspondant.

« Art. 19-7. - *Non modifié.*

« Art. 19-8. - Les ressources de la fondation d'entreprise comprennent :

« 1° les versements des fondateurs à l'exception de la dotation initiale ;

« 2° les subventions de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics ;

« 3° le produit des rétributions pour services rendus ;

« 4° les revenus de la dotation initiale et des ressources mentionnées aux 1°, 2° et 3° ci-dessus.

« Sous peine de retrait de l'autorisation administrative prévue à l'article 19-1, la fondation d'entreprise ne peut faire appel à la générosité publique ; elle ne peut recevoir de dons ni de legs.

« Art. 19-9. - *Non modifié.*

« Art. 19-10. - *Supprimé.*

« Art. 19-11. - *Non modifié.*

« Art. 19-12. - Lorsque la fondation est dissoute, soit par l'arrivée du terme, soit à l'amiable par le retrait de l'ensemble des fondateurs, sous réserve qu'ils aient intégralement payé les sommes qu'ils se sont engagés à verser, un liquidateur est nommé par le conseil d'administration. Si le Conseil n'a pu procéder à cette nomination ou si la dissolution résulte du retrait de l'autorisation, le liquidateur est désigné par l'autorité judiciaire.

« La nomination du liquidateur est publiée au *Journal officiel*.

« Art. 19-13. - En cas de dissolution d'une fondation d'entreprise, les ressources non employées et la dotation sont attribuées par le liquidateur à un ou plusieurs établissements publics ou reconnus d'utilité publique dont l'activité est analogue à celle de la fondation d'entreprise dissoute.

« Art. 19-14. - *Non modifié.* »

Je suis tout d'abord saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 4, présenté par M. Virapoullé et les membres du groupe de l'union centriste, vise à insérer après le premier alinéa du texte proposé par l'article 3 pour l'article 19-1 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987, un alinéa nouveau ainsi rédigé :

« Cette autorisation est réputée acquise à l'expiration d'un délai de quatre mois à compter du dépôt de la demande. Elle fait alors l'objet de la publication prévue à l'alinéa ci-dessus. »

Le second, n° 1, présenté par M. Laffitte, au nom de la commission, tend à rédiger ainsi le début de la première phrase du second alinéa du texte proposé par l'article 3 pour l'article 19-1 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 : « Elle fait connaître... ».

La parole est à M. Millaud, pour défendre l'amendement n° 4.

**M. Daniel Millaud.** Cet amendement a pour objet de revenir au texte qui avait été adopté par le Sénat en première lecture et que l'Assemblée nationale a supprimé.

Il nous paraît cohérent de rétablir le principe de l'autorisation tacite plutôt que d'enfermer ce texte législatif dans un carcan réglementaire, beaucoup trop dissuasif.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Pierre Laffitte, rapporteur.** La commission n'a pas examiné cet amendement. Néanmoins, elle n'a pas jugé bon de réintroduire dans le projet de loi, à l'occasion de la deuxième lecture, les dispositions qu'elle avait elle-même invité le Sénat à insérer dans le projet de loi en première lecture.

Le Gouvernement avait alors confirmé sa volonté de définir une procédure d'autorisation tacite de la fondation d'entreprise. Il me semblait que celle-ci revenait, en vertu de la répartition constitutionnelle des compétences entre la loi et le règlement, à la seule compétence du législateur. C'est pour cela que j'avais invité le Sénat à inscrire cette procédure dans la loi en soulignant cependant le paradoxe qui voudrait que cette autorisation tacite soit publiée, puisque sa publication conditionne l'accès de la fondation d'entreprise à la personnalité morale.

L'Assemblée nationale a préféré supprimer cette disposition en remarquant que l'obligation de publicité qui s'attachait à un acte non formalisé risquait d'être, dans la pratique, la source de nombreux conflits.

Je crois personnellement que cette attitude est sage. C'est pour cela que je n'ai pas invité la commission à rétablir cet alinéa.

Toutefois l'objection soulevée par l'Assemblée nationale s'appliquerait également au cas d'une autorisation tacite prévue par un texte réglementaire. C'est pour cela que j'aimerais que M. le ministre nous confirme qu'il entend bien renoncer lui-même à cette procédure de l'autorisation tacite. La discussion de cet amendement est pour moi l'occasion de l'interroger sur ce point.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Jack Lang, ministre de la culture, de la communication, des grands travaux et du Bicentenaire.** Initialement, le Gouvernement avait souhaité que les préfets soient tenus d'autoriser les fondations dans un court délai et qu'à l'expiration de ce délai la fondation d'entreprise soit tacitement autorisée. Mais il fallait aussi que les tiers soient informés de la naissance de la fondation d'entreprise et donc que l'autorisation soit publiée au *Journal officiel*.

Les procédures d'autorisation tacite doivent être prévues par la loi. Le projet initial ne le faisait pas. Le Sénat a introduit cette précision. L'Assemblée nationale a estimé curieux qu'une autorisation tacite, qui est une décision par défaut, fasse l'objet dans le même temps, et c'est là que se pose un petit problème, d'une décision positive aux conséquences matérielles précises : la publication au *Journal officiel* à l'initiative du préfet qui vient d'autoriser la fondation d'entreprise par son seul silence. Préférant la sécurité de la publication à la souplesse de l'autorisation tacite, elle a supprimé cette dernière.

Il n'y a pourtant pas, il faut le dire, d'incompatibilité de droit ou de principe entre ces deux options. Cette dualité de procédure est prévue pour les permis de construire, par exemple. Bien que publiés à la mairie et sur les chantiers, ils peuvent n'être approuvés que tacitement.

Si le Sénat souhaite maintenir l'autorisation tacite, je m'en remettrai à sa sagesse quelque curieux cependant que puisse apparaître le travail des fonctionnaires qui tiendront le calendrier et la comptabilité de leur silence pour en témoigner au *Journal officiel*.

Monsieur Millaud, si l'on admet la théorie de l'acte tacite, elle s'« auto-suffit », si j'ose dire. Après tout, il s'agit d'une question purement formelle et non de fond. En effet, si l'on admet la théorie de l'acte tacite, celui-ci, à mon sens, existe par lui-même. Lorsque dans les procédures administratives

ou contentieuses on admet qu'au-delà d'un certain délai l'acte est réputé avoir été accompli faute d'expression formelle de l'autorité administrative il n'est nul besoin, évidemment, de publication au *Journal officiel*.

Par conséquent, il se pose sur ce point un problème de méthode. Au Sénat de choisir, mais il me semble que les propos tenus par M. le rapporteur à l'instant sont logiques eu égard à nos traditions en matière d'acte tacite.

**M. Pierre Laffitte, rapporteur.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Pierre Laffitte, rapporteur.** M. le ministre n'a pas tout à fait répondu à la question que je lui avais posée. En effet, il dit que l'acte tacite existe par lui-même, certes, mais la question qui se pose est de savoir dans quelle mesure cet acte tacite sera porté à la connaissance des tiers. Il s'agit tout de même de la création de personnalités morales. Nous sommes, me semble-t-il, dans une situation un peu paradoxale qui nous embarrasse. Pour ma part, je m'en remettrai à la sagesse du Sénat.

**M. Jack Lang, ministre de la culture, de la communication, des grands travaux et du Bicentenaire.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. Jack Lang, ministre de la culture, de la communication, des grands travaux et du Bicentenaire.** Monsieur le rapporteur, si la loi ne prévoit pas la possibilité d'acceptation par silence, le décret ne pourra pas l'instituer.

La seule question que je me pose porte sur la nécessité de prévoir ensuite une publication au *Journal officiel* d'une décision adoptée par silence.

A titre personnel, je considère qu'il y a antinomie : on ne peut pas à la fois admettre la théorie de l'assentiment par silence et obliger l'administration à publier l'acte autorisé par silence.

**M. Pierre Laffitte, rapporteur.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Pierre Laffitte, rapporteur.** Dans ces conditions, je demande à M. Millaud de bien vouloir retirer son amendement.

**M. le président.** Monsieur Millaud, l'amendement est-il maintenu ?

**M. Daniel Millaud.** Je ne retirerai pas cet amendement, monsieur le rapporteur, d'abord parce que je n'ai pas reçu d'instruction pour le retirer, ensuite parce que je suis loin d'être convaincu par les explications qui viennent d'être données par le Gouvernement. Je ne vois pas pourquoi, après la période d'attente, les intéressés ne feraient pas constater son achèvement et ne demanderaient pas alors au Gouvernement de publier l'autorisation dans les délais les plus brefs.

Il me semble que notre assemblée a été sage en première lecture ; je lui demande d'être sage en deuxième lecture.

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 4, pour lequel la commission et le Gouvernement s'en remettent à la sagesse du Sénat.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** En conséquence, l'amendement n° 1 devient sans objet.

Par amendement n° 2, M. Laffitte, au nom de la commission, propose de rédiger comme suit le texte présenté pour l'article 19-6 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 précitée :

« Art. 19-6. - La dotation initiale, dont le montant est déterminé dans des conditions fixées par voie réglementaire, est comprise entre le cinquième du montant minimal du programme d'action pluriannuel visé à l'article 19-7 et le cinquième du montant du programme d'action pluriannuel de la fondation d'entreprise. »

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Pierre Laffitte, rapporteur.** Il s'agit, par cet amendement, de réintroduire dans la loi le principe d'un plancher pour la dotation initiale.

Il s'agit en fait de l'institution légale d'un droit de péage à l'utilisation du terme de « fondation » ; la dotation initiale différencie d'une certaine façon la fondation, société de biens, de l'association, groupement de personnes. Il nous

paraît tout à fait logique, conformément au vœu exprimé dans cette assemblée, à l'Assemblée nationale et par le Gouvernement, que cette dotation initiale ne soit pas trop élevée. Il est clair que le Gouvernement a l'intention de retenir un montant de l'ordre de 200 000 francs. Cela ne peut constituer à mon sens, en aucune manière, une atteinte à la constitution de fondations par les petites entreprises.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Jack Lang, ministre de la culture, de la communication, des grands travaux et du Bicentenaire.** Le Gouvernement n'a pas l'intention de fixer pour les petites fondations une dotation initiale inférieure au cinquième des programmes d'action. C'est pour les fondations importantes que cette souplesse est utile. Le Gouvernement est donc tout à fait d'accord sur le principe de cet amendement de prudence proposé par le rapporteur.

**M. le président.** Je vais mettre aux voix l'amendement n° 2.

**M. Daniel Millaud.** Je demande la parole pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Millaud.

**M. Daniel Millaud.** Je souhaiterais simplement poser une question au Gouvernement. La rédaction de cet amendement ne laisse-t-elle pas entrevoir l'idée d'un plafonnement de la dotation initiale fixée par voie réglementaire ?

Monsieur le ministre, vous avez bien voulu apporter des précisions chiffrées concernant le plancher de la dotation. Fixée initialement à 400 000 francs, elle a été ramenée à 200 000 francs. Mais aucune indication relative au plafond n'a été évoquée. Pourriez-vous éclairer le Sénat sur ce point afin que les travaux préparatoires de la loi puissent servir de référence lors du futur calcul du barème ?

**M. Jack Lang, ministre de la culture, de la communication, des grands travaux et du Bicentenaire.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole à M. le ministre.

**M. Jack Lang, ministre de la culture, de la communication, des grands travaux et du Bicentenaire.** Il n'est pas question d'introduire l'idée de plafond. Plus les fondations d'entreprise seront ambitieuses, plus nous nous en réjurons les uns et les autres. C'est plutôt le plancher qui nous préoccupe. Faut-il améliorer la rédaction et sous-amender le texte pour le préciser davantage ? Là encore, je m'en remets à la sagesse de votre rapporteur.

**M. Pierre Laffitte, rapporteur.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Pierre Laffitte, rapporteur.** Je crois m'être clairement exprimé. Nous voulons rétablir le plancher et nous souhaitons conserver la notion de plafond telle qu'elle est définie par l'Assemblée nationale.

**M. Jack Lang, ministre de la culture, de la communication, des grands travaux et du Bicentenaire.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. Jack Lang, ministre de la culture, de la communication, des grands travaux et du Bicentenaire.** Même si les travaux du Sénat suffisent à éclairer le texte, par un sous-amendement, ou pourrait, après les mots : « la dotation initiale », introduire le mot « minimale ». Ainsi, il n'y aurait plus aucun risque de malentendu.

**M. le président.** Je suis donc saisi d'un sous-amendement n° 7, présenté par le Gouvernement, et visant, dans le texte proposé par l'amendement n° 2 pour l'article 19-6 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987, après les mots : « la dotation initiale », à ajouter le mot : « minimale ».

Quel est l'avis de la commission sur ce sous-amendement ?

**M. Pierre Laffitte, rapporteur.** Favorable.

**M. le président.** Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix le sous-amendement n° 7, accepté par la commission.

*(Le sous-amendement est adopté.)*

**M. le président.** Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix, ainsi modifié, l'amendement n° 2, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

**M. le président.** Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 3, modifié.

(L'article 3 est adopté.)

### Article 3 bis

**M. le président.** « Art. 3 bis. - La première phrase du premier alinéa du 1 de l'article 238 bis du code général des impôts est complétée par les mots : " notamment quand ces versements sont faits au bénéfice d'une fondation d'entreprise, même si cette dernière porte le nom de l'entreprise fondatrice ". »

Par amendement n° 6, le Gouvernement propose de supprimer, à la fin de cet article, les mots : « même si cette dernière porte le nom de l'entreprise fondatrice ».

La parole est à M. le ministre.

**M. Jack Lang, ministre de la culture, de la communication, des grands travaux et du Bicentenaire.** L'article 3 bis, adopté par l'Assemblée nationale, modifie l'article 238 bis du code général des impôts. Il vise à clarifier le régime fiscal des versements à une fondation d'entreprise au regard de l'impôt sur les sociétés.

Le premier alinéa de l'article 238 bis autorise les entreprises à déduire du montant de leurs bénéfices imposables les dons qu'elles font à des œuvres d'intérêt général. Ces dons, est-il précisé, peuvent prendre la modalité particulière du versement à la fondation d'entreprise que l'entreprise crée ou a créée, de la dotation initiale ou des ressources ultérieures.

Les versements à une fondation d'entreprise ne sont pas des charges normales d'exploitation mais des dons sans contrepartie admis dans la limite de 2 p. 1 000 du chiffre d'affaires.

L'article 3 bis précise que la déduction est admise quelle que soit la raison sociale de la fondation d'entreprise.

Mais vous savez que mon collègue chargé du budget estime cette dernière précision inutile. En effet, le texte dont nous débattons donne aux fondations d'entreprise des obligations et des droits identiques, quelle que soit leur dénomination, aucune dénomination ne constituant en soi un obstacle à l'exercice d'une activité désintéressée.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Pierre Laffitte, rapporteur.** La commission n'a pas examiné cet amendement.

Toutefois, à titre personnel, et bien que ce ne soit pas le Sénat qui ait introduit ce membre de phrase dont le Gouvernement demande la suppression, je suis inquiet de la tendance que cet amendement manifeste.

En effet, si les fondations d'entreprise portant le nom de l'entreprise sont requalifiées fiscalement et se trouvent, de ce fait, privées du bénéfice de l'article 238 bis du code général des impôts, qui, d'après une instruction de la direction générale des impôts, doit s'interpréter comme concernant de véritables dons ne comportant aucune contrepartie, directe ou indirecte, pour le donateur, on peut se demander si l'effet publicitaire évident que peut donner le titre ne sera pas, un jour ou l'autre, prétexte à la confiscation de cette incitation fiscale.

Ainsi, les créateurs d'une fondation d'entreprise n'auront plus le droit au bénéfice ni de l'article 39-1-7, puisque nous en avons écarté implicitement la possibilité, ni de l'article 238 bis du code général des impôts. Dès lors, le texte de loi que nous examinons sera totalement vidé de son contenu pour les fondations d'entreprise portant le nom de l'entreprise.

Certes, je sais bien que l'on peut argumenter sur le fait que, s'agissant de fondations d'entreprise, on n'a pas distingué entre celles qui ont le nom de l'entreprise et celles qui portent un autre nom.

Il n'empêche que je m'inquiète et, ne serait-ce que pour que la direction du budget soit clairement consciente de la volonté de la Haute Assemblée de favoriser le développement des fondations d'entreprise, y compris lorsqu'elles en portent le nom, je demande personnellement au Sénat de s'opposer à cet amendement.

**M. Maurice Schumann, président de la commission.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. le président de la commission.

**M. Maurice Schumann, président de la commission.** Monsieur le ministre, vous ne serez pas surpris que je manifeste quelque émotion et même quelque étonnement.

D'abord, il n'est pas de bonne méthode qu'un amendement soit déposé en dernière heure. Le rapporteur vous a dit que la commission - et pour cause - n'avait pas pu en délibérer. Cela serait vrai même si l'importance de cet amendement était relative, même s'il s'agissait d'un amendement accessoire.

Mais je vous pose franchement la question : n'avez-vous pas le sentiment que cet amendement, visiblement inspiré, il faut bien le dire, par le ministère du budget, risque d'avoir pour résultat de supprimer tout l'effet incitatif que vous avez essayé de créer en déposant ce projet de loi ?

C'est dans la mesure même où nous avons soutenu votre dessein initial, où nous avons secondé votre intention, que je vous demande si, en vérité, le Gouvernement ne peut pas reconsidérer son attitude sur un amendement de dernière heure et d'une pareille importance ?

**M. Jack Lang, ministre de la culture, de la communication, des grands travaux et du Bicentenaire.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. Jack Lang, ministre de la culture, de la communication, des grands travaux et du Bicentenaire.** Tout a été dit, et chacun comprend que la sagesse, en cette matière, comme dans d'autres, doit l'emporter. (Sourires.)

**M. Maurice Schumann, président de la commission.** Chacun comprend, en effet !

**M. le président.** Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 6, repoussé par la commission.

(L'amendement n'est pas adopté.)

**M. le président.** Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 3 bis.

(L'article 3 bis est adopté.)

### Article 4

**M. le président.** « Art. 4. - L'article 20 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 précitée est ainsi rédigé :

« Art. 20. - Seules les fondations reconnues d'utilité publique peuvent faire usage, dans leur intitulé, leurs statuts, contrats, documents ou publicité, de l'appellation de fondation. Toutefois, peut également être dénommée fondation l'affectation irrévocable, en vue de la réalisation d'une œuvre d'intérêt général et à but non lucratif, de biens, droits ou ressources à une fondation reconnue d'utilité publique dont les statuts ont été approuvés à ce titre, dès lors que ces biens, droits ou ressources sont gérés directement par la fondation affectataire, et sans que soit créée à cette fin une personne morale distincte.

« Seules les fondations d'entreprise répondant aux conditions prévues aux articles 19-1 à 19-11 de la présente loi peuvent faire usage, dans leur intitulé, leurs statuts, contrats, documents ou publicité, de l'appellation de fondation d'entreprise. Elle peut être accompagnée du ou des noms des fondateurs.

« Les groupements constitués avant la publication de la présente loi, qui utilisent dans leur dénomination les termes de fondation ou de fondation d'entreprise, doivent se conformer à ses dispositions avant le 31 décembre 1991.

« Les présidents, administrateurs ou directeurs des groupements qui enfreindront les dispositions du présent article seront punis d'une amende de 5 000 F à 15 000 F et, en cas de récidive, d'une amende de 10 000 F à 30 000 F. » - (Adopté.)

### Article 5

**M. le président.** L'article 5 a été supprimé par l'Assemblée nationale, mais je suis saisi de deux amendements pouvant faire l'objet d'une discussion commune, qui tendent à le rétablir.



Le premier, n° 3 rectifié, présenté par M. Laffitte, au nom de la commission, tend à rétablir cet article dans la rédaction suivante :

« Après l'article 20 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 précitée, il est inséré un article 20-1 ainsi rédigé :

« *Art. 20-1.* - Il est créé, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, un conseil national des fondations, comprenant notamment des représentants des fondations reconnues d'utilité publique, de l'Institut de France et des fondations d'entreprise, et présidé par un conseiller d'Etat élu par l'assemblée générale du Conseil d'Etat.

« Le conseil national des fondations établit et publie chaque année un rapport sur l'activité des fondations reconnues d'utilité publique et des fondations d'entreprise, et sur leur contribution au développement du mécénat. A cette fin, les fondations reconnues d'utilité publique et les fondations d'entreprise lui adressent un compte rendu annuel de leur activité.

« Il peut proposer, tant aux autorités administratives compétentes qu'aux organes dirigeants des fondations reconnues d'utilité publique et des fondations d'entreprise, toute mesure de nature à développer les activités de mécénat ou à améliorer leur efficacité.

« Il peut jouer un rôle d'information et de conseil auprès de toute personne physique ou morale souhaitant exercer des activités de mécénat ou participer à la réalisation d'une œuvre d'intérêt général. »

Le second, n° 5, présenté par le Gouvernement, vise à rétablir l'article 5 dans la rédaction suivante :

« Il est inséré dans la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 un article 20-1 ainsi rédigé :

« *Art. 20-1.* - Il est créé un conseil national des fondations ayant pour mission :

« - de rassembler et de diffuser des informations relatives aux fondations,

« - d'établir un rapport annuel à ce sujet,

« - de proposer aux pouvoirs publics des actions tendant au développement du mécénat des fondations.

« La composition et les modalités de fonctionnement de ce conseil sont fixées par décret en Conseil d'Etat. »

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 3 rectifié.

**M. Pierre Laffitte, rapporteur.** Le texte que nous avons voté en première lecture ayant été supprimé par l'Assemblée nationale, nous proposons - comme nous vous l'avions dit tout à l'heure - de le rétablir, en ajoutant simplement les mots : « de l'Institut de France » après les mots « utilité publique » dans le premier alinéa du texte proposé pour l'article 20-1.

**M. le président.** La parole est à M. le ministre, pour donner l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 3 rectifié et pour présenter l'amendement n° 5.

**M. Jack Lang, ministre de la culture, de la communication, des grands travaux et du Bicentenaire.** Je me suis exprimé sur ce sujet tant devant votre assemblée que devant l'Assemblée nationale.

L'idée de votre rapporteur me paraît bonne. Sur le principe, je ne peux donc que renouveler mon accord.

De même, je rejoins votre commission sur les éventuelles missions d'un tel conseil : réunir et diffuser des informations pour susciter ainsi la création de fondations plus nombreuses ; contribuer à l'élaboration de principes d'action communs aux fondations et assurant le caractère désintéressé de leur activité.

Vous souhaitez poser le principe de la création de ce conseil dans la loi et, contrairement à ce qui a été exprimé à l'Assemblée nationale, le Gouvernement peut vous suivre sur ce point. Néanmoins, il me paraît bon - je vous renvoie, à cet égard, aux exigences de bonne méthode évoquées à l'instant par M. le président Maurice Schumann - de laisser au pouvoir réglementaire le soin de fixer la composition du conseil et les modalités de son fonctionnement. S'agissant d'une instance de conseil placée auprès du Gouvernement, cela me semble conforme à la tradition juridique.

De plus, la méthode est beaucoup plus souple puisque nous pourrions plus aisément en améliorer la composition et le fonctionnement à mesure que l'expérience sera nourrie d'initiatives nombreuses. Un décret en Conseil d'Etat pourrait alors mettre les choses au point.

Naturellement, je le ferai en liaison avec vous ; il n'est pas question d'imposer une vision unilatérale des choses. Ce texte ne sera pas rédigé sans que les principaux intéressés - je m'adresse à vous, monsieur le rapporteur - ne soient consultés.

Telle est la raison d'être de l'amendement n° 5, qui se justifie par son texte même.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 5.

**M. Pierre Laffitte, rapporteur.** Monsieur le ministre, j'aimerais connaître vos intentions en ce qui concerne la composition du conseil des fondations, notamment à l'égard de l'Institut de France, dont un représentant devrait, à mon sens, faire partie.

**M. Jack Lang, ministre de la culture, de la communication, des grands travaux et du Bicentenaire.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. le ministre.

**M. Jack Lang, ministre de la culture, de la communication, des grands travaux et du Bicentenaire.** Dans un texte comme celui-ci, on ne peut évidemment pas mentionner tel ou tel organisme.

Je n'aime pas prendre des engagements que je ne tiendrai pas ; je n'ai d'ailleurs jamais pris ici des engagements que je n'ai pas tenus. Ce que je souhaite, c'est qu'une personnalité importante, désignée par l'autorité réglementaire, appartenant à l'Institut, puisse faire partie de ce conseil.

Mais, pour des raisons que je vous demande de ne pas me demander d'exposer aujourd'hui, je ne souhaite pas qu'on renvoie la désignation à telle ou telle institution. D'ailleurs, l'Institut est une fondation, et d'importance.

Il est arrivé, dans le passé - ne m'obligez pas à être plus précis - qu'ayant confié, par exemple, à la haute maison dont vous faites partie, monsieur le président de la commission, l'Académie française, le soin de choisir un représentant au sein de telle instance, le choix ne se soit pas toujours porté sur la personnalité intellectuelle et morale qui pouvait le mieux servir cette institution.

Ce que je peux dire - M. le président Schumann devrait y être sensible - c'est que je m'efforcerai de trouver une solution pour qu'une personnalité appartenant à l'Institut fasse partie de ce conseil.

Evidemment, s'il s'agissait, à l'instant même, de choisir la personne, celui qui est à quelques pas de moi me paraît remplir toutes les conditions que j'évoquais à l'instant.

**M. le président.** Monsieur le rapporteur, maintenez-vous l'amendement de la commission ?

**M. Pierre Laffitte, rapporteur.** Nous avons sans doute intérêt à ne pas fixer, dans la loi, la composition précise de ce conseil national, qui relève tout naturellement du pouvoir réglementaire.

Le principe de ce conseil étant acquis dans l'amendement présenté par le Gouvernement, nous retirons l'amendement de la commission.

**M. le président.** L'amendement n° 3 rectifié est retiré.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 5, accepté par la commission.

(*L'amendement est adopté.*)

**M. le président.** L'article 5 est donc rétabli dans le projet de loi, ainsi rédigé.

Les autres dispositions du projet de loi ne font pas l'objet de la deuxième lecture.

#### Vote sur l'ensemble

**M. le président.** Je vais mettre aux voix l'ensemble du projet de loi.

**M. Paul Souffrin.** Je demande la parole pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Souffrin.

**M. Paul Souffrin.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le groupe communiste et apparenté a déjà exprimé ses réserves et ses inquiétudes sur ce projet de loi. Il votera donc contre ce texte.

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole ?... Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi.

(Le projet de loi est adopté.)

3

## INDÉPENDANCE DES MEMBRES DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS ET DES COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL

### Adoption d'un projet de loi en deuxième lecture

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion en deuxième lecture du projet de loi (n° 343, 1989-1990), adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, modifiant le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (partie législative) et complétant la loi n° 86-14 du 6 janvier 1986 fixant les règles garantissant l'indépendance des membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. [Rapport n° 363 (1989-1990).]

Dans la discussion générale, la parole est à M. le garde des sceaux.

**M. Pierre Arpaillange, garde des sceaux, ministre de la justice.** Monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les sénateurs, la discussion sur le projet de loi dont vous êtes saisis aujourd'hui en deuxième lecture porte, d'une part, sur l'article 3 du texte initial, d'autre part, sur deux articles de validation adoptés, en deuxième lecture, par l'Assemblée nationale.

S'agissant de l'article 3, la divergence entre les deux assemblées, apparue en première lecture, portait sur le point de savoir si, en matière de rejet des demandes de sursis à exécution présentées en première instance, le président du tribunal ou de la formation de jugement du tribunal peut ou non statuer seul, par ordonnance.

Soucieuse de rapprocher les points de vue, l'Assemblée nationale a adopté ce que j'appellerai un amendement de conciliation : tout en réintroduisant la faculté pour le tribunal de statuer à juge unique en cette matière, elle a prévu que le magistrat compétent devrait statuer « au terme d'une procédure contradictoire » et qu'il pourrait, en tout état de cause, renvoyer l'affaire devant la formation collégiale de la juridiction.

Ce faisant, l'Assemblée nationale a, je le crois, entendu tenir compte des réticences qui avaient conduit le Sénat à limiter au seul juge d'appel la faculté de rejeter par ordonnance les conclusions à fin de sursis.

L'introduction d'une procédure contradictoire, en principe non prévue lorsque le juge administratif statue à juge unique par ordonnance, répond, me semble-t-il, à la préoccupation du Sénat de garantir pleinement les droits des parties dans une instance où est en cause le caractère sérieux de l'un au moins des moyens soulevés par le demandeur.

Dans ces conditions, le Gouvernement vous propose d'adopter l'article 3 dans la rédaction retenue en deuxième lecture par l'Assemblée nationale.

S'agissant, maintenant, des articles de validation, le premier d'entre eux a été introduit sur l'initiative du Gouvernement.

Cette disposition fait suite à l'annulation, par une décision du Conseil d'Etat en date du 22 janvier 1990, des épreuves, au titre de l'année 1988, du brevet d'aptitude technique au grade d'enquêteur de police de première classe.

Cette annulation résulte du caractère illégal d'une disposition d'un décret du 26 décembre 1986 qui avait établi un mode de sélection pour l'avancement au grade d'inspecteur de première classe non prévu par le statut général des fonctionnaires.

La décision du Conseil d'Etat a également pour conséquence de remettre en cause la validité des tableaux d'avancement au grade d'enquêteur de police de première classe pour les années 1987, 1988 et 1989, tableaux qui avaient été établis en tenant compte des listes de candidats déclarés admis aux épreuves du brevet d'aptitude technique organisées en 1988.

En pratique, l'application de la décision du Conseil d'Etat aurait pour effet de remettre en cause la situation statutaire de 471 fonctionnaires enquêteurs de police et, par là même, de perturber gravement le fonctionnement des services de police.

C'est la raison pour laquelle l'article adopté par l'Assemblée nationale a pour effet, d'une part, de valider les résultats de l'examen professionnel annulés par le Conseil d'Etat et, d'autre part, de valider les tableaux d'avancement au grade d'enquêteur de première classe, établis au titre des années 1987, 1988 et 1989, ainsi que les promotions prononcées sur leur fondement.

J'indique enfin au Sénat, sur ce point, que le ministère de l'intérieur prépare actuellement une modification des dispositions du décret du 26 décembre 1986 déclarées illégales par le Conseil d'Etat. La réglementation sera ainsi, pour l'avenir, mise en parfaite conformité avec la loi.

Le second article de validation résulte d'un amendement parlementaire. Il vise à compléter les dispositions de l'article 3 d'une loi du 10 juillet 1989 dont l'objet était de valider les nominations effectuées, au tour extérieur, dans certains corps d'inspection générale en application de plusieurs décrets du 15 février 1985.

Les auteurs de l'amendement adopté par l'Assemblée nationale ont fait valoir qu'il serait injuste que les fonctionnaires nommés en application de ces décrets supportent les conséquences de la rédaction imparfaite de ces textes alors qu'ils ont, depuis leur entrée en fonction, fait la preuve de leur pleine capacité à exercer leurs fonctions.

Compte tenu de ces éléments, le Gouvernement ne s'était pas déclaré défavorable à l'adoption de cette disposition.

Cela dit, j'admets bien volontiers, et mes propos s'appliquent aussi bien à chacun des deux articles de validation qui vous sont soumis, que le recours au législateur pour redresser les erreurs de l'administration n'est pas une pratique très satisfaisante. Mais vous conviendrez, comme moi, qu'il ne serait pas acceptable de vouloir faire supporter ces erreurs à des fonctionnaires auxquels elles ne sont nullement imputables, et qu'il importe d'éviter que le fonctionnement des services concernés ne soit gravement perturbé.

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Daniel Hoeffel, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, une seule disposition du projet de loi relative à la juridiction administrative reste en discussion entre l'Assemblée nationale et le Sénat : celle qui concerne les demandes de sursis.

L'Assemblée nationale, en première lecture, avait estimé que les présidents des cours administratives d'appel et les présidents des tribunaux administratifs pourraient recourir à la procédure accélérée pour rejeter les demandes de sursis.

Le Sénat, en première lecture, avait décidé que seuls les présidents des cours administratives d'appel et de leurs formations de jugement pourraient utiliser une telle procédure à l'exclusion des présidents de tribunaux administratifs.

En deuxième lecture, l'Assemblée nationale a entouré de nouvelles garanties la procédure relative au rejet des demandes de sursis, se rendant ainsi à certains des arguments du Sénat.

La commission des lois estime que ce souci de conciliation et ces garanties sont de nature à rendre acceptable en ce domaine le recours au juge unique, quels que soient, par ailleurs, les inconvénients d'une telle solution.

En outre, l'Assemblée nationale a inséré deux mesures de validation dans le projet de loi. La commission rappelle à ce propos les réserves expresses que lui inspire l'insertion dans un projet de loi de telles dispositions qui sortent de son objet, puisque, en l'occurrence, elles concernent les enquêteurs de police et les inspecteurs généraux d'un certain nombre de ministères. Mais, tout en soulignant que de telles

dispositions doivent garder un caractère exceptionnel, la commission des lois a été sensible au fait que ces deux mesures de validation poursuivent un but d'intérêt général.

D'une manière générale, le projet de loi qui nous est soumis devrait aider à accélérer le cours de la justice administrative. Il n'est cependant, et de loin, pas suffisant pour résoudre le problème sérieux de l'encombrement des juridictions administratives qui vient d'être mis en relief non seulement par la publication du rapport d'activité du Conseil d'Etat, mais aussi par le malaise observé chez les magistrats.

L'explosion du contentieux administratif nécessite plus que jamais un renforcement à bref délai des effectifs des tribunaux administratifs et une amélioration des conditions de travail des magistrats.

Nous avons eu l'occasion d'y insister au cours du débat en première lecture ; il était de notre devoir de le rappeler à l'occasion de la deuxième lecture de ce projet de loi qui apporte des allègements de procédure destinés à accélérer le cours de la justice administrative tout en préservant sa qualité. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, de l'U.R.E.I. et du R.P.R.*)

**M. le président.** La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, que le Sénat se rassure, je serai bref. (*Sourires.*)

Je n'ironiserai pas sur les deux articles nouveaux insérés dans le projet de loi. J'imagine que personne ne saisira le Conseil constitutionnel, qui ne manquerait sans doute pas de remarquer que leur objet est totalement opposé à celui de ce texte.

Il est tout de même curieux - les députés en sont responsables - d'insérer, dans un projet de loi relatif au fonctionnement des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, des dispositions ayant pour objet de valider un concours annulé par le Conseil d'Etat et de modifier une loi parce qu'une instance est en cours devant le même Conseil d'Etat.

Ce paradoxe n'aura échappé à personne ; mais puisque tout le monde en est d'accord, nous le serons aussi.

J'en viens au fond du projet de loi.

Tout le monde a remarqué qu'il y a eu - pour la première fois, me semble-t-il - un mouvement de grève dans les juridictions administratives, voilà quelques jours, le 7 juin.

Quels furent les motifs de cette grève ? Tout d'abord, un manque de personnels. S'agissant par exemple du tribunal administratif de Besançon - j'attire votre attention sur ce point, monsieur le garde des sceaux - est souligné le sous-effectif des personnels de greffe et de secrétariat dont souffre cette juridiction, sous-effectif qui, à lui seul, crée un véritable goulet d'étranglement dans la production de ce tribunal.

En ce qui concerne les magistrats, ceux de l'ensemble des juridictions administratives, et en particulier ceux des tribunaux, ils se plaignent de leur situation comparée à celle d'autres magistrats du même ordre administratif. Ils nous ont écrit que l'une des raisons de la grève est également « un affaiblissement des garanties offertes aux justiciables, notamment la multiplication des cas de juge unique ». Cela nous amène directement au projet de loi qui nous est soumis.

Il est vrai, monsieur le garde des sceaux, que, depuis un certain temps, nous notons une tendance à demander au Parlement de donner de plus en plus de pouvoirs à des juges uniques dans l'ensemble des juridictions.

Nous nous demandons s'il ne vaudrait pas mieux, une fois pour toutes, proposer la généralisation du juge unique, ce qui vous permettrait de récupérer de très nombreux magistrats puisque leurs tâches, c'est vrai, s'accroissent de jour en jour.

Nous pourrions en discuter. C'est contraire à notre tradition. Personnellement, je suis très attaché à la collégialité. Mais nous assistons à un grignotage, qui risque de nous amener au juge unique sans que nous nous en soyons véritablement rendu compte.

Demander que le président des juridictions administratives puisse seul donner acte des désistements, c'est acceptable.

Demander qu'il puisse constater qu'il n'y a pas lieu de statuer sur une requête et rejeter les conclusions entachées d'une irrecevabilité manifeste, non susceptible d'être couverte en cours d'instance, c'est acceptable, bien que cela ne prenne pas beaucoup de temps à la direction collégiale.

Mais - cela a été ajouté *in fine* de l'article L. 9 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives - donner les mêmes pouvoirs en matière de conclusions à fin de sursis, cela nous paraît infiniment plus grave, comme nous avons déjà eu l'occasion de le dire, car il ne s'agit plus là d'une question de forme.

Le problème se pose différemment pour les cours administratives d'appel appelées à statuer sur le sursis à exécution d'une décision rendue par le tribunal administratif. Dans ce cas, il est habituel en matière civile que le premier président de la cour d'appel, en effet, statue seul, évidemment de manière contradictoire.

En revanche, s'agissant du président du tribunal administratif, il statue sur une demande de sursis à exécution, non plus d'une décision de justice, mais d'un acte administratif. C'est souvent très important pour celui qui le demande.

Nous avons proposé en première lecture que les présidents des tribunaux administratifs ne puissent pas statuer seuls en ce qui concerne les conclusions à fin de sursis.

L'Assemblée nationale n'a pas été sourde à notre appel et elle a précisé d'abord que la procédure devait être contradictoire et - ce qui est un minimum et qui devrait, je l'espère, être prévu dans le projet de règlement - qu'en tout état de cause les présidents pourraient renvoyer l'affaire devant la formation collégiale de la juridiction.

C'est un effort louable, mais qui, à la vérité, ne nous paraît pas suffisant. Nous serons en présence d'une inégalité pour les justiciables, puisque certains présidents renverront systématiquement à la collégialité - sans doute beaucoup, si l'on en croit les motifs de la grève qui nous ont été indiqués - et d'autres, au contraire, statueront seuls. Cette formule ne nous paraît pas bonne. C'est pourquoi nous avons déposé deux amendements.

Le premier consiste à supprimer purement et simplement le dernier alinéa de l'article L. 9 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives tel qu'il nous vient de l'Assemblée nationale. Ainsi, à tous les échelons de l'ordre administratif - si ce n'est au Conseil d'Etat, où la formule existe à tort déjà - dans les cours administratives et dans les tribunaux administratifs, la collégialité s'imposerait en ce qui concerne les sursis à exécution.

Notre second amendement, de repli, tend seulement à revenir à la formule de conciliation que nous avons adoptée en première lecture, afin de conserver la collégialité en matière de conclusion à fin de sursis dans les seuls tribunaux administratifs.

Tels sont les amendements dont le Sénat est de nouveau saisi. Mais, si nous sommes - le Sénat le sait - têtus, nous essayons de ne pas être bornés.

Dans la mesure où, plus par lassitude, m'a-t-il semblé, que par conviction, la commission des lois a, à une très nette majorité, souhaité que le texte tel qu'il nous vient de l'Assemblée nationale soit adopté conforme, nous ne nous opposerons pas à ce que soit faite l'expérience, quitte à ce que nous revenions rapidement sur cette réforme si, comme nous le craignons, elle révèle plus d'effets pervers que d'effets bénéfiques.

Aussi, d'une part, nous retirons d'ores et déjà nos deux amendements et, d'autre part, le groupe socialiste votera le texte tel qu'il lui est proposé. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

**(M. Alain Poher remplace M. Jean Chamant au fauteuil de la présidence.)**

#### PRÉSIDENCE DE M. ALAIN POHER

**M. Pierre Arpaillange, garde des sceaux.** Je demande la parole.

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

**M. Pierre Arpaillange, garde des sceaux.** Après le rapport de M. Hoeffel, je voudrais dire à M. Dreyfus-Schmidt combien je lui suis reconnaissant d'avoir accepté de retirer les deux amendements qu'il avait déposés. C'est œuvre utile qu'il a faite.

Je souhaiterais maintenant revenir sur la situation des juridictions administratives qu'il a évoquée.

J'ai déjà eu l'occasion de m'exprimer, lors de la première lecture de ce projet de loi par la Haute Assemblée, sur les difficultés rencontrées par les juridictions administratives, dont j'ai la charge depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1990 seulement. Vous savez que ce rattachement a été accueilli avec une grande satisfaction par toutes les juridictions administratives.

Les difficultés sont réelles. Des mesures sont d'ores et déjà intervenues. Je pense que, d'ici à un ou deux ans, les modifications apportées permettront d'améliorer sensiblement cette situation.

L'effort déjà accompli est important.

D'une part, une centaine d'emplois ont été créés dans les nouvelles cours administratives d'appel sur les exercices budgétaires 1988, 1989 et 1990.

D'autre part, un plan de renforcement des tribunaux administratifs a été mis en œuvre, permettant la création de 72 emplois sur ces trois mêmes exercices.

Globalement, en trois ans, les effectifs de conseillers de tribunal administratif seront passés de 376 à 539, soit une augmentation non négligeable de 43,5 p. 100. Pour les juridictions du premier degré, hors effet de la création des cours, cette augmentation est de 18 p. 100.

Cet effort intervient à un moment où la situation des tribunaux administratifs reste tendue du fait de l'accroissement régulier du nombre des recours.

Pour les trois dernières années, le nombre de requêtes enregistrées a augmenté de 19 p. 100. Le nombre d'affaires jugées a connu, quant à lui, une évolution comparable, si bien que l'écart entre affaires enregistrées et affaires jugées se maintient.

Plusieurs éléments permettent cependant d'espérer une amélioration de cette situation.

En premier lieu, les effets du plan de renforcement des tribunaux administratifs vont se faire sentir de manière significative à partir de 1991. Les nouveaux conseillers, du fait des délais de recrutement et de formation, n'arrivent effectivement en juridiction que près d'un an après la décision de création de leur emploi.

Quant à l'augmentation de 20 p. 100 du nombre d'affaires jugées, elle tient essentiellement aux gains de productivité réalisés. Il s'agit du nombre d'affaires jugées par juge, qui a augmenté de 7 p. 100 pour la seule année 1989. La modernisation des méthodes et des moyens de la juridiction administrative, déjà largement entamée, devrait permettre la poursuite de cette évolution.

Toutefois, l'importance du stock d'affaires restant à juger, comme l'augmentation régulière des requêtes enregistrées, et l'octroi de nouvelles compétences aux juges administratifs - reconduite à la frontière, participation aux travaux de la commission de recours des réfugiés, par exemple - imposent que soit poursuivi l'effort de renforcement des effectifs des tribunaux administratifs entamé depuis trois ans.

C'est ce à quoi le Gouvernement va s'employer, en particulier lors de l'élaboration du projet de budget pour 1991. Si 1991 sera l'année de la justice, pour reprendre l'expression de M. le Premier ministre, elle sera également, cela va de soi, l'année de la justice administrative.

A ce sujet, je souhaiterais que cessent toutes les rumeurs selon lesquelles M. le Premier ministre ne tiendrait pas les engagements qu'il a pris. Cela est vraiment intolérable.

Enfin, je comprends tout à fait l'inquiétude qu'ont voulu exprimer les magistrats de l'ordre administratif par leur mouvement de la semaine dernière. Certaines de leurs revendications me paraissent justifiées et je m'emploierai à les soutenir auprès du ministère de l'économie et des finances.

Cela dit, je déplore que les organisations représentatives de ces magistrats aient cru devoir appeler à la grève si peu de temps après le rattachement des juridictions administratives au ministère de la justice et dans des conditions qui n'ont pas encore permis à ce dernier de faire un effort en leur faveur.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** C'est vrai !

**M. Pierre Arpaillange, garde des sceaux.** Certes, la grève ne leur est pas interdite, contrairement d'ailleurs à ce que prévoit le statut des magistrats de l'ordre judiciaire.

J'estime cependant que la grève n'est pas un moyen adapté, eu égard à la nature même des fonctions de magistrat.

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

La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion des articles.

Je rappelle qu'aux termes de l'article 42, alinéa 10, du règlement, à partir de la deuxième lecture au Sénat des projets de loi, la discussion des articles est limitée à ceux pour lesquels les deux chambres du Parlement n'ont pas encore adopté un texte identique.

### Article 3

**M. le président.** « Art. 3. - L'article L. 9 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel est ainsi rédigé :

« Art. L. 9. - Les présidents de tribunal administratif, les présidents de cour administrative d'appel, le vice-président du tribunal administratif de Paris et les présidents de formation de jugement des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel peuvent, par ordonnance, donner acte des désistements, constater qu'il n'y a pas lieu de statuer sur une requête et rejeter les conclusions entachées d'une irrecevabilité manifeste non susceptible d'être couverte en cours d'instance.

« Ils peuvent, en outre, par ordonnance, prise au terme d'une procédure contradictoire, rejeter les conclusions à fin de sursis. Ils peuvent, en tout état de cause, renvoyer l'affaire devant la formation collégiale de la juridiction. »

Sur cet article, j'étais saisi de deux amendements présentés par M. Dreyfus-Schmidt et les membres du groupe socialiste et apparentés.

Le premier, n° 1, visait à supprimer le dernier alinéa du texte proposé pour l'article L. 9 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

Le second, n° 2, avait pour objet de remplacer le dernier alinéa du texte proposé pour l'article L. 9 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel par un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« Les présidents de cour administrative d'appel et les présidents de formation de jugement des cours administratives d'appel peuvent en outre, par ordonnance, rejeter les conclusions à fin de sursis. »

Mais M. Michel Dreyfus-Schmidt a tout à l'heure informé le Sénat qu'il retirait ces deux amendements.

Les amendements n°s 1 et 2 sont donc retirés.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 3.

(L'article 3 est adopté.)

### Articles 6 et 7

**M. le président.** « Art. 6. - I. - Les enquêteurs de police de deuxième classe figurant sur les listes arrêtées les 16 mars et 5 avril 1988 par la commission nationale de sélection constatant les résultats de l'examen professionnel prévu à l'article 11-1<sup>o</sup>-A du décret n° 86-1355 du 26 décembre 1986 relatif au statut particulier du corps des enquêteurs de la police nationale gardent le bénéfice de leur réussite à cet examen.

« II. - Les enquêteurs de police de deuxième classe inscrits sur les tableaux d'avancement au grade d'enquêteur de police de première classe pour les années 1987, 1988 et 1989, et nommés à ce grade, ont la qualité d'enquêteur de police de première classe à la date d'effet des arrêtés les ayant promus. » - (Adopté.)

« Art. 7. - Après les mots : " inspection générale ", la fin du premier alinéa de l'article 3 de la loi n° 89-466 du 10 juillet 1989 relative au congé parental et à diverses validations et reportant la date d'entrée en vigueur de la réforme des modalités de liquidation et de versement aux instituteurs de l'indemnité communale représentative de logement est ainsi rédigée : " et des décrets : ". » - (Adopté.)

Les autres dispositions du projet de loi ne font pas l'objet de la deuxième lecture.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi.

(Le projet de loi est adopté.)

4

## RÉVISION DES ARTICLES 61, 62 ET 63 DE LA CONSTITUTION

### Suite de la discussion d'un projet de loi constitutionnelle

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la suite de la discussion du projet de loi constitutionnelle (n° 267, 1989-1990), adopté par l'Assemblée nationale, portant révision des articles 61, 62 et 63 de la Constitution et instituant un contrôle de constitutionnalité des lois par voie d'exception. [Rapport n° 351 (1989-1990).]

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. Arthuis.

**M. Jean Arthuis.** « Les institutions, à la différence des satellites, demeurent rarement sur l'orbite où leur créateur avait entendu les placer. Elles échappent à la volonté du constituant ou du législateur qui leur a donné la vie. »

Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, ces deux phrases du professeur Jean Rivero résument parfaitement la métamorphose du Conseil constitutionnel, mutation que le projet de loi dont nous débattons aujourd'hui tend à parachever.

En effet, quelle trajectoire étonnante, quelle évolution profonde que celles du Conseil constitutionnel ! Conçu par les auteurs de la Constitution de 1958 comme « une arme contre la déviation du régime parlementaire »,...

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Très bien !

**M. Jean Arthuis.** ... comme un rempart contre d'éventuels empiètements du Parlement,...

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Très bien !

**M. Jean Arthuis.** ... comme un garde-frontière - j'allais dire comme un « garde-chiourme » ! - des domaines respectifs de la loi et du règlement...

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** C'est vrai !

**M. Jean Arthuis.** ... le Conseil constitutionnel s'est progressivement érigé en continuateur de la tradition républicaine...

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Absolument !

**M. Jean Arthuis.** ... favorable aux droits du Parlement, en garant des libertés individuelles et publiques et en protecteur des droits fondamentaux des individus.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Absolument !

**M. Jean Arthuis.** Comme certains orateurs l'ont rappelé, deux étapes principales ont jalonné cette irrésistible ascension et accession du Conseil constitutionnel au rang de pièce maîtresse de notre Etat de droit.

Il s'agit, en premier lieu, du coup d'éclat et d'audace de la décision du 16 juillet 1971 sur le texte modifiant la loi de 1901 relative au contrat d'association.

Par cette décision, rendue sur saisine de M. Alain Poher, président du Sénat, le Conseil constitutionnel est devenu un véritable juge de la constitutionnalité des lois en « incorporant » au bloc de constitutionnalité que doit respecter le législateur, à savoir le préambule de la Constitution de 1958 et ses multiples implications, d'une part, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et, d'autre part, le préambule de la Constitution de 1946, avec ses renvois aux « principes fondamentaux reconnus par les lois de la République » et aux « principes particulièrement nécessaires à notre temps ».

Il s'agit, en second lieu, de l'élargissement de la saisine du Conseil constitutionnel, au-delà du quatuor institutionnel, à soixante députés ou soixante sénateurs, qui a été opéré par la loi constitutionnelle du 29 octobre 1974.

Cette révision constitutionnelle, due au président Valéry Giscard d'Estaing et contestée par le parti socialiste de l'époque, en termes parfois très vifs, a permis au Conseil constitutionnel d'accomplir, au gré des saisines des minorités politiques successives, une œuvre audacieuse au service des droits de l'homme.

Cette contribution essentielle du Conseil constitutionnel à la consolidation de notre Etat de droit s'est principalement exprimée par un mouvement sans cesse croissant de constitutionnalisation des libertés publiques, notamment sous l'effet conjugué de l'utilisation progressive de la notion de « principe fondamental reconnu par les lois de la République » - liberté d'association, respect des droits de la loi défense, liberté de l'enseignement, par exemple - et du recours limité mais pertinent à certains des principes généraux du droit dégagés par le Conseil d'Etat.

Ce bilan de l'œuvre du Conseil constitutionnel au service de l'Etat de droit est tellement positif que ses détracteurs d'hier sont devenus ses laudateurs.

Ainsi l'opposant François Mitterrand qui, en 1964, dans *le Coup d'Etat permanent*, n'avait pas de mots assez durs pour stigmatiser « cette Cour suprême de musée Grévin », « ce chapeau dérisoire d'une dérisoire démocratie... », « ce Conseil constitutionnel qu'une poignée d'avoine fera rentrer à l'écurie. »

Vingt-quatre ans après, en avril 1988, le candidat au renouvellement de son mandat de Président de la République déclarait, lors d'un entretien accordé à la revue *Pouvoirs* : « Les passions se sont apaisées, en même temps que le Conseil constitutionnel, surtout après l'extension des conditions de sa saisine en 1974, forgeait une jurisprudence moins sensible à l'opportunité. On peut dire qu'il a progressivement trouvé son « rythme de croisière ». Je m'en réjouis. Disposant de grands pouvoirs, il doit à tout prix éviter de s'ériger en gouvernement des juges. »

Quelle évolution ! Aujourd'hui, le Président de la République, sur proposition de M. le Premier ministre, nous demande de réviser la Constitution pour adjoindre au contrôle *a priori* de la loi, avant promulgation, un contrôle *a posteriori*, par le truchement de l'exception d'inconstitutionnalité.

En effet, le projet de loi ouvre à tout justiciable la possibilité de contester, par voie d'exception, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, la constitutionnalité de dispositions de lois dès lors que celles-ci porteraient atteinte à ses droits fondamentaux.

Il appartiendrait alors au Conseil constitutionnel de se prononcer, sur renvoi des juridictions suprêmes de chaque ordre juridictionnel - la Cour de cassation et le Conseil d'Etat - auxquelles les exceptions d'inconstitutionnalité auraient été transmises directement par le juge. Nous reviendrons lors de l'examen du projet de loi organique sur ce mécanisme de double filtrage de la requête.

Enfin, la disposition déclarée contraire à la Constitution ne disparaîtrait pas rétroactivement, elle serait abrogée pour l'avenir et cesserait d'être applicable aux instances en cours, y compris devant le juge de cassation.

Telle est l'économie de la réforme qui nous est proposée. Il s'agit, à l'évidence, non d'une révolution mais d'une simple évolution inscrite dans la logique de l'enrichissement progressif du rôle du Conseil constitutionnel.

Non, il ne s'agit pas d'une révolution, il s'agit plutôt d'une réforme libérale qui nous rapproche de certaines démocraties européennes et devrait nous faire franchir un pas supplémentaire sur la voie de l'approfondissement et de l'extension de l'Etat de droit.

J'adhère donc tout à fait à l'orientation générale du projet de loi que nous examinons. Pour cette raison et à condition qu'il soit complété par les amendements que nous propose si judicieusement la commission des lois, je le voterai.

Mais mon vote positif sera assorti d'un souhait et tempéré par une crainte.

Tout d'abord, j'exprime le souhait que la notion de « droits fondamentaux », fondement de l'exception d'inconstitutionnalité, conduira le juge constitutionnel à étendre son contrôle à la conformité de la loi aux traités, notamment à la convention européenne des droits de l'homme. Il me paraît opportun de souligner à quel point le législateur doit veiller à respecter de manière encore plus régulière et permanente les accords internationaux.

Je crains ensuite que cette réforme ne constitue qu'un « gadget », qu'un alibi destiné à nous donner bonne conscience, qu'un leurre détournant notre attention des véritables limites de notre Etat de droit. Car, vous le savez bien, monsieur le garde des sceaux, la principale faille de notre

Etat de droit réside dans la situation de notre justice qui connaît une crise d'efficacité aggravée par une crise d'identité.

Notre justice connaît, tout d'abord, une crise d'efficacité. Alors qu'il existe dans notre société une immense demande sociale de droit et de régulation, la justice ne répond pas à cette attente : elle est sous-équipée, engorgée et lente. Comment, dans ces conditions, fonctionneront les filtres que doit instituer la loi organique que nous examinerons ?

Pour le juge judiciaire, la situation est loin d'être satisfaisante, d'autant plus que l'amélioration, récente mais timide, constatée dans certaines juridictions, semble faire naître une nouvelle demande de la part des justiciables.

En matière civile, le « stock » des affaires restant à juger en fin d'année a augmenté de façon importante ; il a atteint les niveaux alarmants que j'ai rappelés lors de la discussion budgétaire.

Dans ce ciel gris, une éclaircie : le rapport de la Cour de cassation pour 1989 montre une amélioration de la productivité de la Cour suprême de l'ordre judiciaire, laquelle accroît son rendement de 10,8 p. 100.

En matière pénale, les parquets des tribunaux de grande instance sont conduits à classer sans suite 72 p. 100 des procès-verbaux pour crimes et délits ; les juridictions répressives ne peuvent juger les affaires qui leur sont soumises qu'avec retard ; la durée moyenne des instructions atteint onze mois et les détentions provisoires se prolongent, battant en brèche le principe de la présomption d'innocence ; de nombreuses nullités sont constatées ; la répression des infractions et l'indemnisation des victimes restent trop tardives.

Est-il normal que, dans telle juridiction, les délits économiques ne puissent faire l'objet de poursuites parce que les services de la brigade financière sont dépourvus d'effectifs ?

Votre compétence n'est pas en cause, monsieur le garde des sceaux, et je sais que vous vous battez pour moderniser la justice...

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Et la police !

**M. Jean Arthuis.** Monsieur Dreyfus-Schmidt, placée sous l'autorité du Gouvernement, la police apporte une contribution essentielle à l'accomplissement de la justice.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Elle ne relève pas de la compétence du garde des sceaux !

**M. Jean Arthuis.** Et la règle de la solidarité gouvernementale ! Que je sache, dans le système actuel, le garde des sceaux fait partie du Gouvernement !

Le débat que vous lancez pourra faire l'objet d'une autre discussion, monsieur Dreyfus-Schmidt.

Je poursuis : les moyens budgétaires et humains vous sont chichement comptés, monsieur le garde des sceaux : 16,8 milliards de francs en 1990, soit à peine plus que le montant de la dotation allouée à la Régie Renault par l'Etat à la fin de l'année 1988.

Il y a quelques mois, monsieur le garde des sceaux, vous êtes venu nous dire : « Je vous présente un bon budget. » En dépit de votre acte de foi, nous avons refusé de le voter et nous vous avons dit que c'était pour vous aider.

« Bon budget » affirmiez-vous. Et voici que le Premier ministre, quelques mois plus tard, en mars, proclame que « 1991 sera l'année de la justice ». Pour nous, la justice est non une affaire d'annualité, mais une exigence permanente.

Voilà un instant, à propos du texte relatif aux cours administratives, vous nous avez dit que 1991 serait aussi l'année de la justice administrative.

Nous savons qu'il ne sera pas possible d'améliorer le fonctionnement de la justice sans augmenter son budget et sans redonner confiance aux magistrats.

Comment ne pas manifester notre inquiétude lorsque l'Ecole nationale de la magistrature se voit, dit-on, obligée d'abaisser la barre pour admettre des élèves en nombre suffisant ?

Quant au juge administratif, l'engorgement de son prétoire est encore plus préoccupant puisque, en dépit d'un indéniable effort de productivité, la situation frôle l'asphyxie. Qu'on en juge ! En 1988, 28 000 affaires demeuraient en instance devant le Conseil d'Etat et le délai moyen de jugement s'élevait à trois ans et demi. Il semblerait que la mise en

service, en 1989, de cinq cours administratives d'appel se soit traduite par une certaine amélioration. En effet, pour la première fois depuis plus d'une décennie, le nombre des affaires entrées au Conseil d'Etat aurait été inférieur à celui des jugements rendus.

Mais, si l'instauration des cours administratives d'appel aura une incidence sur la charge de travail du Conseil d'Etat, elle sera sans effet sur l'engorgement des tribunaux administratifs, engorgement caractérisé par un « stock » de 123 000 affaires en instance et un délai moyen de jugement de deux ans et trois mois.

Le témoignage du maire que je suis est un témoignage d'indignation : j'ai saisi le tribunal administratif pour une affaire dans laquelle ma commune est liée et nous désespérons de la justice lorsque de tels retards sont constatés.

Les retards sont scandaleux ; ils insultent l'Etat de droit ! Ces lenteurs de la justice administrative ont d'ailleurs valu à la France d'être condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme, le 24 octobre dernier, pour dépassement du « délai raisonnable d'instance ». Il est vrai que, dans cette affaire, l'instance avait duré sept ans, soit quatre ans devant le tribunal administratif et trois ans, en appel, devant le Conseil d'Etat. Voilà - convenons-en - un « filtre » bien encombré !

A cette lenteur de la justice administrative, s'ajoutent les faiblesses inhérentes à son contrôle : l'absence de caractère suspensif du recours, la parcimonie dont fait preuve le juge administratif dans l'octroi du sursis à exécution, l'absence de pouvoir d'injonction envers l'administration, l'exécution partielle ou tardive de la chose jugée.

J'en viens à me demander si ce constat ne milite pas en faveur d'une unification progressive de l'ordre judiciaire et de la juridiction administrative au sein d'une autorité judiciaire unique et véritablement autonome.

Dans le cadre d'une telle unification, l'apport de la juridiction administrative au renforcement de nos institutions judiciaires pourrait être décisif. En effet, comme l'écrit Laurent Cohen-Tanugi dans *La métamorphose de la démocratie*, « la juridiction administrative possède, de par son statut sociologique et institutionnel, les atouts qui ont traditionnellement fait défaut, en règle générale, à l'autorité judiciaire : recrutement d'élite, sens de la régulation globale, sensibilité moderne au droit et expérience ancienne de la création prétoirienne du droit. »

Mais une telle unification dynamique supposerait une révision de la Constitution puisqu'à trois reprises - 1980, 1987 et 1989 - le Conseil constitutionnel a consacré l'existence, l'indépendance et la compétence de la juridiction administrative comme un principe fondamental reconnu par les lois de la République.

Ainsi confirmé dans son existence, le juge administratif est condamné et voué à l'efficacité, Monsieur le garde des sceaux, quelles mesures envisagez-vous de prendre, en tant que gestionnaire, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1990, de l'ensemble des degrés de la juridiction administrative, pour accroître l'efficacité du juge administratif ?

Ces dysfonctionnements de l'appareil juridictionnel sont aggravés par une crise d'identité de notre justice. Ce malaise s'est exacerbé ces derniers temps, comme en témoignent les réactions des juges à certaines dispositions d'amnistie et la grève décrétée par le syndicat de la magistrature.

En outre, pour l'opinion publique, la justice est entrée dans l'ère du soupçon.

Monsieur le garde des sceaux, ce climat est délétère.

Dans ces conditions, faire progresser l'Etat de droit passe, avant tout, par une garantie de l'indépendance de la justice, qui devrait être érigée en un véritable pouvoir judiciaire.

Une telle entreprise suppose, tout d'abord, le remplacement du Conseil supérieur de la magistrature par un conseil supérieur de la justice, à l'image et sur le modèle du Conseil constitutionnel, qui aurait autorité sur les magistrats du siège et du Parquet, gérerait leur carrière et exercerait le pouvoir disciplinaire.

Par ailleurs on pourrait imaginer, comme l'avait fait M. Michel Debré en 1958, l'institution d'un grade unique pour tous les magistrats, avec des échelons et une dissociation du grade et de la fonction.

Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, au moment où notre démocratie devient un modèle pour les peuples de l'Europe de l'Est, avides de

liberté, la France, pays phare des droits de l'homme, ne peut pas se cantonner dans un rôle de rentier des libertés publiques.

Nous devons faire fructifier le capital des droits de l'homme que nous ont légué notamment la Révolution française et la III<sup>e</sup> République.

Il n'est pas admissible que certaines failles de notre législation conduisent la France à être condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme, comme cela a été le cas dans la décision récente sur les écoutes téléphoniques.

La situation est grave lorsque des magistrats, par la voix du syndicat de la magistrature, rejoint, semble-t-il, par l'union syndicale des magistrats et par l'association professionnelle des magistrats, menacent de faire grève pour dénoncer « l'état avancé de délabrement » de la justice française. A cet égard, monsieur le garde des sceaux, j'aimerais connaître le sort que vous réserveriez aux éventuels grévistes. Où en est l'Etat de droit lorsque la justice est à ce point embouteillée ? Où en serait l'Etat de droit si les magistrats se mettaient en grève, brisant ainsi l'interdit institutionnel ?

Nous voulons construire une démocratie moderne ; mais il ne suffit pas, pour cela, d'une réforme qui, même si elle va dans le bon sens, n'apportera qu'une simple amélioration, là où il faut un changement en profondeur, à la mesure de l'attente des Français.

Nos compatriotes sont impatients. Je ne minimise pas la portée du texte qui nous est soumis ; mais l'arbre ne doit pas cacher la forêt. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I., ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

**M. le président.** La parole est à M. Masson.

**M. Paul Masson.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, ce débat est de haute tenue et tout à l'honneur de la Haute Assemblée. Il est marqué par une forte cohérence due au travail de la commission des lois et à la qualité du rapport de son président, M. Jacques Larché.

Notre rapporteur a remarquablement souligné la logique qui sous-tend le dépôt d'un ensemble d'amendements faisant corps et qui rend ainsi au texte gouvernemental la plénitude des objectifs qu'il prétendait poursuivre au nom du justiciable, pour la protection des droits fondamentaux.

J'é m'associe totalement à tous les propos qui ont été tenus sur ce thème, notamment par nos excellents collègues MM. Rudloff et Lauriol, et, comme mon groupe, je voterai les amendements présentés par la commission des lois.

Contrairement à ce que pourrait penser M. le Premier ministre, la classe politique n'est pas attachée au maintien d'un pouvoir prépondérant. Elle souhaite au contraire - c'est du moins le cas de la majorité sénatoriale - que l'état de droit soit étendu de telle sorte que chaque justiciable puisse connaître son droit, tout son droit.

Or, je suis bien obligé de constater que le projet gouvernemental n'offre pas cette possibilité au justiciable, puisque ce dernier n'a pas accès à un domaine communautaire dont peu de nos compatriotes soupçonnent aujourd'hui à la fois la complexité, la subtilité et les conséquences.

**M. Marc Lauriol.** Très bien !

**M. Paul Masson.** Dans un débat de cette nature, il serait inconvenant, me semble-t-il, que ce domaine, fort important pour l'avenir de notre droit interne, ne soit pas évoqué.

Puis-je me permettre de vous dire, monsieur le garde des sceaux, que vous avez évacué un peu rapidement ce problème dans votre propos liminaire ?

En effet, il ne suffit pas, comme vous l'avez fait, de se réfugier derrière les principes élémentaires du droit international pour éliminer les graves problèmes juridiques que posent actuellement et que poseront demain plus encore certaines pratiques de la Commission de Bruxelles et certaines procédures développées à la Cour de justice européenne de Luxembourg.

La Constitution française peut être mise en cause, de même que les droits du Parlement, si une certaine dérive, dont tous les parlementaires, qu'ils appartiennent ou non à la majorité gouvernementale, sont aujourd'hui conscients, si une

certaine dérive, dis-je, n'est pas corrigée. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du R.P.R., ainsi que sur certaines travées de l'union centriste.*)

Monsieur le garde des sceaux, pour introduire le débat, je voudrais tout d'abord présenter trois observations.

Ma première observation est fondée sur le fait qu'il existe maintenant une unité de doctrine entre la Cour de cassation et le Conseil d'Etat et que notre jurisprudence rejoint celle de la Cour de justice des communautés européennes, qui a constamment affirmé la supériorité des normes juridiques résultant de la mise en œuvre de la compétence communautaire sur le droit interne des Etats membres.

En s'appuyant sur les articles 54 et 55 de notre Constitution, les deux plus hautes instances de l'ordre juridictionnel français ont en effet admis la subordination du droit national au droit international. Deux arrêts - l'arrêt Fabre, pris par la Cour de cassation en 1975, et l'arrêt Nicolo, pris par le Conseil d'Etat en 1989 - écartent la validité d'une loi postérieure à un traité qui lui serait contraire.

Il est à noter, à ce sujet, que le Conseil d'Etat n'a pas fondé sa décision sur le Traité de Rome et sur la spécificité communautaire. Il l'appuie tout simplement sur l'article 55 de la Constitution. Il en tire la conclusion que cette référence - c'est un commentaire de la doctrine - « permet au juge administratif de veiller au respect de la hiérarchie entre le traité et la loi, non seulement pour le droit communautaire mais pour l'ensemble des traités et engagements internationaux qui produisent un effet direct dans l'ordre interne ».

Il est encore à noter sur ce point, d'une part, que le Conseil constitutionnel se refuse à tout contrôle de la conformité des lois aux traités, sauf s'il est requis pour le faire en application de l'article 54 de la Constitution, et, d'autre part, que l'article 55 de la Constitution prévoit que les traités et les accords, après ratification, ont une autorité supérieure à la loi, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie. Or, cette réserve importante n'a pas été retenue dans l'arrêt Nicolo. Elle a pourtant tout son poids - j'y reviendrai tout à l'heure.

Ma deuxième observation portera sur la nature du droit communautaire, dont l'application nous révèle qu'il est, par essence, évolutif - c'est le Traité de Rome qui l'a voulu ainsi. Mais, contrairement à ce que beaucoup pensent, les secteurs d'activité que les communautés sont appelées à gérer ne sont pas limitativement et expressément énumérés ; ils sont glissants.

Les institutions communautaires reçoivent non pas des attributions définies dans les secteurs où elles opèrent, mais des pouvoirs et des moyens d'action pour accomplir une mission étalée dans le temps. La définition de ces missions est éminemment vague et les échéances ne sont pas précisées. Elles sont laissées à l'appréciation de la Commission.

Nous sommes donc en présence d'une procédure extensive, glissante et à géométrie variable. Dans l'article 3 du Traité de Rome, le champ d'action ouvert à la compétence communautaire est pratiquement illimité : le conseil des ministres, sur proposition de la Commission, mandate cette dernière au rythme qu'elle juge opportun.

Ma troisième observation portera sur la dépendance du droit interne français vis-à-vis du droit communautaire : selon une jurisprudence constante, la Communauté peut en effet se dispenser de mettre immédiatement en œuvre certains pouvoirs que lui donne le Traité. Elle ne mobilise pas ses pouvoirs tant qu'elle considère que la loi nationale est compatible avec la politique communautaire ; elle les réserve et, de ce fait, à titre transitoire, la loi nationale demeure donc en vigueur jusqu'à ce que la Commission en ait décidé autrement.

Ainsi, des pans entiers de notre droit national se trouvent sous la dépendance implicite d'une juridiction communautaire sans que, pour autant, la norme juridique communautaire ait été introduite par la loi en droit interne français.

Enfin, l'article 235 du Traité de Rome permet, en temps opportuns, de transformer les missions en compétences communautaires précises. Cet article est ainsi rédigé : « Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du Marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent Traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, prend les dispositions appropriées. »

Cela signifie, en clair, que la Commission demande, en temps que de besoin et au coup par coup, les pouvoirs supplémentaires qu'elle ne détient pas du Traité, mais qu'elle estime indispensables à la réalisation de sa mission. Le Conseil, statuant à l'unanimité, les lui donne quand il le décide.

**M. Marc Lauriol.** C'est exact !

**M. Paul Masson.** Ces trois observations me conduisent à constater que nous vivons depuis une trentaine d'années une double évolution : d'une part, notre droit interne est aujourd'hui subordonné sans ambiguïté au droit international ainsi qu'aux normes communautaires. La doctrine française vient de s'aligner substantiellement sur la jurisprudence de la Cour de justice européenne. D'autre part, un système communautaire conçu en termes d'objectifs donne progressivement à la Commission de Bruxelles des missions dont elle maîtrise seule les étapes, avec des compétences qui, elles, sont jugées irréversibles lorsqu'elles sont acquises.

Monsieur le garde des sceaux, ces observations ne sont pas minces.

**M. Marc Lauriol.** Certes non !

**M. Paul Masson.** Je me référerais tout à l'heure à ce que disait notre collègue M. Arthuis : le législateur met sur orbite un dispositif. Eh bien, au moment où il est mis sur orbite, personne ne peut considérer l'état dans lequel ce dispositif sera quelques années, quelques lustres ou quelques décennies plus tard.

**M. Marc Lauriol.** Très bien !

**M. Paul Masson.** Cette double évolution cumule ses effets. J'en distingue, pour ma part, trois.

Premièrement, nous assistons à une évasion juridique progressive de notre législation nationale vers la Communauté. C'est M. Delors lui-même qui estimait il y a peu dans cette enceinte que, d'ici à la fin du siècle, 80 p. 100 de la législation économique, fiscale et sociale seraient d'origine communautaire. Certains bons spécialistes estiment d'ores et déjà qu'une loi sur deux est pratiquement sous influence européenne.

Deuxièmement, l'article 18 de l'Acte unique permet à la Commission de Bruxelles d'utiliser de plus en plus le règlement, directement applicable en droit interne, afin d'harmoniser les législations nationales. Je rappelle que la Commission est en effet autorisée par cet article 18 à prendre les dispositions et les mesures nécessaires à cette harmonisation dans les matières ayant une incidence sur l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur. Or « dispositions et mesures prises par la Commission » égalent « règlements ».

Ainsi l'article 34 de la Constitution, qui définit expressément le domaine de la loi et les prérogatives du Parlement à cet égard, est-il en situation d'être vidé de sa substance par l'utilisation systématique du règlement communautaire, qui ne requiert pas une loi d'habilitation pour s'appliquer dans les Etats membres.

**Plusieurs sénateurs sur les travées du R.P.R.** Très bien !

**M. Paul Masson.** Troisièmement, le juge est aujourd'hui affranchi de l'interdiction qui lui était faite d'apprécier la loi. Il est en mesure de vérifier l'articulation du droit interne et des normes communautaires. Il peut s'opposer à la volonté du législateur en s'appuyant sur les interprétations d'une juridiction extranationale, aussi bien dans le domaine juridictionnel que dans le domaine réglementaire.

Je ne juge pas l'opportunité de ce dispositif, mais je suis bien obligé d'en constater les effets.

La norme communautaire, qui a, je le rappelle, la même force juridique que l'acte législatif de droit interne, ne se rattache au peuple que par le conseil des ministres, organe composé de représentants des exécutifs nationaux. Sa légitimité découle du seul Traité et elle sera inévitablement remise en cause, à mon sens, au fur et à mesure que l'emprise communautaire s'affirmera.

Le seul contrôle populaire pourrait, en l'état actuel du droit communautaire, émaner du Parlement européen, mais ce dernier n'exerce que des pouvoirs limités, fatalement cantonnés par les prérogatives naturelles et incontournables des

parlements nationaux, qui votent la recette et la dépense. Or ces parlements nationaux disposent de la légitimité qui repose sur des assises populaires.

M. Josselin, président de la délégation des Communautés pour l'Assemblée nationale, a dénoncé cette carence démocratique devant les douze délégations des parlements nationaux réunies à Paris en novembre 1989. Il a constaté alors : « Les deux principes indissociables du contrôle démocratique, la sécurité du peuple et l'équilibre des pouvoirs, ne sont que très imparfaitement intégrés dans le système institutionnel communautaire. »

Cet avertissement n'est pas gratuit : des exemples peuvent être donnés qui illustrent la nocivité de certaines pratiques communautaires. J'en citerai deux, monsieur le garde des sceaux : le premier est tiré de l'application du règlement dans une matière qui concerne le domicile ; le second relève d'une jurisprudence utilisée par la Cour de Luxembourg et concerne les directives.

Voici, en premier lieu, l'analyse d'une situation juridique née de l'application d'un règlement communautaire. C'est un cas précis ; ce n'est pas une hypothèse d'école, c'est une situation de fait, qui, vous le verrez, n'est pas conforme à nos droits fondamentaux.

Une ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 1986, relative aux prix et à la constatation des infractions à la législation économique, accorde au Conseil de la concurrence un droit de perquisition. L'article 48 de cette ordonnance est précis : pour opérer, une autorisation judiciaire est nécessaire, délivrée par ordonnance du président du tribunal d'instance ; la visite et la saisie des pièces sont effectuées, sous la responsabilité du juge, par un officier de police judiciaire ; le juge peut, à tout moment, suspendre l'opération. Cela est clair et conforme à notre droit. En effet, le fait de vérifier que la législation se réfère à la situation imposée par le droit fondamental est une prérogative du Parlement.

Une procédure identique existe à Bruxelles. Il s'agit, là encore, de veiller au respect des règles destinées à protéger la concurrence.

C'est un règlement - et non une directive - qui définit le droit de perquisition auprès des tiers résidant dans la Communauté. Or, dans le dispositif européen, il n'est pas question de l'intervention d'une autorité judiciaire. Il suffit qu'un agent de Bruxelles soit accompagné par un représentant de la direction générale de la concurrence du pays où l'infraction est commise pour qu'il puisse perquisitionner, ouvrir les tiroirs et saisir les livres comptables.

On constate ainsi que, par la simple vertu d'un règlement européen, un fonctionnaire français, qui ne pourrait agir, en droit français, qu'avec l'accord et sous l'autorité du juge, devient le garant d'une perquisition qui échappe au contrôle juridictionnel de notre droit interne.

**M. Adrien Gouteyron.** Très bon exemple !

**M. Paul Masson.** Nous sommes cependant là en présence d'un droit fondamental, touchant à l'inviolabilité du domicile. Or l'autorité nationale n'est même pas informée d'une procédure qui frappe un justiciable français.

Le Conseil constitutionnel avait pourtant pris, dans une décision en date du 23 décembre 1983, une position très explicite à cet égard : une perquisition ne peut être décidée que par l'autorité judiciaire. C'est d'ailleurs en fonction de cette décision du Conseil constitutionnel que l'ordonnance de 1986 a été prise avec les précisions que je viens de donner.

Et le Conseil constitutionnel ajoutait dans son commentaire : « Il semble évident que cette règle trouverait également à s'appliquer dans le cadre du décret du 18 février 1972 relatif à l'application des articles 85 à 87 du Traité de Rome, dans la mesure où les vérifications que la Commission demande aux autorités françaises d'accomplir devraient comporter des visites en tous lieux au sens de la législation française. »

Le Conseil constitutionnel avait donc pris ses précautions et, dans le cadre de la procédure antérieure prévue par le Traité de Rome, la Commission européenne demandait effectivement aux autorités françaises l'autorisation de procéder à des visites en tous lieux.

Malheureusement, la Commission n'a plus à demander quoi que ce soit aux autorités françaises pour accomplir cette mission ; elle l'accomplit maintenant elle-même par simple utilisation d'un règlement directement applicable en France.



Nous sommes manifestement là dans le cas où un justiciable français pourrait soulever l'exception d'inconstitutionnalité. Mais les textes communautaires échappent à cette éventuelle voie de recours parce que les principes élémentaires - comme vous dites, monsieur le garde des sceaux - du droit international s'y opposent.

La Cour de justice européenne a eu à connaître de trois recours, présentés par les sociétés Orkem, Solvay et Hoesch. Statuant sur ces recours les 21 septembre et 18 octobre 1989, la Cour a confirmé la validité des procédures des Commissions en apportant deux précisions intéressantes.

Première précision : le mandat de la Commission doit toujours être exécuté par un fonctionnaire européen avec le concours des autorités nationales ; on peut ainsi constater que la Cour de justice européenne exclut le contrôle judiciaire : elle en fait l'impasse.

Deuxième précision : la Commission ne peut contraindre un tiers à avouer l'infraction, même si les faits la démontrent. C'est bien le moins !

Ainsi, la Cour valide l'application d'un règlement bruxellois qui va à l'encontre de la loi française, et cela malgré un avis du Conseil constitutionnel. Il est vrai que ce dernier se plaçait dans l'hypothèse d'une demande de l'autorité bruxelloise ou dans la perspective d'une directive qui impliquait une loi nationale d'habilitation dont le Parlement français aurait eu à connaître. L'application du règlement a interdit au Parlement français d'adapter une directive à notre droit.

Nous avons donc été dépossédés d'une prérogative issue de l'article 34 de notre Constitution. L'ordonnance française de 1986, qui puise sa force juridique dans la délégation de pouvoirs donnés au Gouvernement par le Parlement, a été supplantée par un règlement communautaire, qui puise sa légitimité dans une mesure réglementaire proposée par la Commission de Bruxelles. D'un côté, le fondement populaire est évident, de l'autre côté, il est nul.

Paradoxalement, le seul recours possible du citoyen européen contre ce règlement, qui paraît contraire aux droits fondamentaux, se situe auprès de la Cour européenne des droits de l'homme, elle-même créée par la convention européenne des droits de l'homme, dont l'article 8 est consacré à la protection de la vie privée. Cette Cour européenne ne connaît, elle, que les autorités nationales, seules garantes, auprès d'elle, du respect de ces droits. Pour elle, l'ordre interne l'emporte toujours sur l'ordre communautaire. Elle a déjà jugé que les Etats sont responsables de l'exécution des actes communautaires irrégulièrement commis sur le sol de l'Etat membre.

Nous en arrivons ainsi, monsieur le garde des sceaux, à un remarquable paradoxe : c'est une convention internationale qui assure le respect des droits fondamentaux du justiciable français, alors que ce justiciable ne peut trouver dans son droit interne la protection que lui donne une Constitution ratifiée par le peuple souverain.

Les directives pourront aussi produire des effets inattendus en droit interne car la Cour de justice vient de donner une interprétation extensive. Elle considère que les Etats qui s'abstiennent de transposer les directives en droit interne peuvent être frappés de carence.

La Cour fait droit, aujourd'hui, à des demandes fondées sur cette carence des autorités nationales sur une instance présentée par la Commission de Bruxelles. Un justiciable peut donc se voir opposer, en France, des dispositions contenues dans une directive non transposée mais pour laquelle la carence aura été prononcée par la Cour de justice de Luxembourg à la demande de la Commission.

Cette tendance de la Cour s'explique par l'inégale application des directives dans les Etats membres. En 1988, cent douze mesures ont été adoptées par la Commission. En application de ces cent douze mesures, soixante-cinq directives auraient dû être transposées. Or, au 1<sup>er</sup> janvier 1989, deux directives seulement ont été mises en œuvre sur l'ensemble du territoire communautaire. Il existe donc, en fait, une grande différence dans le traitement des justiciables d'Etat à Etat.

Trois cas de figure peuvent se présenter.

Un premier cas regroupe tous les justiciables des Etats ; les directives s'appliquent partout et tous sont ainsi placés dans les mêmes conditions de traitement.

Dans un deuxième cas de figure, les justiciables relèvent d'une directive appliquée chez eux, alors qu'elle n'est pas appliquée chez leurs voisins.

Troisième et dernier cas de figure : le justiciable relève d'un Etat déclaré en état de carence par la Cour de justice parce que la directive applicable n'a pas été transposée dans son pays. Les normes communautaires sont applicables à ce justiciable, alors qu'elles ne seraient pas appliquées dans un autre Etat de la Communauté dont la carence n'aura pas été prononcée, bien que la directive n'ait pas non plus été appliquée chez lui.

Ainsi, nous nous trouvons devant un système juridique à trois vitesses dont je laisse à chacun le soin d'apprécier s'il est bien conforme aux principes généraux de notre droit interne.

D'autres difficultés nous attendent, plus redoutables encore, dont je veux ici évoquer simplement le principe : les difficultés qui découlent de la libre circulation des personnes et celles qui relèveront de la participation des citoyens de la Communauté aux élections locales.

S'agissant de la circulation des personnes, nous sommes en plein dans le domaine de l'article 34 de la Constitution, c'est-à-dire des prérogatives parlementaires.

Le Parlement devrait donc connaître des textes européens qui ne pourraient être transposables que par voie de directives, c'est-à-dire par le biais d'une loi d'habilitation votée par les deux assemblées.

D'après vous, monsieur le garde des sceaux, l'organisation de cette coopération concernant la libre circulation des personnes n'implique pas de nouveaux transferts de compétences. Vous affirmez que le champ d'application des compétences communautaires ne couvre, en la matière, qu'une partie des problèmes liés à la libre circulation, tels que la réglementation douanière, les règles applicables au commerce des armes et des munitions et le droit de séjour.

Vous nous dites qu'il n'est pas envisagé d'étendre ce champ de compétences. Toutes les autres questions seraient donc examinées dans un cadre intergouvernemental et pourraient donner lieu, dans certains cas, à des projets de conventions. Il pourrait s'agir du droit d'asile et du régime applicable aux frontières extérieures communes. Il y aurait là matière à traités internationaux avec ratification obligatoire par les parlements. Je me permets d'être réservé sur cette interprétation, monsieur le garde des sceaux. Comment pouvez-vous être assuré, aujourd'hui, de ce que demandera la Commission, en vertu de l'article 18 de l'Acte unique ?

En effet, en vertu de cet article, la Commission peut très bien se voir dotée d'une mission nouvelle pour arriver à l'harmonisation des législations internes concernant un problème sur lequel elle a reçu compétence. Il suffit d'une décision du conseil des ministres pour cela.

Or le conseil européen a déjà souhaité qu'un rassemblement des données soit effectué dans le domaine de l'émigration et du droit d'asile. La Commission siège au groupe « Emigration » et au groupe « Assistance mutuelle » en fonction de ses compétences. Elle a donc connaissance des données rassemblées ; elle a un pied dans la place, et je serai plus prudent que vous, monsieur le garde des sceaux, quant aux intentions qu'elle va afficher dans les mois à venir, s'agissant de cette affaire.

Je me permettrai d'évoquer un dernier exemple, encore plus frappant. La Commission de Bruxelles a, sous son coude, un projet de directive ayant pour objet la participation des ressortissants de la Communauté aux élections municipales dans les communes où ils ont élu domicile. Il suffirait que le conseil des ministres approuvât cette directive pour que la France se retrouve du jour au lendemain devant une réforme constitutionnelle obligée.

L'article 3 de notre Constitution est formel.

**M. Marc Lauriol.** Absolument.

**M. Paul Masson.** Seuls votent aujourd'hui, chez nous, les nationaux français majeurs. Ainsi, par le biais d'une directive européenne, et avant même que cette directive soit introduite dans notre droit par une loi votée par le Parlement, le Gouvernement se trouverait dans l'obligation d'engager, en application de l'article 53 de la Constitution, une procédure majeure, jusqu'ici réservée seulement au Président de la République et au Parlement, en vertu des articles 89 et 11 de notre Constitution.

Dans ce dernier exemple, apparaît clairement le caractère pernicieux d'un dispositif purement technique. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R.*)

Sur la proposition d'une Commission qui n'a aucun fondement populaire, le pouvoir constituant national serait ainsi lié par une décision d'une institution communautaire composée des seuls représentants des gouvernements des Etats membres.

Pouvons-nous poursuivre dans cette perspective dangereuse pour l'Europe elle-même sans créer, dans notre droit interne, des perturbations qui compromettraient les pouvoirs du Parlement et mettraient en cause définitivement sa crédibilité ? (*Applaudissements sur les mêmes travées.*)

**M. Jacques Larché, président et rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.** Me permettez-vous de vous interrompre, mon cher collègue ?

**M. Paul Masson.** Je vous en prie !

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

**M. Jacques Larché, rapporteur.** Je vous remercie, monsieur Masson.

Je tenais à formuler une remarque. L'article 54 de la Constitution, fort heureusement, dispose : « Si le Conseil constitutionnel, saisi par le Président de la République, par le Premier ministre ou par le président de l'une ou l'autre assemblée » - et vous savez que nous proposons d'adjoindre à ces autorités ayant capacité de saisine soixante députés et soixante sénateurs - « a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de le ratifier ou de l'approuver ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution ».

Cependant, rien n'oblige à modifier ou à réviser la Constitution. Cette possibilité est soumise à une condition. Si cette condition n'est pas remplie, seule reste en cause la ratification de l'engagement international.

Or il me semble évident qu'un engagement international de cette nature ne doit pas être passé sous silence. S'agissant de la disposition évoquée par M. Masson, si elle fait l'objet d'une directive, il faudra que la loi intervienne. Nous aurons alors, je l'espère, tous les moyens de contrôle à notre disposition - c'est l'objet de notre proposition de modification de l'article 54 - pour faire obstacle, si nous l'estimons souhaitable, à la disposition en cause...

**M. Marc Lauriol.** Très bien !

**M. Jacques Larché, rapporteur.** ... qui, en effet, ne pourra entrer en vigueur dans le droit français qu'après modification de la Constitution.

Le ressortissant d'un Etat membre de la Communauté ne dispose pas d'une sorte de droit objectif, qui découlerait des traités, à devenir électeur en France. En tout cas, nous pourrions nous opposer à ce qu'on le lui confère. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*)

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Vous avez dit : tous les moyens, donc aussi bien *a priori* que *a posteriori* !

**M. le président.** Veuillez poursuivre, monsieur Masson.

**M. Paul Masson.** Monsieur le rapporteur, vous avez tout à fait raison : la mise en application de l'article 54 de la Constitution suppose que le Conseil constitutionnel soit saisi.

Si d'aventure les amendements proposés par la commission des lois n'étaient pas retenus et si soixante sénateurs ou soixante députés ne pouvaient pas saisir le Conseil constitutionnel - en l'état actuel de l'article 54, seuls peuvent saisir le Conseil constitutionnel le Président de la République, qui, par définition, aura donné son aval au conseil des ministres pour que son représentant approuve la proposition de la Commission de Bruxelles, ou le président de chacune des assemblées - donc, si le Conseil constitutionnel n'est pas saisi...

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Votez le projet !

**M. Paul Masson.** Je le voterai assorti des amendements de la commission des lois.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur Masson ?

**M. Paul Masson.** Laissez-moi finir mon argumentation, s'il vous plaît, monsieur Dreyfus-Schmidt.

Si d'aventure le Conseil constitutionnel n'est pas saisi, c'est l'article 53 qui s'applique d'office, et nous devons alors nous engager vers une procédure constitutionnelle. Voilà simplement ce que je voulais dire. L'automatisme joue en cette matière, sauf recours au Conseil constitutionnel.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Me permettez-vous maintenant de vous interrompre, mon cher collègue ?

**M. Paul Masson.** Je vous en prie.

**M. le président.** La parole est à M. Dreyfus-Schmidt, avec l'autorisation de l'orateur.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Je vous remercie de m'autoriser à vous interrompre, monsieur Masson.

Lorsque je me permettais de vous dire : votez le projet, c'est parce que vous aviez affirmé que, si aucun de ceux qui ont le droit actuellement de saisir *a priori* le Conseil constitutionnel ne le faisait, nous serions désarmés devant un règlement communautaire. En votant le projet, vous rendrez possible, par voie d'exception, de soulever l'inconstitutionnalité de ce règlement. (*Protestations sur les travées du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

« Je le voterai, assorti des amendements de la commission des lois », avez-vous ajouté.

Or les amendements de la commission tendent à limiter à la législation antérieure à 1974 le recours individuel devant le Conseil constitutionnel.

**M. Marc Lauriol.** *A posteriori* !

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** *A posteriori*, en effet. Si vous voulez que le recours au Conseil constitutionnel *a posteriori* soit possible pour les règlements communautaires à venir, et si vous craignez à juste titre qu'éventuellement personne ne le saisisse *a priori* vous n'avez qu'une solution : voter le projet tel qu'il nous est proposé. (*Nouvelles protestations sur les mêmes travées.*)

**M. le président.** Veuillez poursuivre, monsieur Masson.

**M. Paul Masson.** Mon cher collègue, je vous remercie de votre incitation à voter le projet de loi. Je le voterai amendé par la commission des lois.

Je vous ferai remarquer que vos observations ne concernent que des interventions personnelles qui se situeraient en aval...

**M. Marc Lauriol.** Eh oui, en aval !

**M. Paul Masson.** ... d'une décision prise par la Communauté. Or je ne vois pas comment une décision prise par la Communauté et non entrée en vigueur pourrait faire l'objet d'une intervention d'un justiciable.

**M. Marc Lauriol.** Très bien !

**M. Paul Masson.** J'en reviens à mon propos.

Les quelques exemples que j'ai cités conduisent à penser que les procédures d'évasion légale vont se multiplier dans les années à venir et que cette évasion légale se développera au seul détriment du Parlement.

Parallèlement, je suis conduit à penser que les procédures résultant d'engagements internationaux seront assurées de l'immunité constitutionnelle absolue même si elles portent atteinte, comme je viens de le démontrer dans un cas très précis, aux droits fondamentaux. Il faut bien constater que les principes élémentaires du droit international ne pourront encore longtemps, monsieur le garde des sceaux, s'interposer entre l'état de droit interne et les normes communautaires.

Il faut sortir de ces contradictions dont j'ai évoqué ici et là quelques aspects - mais il y en aurait bien d'autres - et pour cela trois perspectives s'ouvrent à nous, qui, à mon sens, méritent d'être explorées.

Premièrement, il conviendrait de faire une bonne lecture de notre Constitution. En indiquant que le traité a une valeur supérieure à la loi, la Constitution ne se limite pas à une description hiérarchique du dispositif. Elle fixe une règle. La

force du traité ne vaut qu'en vertu de la règle constitutionnelle. Si la Constitution peut déterminer la force du traité, c'est qu'elle est supérieure à celui-ci.

Trop souvent, aujourd'hui, l'article 55 de la Constitution est interprété comme s'il affirmait que les traités ont une valeur supérieure à la Constitution. A partir de cette contre-vérité juridique, on affirme que la France ayant ratifié le Traité de Rome, ce traité a une autorité supérieure à la Constitution de 1958. Ce n'est pas vrai : si le traité est supérieur à la loi, le traité n'est pas supérieur à la Constitution. Reconnaître au traité une valeur supérieure à la Constitution serait admettre que les traités peuvent modifier l'ordre constitutionnel. Chacun s'accorde à penser que ce n'est pas vrai.

La Constitution n'est actuellement modifiable qu'en vertu de l'article 89, avec les exceptions prévues aux articles 54 et 11. L'acte constituant reste l'expression la plus achevée de la souveraineté. Admettre que le traité l'emporte sur la Constitution serait donner au traité valeur constituante. Ce raisonnement reviendrait à transférer la souveraineté nationale dans l'ordre juridique international, ce qui serait contraire à l'article 3 de notre Constitution.

**M. Marc Lauriol.** C'est péremptoire !

**M. Paul Masson.** Deuxièmement, il conviendrait de redonner à l'article 55 de la Constitution toute sa consistance. Le traité régulièrement ratifié a une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve de son application par l'autre partie.

Nous avons vu combien les directives européennes étaient différemment appliquées d'Etat à Etat. Je vous ai cité trois cas de figure tout à l'heure.

Les chiffres récents fournis par la délégation européenne de l'Assemblée nationale sont éloquentes puisque, pour l'année 1988, deux directives seulement avaient reçu les lois d'habilitation leur donnant force juridique dans les Etats membres.

Il conviendrait, à mon sens, que le Gouvernement subordonne la transposition de directives européennes en droit interne à l'application de ces mêmes directives dans les onze autres Etats membres, et ce conformément à l'article 55 de la Constitution.

**M. Marc Lauriol.** C'est parfaitement logique !

**M. Paul Masson.** Faute d'une application stricte de cet article 55, nous allons vers un décalage croissant des droits et obligations des citoyens de la Communauté, et ce en contradiction formelle avec les droits fondamentaux, notamment la Déclaration des droits de l'homme.

Troisième et dernière considération, monsieur le garde des sceaux, il conviendrait d'élaborer une doctrine qui conduirait à séparer le droit international du droit communautaire. Le droit communautaire mérite un traitement privilégié, distinct de celui qui est réservé au traité traditionnel tel qu'il est évoqué dans l'ordre diplomatique international.

N'est-il pas paradoxal de voir que nous ratifions une disposition communautaire très exactement comme nous ratifions un traité de coopération entre la France et je ne sais quel Etat d'Amérique centrale ?

L'évolution de la Communauté est suffisamment avancée pour que les normes communautaires connaissent un régime juridique intermédiaire entre le droit international et le droit interne. Ce concept nouveau aurait l'avantage de mieux associer le Parlement à la négociation communautaire et au travail de la Commission de Bruxelles.

**M. Marc Lauriol.** Très bien !

**M. Paul Masson.** En l'état de notre droit, les délégations européennes chargées, dans chacune de nos assemblées, de suivre les travaux de la Communauté n'ont juridiquement pas accès à l'élaboration des traités ou des accords. Elles ne peuvent les connaître que lorsqu'ils sont en état d'être ratifiés ou approuvés. Cette procédure, héritière des traditions diplomatiques nationales, pénalise gravement le Parlement français, qui est, à cet égard, le plus mal loti de l'ensemble des représentations nationales des Etats membres.

Le Gouvernement peut remédier à cet état de fait en changeant le dispositif interne qui préside à la répartition des charges entre ses membres. Une lecture plus libérale de la loi permettrait au Parlement d'être associé au travail communau-

taire, comme cela existe dans un certain nombre d'Etats membres de la Communauté. Cela permettrait de mieux remédier au déficit démocratique que tous les élus, qu'ils appartiennent à la majorité sénatoriale ou à celle de l'Assemblée nationale, soulignent aujourd'hui avec force.

Je conclurai, monsieur le garde des sceaux, en soulignant combien il est important de ne plus traiter la matière constitutionnelle dans une seule optique hexagonale, en considérant que la matière internationale échappe aux prérogatives de la loi.

Il serait inconvenant d'admettre que, au moment où l'on souhaite renforcer l'état de droit en France, c'est-à-dire à l'heure où l'on désire améliorer les garanties qui fondent la légitimité constitutionnelle, le constituant laisse persister dans les institutions françaises un espace juridique incontrôlé et exonéré de toute surveillance juridictionnelle de droit interne - je fais allusion à l'espace communautaire.

La République fédérale d'Allemagne est très vigilante, à cet égard. La Cour suprême de Karlsruhe est actuellement saisie - vous le savez peut-être, monsieur le garde des sceaux - de plusieurs recours émanant de Länder qui contestent vivement certains des engagements pris par le gouvernement fédéral en conseil des ministres européen.

La Grande-Bretagne, pour sa part, est tout à fait claire. Dans son discours prononcé à Bruges, le 20 septembre 1988, Mme Margaret Thatcher a dit de la Communauté : « Ce n'est pas un gadget institutionnel destiné à être constamment remanié selon les préceptes d'une quelconque théorie abstraite ; elle est l'outil qui permettra à l'Europe d'assurer la prospérité future et la sécurité de son peuple dans un monde peuplé d'autres puissances, d'autres nations ou d'autres groupes de nations. »

Ce que d'autres font, qui ont de l'Europe une conception aussi différente que la R.F.A. ou la Grande-Bretagne, nous devons essayer de le faire dans le cadre d'un Etat, certes centralisé, mais qui doit pourtant trouver en son sein, malgré ce centralisme traditionnel, le renouveau juridique nécessaire pour, une fois encore, épouser son temps. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

**M. le président.** La parole est à M. Haenel.

**M. Hubert Haenel.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, en ce XX<sup>e</sup> siècle finissant, alors que les structures étatiques craquent et se fissurent de partout, voilà que nous est proposée, comme remède miracle à nos maux, une sorte de panacée : une réforme de la Constitution consistant à permettre à tout justiciable de saisir, à l'occasion d'un procès, le Conseil constitutionnel, par la voie de l'exception d'inconstitutionnalité, de toute disposition législative en vigueur qui porterait atteinte aux droits fondamentaux.

Reprenant un article de M. Badinter, paru dans un journal du soir, le Président de la République a présenté solennellement la réforme le 14 juillet 1989, comme s'il s'agissait d'une nouvelle prise de la Bastille, de la fin de quelque privilège, d'une nouvelle Déclaration des droits de l'homme et du citoyen !

L'intention manifestée est certes louable, mais la présentation qui en a été faite est trompeuse. Elle laisse croire à toutes les Françaises et à tous les Français qu'ils pourront désormais, lorsqu'ils estiment une loi injuste, dépassée, inadaptée, faire annuler cette loi, que ce sera là fort simple et facile et que, par exemple, ils pourront saisir le Conseil constitutionnel des lois d'amnistie de circonstance.

Or, il n'en est rien. La réalité est habilement travestie. Le citoyen est, d'une certaine manière, trompé par médias interposés.

**M. Marc Lauriol.** Très bien !

**M. Hubert Haenel.** Oui, la réalité est tout autre, et vous le savez bien.

De quoi s'agit-il ? L'exception d'inconstitutionnalité ne pourra être soulevée que dans le cadre d'un procès ; elle ne sera recevable que si la réponse à la question posée aux juges est indispensable à la solution du litige.

Seuls le Conseil d'Etat ou la Cour de cassation pourront saisir le Conseil constitutionnel. Autrement dit, ce sont ces deux juridictions qui décideront, en fait, des questions qui

seront posées et de celles qui ne le seront pas, et donc des dispositions législatives qui pourront être abrogées et de celles qui ne le pourront pas.

Ainsi formulée, la réforme est ramenée à ses justes proportions.

Il est donc faux d'affirmer, comme on le fait sans ambages, que les citoyens pourront saisir le Conseil constitutionnel.

Ces précisions étant données, il serait aussi inexact de dire que la réforme n'a pas d'intérêt, qu'elle est sans portée, loin s'en faut.

En réalité, cette réforme, comme vient de le démontrer magistralement M. le président de la commission, d'une part, bouscule certaines de nos conceptions, pourtant bien assises, en matière de règles législatives, de stabilité des situations juridiques, etc, d'autre part, bouleverse fondamentalement l'équilibre au sein même de nos institutions.

La loi n'est plus tout à fait ce qu'elle était. En effet, un juge - l'innovation est fondamentale - pourra annuler une loi régulièrement votée et surtout promulguée, et ainsi mettre en cause, en quelque sorte, l'exercice même de la souveraineté nationale.

Tout cela est sans précédent, et il convenait donc qu'on le souligne solennellement, comme vient de le faire notre rapporteur, M. Larché.

Nous admettons cependant ce principe : après promulgation, une loi peut être, par le biais judiciaire, annulée ou abrogée par le Conseil constitutionnel lorsque les dispositions de celle-ci portent atteinte à des droits fondamentaux.

Mais s'en tenir là serait malhonnête à l'égard de toutes les femmes et de tous les hommes dont je suis, dont vous êtes, mes chers collègues, journallement le médiateur auprès de la puissance publique.

Arrêtons-nous, en effet, quelques instants pour nous demander, pour vous demander, monsieur le garde des sceaux, s'il n'y a pas, dans le fonctionnement même de l'exécutif et de son administration, dans celui de la justice, dans les rapports Gouvernement-Parlement, des us et coutumes, des mœurs, des travers gouvernementaux, administratifs et judiciaires, des manières d'agir, des silences même qui portent, eux aussi, et bien plus gravement, atteinte aux droits fondamentaux des citoyens.

Pour y porter remède, il n'y aurait d'ailleurs pas besoin de la lourde procédure de la révision constitutionnelle ; il suffirait d'un peu de discernement et surtout de beaucoup de courage et de volonté.

Des preuves, des exemples ? La séance n'y suffirait pas ! Tous les citoyens en ont des dizaines à l'esprit : une administration impossible à atteindre du fait de son organisation, de son mutisme, de son incompétence ; une information qu'on ne peut obtenir, des questions sans réponse ; une décision judiciaire qu'on ne peut faire exécuter ; un procès qui n'en finit pas d'être reporté ; une police qui refuse d'enregistrer votre plainte parce qu'elle a trop à faire et que c'est du temps perdu, puisque cela ne sert à rien ; un parlementaire qui n'obtient pas de réponse aux questions écrites qu'il pose ; un Parlement qui, le plus souvent, ne légifère plus et ne contrôle plus ; des lois votées en urgence, dans la hâte et la précipitation, au détriment du débat démocratique et de la qualité du texte ; des lois inappliquées par le mauvais vouloir de l'administration, qui tarde à publier les décrets d'application.

**M. Marc Lauriol.** Ah oui !

**M. Hubert Haenel.** Voilà des pans entiers où l'Etat de droit, où les droits fondamentaux sont bafoués et où citoyens et parlementaires ne peuvent se faire rendre justice.

Je m'arrête là, la liste serait longue. Autant de nouveaux cahiers de doléances, deux siècles plus tard. Pensez-y !

Il dépend de vous, monsieur le garde des sceaux, et de tous les membres du Gouvernement de faire en sorte que tout cela cesse, que l'Etat de droit, sans lequel il n'y a pas de démocratie, soit respecté.

L'Etat de droit, n'est-ce pas, d'abord, monsieur le garde des sceaux, un exécutif digne de ce nom et une administration au service des citoyens et des usagers des services publics, un Parlement, une autorité judiciaire, des juridictions organisées et dotées de moyens humains et matériels nécessaires à leur mission, des juges indépendants dont les décisions sont appliquées ?

En effet, l'organisation et le fonctionnement harmonieux de ces institutions, les rapports qu'elles entretiennent entre elles conditionnent au tout premier chef l'Etat de droit. Ce sont les trois piliers de la démocratie, et vous conviendrez, même si cela ne date pas de vous, que les trois piliers sont en bien mauvais état. Mais puisque vous êtes actuellement en charge des affaires de l'Etat, c'est à vous d'apporter des solutions à ces questions fondamentales pour la démocratie de notre pays.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** L'héritage était lourd !

**M. Hubert Haenel.** Mais, même si les choses, dans certains cas, n'allaient pas si mal, même si le tableau, sur certains points, était moins noir, on a laissé dangereusement s'incruster dans l'opinion publique l'idée qu'il y a, dans les faits, confusion entre les trois pouvoirs. Voilà le danger !

En quelque sorte, vous contribuez à la suspicion dirigée contre le Parlement en laissant à penser aux Français, par la présentation même de votre réforme, que, d'une manière générale, les libertés ne seraient plus garanties par la loi.

En effet, monsieur le garde des sceaux, pourquoi se voiler la face ? De plus en plus, aux yeux de nos concitoyens, vos débats et, en conséquence, les nôtres ainsi que les votes qui s'ensuivent ne sont que simulacres et artifices.

Il n'y a plus que les spécialistes médiatiques pour s'y intéresser et les amplifier. Oui, monsieur le garde des sceaux, alors que le tumulte sur l'accessoire est assourdissant et que, dans cette cacophonie, la France a perdu sa voix, le silence sur l'essentiel est impressionnant. Nous sommes ainsi passés de la politique du *show business* au *Bébête-show* de la politique.

Les médias de communication se sont substitués aux « médias » de représentation. Parlement, syndicats, partis politiques, associations sont dévalorisés ou laissent indifférents. Je ne crains pas de dire que la démocratie française est en danger. Le Parlement est devenu subsidiaire et les sondages ont pris le pas sur le jeu constitutionnel.

C'est là le résultat du combat idéologique mené depuis fort longtemps contre l'Etat. Il en est notamment résulté une fonction publique déconsidérée ou banalisée.

Il est urgent de redéfinir les rôles de l'Etat, tous les rôles de l'Etat, et d'établir des priorités entre les fonctions étatiques. Les fonctions régaliennes de l'Etat ont été banalisées. On traite en effet de la même manière la fonction de distribution du courrier, par exemple, et celle qui consiste à rendre la justice.

Si nous continuons ainsi, l'inévitable porte de sortie sera l'intégrisme sous toutes ses formes, et ce d'autant plus facilement que l'éducation façonne et modèle des générations sans culture, sans mémoire, sans repères, sans références, sans identité.

**M. Marc Lauriol.** Très bien !

**M. Hubert Haenel.** Mais l'éthique et la morale sont, et seront encore plus demain, au premier rang des préoccupations et des exigences mêmes des Français. Je pense, notamment au respect de la vie sous toutes ses formes, au sens de la parole donnée, de l'engagement ou du contrat, qu'il soit privé, social ou politique.

Dès lors, à quoi bon, par des faux-semblants, par des procédés dignes des meilleurs escamoteurs, invoquer l'Etat de droit, « faire de la fumée », s'il n'y a plus, par exemple, de service public de la justice pour le faire réellement respecter, s'il n'y a plus d'Etat et de services publics dignes de ce nom ?

Il est temps, il est grand temps, de réagir, monsieur le garde des sceaux, car ne voyez-vous pas, malgré les sondages, monter les périls ?

Venons-en maintenant au texte proprement dit.

Afficher par la voie médiatique et proclamer *urbi et orbi* que la réforme envisagée permettra désormais à tout justiciable d'être directement associé à la protection juridique de ses droits fondamentaux est une chose - telle est l'intention affichée - mais encore faut-il lui donner toute sa mesure.

Vous conviendrez aisément que, pour traduire concrètement cette intention en droit positif, il ne suffit pas d'ajouter un alinéa à l'article 61 de la Constitution, comme vous l'avez fait, car s'en tenir à cette formulation et nous contraindre à limiter là la réforme ne suffit pas, à mes yeux, à garantir aux citoyens la protection juridique de leurs droits fondamentaux.

Cela reviendrait, d'ailleurs, à affirmer ou à sous-entendre que le champ d'application de la réforme qui nous est proposée a été arrêté une fois pour toutes, bien délimité par le président du Conseil constitutionnel et le Président de la République lui-même.

Pour donner à la réforme toute son amplitude, toute sa réalité, pour qu'elle ne soit pas qu'une incantation, il faut aller plus loin dans les garanties fondamentales accordées aux citoyens.

Il faut donc, comme vous le propose la commission des lois par la voix de son rapporteur, M. Larché, tout en s'en tenant à l'Etat de droit - à lui seul - garant des droits fondamentaux, pousser le raisonnement jusqu'à son terme et en tirer toutes les conséquences. C'est ce qui vous est proposé.

Notre souci constant au cours de notre réflexion a été en effet, comme l'a rappelé M. Larché, de concilier deux idées force, piliers de notre démocratie : d'une part, la majesté de la loi, expression de la souveraineté et de la volonté nationales, acte solennel et définitif ; d'autre part, l'état de droit, qui implique la nécessité d'un contrôle de toute décision par rapport à une norme juridique par une institution placée entre les deux, en l'espèce le Conseil constitutionnel.

Il ne faut pas, en effet, perdre de vue que, dans l'optique de la réforme - cela est important - la loi votée par le Parlement est traitée plus sévèrement que l'acte réglementaire : décision gouvernementale ou administrative prise sous la forme d'un décret, d'un arrêté, d'une circulaire normative. La loi est ainsi frappée de précarité alors que l'acte réglementaire émanant - schématisons - de l'exécutif ne l'est que pendant les deux mois qui suivent sa publication, le délai du recours contentieux.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Pas par voie d'exception !

**M. Hubert Haenel.** Les actes de l'exécutif seraient-ils moins liberticides que ceux qui sont frappés du sceau de la souveraineté nationale ? La question mérite de vous être posée, monsieur le garde des sceaux.

D'autres questions se posent également. Mes collègues, en particulier M. Larché, les ont largement développées. Je m'en tiendrai donc à deux séries d'observations : la première série concerne la nature même du rôle nouveau imparti au Conseil constitutionnel, au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ; la deuxième série d'observations - elle a déjà largement été développée par mon collègue M. Masson - est relative à l'ampleur même du contrôle à l'égard des normes juridiques résultant directement ou indirectement d'accords internationaux ou d'institutions internationales.

S'agissant du rôle nouveau imparti au Conseil constitutionnel, au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, il y a lieu, tout d'abord, de noter que le Conseil constitutionnel va, à l'occasion de cette réforme, en quelque sorte changer de nature. Jusqu'à maintenant, il faisait partie intégrante de la mécanique législative de l'élaboration de la loi : saisi avant promulgation alors que la loi n'était pas encore tout à fait la loi puisque non publiée, saisi soit de façon facultative, soit de façon obligatoire.

La vocation du Conseil constitutionnel était de veiller à ce qu'un texte voté ne devienne loi que si celui-ci était conforme aux normes juridiques suprêmes...

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** C'est la loi !

**M. Hubert Haenel.** ... que sont la Déclaration universelle des droits de l'homme et du citoyen, les droits fondamentaux.

Jusqu'à présent, sauf en matière électorale, le Conseil constitutionnel n'était pas tout à fait un juge. Dans la réforme, il le devient puisque, à l'occasion de cette nouvelle mission qui lui est confiée, il y aura débat devant lui, suivi ou non de l'abrogation d'une norme juridique ayant force de loi.

Dès lors, monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, le Conseil constitutionnel changeant de nature et pouvant abroger la loi régulièrement promulguée et appliquée doit en conséquence être doté d'un nouveau statut à la mesure de sa nouvelle mission, un statut comparable à celui d'une juridiction : renforçant son indépendance en prévoyant par exemple l'élection du président du Conseil constitutionnel par ses pairs à chaque renouvellement,...

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Comme dans toutes les juridictions.

**M. Hubert Haenel.** ... le Président de la République pesant ainsi moins sur l'institution ; en revoyant aussi toutes les incompatibilités pour que les membres du Conseil constitutionnel ne puissent être soupçonnés ou en tout cas ne soient pas soupçonnables de dépendances politiques ou économiques ; en prévoyant peut-être la possibilité de publier, le cas échéant, la position dissidente selon certaines modalités et, enfin - comme c'est le cas pour les juges de la Cour de justice des communautés européennes - en dotant chaque membre du Conseil constitutionnel d'un « staff » qu'il choisira librement, composé de conseillers référendaires qui l'assisteront dans son travail de recherche et de réflexion. Je rappelle actuellement que les membres du Conseil constitutionnel sont seuls et ne disposent d'aucun moyen et d'aucune facilité de travail autonome.

Autre point important, le Conseil d'Etat et la Cour de cassation participeront dorénavant au contrôle de constitutionnalité des lois promulguées.

En décidant s'il y a lieu ou non de saisir le Conseil constitutionnel, les deux juridictions seront plus que de simples filtres, elles seront un organe régulateur, faisant partie intégrante de la nouvelle mission confiée au Conseil constitutionnel. Elles participeront aussi à la nature de celui-ci : être le juge de la loi. En quelque sorte, ces juridictions qui ne sont que des autorités seront érigées en véritables pouvoirs.

Cela signifie également que le souci exprimé ça et là sur la nécessité d'affirmer l'indépendance de la magistrature n'est donc pas, contrairement à ce qui a pu être dit, circonstanciel.

Il est donc urgent, monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, d'engager une réflexion et un débat sur le fonctionnement des institutions de notre pays, sur l'Etat et, singulièrement, sur l'une de ses fonctions régaliennes, qui est de rendre la justice.

En effet, que vaudraient dans la réalité quotidienne de chaque citoyen les grands principes dont on se drape trop souvent, notamment ceux qui sont proclamés par la Déclaration universelle des droits de l'homme, si, par exemple, le libre accès à la justice, l'égalité devant la loi, la séparation des pouvoirs, l'égalité devant le service public, etc., ne sont pas concrètement et réellement respectés ?

A quoi donc servirait-il que le justiciable puisse contester la constitutionnalité d'une loi si, dans l'exercice de la justice au quotidien, il ne peut faire valoir normalement son bon droit ?

Ce qu'il faut que les citoyens de notre pays sachent, c'est qu'ils pourront, certes mais au compte-gouttes, contester la loi, qu'ils pourront peut-être avoir la satisfaction morale de voir le Conseil constitutionnel abroger une disposition législative contraire aux droits fondamentaux, mais également que leur justice fiscale, sociale, civile, pénale, commerciale, prud'homale et leur administration fonctionneront toujours de la même façon, c'est-à-dire globalement mal !

Que valent alors les grands principes dont, en l'espèce, on se gargarise, si l'état de droit de tous les jours est autant malmené, si les rapports entre le citoyen, le pouvoir exécutif et son administration sont toujours illustrés par la fable du pot de fer contre le pot de terre ?

Voilà un beau et vaste chantier pour M. le Premier ministre. Il est urgent et même très urgent de l'ouvrir.

J'aborderai maintenant, sommairement, l'ampleur du contrôle à l'égard des normes juridiques résultant d'accords internationaux ou d'institutions internationales.

Nous souhaitons modifier les articles 53 et 54 de la Constitution.

Le premier amendement a pour objet de subordonner à autorisation préalable la ratification ou l'approbation de tout engagement international ayant une incidence sur les droits fondamentaux.

Le second amendement vise à étendre à soixante députés ou soixante sénateurs le droit de saisine *a priori* du Conseil constitutionnel sur les accords internationaux non encore ratifiés.

Nous nous en tenons là. Mais nous aurions pu très bien non seulement imaginer mais prévoir, par exemple, que l'ensemble des normes juridiques de nature législative émanant de Bruxelles puissent faire l'objet d'un contrôle.

En effet, récemment encore - c'était en novembre 1989 - à cette tribune, M. le ministre d'Etat Pierre Bérégovoy répondait à une interrogation que je formulais, à l'occasion du débat sur la réforme des assurances, sur le point de savoir si l'on pouvait continuer à écarter les parlements nationaux de l'élaboration de certaines normes juridiques communautaires, en l'occurrence les directives, mettant le Parlement, lorsque celles-ci sont introduites en droit français, devant le fait accompli, liant celui-ci. M. Bérégovoy convenait qu'il était nécessaire de revoir fondamentalement les institutions communautaires, les mécanismes de prise de décisions de celles-ci et le contrôle de ces dernières.

En outre, on vient de le rappeler, M. Delors n'a-t-il pas annoncé pour acquis qu'à partir de 1993 près de 80 p. 100 des normes et des décisions concernant la vie quotidienne des Européens seraient prises à Bruxelles ?

Or, il n'y a, de ce point de vue, quasiment aucun contrôle, qu'il soit parlementaire - à l'échelon européen - ou juridictionnel. Pourtant, nombreuses sont les normes juridiques européennes qui sont « lois » au sens du droit français, au regard des dispositions de l'article 34 de la Constitution. Mon collègue M. Paul Masson vient de nous en faire la démonstration.

Ce sont des lois et pourtant, malgré cette réforme de la saisine du Conseil constitutionnel, les justifiables français ou étrangers n'auront accès à aucune juridiction nationale ou internationale pour faire respecter les droits fondamentaux, s'ils estiment que ceux-ci ont été transgressés, par exemple par un règlement communautaire.

Nous devons être conscients de cet état de choses et nous nous devons de soulever ce point, sachant qu'il ne peut être réglé qu'à l'échelon européen et qu'une tentative nationale - aussi légitime fût-elle - remettrait en cause et fragiliserait la constitution européenne, patiemment et laborieusement édifiée. Tous les Etats membres doivent s'atteler à ce problème.

Les Français doivent le savoir. Les gouvernements des pays de la C.E.E. - et singulièrement le Gouvernement français, monsieur le garde des sceaux - doivent rapidement présenter des propositions pour que l'Europe des Douze soit dotée, avant même que l'on franchisse le pas menant à une quelconque fédération ou confédération, d'institutions démocratiques dignes de ce nom, à savoir : un Parlement qui légifère et contrôle ; un exécutif responsable devant lui et une administration - les services de la Communauté - responsable devant l'exécutif ; enfin, un ordre juridictionnel qui vérifie que les normes communautaires, qu'elles soient de nature législative ou réglementaire, respectent bien, d'une part, le pacte qui lie les Etats membres entre eux, d'autre part, les droits, libertés et principes fondamentaux, tels qu'ils sont communément admis en Europe et tels qu'ils fondent nos démocraties.

Voilà, monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, les observations générales et liminaires que je souhaitais formuler en mon nom et au nom du groupe du rassemblement pour la République.

Le Sénat étroitement lié aux collectivités locales dont il est l'émanation ; le Sénat représentant toutes les villes et villages de France, tous les départements, toutes les régions, l'ensemble du territoire et tous les territoires ; le Sénat garant des libertés ; le Sénat garant de la démocratie de proximité, de la démocratie au quotidien ; le Sénat qui bénéficie de la durée et de la stabilité si nécessaires pour mener à bien toute réflexion et toute action en profondeur ; le Sénat, monsieur le garde des sceaux, se devait de remplir cette mission spécifique, incomparable, que lui a confiée le pouvoir constituant, la souveraineté nationale, celle de veiller au respect des institutions et du droit dans ce qu'ils ont de permanent et de fondamental, de veiller au respect des grands équilibres démocratiques.

Le Sénat se devait de donner du champ, de donner corps et profondeur aux réformes qui concernent la nature des institutions républicaines elles-mêmes.

Le Sénat se devait de ne pas coller à la vitre, de ne pas sacrifier à la mode, à l'événementiel.

C'est pour cette raison que, dans des matières comme celles-ci, qui concernent à la fois les institutions, les droits fondamentaux et les libertés publiques, le constituant de 1958 a donné au Sénat le même pouvoir qu'à la chambre issue du suffrage universel direct, le pouvoir de modifier la charte, le pacte national suprême, la Constitution de la France.

C'est donc à la lumière de ce pouvoir conféré au Sénat, pouvoir qui est aussi, pour nous, un devoir, que doit être examiné chacun des amendements de la commission des lois.

Ces amendements sont guidés par le seul souci d'améliorer l'Etat de droit dans la démocratie française, d'associer un peu plus et un peu mieux les Françaises et les Français à la définition et au respect des normes juridiques fondamentales de la République.

Car telle qu'elle a été adoptée un peu vite par l'Assemblée nationale, cette réforme n'a pas toute la portée qu'elle mérite.

Mais telle que nous vous proposons de l'adopter, mes chers collègues, elle sera pour les citoyens significative.

Si vous acceptez, comme nous le souhaitons, monsieur le garde des sceaux, et comme l'exige le respect réel de l'Etat de droit, les amendements qui donnent toute sa portée, toute sa dimension, toute son ampleur à la réforme, nous irons à Versailles.

Les Français, même s'ils n'ont pas été complètement informés des tenants et des aboutissants de cette réforme, la souhaitent. Alors, monsieur le garde des sceaux, ne les décevez pas. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*)

**M. le président.** Le Sénat voudra sans doute interrompre maintenant ses travaux pour les reprendre à quinze heures trente. (*Assentiment.*)

La séance est suspendue.

**(La séance, suspendue à douze heures quarante-cinq, est reprise à quinze heures trente-cinq, sous la présidence de M. Pierre-Christian Taittinger.)**

#### **PRÉSIDENTICE DE M. PIERRE-CHRISTIAN TAITTINGER, vice-président**

**M. le président.** La séance est reprise.

Nous poursuivons la discussion du projet de loi constitutionnelle portant révision des articles 61, 62 et 63 de la Constitution et instituant un contrôle de la constitutionnalité des lois par voie d'exception.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. Seillier.

**M. Bernard Seillier.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, un projet de loi constitutionnelle instituant un contrôle de constitutionnalité par voie d'exception ne devrait pas susciter de scepticisme chez tous ceux qui, comme nous tous ici, sont attachés à une société de droit. N'est-ce pas une forme de perfection démocratique que d'offrir à tout citoyen le pouvoir de soumettre à l'examen de constitutionnalité toute loi qu'il soupçonnerait, au détour d'un procès, à l'usage donc, d'être entachée d'un vice au regard des principes fondamentaux protégés et garantis par la Constitution ?

Il faut avouer toutefois que le dépôt de ce projet de loi a pu surprendre plus d'un d'entre nous car il intervient à un moment où les grands problèmes de l'heure ne paraissent pas l'imposer.

Dans notre pays où tant de problèmes économiques et sociaux demeurent en suspens, sans parler de graves difficultés matérielles - pour ne citer qu'elles - que connaît notre institution judiciaire, certains pouvaient imaginer que l'instauration d'un contrôle de constitutionnalité par voie d'exception n'était pas de la première urgence.

Toutefois, le sens de nos responsabilités nous a fait une obligation de ne pas écarter un débat sur une question mettant en cause notre Etat de droit, quelle qu'elle ait pu être par ailleurs la force séductrice et légitime des arguments contraires.

Ne tenant alors que les principaux problèmes soulevés par ce projet de loi, je situerai mon propos dans la seule perspective qui mérite de fournir la référence par rapport à laquelle doit s'apprécier une réforme de cette nature, à savoir le progrès résultant de la capacité des Français à décider de leur avenir et à vivre dans un régime garantissant les libertés publiques et individuelles.

Il serait dangereux de s'arrêter à un examen purement théorique et localisé du projet de loi, comme on pourrait le faire dans une question de cours d'étudiant en droit. Non ! ce projet de loi doit être étudié dans la perspective concrète

du fonctionnement de nos institutions, de la culture juridique et philosophique qui les a produites et de la pratique politique qui les anime.

C'est pourquoi je serai conduit à souligner trois aspects qui me paraissent importants.

Notre propension à l'idéalisme doit d'abord nous conduire à délimiter avec précision les frontières et les effets de la réforme envisagée.

Notre droit est, en effet, toujours marqué par une volonté de rigueur abstraite qui confère à toutes nos procédures une puissance potentielle d'enchaînements mécaniques qui menacent d'échapper à leurs inspireurs. Il faut savoir les contenir préventivement pour éviter ce qu'Alain Peyrefitte a appelé « le mal français ».

Bien que le projet ne soit pas destiné *a priori* à accroître les pouvoirs du Conseil constitutionnel, il faut se garder d'un effet contraire résultant du nouveau champ d'examen qui lui sera ouvert par les justiciables. Il n'est pas impossible que des conséquences inattendues puissent résulter de l'examen de la constitutionnalité des lois élaborées à une époque fort éloignée de la nôtre, tant culturellement que politiquement.

Ne pourrait-on pas trouver matière à soulever un problème de constitutionnalité alors que ne se poserait en fait qu'un très banal problème de modernisation législative ?

La question est intéressante, car pourraient ainsi être confirmées des lois qu'il faudrait au contraire réformer, et inversement.

Prenons l'exemple de la loi de 1838 sur l'hospitalisation psychiatrique. Imaginons que, déferée par voie d'exception au juge constitutionnel voilà peu d'années, elle ait alors été déclarée conforme à la Constitution. Aurions-nous eu aujourd'hui la même liberté d'esprit pour la moderniser que celle dont nous avons disposé ? Elle aurait en effet reçu une nouvelle jeunesse et un nouveau coup d'éclat.

Une hypothèse inverse pourrait bien sûr être imaginée. Elle nous obligerait à réformer en catastrophe un texte subitement vidé de son autorité, rendant par le fait même incertaine la situation juridique des pensionnaires des hôpitaux psychiatriques.

Il faut éviter cet enchaînement des conséquences d'une réforme qui placerait l'initiative politique dans un état de subsidiarité par rapport à la vie judiciaire propre du Conseil constitutionnel. Très prosaïquement, l'ordre du jour de notre Parlement comme celui du conseil des ministres ne manqueront d'ailleurs pas de se trouver directement affectés par les aléas des décisions du Conseil constitutionnel.

Le deuxième aspect qui me paraît important est l'équilibre dynamique à préserver entre les différents pouvoirs.

Pour s'organiser, une société a besoin d'une reconnaissance de souveraineté.

Pour ne pas verser dans la tyrannie, cette souveraineté doit être contrôlée. Pour ne pas conduire à l'impuissance, ce contrôle ne doit pas paralyser l'exercice de cette souveraineté.

Ce n'est qu'en organisant la bonne articulation hiérarchique entre ces mécanismes que l'Etat de droit peut rester vivant et serviteur, c'est-à-dire trouver la porte étroite entre la stabilité indispensable et la non moins indispensable reformation de lui-même.

La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 se tient à cet égard dans un juste milieu. De fait, elle se contente de juxtaposer les deux principes dans son article 3. Elle dispose que le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation et que nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément. Et, dans son article 16, elle déclare que toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée ni la séparation des pouvoirs déterminée n'a point de Constitution.

Il n'est pas sûr que, poussés chacun aux extrêmes, ces principes soient philosophiquement compatibles. Mais la sagesse politique est précisément, sur ce sujet comme sur beaucoup d'autres, de tenir les deux bouts de la chaîne sans verser dans aucun excès.

C'est tout l'équilibre des pouvoirs qui assure cette harmonie. C'est le Président de la République et le Parlement qui, dans notre Constitution, animent un équilibre qui, sinon, resterait purement statique et stérile.

C'est la vie démocratique qui est en cause derrière cette question. L'équilibre des institutions n'est pas un objectif intemporel. Il doit être une réalité vivante, animée par les autorités issues du suffrage universel, et elles seules.

Notre idéal ne saurait être de soumettre les hommes politiques à l'autorité de magistrats grands prêtres d'un ordre intemporel. Les principes constitutionnels les mieux établis ne sont que des institutions humaines posées par des hommes.

La garantie qu'apporte le Conseil constitutionnel ne doit pas être à cet égard surestimé.

Autant il apparaît comme une composante essentielle de l'équilibre de nos institutions, autant il ne saurait se prévaloir d'une infaillibilité supérieure à celle du Parlement, quelles que soient les éminentes qualités des personnalités appelées à y siéger.

Bien moins que le Parlement, il ne peut revendiquer une ancienneté et un mode de recrutement lui conférant une légitimité incontestable.

C'est bien le suffrage universel qui fonde seul la légitimité du pouvoir politique. Les autres pouvoirs sont dérivés par l'exercice même de la volonté d'élus agissant avec sagesse en s'imposant à eux-mêmes la règle constitutionnelle dont ils définissent les modalités d'établissement et de réforme par des procédures plus rigoureuses que pour de simples lois.

Nous devons donc nous assurer que le projet de loi soumis à notre examen ne comportera pas d'entorse à cette hiérarchie des pouvoirs.

Le troisième aspect que je veux évoquer enfin concerne le moment choisi pour introduire cette réforme.

C'est un moment où nos institutions sont agressées de plusieurs côtés.

Le revirement de jurisprudence du Conseil d'Etat, intervenu en 1989 avec l'arrêt Nicolò, quelques années après la Cour de cassation, veut soumettre les lois françaises à l'autorité d'un règlement ou même d'une simple directive européenne.

Il est préoccupant de constater que la primauté traditionnellement reconnue aux traités internationaux se trouverait ainsi abusivement étendue aux directives de la Communauté, dont les traités ont pourtant prévu qu'elles n'étaient exécutoires qu'une fois reçues dans le droit interne. C'est non pas un problème de supranationalité, mais une question de hiérarchie de textes. Notre collègue M. Paul Masson a d'ailleurs clairement exposé ces problèmes ce matin.

Sur un autre plan, la multiplication des comités de « sages » ou d'experts, dans des domaines comme l'éthique médicale ou l'audiovisuel, fussent-ils simplement consultatifs, risque d'entacher du soupçon d'incompétence le parlementaire qui prétendrait prendre position en sens inverse.

La tentation qui apparaît par ailleurs, de temps à autre, d'élargir le champ du référendum à des sujets de société ou de promouvoir le référendum d'initiative populaire peut favoriser aussi un nouvel affaiblissement du Parlement.

Ne doit-on pas aussi redouter que la différence ne devienne ténue, dans l'esprit de nos concitoyens, entre référendum et sondage, au point que ce dernier n'apparaisse insensiblement, dans l'opinion, comme une modalité de la démocratie directe, plus adaptée au monde de la vitesse que celle de la démocratie représentative ? Certaines abstentions, dans les scrutins actuels, ne s'expliquent-elles pas par cette dérive tout à fait regrettable ?

Le recours intensif aux articles 44, alinéa 3, et 49, alinéa 3 de la Constitution ne contribue pas non plus à renforcer la gloire du Parlement.

Dans ce contexte, menaçant pour la démocratie représentative, on ne peut pas se contenter d'une approbation de principe pour une extension des pouvoirs du justiciable.

Pour que l'introduction d'un contrôle de constitutionnalité des lois par voie d'exception soit aujourd'hui, c'est-à-dire à ce moment de notre histoire, un bien véritable, concret, ni abstrait ni intemporel, il doit impérativement s'accompagner, dans sa mise en jeu, d'une reconnaissance renforcée du rôle du Parlement.

Au principe de l'Etat de droit admis par tous doit répondre en écho celui de la souveraineté populaire, tout autant présent dans notre héritage.

Vous nous avez proposé un texte, monsieur le garde des sceaux, qu'aurait plutôt inspiré Montesquieu. Votre famille politique nous avait plutôt habitués à Rousseau. Nous vous en donnons acte. Mais si les libertés individuelles sont essentielles, les libertés publiques le sont tout autant.

Les droits de la personne sont fondamentaux. Ils seraient anéantis sans la force d'une société démocratique politiquement organisée.

Il est important de pouvoir faire respecter ses droits par des juges. Encore faut-il qu'il y ait eu, d'abord, des représentants pour les écrire.

Vous avez jugé qu'il était important d'accroître aujourd'hui les droits du justiciable. Nous l'admettons si le Parlement se voit reconnaître, dans la situation présente, la plénitude de ses prérogatives et de ses responsabilités, qui sont de faire et de défaire les lois.

Cette exigence n'est celle du groupe de l'union des républicains et des indépendants que parce qu'elle est d'abord celle de la démocratie. Elle est satisfaite par les propositions de la commission des lois que son président, M. Jacques Larché, nous a présentées avec un talent apprécié par tous et auquel je rends hommage.

Ainsi amendé par la commission des lois, le texte pourra être voté à la quasi-unanimité par le groupe de l'union des républicains et des indépendants. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

**M. le président.** La parole est à M. Dailly.

**M. Etienne Dailly.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, au moment où je gagne cette tribune, je voudrais d'abord rendre un hommage particulier au rapporteur de notre commission des lois, mon ami M. Jacques Larché, et lui dire que, comme chacun ici, j'ai beaucoup apprécié son rapport et envié son talent. C'est un grand honneur pour la commission des lois de l'avoir désigné pour assumer ce rapport et c'est aussi une grande satisfaction pour le Sénat, j'en suis sûr, de l'avoir vu rapporter dans des conditions aussi remarquables un texte qui n'était pas facile.

Mes chers collègues, je voudrais tout d'abord rappeler que l'article 63 de la Constitution dispose qu'« une loi organique détermine les règles d'organisation et de fonctionnement du Conseil constitutionnel, la procédure qui est suivie devant lui et notamment les délais ouverts pour le saisir de contestations. »

Effectivement, la loi organique sur le Conseil constitutionnel comporte toutes les dispositions qui se trouvent annoncées dans l'article 63 et notamment un article 3 dont les deux premiers alinéas sont ainsi rédigés :

« Avant d'entrer en fonction, les membres nommés du Conseil constitutionnel prêtent serment devant le Président de la République.

« Ils jurent de bien et fidèlement remplir leurs fonctions, de les exercer en toute impartialité dans le respect de la Constitution, de garder le secret des délibérations et des votes et de ne prendre aucune position publique, de ne donner aucune consultation sur les questions relevant de la compétence du Conseil. »

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** C'est un participe présent !

**M. Etienne Dailly.** Dans ces conditions, c'est avec un peu d'étonnement, je dois le dire, que nous avons vu le président du Conseil constitutionnel, à l'issue de la séance - que dis-je ? - de la cérémonie au cours de laquelle les trois nouveaux membres du Conseil constitutionnel - MM. Maurice Faure, Jean Cabannes et Jacques Robert - avaient prêté serment devant le Chef de l'Etat, le mercredi 1<sup>er</sup> mars 1989 - voilà donc un an - donner une interview au quotidien *Le Monde* ! En avait-il ou non le droit ? C'est une affaire entre sa conscience et lui-même, entre le serment qu'il a prêté, celui qui l'a reçu ; je n'ai pas l'intention d'aller plus loin à cet égard, car je n'entends pas, bien entendu, me laisser aller à la moindre polémique.

L'interview couvre une page et demie du journal *Le Monde* - ce n'est donc pas un petit entretien ! - et le moment est précisément venu, aujourd'hui, de la relire.

M. Badinter a déclaré tout d'abord : « Il est vrai qu'entre le Conseil constitutionnel tel que l'avaient conçu les constituants de 1958 et celui d'aujourd'hui, il y a » - cette déclara-

tion a été faite l'an dernier - « presque une différence de nature : à l'origine, c'était, pour l'exécutif, un instrument de contrôle du Parlement. Depuis la réforme de 1974, c'est-à-dire depuis qu'il peut être saisi par soixante députés ou soixante sénateurs, le Conseil constitutionnel arbitre les différends d'ordre constitutionnel entre majorité gouvernementale et minorité parlementaire, et joue le rôle d'une véritable cour constitutionnelle ».

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** C'est bien dit !

**M. Etienne Dailly.** Je partage bien entendu totalement le sentiment de M. le président du Conseil constitutionnel sur ce point.

Puis, à la question, « Considérez-vous que notre système de contrôle de constitutionnalité, très particulier au regard des autres systèmes européens, est satisfaisant ? », M. Badinter répond : « Notre système » - celui qui existe avant la modification dont nous discutons présentement, bien entendu - « présente des avantages considérables. En France, contrairement à ce qui est le cas dans la plupart des cours constitutionnelles, c'est avant que la loi soit promulguée que la question de sa constitutionnalité peut être posée au Conseil. Si la loi comporte des dispositions inconstitutionnelles, elles seront déclarées telles avant que le texte entre en vigueur. C'est un avantage considérable. Il est fâcheux en effet qu'une loi inconstitutionnelle puisse être appliquée, parfois pendant des années, entraînant pour les justiciables des conséquences parfois graves. En interdisant cette situation, notre système assure une plus grande sécurité juridique. »

On pensait que la déclaration allait s'arrêter là. Tout n'est-il pas dit, et de manière péremptoire, me semble-t-il ? Mais M. le président du Conseil constitutionnel poursuit : « Reste une évidente lacune. » Ah bon ! Evidente ? Est-elle si évidente que cela, compte tenu de ce que l'on vient de relire ?

Mais continuons cette lecture : « Une loi qui n'a pas été soumise au Conseil constitutionnel ne peut plus être attaquée pour inconstitutionnalité. »

« Une telle situation est choquante dans un Etat de droit. Il faut donc améliorer notre système de contrôle de constitutionnalité.

« Pourquoi ne pas reconnaître au citoyen la possibilité de soulever, dans le cadre d'un procès, une exception d'inconstitutionnalité contre une loi dont le Conseil constitutionnel n'a pas été saisi ? » - Notez, je vous prie, que ce n'est pas le cas dans le texte qui nous est soumis ; vous le notez bien, n'est-ce pas ?

M. le président du Conseil constitutionnel poursuit : « La réponse » - c'était donc bien une demande, puisqu'il attend une réponse - « appartient aux plus hautes instances de l'Etat et au Parlement. Je voudrais seulement remarquer qu'en 1974 » - c'est toujours M. Badinter qui parle - « lors du quinzième anniversaire du Conseil constitutionnel, la possibilité de saisir le Conseil a été donnée aux parlementaires - en fait à l'opposition - et l'Etat de droit s'en est trouvé heureusement renforcé. Quinze ans plus tard, le moment paraît venu de reconnaître aux citoyens eux-mêmes la possibilité d'en appeler au Conseil constitutionnel, à travers un filtre juridictionnel, s'ils estiment que leurs droits fondamentaux ont été méconnus par une loi. Ce serait, à mon sens, un progrès de la démocratie ».

S'agissait-il vraiment d'une proposition, d'un projet ? M. le président du Conseil constitutionnel était-il en droit d'en formuler ? Si je comprends encore quelque chose au texte d'une loi, n'était-il pas en train de contrevenir aux dispositions de l'article 3 de la loi organique sur le Conseil constitutionnel ? Demandait-il un cadeau pour le trentième anniversaire de l'organisme qu'il présidait, après celui qui avait été fait pour le quinzième ? Après tout, pourquoi pas ?

En tout cas, le message a été reçu cinq sur cinq, si je puis m'exprimer ainsi, puisque, dès le 14 juillet suivant, M. le Président de la République, dans la conférence de presse qu'il a l'habitude de tenir entre la fin de la revue et la réception traditionnelle au palais de l'Élysée, à la question : « Monsieur le président, que faut-il penser de l'élargissement de la saisine du Conseil constitutionnel ? », répondait ceci : « Je ne vais pas remanier la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, » - heureusement ! - « c'est un beau texte » - certes ! - « qui se suffit à lui-même » - mais oui ! - « mais depuis cette époque un certain nombre de besoins se sont fait sentir. » - c'est vrai aussi ! « Dans l'immédiat, personnel-



lement, je serais partisan d'une révision constitutionnelle qui permettrait à tout Français de saisir le Conseil constitutionnel s'il estime ses droits fondamentaux méconnus.

« Ce n'est pas une question de majorité politique. Bien au-delà de la majorité présidentielle il y a des bons citoyens, » - heureusement ! - « il y a de braves gens qui se trouvent à droite, qui se trouvent à gauche, » - certes ! - « qui sont aussi soucieux que moi des droits de l'homme et qui comprendront fort bien que ce serait un très grand progrès démocratique, en retournant à la base et en permettant, en somme, à chaque Français » - lisez « à chaque justiciable » - « de ne pas s'adresser à des intermédiaires... ».

**M. Max Lejeune.** Et voilà !

**M. Etienne Dailly.** Oui, mon cher collègue, les intermédiaires, c'est nous ! Je le dis au passage, pour que chacun en prenne conscience !

Je poursuis : « ... mais de dire lui-même : Mon droit fondamental... est méconnu, il est transgressé ? Eh bien ! Je demande justice moi-même ! » Comme si ce devait s'avérer aussi simple !

Voilà le bref rappel des faits auquel il fallait procéder, je crois, si l'on veut prendre la juste mesure de la formule sacramentelle qui est en tête du projet de loi constitutionnelle dont nous délibérons, à savoir, « le Président de la République, sur la proposition du Premier ministre, vu l'article 89 de la Constitution, décrète : ... ».

S'agit-il bien, en l'occurrence, conformément à l'article 89 de la Constitution - « L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République sur proposition du Premier ministre et aux membres du Parlement. » - d'une proposition du Premier ministre ?

A aucun moment, d'ailleurs, dans le propos intéressant qu'il a tenu hier et que j'ai relu exprès ce matin pour en être certain, M. Michel Rocard n'a fait la moindre allusion au fait qu'il aurait fait au Président de la République la moindre proposition. S'il le lui avait vraiment proposé, peut-être serait-il d'ailleurs là pour défendre ce texte. Nous sommes certes ravis de vous voir, monsieur le garde des sceaux.

**M. Pierre Arpaillange,** garde des sceaux. Je vous remercie !

**M. Etienne Dailly.** La question n'est pas là. Je signale seulement qu'en 1973, lorsque M. Messmer a proposé au Président Pompidou la modification de la Constitution sur le quinquennat, il a assisté aux débats du début à la fin. J'étais rapporteur ; j'ai donc quelques raisons de m'en souvenir. Il était seul au banc des ministres mais il a été présent et il a soutenu lui-même le projet d'une manière permanente.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Et en 1974 ?

**M. Etienne Dailly.** Ne s'agit-il pas plutôt d'une proposition du président du Conseil constitutionnel ? C'est possible. Ne s'agit-il d'ailleurs pas du cadeau de trentième anniversaire qu'il avait sollicité ? Il est permis de se le demander lorsque l'on voit son insistance à faire pression pour que le texte soit adopté.

Lors d'une nouvelle interview à TF 1, le 23 avril dernier, il déclarait que la saisine directe du Conseil constitutionnel « était un droit qui existait dans tous les pays européens », ce qui est à la fois vrai et faux.

C'est faux s'il s'agit d'un droit de double recours comme celui que l'on nous propose par voie d'exception en aval après promulgation et qui vient s'ajouter au recours par voie d'action en amont avant promulgation.

En revanche, il est vrai que, dans la plupart des pays européens, il existe un contrôle, mais pas deux, excepté, ainsi que l'a rappelé avec juste raison M. Dreyfus-Schmidt, dans la Roumanie ancienne, d'avant 1920, celle que nous souhaitons voir renaître un jour !

M. le président du Conseil constitutionnel revient donc à la charge et va même jusqu'à apprécier les décisions prises par l'Assemblée nationale et à critiquer les amendements ! Selon lui, l'élection du président du Conseil constitutionnel, résultant d'un amendement émanant du groupe du R.P.R. à l'Assemblée nationale, « ne pourrait que susciter au sein du Conseil des clivages qu'il faut éviter. Il ne faut pas confondre les genres ».

De quel droit, en vérité, compte tenu du serment qu'il a prêté ? Et c'est ainsi que l'on aboutit ici à un incident de séance qu'a soulevé à bon droit, me semble-t-il, M. Josselin

de Rohan, au nom de son groupe, en affirmant que le président du Conseil constitutionnel sortait de son devoir de réserve et n'avait pas à interférer dans le vote des lois et à faire ainsi pression sur le Parlement.

Voilà aussi pourquoi il est permis de se demander si le projet de révision que nous examinons ne résulte pas d'une proposition émanant de lui !

Eh bien, mon intention est de faire exactement comme s'il n'en était rien. Mais vous comprendrez tout à l'heure pourquoi ce rappel n'était pas complètement inutile !

Voyons les choses simplement ! L'Assemblée nationale a examiné ce projet de loi qui a fait l'objet d'un vote. Par conséquent, notre devoir est d'en délibérer et, qui plus est, très sérieusement, c'est-à-dire en dehors de toute préoccupation de politique politicienne ou partisane, s'agissant de la Constitution qui peut, qui doit servir aux uns comme aux autres. C'est si vrai qu'aujourd'hui elle sert - et avec quel entrain ! - à ceux qui l'ont combattue.

Il s'agit donc d'un domaine infiniment sérieux, de notre charte nationale qui doit être à la disposition de tous ceux qui se succèdent à la tête de l'Etat ou de la majorité. Il s'agit d'en délibérer sérieusement, c'est-à-dire avec pour seul souci - c'est en tout cas celui de mon groupe - d'aller à Versailles, certes, mais avec un bon texte et qui corresponde - c'est la première des honnêtetés - à son exposé des motifs, ce qui n'est pas le cas.

Est-ce à dire que le rappel auquel j'ai procédé était inutile ? Non, il l'est d'autant moins que c'est bien dans l'interview de M. le président du Conseil constitutionnel du 3 mars 1989, que j'ai déjà citée, que nous allons retrouver tout à l'heure la justification de la plupart des amendements de la commission.

Venons-en maintenant au texte du projet de loi. Que dit son exposé des motifs ?

Il affirme d'abord : « Il n'est de peuple libre et de souveraineté nationale sans un Etat de droit. » C'est indiscutable.

Il poursuit : « La portée universelle et le rayonnement international des idéaux de 1789 invitent la France à un effort constant de sauvegarde, d'approfondissement et d'extension de l'Etat de droit. » Certes.

Il ajoute : « La Constitution du 4 octobre 1958 a institué, pour la première fois dans l'histoire du droit public français, un véritable contrôle de la constitutionnalité des lois, confié au Conseil constitutionnel. » C'est même l'un des apports les plus précieux de cette Constitution.

Il ajoute encore : « L'extension de la saisine du Conseil constitutionnel à soixante députés ou soixante sénateurs, adoptée par la loi constitutionnelle du 29 octobre 1974, et l'augmentation sensible du nombre des lois déferées au Conseil constitutionnel qui en est résultée, ont conduit le Gouvernement et le Parlement à se préoccuper avec un soin grandissant de la conformité des textes législatifs à l'ensemble des règles et principes de valeur constitutionnelle. » C'est tout à fait exact.

Il conclut enfin : « Pour autant, notre régime juridique de protection des droits et libertés peut encore être amélioré au profit des personnes. Il est proposé à cette fin de compléter l'actuel contrôle de constitutionnalité des lois. »

Par conséquent, l'objectif du projet de loi est non pas de compléter l'actuel contrôle de constitutionnalité des lois mais d'améliorer au profit des personnes le régime juridique de protection de leurs droits et de leurs libertés - voilà le principal - et, « à cette fin », de compléter l'actuel contrôle de constitutionnalité des lois - voilà l'accessoire.

Cela signifie simplement que toute mesure de nature à améliorer au profit des personnes le régime juridique de protection de leurs droits et de leurs libertés a sa place dans ce projet de loi et n'est pas étrangère, mieux, selon la formule consacrée, ne sort pas de l'objet du projet de loi.

Vous serez appelés, dans la suite du débat, à constater combien cette première observation est d'importance !

Cela signifie que, si la mesure que l'on nous propose est digne du plus grand intérêt, ce n'est pas la seule que nous ayons à insérer dans ce projet de loi. L'essentiel est de poursuivre le même objectif et que les mesures que nous pourrions ajouter à celle-ci s'inscrive bien dans l'objet du texte.

Voilà ce que je voulais dire d'emblée, afin de bien préciser que c'est bien l'exposé des motifs, lui-même, qui fixe sinon la trame du moins le cadre et les limites de nos adjonctions.

Dès lors qu'il s'agit d'améliorer le régime juridique de protection des droits et des libertés au profit des personnes - c'est l'exposé des motifs qui le souligne - nous ne pouvons qu'y être favorables. Mais encore faut-il que les dispositions proposées ne risquent pas d'ébranler l'Etat et - ce qui est plus grave encore - la confiance des citoyens dans leurs institutions et dans ceux qu'ils ont choisis pour les animer.

Voilà pourquoi il est impossible de faire coexister - M. le rapporteur l'a fort bien démontré - les deux contrôles de constitutionnalité. Le premier est le contrôle par voie d'action qui existe actuellement et qui se situe en amont, entre le moment où la loi est votée et celui où elle est promulguée.

M. le président du Conseil constitutionnel en dit tant de bien et reconnaît si volontiers qu'il est le meilleur qu'à cet égard le rappel de son interview du 3 mars 1989 n'était pas inutile.

Le second contrôle est le recours en aval par voie d'exception après la promulgation que le présent projet de loi entend mettre à la disposition des citoyens. C'est bien celui que l'on nous propose, encore qu'à l'origine il visait toute loi que n'avait pas examinée préalablement le Conseil constitutionnel alors que dans le texte qui nous vient de l'Assemblée nationale il concerne toute loi, qu'elle ait été déjà déclarée constitutionnelle par le Conseil ou qu'il n'ait pas eu à l'examiner, avec tous les redoutables inconvénients qui s'ensuivent en matière d'intangibilité de la loi. M. le rapporteur a hier longuement appelé notre attention sur ce point.

Ne pensez-vous pas que cette coexistence est aussi impossible sans risquer d'ébranler gravement la confiance des citoyens dans les institutions et dans ceux qui les animent ?

Si, à l'appel d'un justiciable « lambda » et non d'un citoyen - il faut, en effet, être impliqué dans un procès pour y avoir droit mais je sais bien que, comme le disait en substance notre collègue Michel Dreyfus-Schmidt, encore que l'extension soit un peu large à mon goût, tout citoyen est un justiciable qui s'ignore - si, disais-je, à l'appel - d'un justiciable « lambda » ayant franchi le filtre du Conseil d'Etat, s'il s'agit d'un tribunal administratif, ou celui de la Cour de cassation, s'il s'agit d'un tribunal judiciaire, qui aura estimé qu'il y avait « quelque chose de sérieux » - libre à eux d'établir leur jurisprudence à cet égard - le texte vient devant le Conseil constitutionnel et si celui-ci déclare qu'il n'est pas conforme à la Constitution, n'avez-vous pas le sentiment, que les médias aidant les Français se diront : Comment ! Nous avons un Président de la République qui est spécialement chargé, aux termes de l'article 5 de la Constitution, de veiller au respect de celle-ci, il pouvait soit demander au Parlement une seconde délibération - qui, je vous le rappelle, ne peut lui être refusée - et il ne l'a pas fait, soit introduire un recours devant le Conseil constitutionnel, et il ne l'a pas fait non plus ! Quoi ! nous avons un Premier ministre, un président du Sénat, un président de l'Assemblée nationale. Ils n'en ont rien fait, non plus ! Quoi ! Nous avons 577 députés et 329 sénateurs...

**M. Guy Allouche.** 321 !

**M. Etienne Dailly.** ... et il n'y a pas eu soixante députés ou soixante sénateurs qui soient suffisamment avertis des problèmes constitutionnels, suffisamment attentifs, suffisamment soucieux de remplir leur mandat pour introduire un recours devant le Conseil constitutionnel !

Par conséquent, tout ce monde là - à moins qu'il ne soit en état de complicité d'inconstitutionnalité, ce qui est plus grave encore - tout ce monde-là qui vient d'être pris en flagrant délit d'avoir laissé passer et promulguer un texte contraire à la Constitution, doit être chassé sur l'heure ! Est-ce là où vous croyez raisonnable de parvenir ?

Il suffit d'articuler ce qui précède pour se rendre compte que le rapporteur et notre commission des lois ont raison. Par conséquent, ou bien il faut refuser la disposition proposée, mais je ne crois pas que cette solution serait heureuse, car il existe toute une série de lois en vigueur dont certaines sont très anciennes : nous réformions, par exemple, voilà à peine quinze jours, la loi sur les hôpitaux psychiatriques qui datait de 1838. Elle aurait, d'ailleurs, pu très bien se passer de ce toilettage !

Dans tout un domaine, il est donc très bon, c'est certain - pour ma part, je trouve cela excellent - qu'un justiciable puisse soulever l'inconstitutionnalité à l'encontre d'un texte qui va le condamner, d'autant qu'il doit exister de nombreux textes inconstitutionnels de cette nature, que ce soit, par

exemple, en droit fiscal ou en droit douanier, compte tenu notamment des changements de constitution qui sont intervenus !

Ce contrôle par voie d'exception est donc excellent mais à condition d'éviter ce télescopage avec l'autre contrôle de constitutionnalité, le contrôle par action, dont disposent le Président de la République, le Premier ministre, les présidents des assemblées, vous-mêmes, mes chers collègues, et les députés, à condition d'être au moins soixante, sinon on parviendra à faire douter les Français de leurs institutions, du Chef de l'Etat, du chef du Gouvernement, des présidents des assemblées et, finalement, du Parlement et, au-delà de celui-ci, de la démocratie, car, que vous le vouliez ou non, il n'y a pas de démocratie sans Parlement. Vous le savez mieux que quiconque !

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Strasbourg !

**M. Etienne Dailly.** Et si on ne veut pas refuser ce nouveau contrôle, il est donc nécessaire de cantonner, comme le proposent la commission et le rapporteur, les deux contrôles, l'actuel par action et le nouveau par voie d'exception !

Dès lors fallait-il cantonner le nouveau, celui des justiciables, jusqu'avant l'adoption de la Constitution de 1958 ou bien jusqu'à sa mise en œuvre, donc jusqu'à la prise des ordonnances prévues à l'article 92 de la Constitution, dites lois organiques, qui assurent cette mise en place des organes de la Constitution, donc le 5 janvier 1959 ?

Fallait-il aller jusqu'en 1974, comme nous l'a proposé M. le rapporteur d'ailleurs en plein accord, je vous l'ai rappelé, avec M. le président du Conseil constitutionnel ? En effet, celui-ci dit lui-même - c'est pourquoi mon rappel de ses déclarations n'était pas non plus inutile - que ce n'est qu'en 1974, avec la saisine par soixante députés ou soixante sénateurs, que l'on a donné le droit de recours à l'opposition. Selon lui, ce n'est qu'à partir de là que l'on peut estimer que le contrôle de la constitutionnalité a été mis à la disposition de tous ceux à qui il devait bénéficier.

M. le rapporteur a-t-il conféré avec M. le président du Conseil constitutionnel ? Quoi qu'il en soit, il a proposé de retenir la date de 1974. Je trouve que c'est une excellente date puisque c'est bien à partir de ce moment-là que, vraiment, le contrôle de constitutionnalité est entré en jeu dans sa plénitude.

Ce problème de cautionnement étant réglé, pouvait-on se permettre de s'en tenir à une rédaction aussi vague du texte qui nous est proposé ? Voilà un droit donné au justiciable de soulever l'exception d'inconstitutionnalité sur toutes les lois qui concernent « les droits fondamentaux ».

Sait-on seulement ce que sont les droits fondamentaux ? M. le rapporteur a voulu le préciser ; il a bien fait. Il les a définis en prévoyant dans son amendement n° 11 : « les dispositions d'une loi ou d'un texte à caractère législatif antérieures au 1<sup>er</sup> novembre 1974 non modifiées après cette date, lorsqu'elles ont une incidence... ». Nous avons longuement délibéré à cet égard. Fallait-il dire « lorsqu'elles concernent » ou bien « lorsqu'elles sont relatives » ou encore « lorsqu'elles ont une incidence » ? Vous avez, à bon droit, monsieur le rapporteur, choisi le champ le plus large. L'expression « avoir des incidences » est d'ailleurs celle qui est utilisée à l'article 11 de la Constitution, s'agissant des lois que le Président de la République peut soumettre au référendum.

Je poursuis ma lecture de l'amendement n° 11 : « ... lorsqu'elles ont une incidence sur les droits fondamentaux... ». Ah ! Lesquels ? « ... les droits fondamentaux reconnus par la Constitution ou la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946... ». Nous nous trouvons, par conséquent, maintenant devant un texte qui, au moins, lui, est bien précis : cantonnement dans le temps, cantonnement et meilleure définition de la nature de ces textes puisque définissant enfin les droits fondamentaux.

Est-ce suffisant pour améliorer « le régime juridique de protection des droits et libertés... au profit des personnes » ? Je cite l'exposé des motifs car, moi, je ne veux pas m'éloigner de l'exposé des motifs afin d'être certain de demeurer dans l'objet même du texte. J'y tiens beaucoup, car, dans le cas contraire, M. le garde des sceaux pourrait soulever, à bon droit, des problèmes d'irrecevabilité.

Mais la protection des droits et des libertés des personnes n'est-elle pas menacée, mes chers collègues, dès lors que c'est dans le domaine de la loi ordinaire que l'article 34 de la

Constitution a placé les règles concernant « les garanties fondamentales accordées au citoyen pour l'exercice des libertés publiques » ? Ce sont pourtant elles, n'est-il pas vrai, qui fixent le cadre dans lequel s'exercent les libertés fondamentales de l'individu. Or il suffira à l'Assemblée nationale, après une commission mixte paritaire infructueuse, d'une voix de majorité en cinquième et dernière lecture pour modifier ces règles relatives aux garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques. C'est là une situation anormale.

Voilà pourquoi la commission propose de porter au niveau des lois organiques cette disposition de l'article 34.

Quelles sont-elles donc, les autres lois organiques ? Ce sont celles qui mettent en place la Constitution.

Dès lors, croyez-vous vraiment que la protection des droits et des libertés des personnes - pour reprendre le libellé même de l'exposé des motifs - soit assurée alors que ces ordonnances portant loi organique - donc, ces lois organiques-là - peuvent aussi être modifiées à une voix près, en cinquième lecture, à l'Assemblée nationale, étant toutefois précisé que, dans ce cas, il ne faut pas une voix de plus que la moitié des présents mais une voix de plus que la moitié des membres de l'Assemblée, précisément parce que ce sont des lois organiques ?

Croyez-vous vraiment que, si l'on modifiait la loi organique sur le Conseil constitutionnel, si l'on modifiait la loi organique sur le Conseil supérieur de la magistrature, si l'on modifiait la loi organique sur la Haute Cour de justice, si l'on modifiait la loi organique relative au Conseil économique et social ou à certains articles organiques du code électoral, croyez-vous vraiment que la Constitution ne risquerait pas de se trouver transformée, quant à son application, tout au moins ? Croyez-vous vraiment que, par conséquent, elle donnerait encore les mêmes garanties ? Eh bien, nous, nous ne le croyons pas !

Aussi nous pensons, avec M. le rapporteur, que les lois organiques, à l'avenir, doivent, quelles qu'elles soient, être adoptées en termes identiques par les deux assemblées. Il suffit pour cela, d'ailleurs, à l'avant-dernier alinéa de l'article 46 de la Constitution, aux termes duquel les lois organiques « relatives au Sénat » doivent être « votées dans les mêmes termes par les deux assemblées », de supprimer, comme nous le propose M. le rapporteur, les mots : « relatives au Sénat ».

C'est essentiel parce que le verrou constitutionnel du Sénat est loin d'être un verrou suffisant tant que, à l'Assemblée nationale, donc dans son dos, et à la majorité d'une voix, comme je l'ai indiqué, on peut modifier les lois organiques qui mettent en place les organes prévus par la Constitution et qui en règlent le fonctionnement. Alors, faisons monter de l'article 34 au niveau des lois organiques ce qui concerne les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques et décidons que toutes les lois organiques, qu'elles soient relatives ou non au Sénat, doivent être adoptées en termes identiques par les deux assemblées.

Hier, M. Dreyfus-Schmidt nous a dit - je crois avoir retenu une expression très imagée et, si ce n'était pas celle-là, qu'il ne m'en veuille pas car je ne cherche pas du tout à lui prêter une expression triviale - M. Dreyfus-Schmidt nous a dit : « ne lancez pas le bouchon trop loin ».

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** « Ne placez pas la barre trop haut ! »

**M. Etienne Dailly.** En effet, ce serait - poursuivait M. Dreyfus-Schmidt - une manière très facile pour le Sénat de faire en sorte que la loi ne soit jamais adoptée.

Mesdames, messieurs, si l'on veut vraiment renforcer la protection des droits et des libertés des personnes, il faut le décider en dehors de toute espèce de pensée politicienne ou partisane, il faut le décider en bannissant de nos esprits tout souvenir du passé, quel qu'il soit et si respectable qu'il soit, et en ne s'intéressant qu'à l'amélioration de la situation pour l'avenir. C'est le motif pour lequel je ne retiens pas l'argument et je ne pense pas qu'il faille se soucier de la mise en garde de M. Dreyfus-Schmidt.

Car enfin, mes chers collègues, ou bien nous réformons vraiment, ou bien il n'en est rien et, alors, pourquoi vient-on nous ennuyer avec ce texte ? Je suis convaincu - vous voyez, monsieur le garde des sceaux, je ne fais de procès d'intention à personne - que M. le Premier ministre n'est pas, par prin-

cipe, opposé à examiner quoi que ce soit. En tout cas, notre devoir est de le contraindre à examiner ce qu'il est, selon nous, utile d'examiner.

De deux choses l'une : ou bien l'exposé des motifs du projet de loi qui nous est soumis veut bien dire ce qu'il dit et, dans ce cas-là, il n'y a aucune contradiction entre nous, ou bien il n'en est rien et, encore une fois, à quoi bon ce projet de révision et à quoi bon ce débat ?

Il y a d'ailleurs un avantage considérable à cette solution, c'est que, pour toute loi organique, la saisine du Conseil constitutionnel est automatique. On est tout à fait sûr, dès lors, que tous les droits fondamentaux se trouvant dans des lois organiques, le Conseil constitutionnel devra les examiner toutes et que, par conséquent, l'intangibilité de la loi, monsieur le rapporteur, sera mieux assurée. Je pense que c'était certainement un des objectifs que vous poursuiviez aussi en proposant cette mesure.

Alors, est-ce à dire que, même si nous aboutissions sur ce point, nous pourrions être assurés que la protection des droits et des libertés des personnes serait assurée ? Oui et non. Non, dans la mesure où le Président de la République pourrait tenir en échec la volonté des représentants des citoyens : nous arrivons à l'article 38, relatif aux ordonnances. Je vous en prie, oublions, là encore, ce qui a pu se passer. Le problème n'est pas de savoir si le président François Mitterrand a signé ou a refusé de signer des ordonnances. Ne pleurons pas sur le lait répandu, comme disent les Anglais. Le passé, c'est le passé. Seul l'avenir est intéressant.

On ne peut pas nous empêcher, bien entendu, d'avoir des souvenirs. Mais ces souvenirs ne sont là que pour nous encourager à nous montrer constructifs, face à l'avenir.

Si vraiment on veut protéger les droits et les libertés des citoyens, quand leurs représentants décident d'habiliter le Gouvernement, en vertu des dispositions de l'article 38 de la Constitution, à prendre, par voie d'ordonnances, des mesures qui relèvent normalement du domaine de la loi - la loi pour l'élaboration de laquelle ils ont été élus - il n'est pas acceptable que le Président de la République se refuse à signer ces ordonnances, bien qu'il en ait été délibéré en conseil des ministres.

La commission a, par conséquent, bien fait de déposer un amendement à cet égard, d'autant que M. le rapporteur a prévu, ce qui n'était pas évident, que lesdites ordonnances pourraient être soumises par le Président de la République au Conseil constitutionnel, qui aurait huit jours pour statuer. Il fallait le prévoir parce qu'à ce niveau-là les ordonnances ne sont pas encore des textes législatifs : elles ne le deviennent qu'après le dépôt du projet de loi tendant à leur ratification. Jusque-là, elles ne sont que des textes réglementaires, dont l'inconstitutionnalité ne peut donc être soulevée que devant le Conseil d'Etat.

A cet égard aussi, vous avez tout prévu, monsieur le rapporteur. C'est une mesure extrêmement importante, qui devrait nous mettre à l'abri de tout nouvel abus de droit.

En revanche, monsieur le rapporteur, en ce qui concerne l'article 11, vous n'avez rien prévu.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Eh oui !

**M. Etienne Dailly.** Pourtant, il n'est pas, lui non plus, sans incidence sur la protection des droits et des libertés des personnes. A partir du moment où, dans sa décision de 1962, le Conseil constitutionnel a déclaré qu'une fois qu'une loi était votée par le peuple, dans le cadre d'un référendum, il n'était pas compétent, il devient nécessaire de demander au Président de la République de consulter le Conseil constitutionnel sur la constitutionnalité du projet de loi qu'il se propose de soumettre au référendum.

On peut, bien entendu, prévoir que le Conseil constitutionnel ainsi consulté doit rendre une décision de conformité. Tel est d'ailleurs l'objet de l'amendement présenté par M. Jean-Marie Girault.

On peut aussi se contenter, comme je l'ai fait, d'un avis de conformité à la Constitution, avis qui serait publié. Ainsi seraient respectés les actes hors contreseing du Président de la République : c'est le cas de ceux qui relèvent de l'article 11. Il n'y a d'ailleurs pas beaucoup d'actes hors contreseing, vous savez. Même la grâce suppose le contreseing du Premier ministre, ce que beaucoup de gens ignorent. En revanche, les actes relevant des articles 8, 11, 12 et 16 sont des actes hors contreseing.

Par conséquent, je demande qu'il y ait, non pas une décision du Conseil constitutionnel de conformité à la Constitution, mais un simple avis de conformité à la Constitution émanant du Conseil constitutionnel et que cet avis soit publié. Je ne vois pas bien comment un Président de la République pourrait passer outre à un avis de cette nature négatif et publié.

L'affaire des règlements communautaires ? Nous y reviendrons lors de l'examen des articles. Je ne parle pas des directives qui donnent lieu à des textes de transcription dans le droit national, décrets ou lois d'harmonisation, qui peuvent toujours être soumis au Conseil d'Etat ou au Conseil constitutionnel, selon le cas. Aussi, ce ne sont que les règlements dont je parle. Mais, comme c'est un sujet à part et que le temps m'est compté, j'expliquerai ma position sur ce point lorsque l'amendement y afférent viendra en discussion.

Je ne ferai également qu'évoquer, en cet instant, les dispositions internes au Conseil constitutionnel.

S'agissant des incompatibilités avec toutes fonctions, quelles qu'elles soient, électives ou professionnelles, M. le rapporteur a raison ; en ce qui concerne l'élection du président, n'en déplaise à M. Badinter qui, à cet égard, fait du « forcing » : on ne peut pas appeler cela autrement. Cela n'est d'ailleurs pas sans relation avec la suppression par les députés de la voix prépondérante du président. Ils l'ont - du moins je l'imagine - parce que, finalement, il est très choquant, et depuis longtemps, que le Président de la République puisse désigner le président du Conseil constitutionnel et que ce dernier ait une voix prépondérante en cas de partage des voix car le Président de la République pouvant déposer un recours au Conseil constitutionnel il devient, de ce fait, juge et partie : il désigne la personne au jugement duquel il va s'en remettre et, du fait de sa désignation, il lui confère une voix de plus. Vous m'avez compris !

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Comme disait l'autre !

**M. Etienne Dailly.** C'est probablement la raison pour laquelle les députés ont supprimé la voix prépondérante. Cependant, c'est tout à fait imprudent car, s'il y a un malade et égalité de voix, il faut bien qu'il y ait une voix prépondérante. Alors, l'autre manière de régler le problème, c'est de procéder comme l'a fait M. le rapporteur, c'est-à-dire de rendre sa voix prépondérante au président du Conseil constitutionnel mais de décider que le président ne sera plus désigné par le Président de la République mais élu par ses pairs.

**M. Guy Allouche.** Cela change quoi ?

**M. Etienne Dailly.** Cela change tout, mais nous verrons cela au moment de la discussion des amendements.

Voilà, mes chers collègues, tout ce qu'il fallait ajouter, me semble-t-il, au dispositif pour qu'il corresponde bien à son exposé des motifs. Nous sommes donc d'accord sur tout avec la commission, sauf sur cette affaire de l'article 11, mais nous en reparlerons à nouveau au moment de la discussion des amendements, sauf sur cette affaire des règlements communautaires, et non pas des directives communautaires, que nous évoquerons également tout à l'heure.

Si M. le rapporteur veut bien me le permettre, je conclurai dans le même sens que lui-même, hier, car je l'ai trouvée, cette conclusion, en tout point remarquable. Il nous disait en effet hier sensiblement ceci : faire progresser l'Etat de droit, le Sénat ne peut qu'en être d'accord. Mais cet Etat de droit s'impose à tous, et c'est au Parlement qu'il appartient de jouer un rôle essentiel dans son élaboration et sa protection parce que seuls le Parlement et le Président de la République bénéficient d'une véritable légitimité démocratique.

Voilà pourquoi, mes chers collègues, on ne saurait accepter qu'un progrès en ce domaine puisse se faire au détriment de l'expression de la souveraineté nationale dont, jusqu'à plus ample informé, nous sommes, n'est-il pas vrai, les dépositaires. (*Applaudissements sur certaines travées du R.D.E. ainsi que sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Très bon rapport !

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

La discussion générale est close.

## Motion de renvoi à la commission

**M. le président.** Mme Luc, MM. Lederman et Pagès, Mme Fraysse-Cazalis, les membres du groupe communiste et apparenté ont déposé une motion tendant au renvoi à la commission de l'ensemble du projet de loi en discussion.

Cette motion, distribuée sous le numéro 3, est ainsi conçue :

« En application de l'article 44, alinéa 5, du règlement, le Sénat décide qu'il y a lieu de renvoyer à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, le projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, portant révision des articles 61, 62 et 63 de la Constitution et instituant un contrôle de constitutionnalité des lois par voie d'exception. »

Je rappelle qu'en application du dernier alinéa de l'article 44 du règlement ont seuls droit à la parole sur cette motion l'auteur de l'initiative ou son représentant, un orateur d'opinion contraire, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond et le Gouvernement.

La parole est à M. Lederman, auteur de la motion.

**M. Charles Lederman.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, nous avons la charge aujourd'hui d'élaborer un texte qui, à l'occasion d'une réforme de la Constitution, modifiera en profondeur le fonctionnement de nos institutions judiciaires et administratives.

Notre vigilance doit donc être en éveil et nous devons être particulièrement attentifs aux conséquences du texte qui pourrait être adopté.

Présentée au conseil des ministres du 28 mars dernier, souhaitée par le Président de la République le 14 juillet et le 26 août 1989, à l'occasion du bicentenaire de la prise de la Bastille et de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, cette réforme vise prétendument à renforcer la protection des libertés constitutionnelles et des droits fondamentaux des citoyens.

En réalité - c'est le premier sujet de difficulté que nous pose ce texte - cette réforme a été inspirée par M. Badinter, qui, dès le 3 mars 1989, s'est exprimé à ce sujet dans un article paru dans *Le Monde*. Récemment, le président du Conseil constitutionnel - cela a été rappelé tout à l'heure - a même vanté les avantages que le texte du projet comportait à ses yeux. En réalité, M. Robert Badinter est partie dans cette affaire et il aura vraisemblablement à en connaître si un texte est adopté. Censurera-t-il ceux qui auront pu être en désaccord avec les opinions personnelles qu'il a exprimées ? C'est déjà une question à laquelle il faudrait peut-être répondre.

Mais, plus généralement, le groupe communiste entrevoit deux problèmes majeurs qui peuvent se poser à l'occasion de ce débat.

En premier lieu, le fait que ne soit pas mis en discussion le projet de loi organique qui, à l'origine, accompagnait celui qui porte révision de la Constitution, nous paraît être une démarche incohérente. Je l'ai dit hier ; je me dois de le dire à nouveau.

Dans le *Courier de la Chancellerie*, M. le garde des sceaux expliquait en avril dernier - il n'y a pas si longtemps - que la réforme constitutionnelle comprenait deux volets : un projet de loi constitutionnelle portant révision des articles 61, 62 et 63 de la Constitution et instituant un contrôle de constitutionnalité des lois par voie d'exception, et un projet de loi organique, modifiant l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 sur le Conseil constitutionnel : « Ces deux projets » seront - je cite - « examinés au cours de la présente session parlementaire. La loi constitutionnelle renvoie à une loi organique le soin de fixer les modalités d'application de cette nouvelle procédure. »

Il était prévu que soient insérées dans cette loi organique des dispositions aussi « négligeables » que les conditions dans lesquelles une exception d'inconstitutionnalité est transmise au Conseil d'Etat ou à la Cour de cassation par une juridiction de jugement ou d'instruction, ou encore les conditions dans lesquelles la juridiction suprême de l'ordre administratif ou judiciaire renvoie au Conseil constitutionnel la question de constitutionnalité qui lui est transmise par une juridiction d'un degré inférieur ou qui est soulevée directement devant elle ; ou enfin, les conditions dans lesquelles le Conseil constitutionnel statue sur la question de constitutionnalité et assure la publicité de sa saisine et de sa décision.

Comme vous pouvez en juger, il s'agit de dispositions éminemment importantes et qui ne peuvent être dissociées. On ne peut discuter d'un texte sans dire un mot des conditions de son application, c'est l'évidence même.

Ceux qui étaient présents lorsque le président Draï, Premier président de la Cour de cassation, a été « auditionné » - excusez le mot : je ne l'aime pas, mais c'est celui que l'on emploie maintenant habituellement - en commission, se rappellent, j'en suis certain, l'embarras - le mot n'est pas péjoratif mais il est peut-être un peu en-dessous de ce qu'il nous exprimait - dans lequel il s'est trouvé pour répondre à certaines questions relatives à l'application de la loi.

M. Sapin, rapporteur de la commission des lois de ces deux projets à l'Assemblée nationale, a bien souligné, dans ses deux rapports, la cohérence de la présentation conjointe des deux textes.

Ainsi, indique-t-il, dans son rapport n° 1288 sur le projet de loi constitutionnelle : « Le projet de loi organique comporte donc ces modalités d'application... Il paraît utile d'en indiquer dès maintenant les grandes lignes, car leur connaissance commande en partie la compréhension du fonctionnement pratique de la nouvelle procédure de contrôle de constitutionnalité ». L'argumentation est parfaitement claire et valable.

Je vais citer encore M. Sapin : « Le Gouvernement a adopté le projet de loi constitutionnelle et celui à caractère organique au cours du même conseil des ministres du 21 mars 1990 et les a déposés en même temps sur le bureau de l'Assemblée nationale. »

Je me pose alors la question suivante : si, au cours de ce conseil des ministres, on avait simplement examiné la loi constitutionnelle, le conseil des ministres aurait-il adopté simplement la loi constitutionnelle ?

Je poursuis la citation de M. Sapin : « Cette démarche ne peut qu'être approuvée dans la mesure où, si le texte constitutionnel est simple, la procédure de mise en œuvre de l'exception d'inconstitutionnalité l'est moins : la connaissance du projet de loi organique est un élément important d'information à la disposition des parlementaires pour se forger leur opinion sur la réforme constitutionnelle elle-même. » Tout cela est encore parfaitement clair et valable.

Les parlementaires doivent avoir les moyens d'étudier de façon cohérente les textes qui leur sont soumis, si l'on veut qu'ils effectuent un travail de qualité. C'est pourquoi nous demandons, en toute logique, qu'il soit procédé à une discussion de ces deux textes, après leur étude par la commission, et c'est l'un des motifs de notre demande de renvoi à la commission.

Nous pensons que ce renvoi à la commission s'impose car de nombreuses questions restent actuellement sans réponse même si certains amendements tentent de remédier à la situation. La teneur de ces réponses aura des conséquences considérables sur le fonctionnement de la justice, sur l'application de la loi constitutionnelle si elle est adoptée.

Certains préconisent que toutes les lois, sauf celles dont le Conseil constitutionnel a déjà été saisi, soient susceptibles de recours. D'autres prônent un contrôle restreint aux textes promulgués avant 1974, date de la précédente modification de la saisine du Conseil. D'autres encore placent cette barrière en 1958, en raison de l'adoption à cette date de la nouvelle Constitution et de l'instauration, alors, d'un contrôle de constitutionnalité.

Le texte de la loi constitutionnelle qui nous est proposé permet de penser que tous les textes législatifs adoptés après la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789...

**M. Jacques Larché, rapporteur.** Et même avant !

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Et l'ordonnance de Villers-Cotterêts !

**M. Charles Lederman.** Oui, mais je parle du texte qui nous est soumis et celui-ci évoque ce que l'on appelle maintenant le bloc de constitutionnalité et les lois de la République, encore que cette formule n'y figure pas, pour autant que j'aie pu le constater.

Je disais donc que les textes législatifs adoptés après la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen pourraient être remis en cause. N'y a-t-il pas lieu d'examiner, ce qui n'a pas encore été fait en commission, ce que nous pouvons considérer comme une éventualité parfaitement réalisable. Le risque est grand, en tout cas, de voir des tribunaux, déjà sur-

chargés, submergés par des dossiers en attente d'une réponse de la Cour de cassation, du Conseil d'Etat ou du Conseil constitutionnel. Nous avons la conviction que la portée de ce projet de loi n'a pas été mesurée à sa juste valeur.

Nous pensons que deux ordres juridictionnels complets, surmontés d'un tribunal d'arbitrage des compétences, ce que représente le tribunal des conflits, et d'une juridiction habilitée à vérifier la constitutionnalité de la loi, si on admet l'hypothèse, qui est discutée par certains, de l'existence d'un Conseil constitutionnel, composent un réseau de contrôle juridictionnel largement suffisant pour déceler et éliminer de l'ordre juridique une possible violation de la loi.

Par ailleurs, la déclaration d'inconstitutionnalité par le Conseil constitutionnel doit avoir pour effet de mettre fin à l'application de la loi, sans que soient effacées ses conséquences passées. Il s'agit donc d'une abrogation, ce qui nous paraît être un mécanisme techniquement et théoriquement inacceptable - j'y reviendrai.

On comprend que les rédacteurs du projet de loi aient reculé devant les conséquences imprévisibles d'une annulation rétroactive de lois qui peuvent être fort anciennes. Et c'est cela qui les a conduits à ne prévoir une disparition que pour l'avenir. Mais cette solution, apparemment de bon sens, est un défi à la logique juridique.

En effet, l'abrogation est le sort réservé à un texte que l'autorité qui l'a établi juge désormais inopportun ou dépassé. Mais elle ne peut être la sanction d'une illégalité. Seule la nullité peut jouer ce rôle dans la mesure, précisément, où elle est rétroactive. Un texte jugé illégal doit en effet être totalement expulsé de l'ordre juridique dans lequel il n'aurait jamais dû entrer. Il ne doit donc y occuper aucune place : cela supprime, du point de vue du temps, le « retour à la case départ ».

Voilà une question restée sans réponse et qui, entre autres, motive notre demande de renvoi à la commission.

Un autre problème, qui nous paraît particulièrement important, concerne le nouveau rôle imparti au Conseil constitutionnel au regard du rôle du Parlement dans notre système politique.

Pour l'essentiel, le Gouvernement entend circonscrire le débat qui a lieu aujourd'hui autour du problème de la constitutionnalité des lois.

On nous présente comme normal et acquis le fait que la loi soit soumise au contrôle d'un organisme constitutionnel. En réalité, le problème essentiel, tant du point de vue juridique que politique, est de déterminer ce qu'est la loi, quelle est sa portée et quel est le rôle institutionnel et politique de celui qui la fait, le législateur.

Je suis certain que, si ce débat avait lieu en commission - comme je le souhaite - on en verrait l'importance. Il est couramment admis, par l'héritage de la Révolution française, avec la conception républicaine du XIX<sup>e</sup> siècle et le renouveau démocratique issu de la Résistance, que la loi est tout à la fois l'expression de la volonté générale et celle du peuple souverain.

En rupture avec la tradition du parlementarisme français, la Constitution de 1958 a subordonné la loi, c'est-à-dire la décision du Parlement, à la règle supérieure édictée par la Constitution.

Le contrôle est organisé autour du respect de la Constitution. Mais, si l'on peut concevoir que le législateur agisse dans le cadre constitutionnel en ce qu'il organise l'action des pouvoirs publics autour des principes républicains et de souveraineté nationale, on ne peut accepter que ce contrôle se fasse systématiquement, d'autant qu'il est réalisé par un groupe de personnes nommées dans des conditions éminemment politiques, sans aucun contrôle démocratique...

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** C'est nouveau !

**M. Charles Lederman.** ... au sens où le Conseil constitutionnel n'est en rien contrôlé lui-même par le peuple citoyen, mais nommé par les instances dirigeantes du pays qui, en quelque sorte, choisissent leur juge.

« Donnez-moi des juges propriétaires », disait Thiers, l'illustre démocrate, « ils défendront la propriété ! ».

Le raisonnement du Gouvernement est apparemment cautionné par la référence aux principes de la démocratie. Mais, la démocratie, c'est avant tout la souveraineté du peuple, exercée par lui-même ou par ses représentants.

Cette souveraineté s'exprime notamment dans la loi qui, de ce fait, doit faire l'objet d'un respect particulier.

Le texte présenté constitue à nos yeux une inversion redoutable dans l'ordre démocratique des compétences et dans la logique de la séparation des pouvoirs. Car, si le projet est adopté, un seul juge pourra, souverainement, balayer l'édifice législatif échafaudé par des générations de Parlements représentant le peuple et la nation. Je l'ai déjà dit, et je le répète volontairement.

Or, il faut tout de même le rappeler et le comprendre, il a déjà été difficile d'admettre qu'une juridiction *ad hoc*, dont les membres sont désignés par des autorités politiques, puisse faire obstacle à la promulgation de la loi. Il a été encore plus difficile d'accepter que ce juge, sur la base de sa compétence - indiscutable - s'autorise, pour faire respecter le préambule de la Constitution, à réécrire lui-même la théorie des droits et principes fondamentaux, comme certains essaient de le faire aujourd'hui à l'occasion du projet de loi qui nous est soumis ; mais nous y reviendrons.

Il ne paraît pas possible d'aller encore plus loin en permettant à ce juge d'abroger n'importe quelle loi sur des critères prétendument juridiques et dont il aura lui-même déterminé les contours.

Une nouvelle fois, le Gouvernement tente de diminuer le rôle du Parlement, qui est déjà bien affaibli, les articles 36, 37, 40 et 49-3 de la Constitution réduisant de manière considérable son pouvoir de légiférer.

Nous ne pouvons accepter que le travail législatif des élus du peuple soit foulé aux pieds par une institution qui ne présente aucune assise électorale, qui n'est soumise à aucun contrôle des électeurs.

En tant que parlementaires, nous ne pouvons contribuer à favoriser l'affaiblissement du rôle et des pouvoirs du Parlement.

Mais il est une autre question à laquelle il nous faut répondre : ce texte constitue-t-il bien, pour chaque citoyen - pour chaque justiciable, en réalité - l'avancée démocratique que se plaisent à souligner ceux qui, démagogiquement, le vantent ?

On nous affirme, ainsi, que n'importe quel justiciable pourra, à l'occasion d'un procès, saisir, si ses droits fondamentaux sont violés ou s'il les estime tels, le Conseil constitutionnel. A nos compatriotes, à ceux qui vivent dans notre pays, on prétend qu'il s'agit d'une avancée de la démocratie : on leur dit qu'ils seront, demain, dans la même situation que le Président de la République, que les présidents des deux assemblées, que soixante parlementaires, sénateurs ou députés.

Or vous savez bien, mes chers collègues, que ce n'est pas vrai, dans la seule mesure où ceux que je viens d'énumérer saisissent sans aucun relais et directement le Conseil constitutionnel. Mais on dit publiquement aux citoyens qu'ils vont avoir exactement les mêmes droits que tous ces bons messieurs, depuis le Président de la République jusqu'au moindre des parlementaires.

**M. Pierre Arpaillange, garde des sceaux.** Non, non !

**M. Charles Lederman.** Mais si ! C'est bien ce qu'on leur dit ! C'est la propagande que l'on fait, c'est la publicité qui accompagne le projet qui nous est soumis aujourd'hui !

Nous savons bien que le justiciable - j'allais dire *lambda*, mais je veux essayer d'être compris par tous - nous savons bien, dis-je, que le justiciable « moyen », en raison des relais imposés pour parvenir jusqu'au Conseil constitutionnel, ne réussira pas à atteindre le but qui lui est mensongèrement offert.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** C'est fort de café !

**M. Charles Lederman.** Nous le savons bien, n'importe quel citoyen ne disposera pas, par lui-même ou par le conseil qu'il aura désigné - je sais bien que les avocats savent tout et qu'ils se valent tous - des moyens et des connaissances juridiques suffisants pour soutenir l'argumentation indispensable pour gagner le pari fait, c'est-à-dire arriver jusqu'au Palais Royal.

Par ailleurs, l'accès à la justice est ce qu'il est, c'est-à-dire qu'il est interdit, en fait, à des milliers et des milliers de citoyens. Le système de la justice à deux vitesses s'imposera donc, s'ajoutant à la réalité.

Enfin, pourquoi la loi ne définit-elle pas les droits fondamentaux susceptibles d'être violés ? Je rappelle à ce sujet que nombreux ont été ceux qui ont soulevé ce problème au cours de cette discussion.

Quant à l'amendement que vous avez déposé, monsieur le rapporteur, pour essayer de définir ces droits fondamentaux, il ne nous paraît pas suffisant : vous ne les définissez que par référence à certains textes actuels, alors que nous savons bien qu'ils sont évolutifs par essence.

C'est un problème de société ! Le lendemain ou le surlendemain de l'adoption de ce texte, le citoyen *lambda* pourra ainsi se dire que l'on a oublié de définir son propre droit fondamental. Le chômeur en fin de droits pourra-t-il demander au Conseil constitutionnel de lui faire donner un emploi ? Le locataire expulsé pourra-t-il demander au Conseil constitutionnel de lui faire donner un logement ? Le travailleur qui ne gagne pas de quoi vivre dignement pourra-t-il demander au Conseil constitutionnel de lui faire donner un salaire qui lui permettra de vivre décemment ?

Il y a, dans toute la démarche gouvernementale, une sorte de duperie, qu'il faut dénoncer parce qu'elle est insupportable.

De plus, s'il est adopté, ce texte va encore accorder au Conseil constitutionnel - qui se sert déjà si bien lui-même ! - des pouvoirs exorbitants.

Derrière la technique d'interprétation constructive utilisée par le Conseil constitutionnel, se dissimule un euphémisme qui dissimule lui-même pudiquement l'arbitraire du juge politique.

C'est ainsi que le Conseil constitutionnel n'hésite pas à rejeter les décisions du législateur tendant à réintégrer les syndicalistes licenciés, mais qu'il ne sourcille pas lorsque l'on amnistie les fausses factures politiques.

Alors que le droit de grève est un droit constitutionnellement reconnu, le Conseil constitutionnel n'en accepte pas moins, en 1979, au nom du principe de continuité du service public, un ensemble de mesures limitant en réalité ce même droit de grève.

Et que dire de l'amendement Lamassoure, à l'occasion duquel le Conseil constitutionnel a enjoint - oui, enjoint - aux parlementaires de s'en tenir aux prescriptions qu'il formule ?

Alors qu'en 1982 le Conseil constitutionnel estime insuffisante l'indemnisation des propriétaires des entreprises nationalisées - et oblige donc le législateur à faire payer plus cher à la nation ces entreprises - il autorise la privatisation ultérieure de ces mêmes entreprises à un prix dont chacun convient aujourd'hui qu'il était anormalement, pour ne pas dire dérisoirement, bas.

Cependant, ce souci rigoureux de la propriété privée n'empêche pas le Conseil constitutionnel d'autoriser une procédure d'expulsion massive s'opposant à la petite propriété privée de tous ceux qui ont acheté des parcelles de terrain afin de favoriser l'arrêt à Amiens du T.G.V.

Il est essentiel de rappeler que le Conseil constitutionnel ne tranche pas que des questions de pur droit constitutionnel. Il se prononce, en réalité - et de manière fréquente - directement ou indirectement sur tous les problèmes posés par les lois qui lui sont soumises.

Qui, demain, l'empêchera de revenir sur des textes qui ont reçu l'approbation de la très grande majorité des citoyens, de la très grande majorité des Français, de la très grande majorité de ceux qui vivent chez nous ?

On ne peut ignorer non plus que le Conseil constitutionnel a assis son contrôle sur les deux plus hautes juridictions françaises, la Cour de cassation et le Conseil d'Etat.

A titre d'exemple, rappelons que, si le Conseil d'Etat s'était opposé, par son arrêt « Fabricant de semoule », à l'application d'un traité international contredit par une loi française ultérieure, il vient de revenir sur cette jurisprudence d'indépendance nationale en acceptant de ne pas appliquer une loi française votée en contradiction avec un traité.

On mesure, à l'heure de l'intégration européenne, les conséquences futures d'un tel revirement. La primauté sur les juridictions françaises du Conseil constitutionnel, jointe au fait que l'essentiel des normes européennes seront immédiatement applicables sur le territoire national sans même l'intervention du législateur, est l'aboutissement d'un processus qui passe nécessairement non plus par le seul affaiblissement du législateur, mais par la négation même de sa fonction.

C'est dans cette perspective qu'il faut examiner le texte présenté par le Gouvernement, ce qui n'a pas été fait.

Je veux enfin souligner le rôle qui va être dévolu au Conseil constitutionnel et le caractère antidémocratique des pouvoirs qui pourraient lui être accordés.

Depuis 1974, le Conseil constitutionnel a vu son importance s'accroître de façon extraordinaire. Avant la réforme de 1974, on ne retient guère, en effet, que la décision de 1971 sur la liberté d'association. Depuis 1974, il n'y a plus un seul texte d'importance qui échappe à cette « ultime navette parlementaire ».

Le Conseil constitutionnel a élaboré *proprio motu* sa propre jurisprudence pour se permettre de renforcer encore son pouvoir d'intervention. Après s'être, tout d'abord, déclaré compétent pour examiner la totalité d'un texte alors même qu'il n'était saisi que sur la constitutionnalité d'une seule disposition législative, il s'est autorisé lui-même, en 1985, à examiner non seulement les textes votés par le Parlement et dont il était saisi, mais également la totalité des textes antérieurs qui auraient pu être modifiés par la loi en cause.

Ainsi le Conseil constitutionnel porte-t-il appréciation non seulement sur le travail législatif à venir, mais également sur l'ensemble des lois françaises, fussent-elles antérieures à 1958. En application de cette jurisprudence, il est théoriquement envisageable qu'à terme toutes les règles juridiques soient passées au crible du contrôle de constitutionnalité.

Il n'y a ici aucune limite, ni matérielle, ni temporelle, ce qui veut dire que l'exception peut viser des textes séculaires, voire référendaires.

C'est la promesse d'un désordre et d'une insécurité juridiques dont nous ne mesurons pas l'ampleur. C'est pourquoi nous insistons pour que ce texte soit réellement discuté en profondeur, grâce au renvoi en commission.

Si le texte était adopté, le Conseil constitutionnel serait conforté dans sa situation inadmissible de troisième chambre du pouvoir législatif, chambre où neuf personnes exerceraient, sans aucun contrôle, le pouvoir exorbitant de déterminer, en ultime ressort, le contenu de toutes les lois. Trop, c'est trop.

J'ai rappelé, tout à l'heure, ce que pourrait faire un seul juge ; je n'y reviens pas.

Les parlementaires communistes n'ont pas voté la Constitution de 1958, comme la plupart des parlementaires socialistes de l'époque et comme M. Mitterrand lui-même. Mais, aujourd'hui, à la différence de ces derniers, ils la combattent toujours et même plus ardemment encore, car son caractère anti-parlementaire et antidémocratique est accentué par ceux qui la combattaient hier en des termes que je ne veux même pas rapporter ici ; on y a fait allusion hier, et je m'en tiendrai à ce qui a été dit.

Les communistes souhaitent ardemment la réalisation de cet état de droit dont il a été question et dont on parle tant, souvent, d'ailleurs, à tort et à travers.

La démocratie, c'est l'état de droit. Du point de vue du pouvoir, l'état de droit, c'est l'obligation d'intégrer la règle de droit dans la gestion de quelque situation que ce soit. Du point de vue des habitants de notre pays, l'état de droit, c'est la sécurité que procure la règle juridique. Mais l'état de droit, la démocratie, c'est surtout la souveraineté du peuple exercée par lui-même ou par ses représentants. Cette souveraineté, elle s'exprime dans la loi.

L'adoption du projet de loi dont nous discutons, apte, selon ses auteurs, à renforcer cet état de droit, tendrait, bien au contraire, à l'amoinrir considérablement, en l'opposant à la souveraineté populaire, dont l'une des expressions tangibles est la loi, la loi faite par les parlementaires.

Sans revenir sur les deux questions que j'ai posées, hier, concernant les rapports entre le Conseil constitutionnel et la Cour de justice des Communautés européennes, je veux cependant souligner que non seulement personne n'a apporté de réponse à ces problèmes essentiels, mais qu'ils n'ont même pas été abordés réellement dans la discussion jusqu'à présent. Or, à eux seuls, ils mériteraient un renvoi à la commission.

Je souhaite qu'il nous reste encore suffisamment de bon sens et de volonté pour faire autre chose que d'acquiescer aux projets insensés qui nous sont soumis.

L'immensité des pouvoirs que le Gouvernement veut accorder au Conseil constitutionnel non pas, finalement, pour donner de plus larges possibilités aux citoyens d'agir, comme on le leur fait croire de façon mensongère, mais pour

accroître les pouvoirs de l'exécutif face au Parlement et voir disparaître les éléments essentiels d'un régime démocratique, tout cela ne peut qu'inquiéter les démocrates et éveiller leur vigilance.

A cela, il faut ajouter - j'y reviens tout de même, car c'est essentiel - les problèmes liés aux rapports entre le Conseil constitutionnel et la Cour de justice des Communautés européennes.

Il ne s'agira pas de nous imposer de manger du rosbif avarié anglais, mais d'avaler une Constitution arrangée au goût des juges européens.

Et vive, mes chers collègues, la souveraineté nationale ! Et vive la souveraineté populaire à la sauce anglaise, bruxelloise ou allemande !

Trop, c'est trop. De tout cela, il faut qu'au moins nous discussions pour savoir où l'on veut nous entraîner, ce qui doit vous conduire, mes chers collègues, à voter la motion que je viens de soutenir au nom de mon groupe et sur laquelle je demande que le Sénat se prononce par scrutin public. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées communistes.*)

**M. le président.** La parole est à M. Dreyfus-Schmidt, contre la motion.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, j'avoue avoir été convaincu par notre collègue Lederman qu'il n'y a pas lieu de renvoyer à la commission. En effet, visiblement, tant sur la forme que sur le fond, il nous a démontré qu'il n'a plus rien à apprendre sur le sujet.

En ce qui concerne la forme, c'est vrai qu'il nous arrive d'estimer que les commissions travaillent trop vite ou qu'elles pourraient travailler mieux, que les auditions devraient être faites non pas seulement par le rapporteur mais par la commission tout entière, puis qu'on devrait discuter en commission, article par article, avant que le rapporteur fasse son rapport, de manière que son rapport soit véritablement celui de la commission.

**M. Charles Lederman.** Merci !

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** C'est ce qu'on a fait, tout récemment, pour la loi contre le racisme, à la demande du rapporteur, qui était notre collègue Charles Lederman lui-même.

C'est aussi - je dois le dire - ce qui a été fait par la commission des lois pour le texte dont nous sommes saisis. Nous avons procédé à des auditions, entendu de nombreux professeurs. C'est suffisamment exceptionnel pour que je le souligne, étant admis que la majorité sénatoriale est plus tentée de le faire lorsqu'elle est dans l'opposition que lorsqu'elle est dans la majorité.

Toujours est-il que le texte que nous avons examiné est très court ; il ne compte que cinq articles. Nous l'avons examiné largement et nous avons discuté de tous les problèmes de fond possibles.

Notre collègue M. Lederman vient de soulever quantité de ces problèmes de fond, ce qui ne nous apporte rien en l'instant. Ils ont déjà été débattus et en commission, et à l'Assemblée nationale, et au Sénat. Il a mis en cause la composition du Conseil constitutionnel - voilà longtemps qu'il le fait ! Est-ce une raison suffisante pour retourner en commission ? Nous ne le pensons pas.

Je ne veux pas répondre sur l'ensemble de ces problèmes, sur le fait de savoir, par exemple, si la loi, une fois promulguée, peut de nouveau être contrôlée comme elle l'est lorsqu'elle est votée. Je le répète, ces points ont déjà été largement débattus ; il n'y a aucune raison pour qu'on les réexamine en commission.

La deuxième raison d'être de cette motion tient au souhait de nos collègues communistes d'avoir « des indications sur la procédure envisagée pour l'application des mesures constitutionnelles, si d'aventure elles sont adoptées, explications d'autant plus nécessaires que le projet de loi organique initialement prévu a été retiré de l'ordre du jour à l'Assemblée nationale ».

Ainsi, ils voudraient voir le projet de loi organique. Mais ce projet de loi organique notre collègue Lederman ne l'a-t-il pas retiré à la distribution ? Car ce projet - c'est tout à fait exceptionnel - nous l'avons tous en main.

A la vérité, nous-mêmes aurions aimé que les deux textes soient soumis au vote du Parlement en même temps. A l'Assemblée nationale, la droite ne l'a pas voulu, et vous avez dit vous-même, hier, en posant la question préalable, qu'effectivement elle était en droit de le demander.

Nous avons donc des regrets communs, mais nous constatons ensemble que, juridiquement, constitutionnellement, cela n'est pas possible de les soumettre ensemble au vote du Sénat.

Toutefois, M. le Premier ministre est venu nous annoncer le dépôt d'un amendement précisant que la réforme ne serait pas mise en application tant que la loi organique ne serait pas votée. Je dois à la vérité de dire que cela me paraissait aller de soi, mais, ce qui va sans dire allant encore mieux en le disant, vous devriez être totalement rassuré.

Que se passera-t-il si, effectivement, la loi constitutionnelle est votée ? Nous serons saisis du projet de loi organique et, bien évidemment, nous l'examinerons en commission des lois. Vous aurez donc pleinement satisfaction.

Non seulement nous avons discuté en long, en large et en travers de l'application de cette loi constitutionnelle, mais nous espérons le faire encore. Les choses sont d'une clarté aveuglante, mon cher collègue : si vous voulez vraiment discuter de la loi organique et en discuter en commission, vous n'avez qu'une solution, voter la loi constitutionnelle.

A la vérité, il semble que ce soit un petit peu un rite pour vous que de déposer toutes les motions possibles. Le groupe communiste avait même déposé - c'était assez savoureux - une motion d'irrecevabilité sur ce texte. Autrement dit, vous vouliez faire admettre que de proposer la modification de la Constitution était anticonstitutionnel ! Je vous avoue que je me réjouissais à l'avance d'entendre cette démonstration. Malheureusement ! vous avez retiré votre motion d'irrecevabilité.

Vous avez posé une question préalable ; vous déposez maintenant une demande de renvoi à la commission alors que le moins que l'on puisse dire est que ce renvoi ne s'impose pas. Sans doute le faites-vous afin d'avoir plus de temps pour répéter les arguments que vous aviez déjà eu l'occasion de développer.

**Mme Hélène Luc.** Ce n'est pas gentil !

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Il est vrai que vous avez moins de temps dans la discussion générale que les autres groupes. Mais trois fois une demi-heure, c'est tout de même un peu beaucoup, encore que nous ayons toujours plaisir à entendre l'ensemble de nos collègues communistes, notamment M. Lederman.

Cela étant dit, nous ne pourrions que voter contre le renvoi à la commission. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

**M. Pierre Arpaillange, garde des sceaux.** Monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, permettez-moi, tout d'abord, de vous demander, comme vient de le faire M. Dreyfus-Schmidt, de rejeter la motion de renvoi déposée par le groupe communiste, pour que nous puissions aborder la discussion de la réforme constitutionnelle présentée par le Gouvernement.

Mais je souhaite, en cet instant, répondre aux orateurs qui sont intervenus dans la discussion générale.

Pourquoi ne pas avouer que j'ai été impressionné par la très grande qualité de cette discussion générale ? Le Sénat a accepté la discussion, et ceux de ses membres qui sont intervenus depuis hier après-midi ont, souvent avec foi, toujours avec compétence et brio, situé le débat au niveau le plus élevé. Mais après vous avoir entendus, je mesure mieux encore la difficulté et l'ampleur de ma tâche.

Je n'aurai pas l'ambition, dans cette intervention, de répondre de façon exhaustive à toutes les questions qui ont été abordées. D'une part, en effet, le Premier ministre et moi-même avons déjà, partiellement et par anticipation, évoqué certaines d'entre elles et apporté des éléments de réponse. D'autre part, sur les points les plus techniques, la discussion des articles devrait me donner l'occasion d'apporter certaines précisions qui n'ont pas nécessairement leur place dans une intervention à caractère général.

Auparavant, je confirme à M. Dailly que c'est bien sur proposition du Premier ministre - je le rassure - que l'initiative de cette réforme a été prise par le Président de la République. Cela s'est passé au conseil des ministres du 28 mars

1990 : c'est moi-même qui, au nom du Premier ministre, ai présenté ce texte au Chef de l'Etat et à l'ensemble du Gouvernement, puis le Premier ministre est lui-même intervenu sur ce texte.

Je crois utile maintenant de formuler trois séries d'observations après les différentes interventions qui se sont succédé.

Mais avant d'aborder les questions de fond, je dirai quelques mots du lien entre le projet de loi constitutionnelle et le projet de loi organique évoqué par M. Lederman et Mme Fraysse-Cazalis.

Je leur rappelle que le Gouvernement avait initialement inscrit à l'ordre du jour des travaux de l'Assemblée nationale, pour un examen conjoint, ces deux projets de loi et que c'est à la demande des groupes de l'opposition de cette assemblée qu'il a d'abord été décidé de disjoindre la discussion de ces deux textes puis, finalement, de retirer le projet de loi organique de l'ordre du jour.

Certes, le Gouvernement estime, comme vous, qu'il aurait été préalable, pour une plus grande clarté de la discussion, de joindre la discussion de ces deux textes. Mais, enfin, ce problème n'est pas d'une gravité extrême !

**Mme Hélène Luc.** Si !

**M. Pierre Arpaillange, garde des sceaux.** Le projet de loi organique n'a rien de secret ni de mystérieux : il a été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale ; il est donc public et accessible à tous. D'ailleurs, les travaux de votre commission des lois montrent bien que ce projet de loi organique et son exposé des motifs ont été examinés avec autant d'attention que le texte constitutionnel. Cela est une très bonne chose.

Dans ces conditions, monsieur Lederman, vous ne pouvez pas dire, pour reprendre votre expression, que l'« on travaille en aveugle » !

Bien sûr, il va de soi que, dans l'hypothèse où le texte définitif de la loi constitutionnelle nécessiterait une modification des dispositions de valeur organique, celles-ci feraient l'objet d'un nouveau projet de loi organique qui serait soumis au Conseil d'Etat puis arrêté en conseil des ministres, avant d'être déposé sur le bureau du Parlement.

Dans le cas contraire, le projet de loi organique, dans sa forme actuelle, sera inscrit à l'ordre du jour de la prochaine session ordinaire.

En outre, un amendement déposé hier par le Gouvernement vise à confirmer, en levant toute ambiguïté à ce sujet, que celles des dispositions de la loi constitutionnelle qui se rapportent au contrôle de constitutionnalité des lois par voie d'exception ne pourront entrer en vigueur tant que les mesures d'application contenues dans la loi organique n'auront pas elles-mêmes été définitivement adoptées. Cela allait de soi, évidemment !

J'en viens maintenant aux questions de fond et à la première d'entre elles, évoquée par plusieurs orateurs, mais posée en termes très explicites par M. Lauriol : parmi les réformes constitutionnelles susceptibles d'être envisagées, celle-ci était-elle vraiment prioritaire ?

Je donne acte à M. Lauriol, comme à M. le président de la commission des lois, que la réforme qui vous est proposée aujourd'hui n'est peut-être pas, de toutes celles qui ont été suggérées ces dernières années, la plus importante pour nos institutions.

Mais chaque chose en son temps. Le Premier ministre s'est engagé à organiser, cet automne, un débat sur nos institutions. Monsieur Girault, soyez persuadé que j'aimerais vous convaincre que ce débat ne servira pas à rien !

M. le Premier ministre n'a-t-il pas clairement laissé entendre que si, sur certaines adaptations de nos institutions, des convergences fortes se dégagent, le Gouvernement accepterait volontiers que l'on passe de la phase du débat d'orientation à celle du débat législatif, soit sur l'initiative du Président de la République, soit sur celle des parlementaires ?

Quant à la présente réforme, elle ne s'inscrit pas, à mon sens, dans une réflexion globale sur les institutions, tout simplement - j'y reviendrai dans un instant - parce qu'elle n'aura pas d'incidences majeures sur l'équilibre même de celles-ci.

A cet égard, j'ai été sensible à la remarque fort pertinente de M. Othily, selon laquelle il y a une certaine contradiction à soutenir que le présent débat est prématuré et, dans le



même temps, à déposer certains amendements qui auraient, à l'évidence, pour effet de modifier l'équilibre institutionnel actuel.

La réforme proposée aujourd'hui est dans les esprits depuis longtemps. Elle a été préconisée, à un moment ou à un autre, depuis plusieurs décennies, par presque toutes les formations politiques, notamment, et vous le savez bien, par les formations de l'opposition actuelle.

Ne figurait-elle pas, voilà quelques mois, dans ce qu'on a appelé la « motion Juppé » ?

Dès lors, puisque, à l'exception du parti communiste, nous nous sommes tous, à un moment ou à un autre, déclarés favorables à une telle réforme, puisque, sur le plan juridique, l'Université, quasi unanime, en a vanté l'intérêt et les mérites devant vous-mêmes, mesdames, messieurs les sénateurs, puisque, enfin, nombre d'entre nous s'accordent pour considérer qu'elle comblera, comme l'a indiqué M. Girault, les lacunes du dispositif actuel qui n'offre que des garanties très imparfaites, alors, pourquoi attendre plus longtemps ?

La deuxième question de fond évoquée porte sur les incidences de l'extension des attributions du Conseil constitutionnel sur l'équilibre institutionnel actuel et, plus précisément, sur la place et le rôle du Parlement.

Cette question semble préoccuper un certain nombre d'entre vous, et tout particulièrement M. Larché, mais aussi M. Rudloff, M. Max Lejeune ainsi que les orateurs du groupe communiste.

M. Larché a résumé ces préoccupations en une phrase qui est à peu près la suivante : il ne peut y avoir de progrès de l'Etat de droit au détriment de la souveraineté nationale, dont nous - le Parlement - sommes dépositaires.

Je souscris totalement à ce propos. Oui, l'Etat de droit et la souveraineté nationale vont de pair.

Mais qu'en est-il à cet égard de la réforme dont vous êtes saisis ?

Je suis convaincu, pour ma part, que, loin de diminuer le Parlement dans son rôle consubstantiel de législateur et d'organisateur des libertés, cette réforme est de nature à le renforcer dans ce rôle.

En effet, la nouvelle modalité d'intervention du Conseil constitutionnel conduira le Parlement à examiner, selon une procédure de saisine dont nous discuterons, les solutions à apporter à la situation juridique créée par une déclaration d'inconstitutionnalité.

Le Parlement sera donc conduit, plus fréquemment qu'aujourd'hui, à débattre des questions relatives aux libertés et aux droits fondamentaux : c'est lui et lui seul qui continuera d'exercer ce rôle de « synthèse » dont parlait hier M. Lauriol.

Il n'y aura pas de confusion des genres : le Conseil constitutionnel continuera, comme l'avaient voulu les auteurs de la Constitution, à dire quel est l'état du droit constitutionnel en matière de droits fondamentaux ; le Parlement continuera à faire la loi en la matière.

Chacun restera dans son rôle, l'un de juge, l'autre de législateur. M. Girault a bien vu que l'affermissement de l'Etat de droit recherché par la réforme, loin de porter atteinte à la « majesté de la loi », contribuera à rendre cette loi plus irréprochable au regard de la Constitution et à donner au Parlement un rôle encore plus actif dans l'organisation des droits et libertés constitutionnelles.

Sur ce dernier point, je pense que les dispositions constitutionnelles que nous serons amenés à insérer à l'initiative de la commission des lois et, je l'espère, compte tenu des modifications que propose le Gouvernement, permettront de conforter, s'il en était besoin, le rôle essentiel du Parlement.

Le troisième type de questions évoquées par les différents orateurs se rapporte au dispositif même du contrôle par voie d'exception proposé par le Gouvernement.

J'observe tout d'abord que, si certains orateurs se sont plu à en relever les faiblesses ou les lacunes et si, à cet égard, M. Lauriol s'est livré à un véritable réquisitoire, au demeurant particulièrement remarquable, MM. Larché, Rudloff et d'autres orateurs ont implicitement et non moins brillamment admis qu'il constituait une base acceptable de discussion.

J'ai relevé en particulier la phrase prononcée par M. Rudloff selon lequel « ce texte n'a rien de choquant » et les propos de M. Arthuis pour lequel le dispositif proposé constitue un pas supplémentaire dans la voie de l'approfondissement de l'Etat de droit.

Nous aurons l'occasion, au cours de la discussion des articles, d'entrer dans un débat technique. Je n'évoquerai donc pas, dans l'immédiat, la totalité des sujets abordés par les différents orateurs et je me bornerai à faire quelques observations sur trois points.

Premier point : qu'en est-il du bloc de constitutionnalité et des droits fondamentaux, à propos desquels certains intervenants, notamment vous, monsieur Lauriol - pardonnez-moi de vous citer à nouveau, mais votre intervention a été très riche - ...

**M. Marc Lauriol.** Merci beaucoup !

**M. Pierre Arpaillange,** garde des sceaux. ... ont souligné le caractère incertain ?

Je dirai à ce sujet que ce type d'inquiétude n'est pas réellement fondé. La réforme qui vous est proposée ne change absolument rien au contenu même du bloc de constitutionnalité tel que le préambule de la Constitution lui-même en a défini les limites.

La marge de créativité laissée au Conseil constitutionnel n'est pas aussi étendue que certains d'entre vous le pensent. A cet égard, j'observe qu'aucun de vous n'a contesté le fond de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Plusieurs orateurs, notamment MM. Rudloff et Dreyfus-Schmidt, ont insisté, au contraire, sur la nécessité de préserver une certaine souplesse de cette jurisprudence pour tenir compte de l'évolution de notre société et de ses valeurs.

Quant à l'utilisation de la notion de « droits fondamentaux », je remarque que M. Larché en a admis la pertinence dans son rapport. Je ne puis que répéter, avec lui, que cette notion recouvre tous les droits et libertés protégés par les textes constitutionnels et rien que ceux-là. Le Conseil constitutionnel ne pourra donc pas « inventer » des droits fondamentaux.

M. Dailly a, par ailleurs, avec son talent habituel, évoqué les propositions de la commission des lois tendant à faire des dispositions qui touchent aux libertés des règles relevant de la loi organique.

J'aurai l'occasion de lui dire, lorsque ses amendements viendront en discussion, les raisons pour lesquelles le Gouvernement n'y est pas favorable.

M. Dailly a en outre défendu avec conviction sa proposition de soumettre à l'avis motivé du Conseil constitutionnel les projets de loi référendaire avant le vote des Français. C'est, me semble-t-il, une excellente proposition à laquelle le Gouvernement souscrira.

L'objectif de la réforme est d'offrir un moyen supplémentaire de protection des droits fondamentaux dans l'ordre juridique interne. Il n'est pas de permettre la remise en cause des engagements internationaux de la France, et notamment, ses engagements au sein de la Communauté économique européenne.

En effet, la Constitution et la jurisprudence du Conseil constitutionnel ont clairement posé les principes qui déterminent la situation des traités et accords internationaux au regard de la hiérarchie des normes juridiques en droit interne français.

Il convient d'abord de rappeler que, aux termes de l'article 55 de la Constitution, les traités et accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont une autorité supérieure à celle des lois.

Il appartient aux juridictions administratives et judiciaires de veiller au respect de ce principe, en écartant, le cas échéant, l'application d'une disposition de loi qui serait contraire à un traité.

L'article 55 de la Constitution doit également être compris au regard des règles du droit public international, auxquelles renvoie le préambule de la Constitution de 1946. Il résulte en particulier de ces règles qu'une partie à un traité ne peut invoquer les dispositions de son droit interne, quelle que soit la nature de celles-ci, pour justifier la non-exécution de ce traité.

En vertu de ces principes et de la jurisprudence même du Conseil constitutionnel, un contrôle de la constitutionnalité des conventions internationales n'est possible qu'avant que ces conventions n'aient été effectivement introduites dans l'ordre juridique interne, c'est-à-dire avant qu'elles n'engagent juridiquement la France.

Par ailleurs, le contrôle de constitutionnalité des traités et accords internationaux peut actuellement intervenir à deux occasions.

La première possibilité est prévue par l'article 54 de la Constitution ; M. le rapporteur en a rappelé le contenu dans son intervention.

La seconde possibilité résulte de l'article 61 de la Constitution : le Conseil constitutionnel s'est reconnu compétent pour apprécier la conformité à la Constitution des traités lorsqu'il est saisi, avant leur promulgation, des lois autorisant leur ratification. Je fais référence aux décisions du 30 décembre 1976 et du 17 juillet 1980.

En revanche, le Conseil constitutionnel a toujours considéré, jusqu'à présent, qu'il n'était pas possible de remettre en cause la constitutionnalité des traités et accords internationaux déjà introduits dans l'ordre juridique interne, tant en ce qui concerne le droit communautaire - décision du 30 septembre 1977 - que les autres traités et accords internationaux - décision du 29 avril 1978.

Il n'est pas dans l'intention du Gouvernement de remettre en cause les règles et la jurisprudence constitutionnelles, ainsi que les principes du droit public international auxquels la France est tenue de se conformer.

Quelles sont donc les conséquences de la prise en compte de ces principes constitutionnels sur la portée de la réforme proposée en ce qui concerne les engagements internationaux de la France ?

Pour ce qui est, tout d'abord, du droit international général, les traités déjà ratifiés ne peuvent voir leur constitutionnalité contestée par le biais de la mise en cause, par voie d'exception, des lois autorisant leur ratification.

Cette constatation vaut *a fortiori* pour ceux des engagements internationaux de la France dont, en vertu de l'article 53 de la Constitution, la ratification ou l'approbation n'a pas nécessité l'autorisation du Parlement. On observera, au surplus, que le projet de loi constitutionnelle n'ouvre la faculté d'une exception d'inconstitutionnalité qu'à l'encontre d'une « disposition de loi ».

Pour ce qui est, ensuite, du droit communautaire, les principes dégagés par la jurisprudence constitutionnelle en matière de contrôle de la constitutionnalité des traités s'appliquent naturellement au Traité de Rome. Celui-ci étant entré dans l'ordre juridique interne, sa constitutionnalité ne peut en aucun cas être contestée.

Ce principe a été expressément affirmé par le Conseil constitutionnel, par une décision du 19 juin 1970 dans laquelle il a indiqué que les Traités de Paris et de Rome « régulièrement ratifiés et publiés, sont dès lors entrés dans le champ d'application de l'article 55 de la Constitution ».

En ce qui concerne le droit communautaire dérivé, il convient d'établir une distinction entre les règlements, les directives et leurs mesures d'application.

Quant aux règlements communautaires, ils sont, en vertu de l'article 189 du Traité de Rome, directement applicables dans tout Etat membre.

Il est admis, par ailleurs, que les règlements entrent dans le champ d'application de l'article 55 de la Constitution qui, comme il a été rappelé, confère aux traités une autorité supérieure à celle des lois.

Dans ces conditions, les règlements communautaires ne peuvent qu'échapper, comme le Traité de Rome lui-même, à tout contrôle de constitutionnalité par voie d'exception.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Pas d'accord !

**M. Pierre Arpaillange, garde des sceaux.** S'agissant des directives communautaires, celles-ci lient les Etats membres, selon les termes de l'article 189 du Traité de Rome, « quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens ». Elles ne sont donc pas, en principe, directement applicables dans les Etats membres, mais nécessitent, dans chacun d'eux, l'intervention de normes juridiques de droit interne.

Dans ces conditions, les mesures législatives prise par la France pour la mise en œuvre des directives communautaires, lorsqu'elles constituent des lois votées par le Parlement dans le cadre de l'article 34 - ou, le cas échéant, des ordonnances de l'article 38 ratifiées par le Parlement - devraient, pour le Gouvernement, entrer dans le champ d'application de la réforme constitutionnelle et pouvoir faire ainsi l'objet d'une exception d'inconstitutionnalité.

Je rappelle, enfin, que des voies de recours sont d'ores et déjà ouvertes dans le cadre du Traité de Rome.

Il est important de rappeler qu'en l'état actuel des jurisprudences, tant administrative que judiciaire, les justiciables peuvent contester, par voie d'exception, la conformité au Traité de Rome d'un règlement ou d'une directive communautaire, selon la procédure des questions préjudicielles instituée par l'article 177 de ce traité. Dans ce cas, la juridiction nationale renvoie la question, si elle est sérieuse, à la Cour de justice des Communautés européennes qui, seule, peut apprécier la validité des actes communautaires.

Les justiciables peuvent également contester, par voie d'exception, la conformité d'une disposition de loi au Traité de Rome, à un règlement ou à une directive communautaire. Cette voie d'exception est bien connue dans notre droit. Si la juridiction devant laquelle l'exception est soulevée estime que cette exception est fondée, elle écartera l'application de la disposition de loi en cause.

J'aurai l'occasion, lors de l'examen des amendements de MM. Dailly et Girault portant sur les actes communautaires, d'évoquer plus particulièrement la question de la conformité de ces actes aux droits fondamentaux. Il s'agit là également d'un point capital qui - je vous l'indiquerai alors - peut être résolu sans trop de difficulté dans le strict respect des engagements internationaux de la France.

J'en viens, pour terminer, à la situation de la justice en France, évoquée notamment par M. Arthuis, d'une manière très précise, ainsi que par M. Haenel.

Les difficultés rencontrées par les magistrats et fonctionnaires, dans l'exercice quotidien de leur mission, sont réelles, mais il faut reconnaître qu'elles ne datent pas d'aujourd'hui.

**M. Marc Lauriol.** C'est vrai !

**M. Pierre Arpaillange, garde des sceaux.** Vous savez que la justice subit actuellement une formidable mutation. A ses missions traditionnelles de règlement des litiges individuels s'ajoute, désormais, un rôle de régulation dans les domaines sociaux et économiques.

Malgré des critiques souvent trop fortes et donc guère justifiées, l'intervention de l'institution judiciaire est de plus en plus sollicitée. Les magistrats et fonctionnaires ont su faire face, au cours des dernières années, grâce à leur sens du service public et à leur disponibilité, à l'accroissement continu des contentieux. Gardons-nous donc d'une vision par trop pessimiste de la situation.

Un processus de redressement était nécessaire. Je l'ai engagé dans trois axes : le recrutement et la formation des magistrats ; les effectifs et les conditions de travail des fonctionnaires ; les équipements judiciaires, en particulier les bâtiments.

Soyez assurés que l'engagement du Gouvernement de faire de l'année 1991 une année de la justice sera tenu. Le budget de la justice est une priorité, comme l'a déclaré en février dernier M. le Premier ministre, et comme il l'a rappelé depuis, à plusieurs reprises, et récemment encore.

Je suis en train de travailler à la préparation du budget pour 1991, qui tient compte de ces engagements. Laissez-moi le temps d'achever ce travail, que vous pourrez apprécier lors du débat budgétaire.

J'indique dès maintenant qu'un plan de rénovation des bâtiments judiciaires pour les cinq prochaines années va être lancé. J'en présenterai le contenu à l'automne prochain, lors du débat budgétaire. L'enjeu, pour moi, est d'offrir aux magistrats et aux fonctionnaires un cadre de travail digne de leur mission, et aux justiciables des conditions d'accueil satisfaisantes.

En outre, j'ai décidé d'accélérer l'effort d'équipement informatique des juridictions, en vertu du nouveau schéma directeur.

Mais je mets, bien entendu, au premier rang de mes priorités les personnels de justice. Les recrutements ont repris cette année, notamment dans les greffes.

Par ailleurs, j'ai signé avec les organisations professionnelles, le 30 mars dernier, un important accord sur la formation continue, facteur essentiel de la modernisation de l'institution.

Permettre un meilleur fonctionnement des juridictions, c'est aussi favoriser l'exercice des responsabilités et mieux utiliser les compétences. Les travaux entrepris en ce sens sont, actuellement, très avancés.

Quant au statut des magistrats, vous savez que j'en ai commencé l'examen. La séparation du grade et de l'emploi sera l'un des points essentiels de la réforme envisagée. Les garanties des juges seront renforcées et élargies, dans l'intérêt des justiciables et de la justice.

Plus que tout autre, je sais qu'il ne peut y avoir de démocratie vivante sans une institution judiciaire forte et respectée. Le Gouvernement a conscience des enjeux et met tout en œuvre pour que les difficultés présentes trouvent leurs solutions. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

**M. le président.** Je mets aux voix la motion n° 3, dont l'adoption aurait pour effet de renvoyer le projet à la commission.

Je suis saisi d'une demande de scrutin public émanant du groupe communiste.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions réglementaires.

(*Le scrutin a lieu.*)

**M. le président.** Personne ne demande plus à voter ?...

Le scrutin est clos.

(*Il est procédé au comptage des votes.*)

**M. le président.** Voici le résultat du dépouillement du scrutin n° 163 :

Nombre des votants .....	186
Nombre des suffrages exprimés .....	186
Majorité absolue des suffrages exprimés	94
Pour l'adoption .....	17
Contre .....	169

Le Sénat n'a pas adopté.

### Discussion des articles

**M. le président.** Nous passons à la discussion des articles.

Cependant, avant d'entamer cette discussion, M. le président de la commission m'a demandé de suspendre la séance pour permettre à la commission de se réunir.

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à dix-sept heures quarante-cinq, est reprise à dix-huit heures quarante.*)

**M. le président.** La séance est reprise.

**M. Pierre Arpaillange, garde des sceaux.** Je demande la parole.

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

**M. Pierre Arpaillange, garde des sceaux.** Monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les sénateurs, avant que ne s'ouvre la discussion des articles de ce projet de loi constitutionnelle, je crois qu'il est utile de préciser la position du Gouvernement, de façon générale, sur le problème de la recevabilité de certains amendements au regard des dispositions du règlement de la Haute Assemblée.

Ces dispositions, comme d'ailleurs celles qui sont prévues par le règlement de l'Assemblée nationale, sont très claires : les amendements tendant à insérer des articles additionnels ne sont recevables que s'ils « sont proposés dans le cadre du projet ».

La commission des lois de l'Assemblée nationale a, lors de la première heure de ce projet, le 25 avril dernier, adopté une position que je qualifierai de libérale.

C'est ainsi que, sur la proposition de son président et dans l'esprit des précédents débats constitutionnels, il a été admis que ne seraient considérés comme irrecevables que les amendements sans aucun rapport avec l'objet du projet.

En revanche, le président de la commission des lois de l'Assemblée nationale s'est déclaré favorable à ce que soient discutés les amendements qui, tout en ne portant pas sur les articles dont la révision était proposée dans le projet de loi initial, concernaient, de façon plus générale, le Conseil constitutionnel dans ses compétences, son organisation et son fonctionnement.

Le Gouvernement et l'Assemblée nationale se sont ralliés à cette façon de procéder. C'est ainsi qu'ont pu être examinés des amendements relatifs au Conseil constitutionnel et qu'en particulier ont été adoptés deux amendements modifiant l'article 56 de la Constitution.

Pour ce qui me concerne, j'ai l'intention de m'en tenir, devant le Sénat, à la même position que celle que j'ai soutenue au mois d'avril à l'Assemblée nationale et qui a été retenue par cette dernière.

Dans ces conditions, j'indique à la Haute Assemblée que le Gouvernement sera conduit à invoquer les dispositions de l'article 48, troisième alinéa, du règlement du Sénat à l'encontre de tout amendement qui s'écarterait des limites que je viens de rappeler.

**M. le président.** Nous verrons le problème quand il se posera.

### Articles additionnels avant l'article 1<sup>er</sup> A

**M. le président.** Je suis saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 19, présenté par M. Jean-Marie Girault, vise à insérer avant l'article 1<sup>er</sup> A, un article additionnel ainsi rédigé :

« L'article 11 de la Constitution est ainsi rédigé :

« Art. 11. - Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au *Journal officiel*, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, comportant approbation d'un accord de communauté ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.

« Le projet de loi visé à l'alinéa précédent est examiné par le Conseil constitutionnel qui se prononce sur sa conformité à la Constitution dans les huit jours de sa saisine et préalablement à la convocation des électeurs. Toute disposition du projet de loi jugée non conforme à la Constitution ne peut être soumise au référendum.

« Lorsque le référendum a conclu à l'adoption du projet, le Président de la République le promulgue dans le délai prévu à l'article précédent. »

Le second, n° 26, déposé par M. Dailly, tend à insérer, toujours avant l'article 1<sup>er</sup> A, un article additionnel ainsi rédigé :

« Après le premier alinéa de l'article 11 de la Constitution, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Le Conseil constitutionnel est consulté sur la conformité du projet de loi à la Constitution. Son avis motivé est rendu dans les huit jours et publié au *Journal officiel* avant la publication du décret décidant de soumettre le projet au référendum. »

La parole est à M. Jean-Marie Girault, pour défendre l'amendement n° 19.

**M. Jean-Marie Girault.** Nous avons beaucoup parlé de cette question au cours de la discussion générale et le terrain est maintenant assez bien déblayé.

L'amendement n° 19 vise un article bien connu, l'article 11 de la Constitution.

Le premier alinéa de cet article 11 est ainsi rédigé : « Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiée au *Journal officiel*, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, comportant approbation d'un accord de Communauté ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions. »

Je propose de compléter ce texte par un deuxième alinéa ainsi libellé : « Le projet de loi visé à l'alinéa précédent est examiné par le Conseil constitutionnel qui se prononce sur sa conformité à la Constitution dans les huit jours de sa saisine et préalablement à la convocation des électeurs. Toute disposition du projet de loi jugée non conforme à la Constitution ne peut être soumise au référendum.

En conséquence, l'actuel deuxième alinéa de l'article 11 deviendrait un troisième alinéa.

Nous avons beaucoup parlé d'intangibilité de la loi, des pouvoirs du Président de la République et du contrôle *a priori* des lois votées par le Parlement, avant leur promulgation.

Il est raisonnable, avant de soumettre à la nation, par voie de référendum, un projet de loi du type de ceux qui sont prévus par l'article 11, de le faire examiner par le Conseil constitutionnel qui se prononcerait sur sa conformité à la Constitution. Cette procédure présenterait l'avantage de rassurer le peuple qui va être appelé à émettre un vote par « oui » ou par « non » et à mettre un terme à toute polémique que pourrait susciter, sur le plan des droits fondamentaux et de la Constitution, le projet de loi soumis à référendum. La souveraineté populaire s'exerce non seulement - j'allais dire « au mieux » ! - directement par le peuple, mais aussi par la voie parlementaire. Tranquilliser l'opinion sur la conformité d'un texte à la Constitution et aux droits fondamentaux me paraît une démarche parfaitement justifiée.

Je sais que la commission des lois, notamment son président, considère qu'il ne faut pas toucher aux pouvoirs du Président de la République, tels qu'ils sont définis par la Constitution.

A cet égard, je ferai une réponse en deux points : d'une part, c'est non pas le Président de la République, mais le Gouvernement qui propose le référendum. Le début de l'article 11 est ainsi rédigé : « Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions... peut soumettre au référendum... » Par conséquent, il s'agit du texte du Gouvernement.

D'autre part, une fois que le Conseil constitutionnel aura donné son avis, on sera assuré que, dans la pratique, aucun recours par voie d'exception ne pourra être opposé à la loi référendaire. Si elle est votée, sans doute, celle-ci, qui est une loi ordinaire, pourra être ultérieurement modifiée par la loi parlementaire. Mais c'est un autre problème, qui dépend bien entendu uniquement de l'initiative du Parlement.

C'est pourquoi j'ai déposé l'amendement n° 19 selon lequel « toute disposition du projet de loi jugée non conforme à la Constitution ne peut être soumise au référendum ». Tout le monde recherche, semble-t-il, une certaine intangibilité de la loi, une certaine sécurité. Faisons donc en sorte qu'à l'occasion d'un projet de loi référendaire soient prises, avant la consultation des électeurs, toutes les dispositions de précaution et de prudence qui s'imposent. En rejetant l'amendement, le Sénat considérerait, ce qui serait surprenant, qu'en fait les lois référendaires, qui sont des lois ordinaires, seraient les seules, parmi celles-ci, à échapper au contrôle de constitutionnalité *a priori* et *a posteriori*. Curieux !

**M. le président.** La parole est à M. Dailly, pour défendre l'amendement n° 26.

**M. Etienne Dailly.** Monsieur le président, dès lors que la loi peut être soit parlementaire, soit référendaire - le premier alinéa de l'article 3 de la Constitution dispose en effet que « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum » - dès lors qu'une loi référendaire peut, par la suite, être modifiée par le Parlement - cela s'est d'ailleurs déjà produit - dès lors que, par conséquent, la loi est la loi, qu'elle soit parlementaire ou référendaire, dès lors que le contrôle de constitutionnalité de la loi a été institué par la Constitution de 1958 - je répète que c'est même l'une de ses meilleures dispositions, moi qui l'ai votée, qui m'en félicite et qui, par conséquent, souhaite la voir appliquée - j'ai beaucoup regretté la décision n° 61-403 du 6 novembre 1962 qui, en réponse à un recours sur une loi référendaire, a stipulé que le Conseil constitutionnel n'a pas compétence pour se prononcer sur une loi référendaire. En bref, le Conseil constitutionnel ne peut pas avoir à désavouer le peuple après qu'il s'est prononcé.

Depuis, son contrôle ne s'exerce donc que sur les lois votées par le Parlement, avant leur promulgation.

A partir de là et dans la mesure où l'on souhaite que le contrôle de constitutionnalité demeure dans le cas des lois référendaires, il faut bien s'en donner les moyens.

Il convient donc que le projet de loi que M. le Président de la République se propose de soumettre au référendum en vertu des dispositions de l'article 11 de la Constitution - un « projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, comportant approbation d'un accord de Communauté ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions » - soit obligatoirement soumis au préalable au Conseil constitutionnel, qui rend soit une décision de conformité - c'est ce que propose M. Jean-Marie Girault, si j'ai bien compris son texte - soit un simple

avis de conformité à la Constitution qu'il devra publier - c'est ce que je suggère. On voit mal en effet un Président de la République poursuivant dans la voie du référendum après la publication d'un avis précisant que le projet qu'il soumet au référendum est contraire à la Constitution !

L'intérêt de l'avis sur la décision réside dans le respect - c'était un souci de M. le rapporteur, si je l'ai bien compris - des dispositions de l'article 19 de la Constitution, qui traite des actes à contreseing et des actes sans contreseing.

L'article 19 dispose que « les actes du Président de la République autres que ceux prévus aux articles 8, 1<sup>er</sup> alinéa » - c'est la nomination du Premier ministre : le Président de la République n'a pas besoin de contreseing puisque le Premier ministre n'est pas encore nommé et n'existe donc pas ! - « 11, 12 », - c'est la dissolution - « 16... sont contresignés par le Premier ministre... ».

Par conséquent, les actes limitativement énumérés à cet article sont dispensés de contreseing. Ce sont les seuls ! Même la grâce - je l'ai indiqué tout à l'heure à la tribune - nécessite le contreseing, ce qu'on oublie souvent.

Je ne vais pas, pour ma part, jusqu'à demander une décision de conformité, car je veux respecter tous les pouvoirs sans contreseing du Président de la République et n'y porter aucune atteinte, ne voulant pas risquer de choquer mes nombreux collègues qui considèrent que le Chef de l'Etat est la pierre angulaire de la Constitution.

Par conséquent, je me suis borné à prévoir, dans cet amendement n° 26, qu'avant de publier le décret de convocation des électeurs, le Président de la République devait avoir consulté le Conseil constitutionnel sur le texte qu'il va soumettre au référendum, et cela pour en obtenir non pas une décision de conformité, mais un avis de conformité, qui sera publié.

Tel est l'objet de l'amendement n° 26.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jacques Larché, rapporteur.** Je voudrais tout d'abord répondre très rapidement à la remarque préalable de M. le garde des sceaux.

L'ordre dans lequel nous examinons les amendements et la signification que nous attachons à chacun d'eux montrent à l'évidence que nous considérons qu'ils se rattachent tous au projet de loi qui nous a été présenté, parce qu'ils sont tous dominés par l'idée fondamentale qui a été explicitée à plusieurs reprises par différents intervenants, qui est celle d'un progrès de l'Etat de droit, dont le contrôle de constitutionnalité, par voie d'exception, constitue une modalité. C'est celle que le Gouvernement vous a suggérée, mais ce n'est pas la seule ; nous avons la faiblesse d'en avoir découvert d'autres ! Nous verrons bien ce qu'il en sera en définitive.

De toute manière, monsieur le garde des sceaux, nous sommes juges - vous le savez - de notre irrecevabilité.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** S'il y a ambiguïté !

**M. Jacques Larché, rapporteur.** S'il y a ambiguïté, M. le garde des sceaux dira où il la voit, je dirai où je ne la vois pas et le Sénat décidera.

Sur le fond des amendements, je remercie mon ami M. Jean-Marie Girault d'avoir exposé avec tant de clarté sa position personnelle et d'avoir, dans le même temps, précisé la mienne, ce qui me dispenserait d'aller plus loin dans mon propos.

Je ne suis favorable ni à l'amendement n° 19 ni à l'amendement n° 26. En effet, dans la perspective où nous nous sommes placés, nous entendons ne traiter que de ce qui est nécessaire, c'est-à-dire faire progresser l'Etat de droit dans les domaines où il est véritablement mis en cause.

Toutefois, notre Constitution - et là, j'anticipe quelque peu sur les propos que je tiendrai tout à l'heure à propos de la signature des ordonnances - a une pierre angulaire, une « clé de voûte », ont dit les uns, une autorité « en charge de l'essentiel », ont dit les autres, à savoir le Président de la République.

La grande innovation de la Constitution de la V<sup>e</sup> République réside dans l'attribution au Président de la République de pouvoirs sans contreseing, auxquels nous n'entendons pas toucher. En effet, mon cher ami Jean-Marie Girault, même si le Président de la République est saisi d'une proposition du Gouvernement, il est libre de ne pas la suivre. De la même manière, si, par un vote conforme des deux assemblées, nous

proposons au Président de la République - nous l'avons fait en d'autres circonstances quelque peu acrobatiques dont je me souviens parfaitement, parce que je défendais cette proposition - d'organiser un référendum sur telle ou telle question, il aurait été libre de ne pas nous suivre. Et sa décision, positive ou négative, il la prend seul.

Je considère donc, pour ma part, que les actes du Président de la République doivent demeurer ce qu'ils sont, c'est-à-dire des actes qu'il prend dans la plénitude des responsabilités que la Constitution lui donne.

Dans un certain nombre de cas, la Constitution a prévu certaines interventions ; il y va ainsi, par exemple, pour la dissolution : il doit consulter les présidents des assemblées. La petite histoire rappelle à ce sujet qu'en 1962 ce fut, semble-t-il, particulièrement rapide ! Peu importe ! S'agissant de la mise en œuvre de l'article 16, il soumet au Conseil constitutionnel ses décisions, qui doivent être inspirées par un certain souci, la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels les moyens d'accomplir leur mission. Tout cela, la Constitution le dit.

Je ne suis donc pas favorable, comme d'ailleurs la majorité de la commission des lois, à l'ajout à l'article 11 de la Constitution de quelque disposition que ce soit, qu'il s'agisse d'une décision de conformité à la Constitution, comme M. Jean-Marie Girault le propose, ou - c'est là une atténuation qui ne me paraît toutefois pas suffisante, car elle touche au principe - d'un avis rendu par le Conseil constitutionnel et publié, comme le suggère M. Dailly.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements nos 19 et 26 ?

**M. Pierre Arpaillange, garde des sceaux.** Je tiens tout d'abord à rassurer M. le président de la commission des lois : je n'ai jamais pensé que le Sénat n'était pas compétent pour décider de la recevabilité des amendements de la commission des lois. J'ai fait cette intervention préalable surtout par souci de courtoisie, pour cadrer le débat, si je puis dire, et pour annoncer que, si l'occasion s'en présente, je proposerai éventuellement l'irrecevabilité.

A ce sujet, le Gouvernement a, pour l'avenir, un devoir vis-à-vis non seulement de la Haute Assemblée, mais aussi de l'Assemblée nationale. En effet, les décisions prises dans ce cadre de révision constitutionnelle deviennent facilement des précédents ; il est donc bon que les choses soient claires. Aussi n'ai-je évoqué, dans le fond, que l'application du règlement.

En ce qui concerne les amendements nos 19 et 26, le Gouvernement est favorable à l'adoption de l'un ou de l'autre de ces textes.

Ces deux amendements répondent en effet au souci du Gouvernement de renforcer la cohérence d'ensemble du contrôle de constitutionnalité des lois. Ils présentent l'avantage de concilier l'intérêt qui s'attache à ce que les lois référendaires soient conformes à la Constitution avec le principe exprimé par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 6 novembre 1962 selon lequel les lois adoptées par le peuple français sont l'expression directe de la souveraineté nationale et ne peuvent dès lors faire l'objet d'un contrôle de constitutionnalité.

En introduisant le référendum législatif dans nos institutions, les constituants de 1958 avaient cherché à rompre avec une tradition d'hostilité et de méfiance à l'égard des procédés de démocratie directe. Cette méfiance est néanmoins restée ancrée dans bon nombre d'esprits.

Les amendements de MM. Jean-Marie Girault et Dailly sont de nature à dissiper cette méfiance en garantissant à l'avenir que l'appel au peuple s'inscrira pleinement dans le strict respect des règles et des principes constitutionnels.

Néanmoins, le Gouvernement préférerait l'amendement no 26 - je prie M. Jean-Marie Girault de bien vouloir m'en excuser - dans la mesure où il respecte pleinement la nature de la prérogative présidentielle de recours au référendum.

Comme l'a en effet rappelé M. Dailly, en présentant son amendement, cette décision du Président de la République n'est pas soumise à contreseing. Le Président de la République doit conserver la totale liberté que lui confère, à cet égard, l'article 19 de la Constitution.

En résumé, le Gouvernement est hostile à l'amendement no 19 mais il est favorable à l'amendement no 26.

**M. le président.** Je vais mettre aux voix l'amendement no 19.

**M. Marcel Lucotte.** Je demande la parole contre l'amendement.

**M. le président.** La parole est à M. Lucotte.

**M. Marcel Lucotte.** Dans un souci de clarté, je dirai simplement que nous sommes hostiles à cet amendement. Il s'agit non pas d'une question de relations amicales mais d'un choix délibéré. L'ensemble des formations de la majorité sénatoriale a, je le rappelle, apprécié la qualité du travail effectué, sous l'autorité de M. Larché, par la commission des lois. Tout au long de ce débat, nous soutiendrons donc uniquement la position de la commission.

**M. Jean-Marie Girault.** Je demande la parole pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Marie Girault.

**M. Jean-Marie Girault.** Après avoir entendu M. Larché s'exprimer à propos des pouvoirs du Président de la République, je souhaite formuler trois observations.

La décision du Président de la République de soumettre au référendum un projet de loi, aux termes de l'article 11 de la Constitution, est seulement une décision d'opportunité car le projet de loi référendaire est d'essence gouvernementale. Ainsi, le Président de la République reste dans son rôle constitutionnel. Il ne participe donc pas au processus législatif.

Enfin, devons-nous rappeler que le Président de la République est le gardien de la Constitution ? Je n'ai donc pas le sentiment, en proposant cet amendement, d'entacher ses pouvoirs puisque, si une censure est opérée par le Conseil constitutionnel, elle vise non pas le Président de la République mais la proposition du Gouvernement.

**M. Marc Lauriol.** Je demande la parole pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Lauriol.

**M. Marc Lauriol.** Les sénateurs du groupe du R.P.R. ont participé aux discussions en commission des lois et les arguments qu'ils ont fait valoir rejoignent très exactement ceux qui ont été développés à l'instant par M. Larché.

Par conséquent, les propos de M. Lucotte reflètent exactement notre solidarité avec les représentants de la majorité sénatoriale. Nous sommes convenus de ne pas toucher aux pouvoirs sans contreseing du Président de la République. Il s'agit d'une question de principe extrêmement importante.

Telle est la raison pour laquelle le groupe du R.P.R., rejoignant l'opinion exprimée par M. le rapporteur, votera contre les amendements nos 19 et 26.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Je demande la parole pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** N'appartenant pas à la majorité sénatoriale, je puis me permettre d'approuver l'amendement no 19 de M. Jean-Marie Girault, même si le Gouvernement y est défavorable. Personnellement, je n'ai jamais eu l'âme d'un « godillot » et j'ai l'impression que si les amis de M. Lucotte étaient au Gouvernement nous aurions droit à des demandes de vote bloqué ! (*M. Lucotte lève les bras au ciel.*)

Quoi qu'il en soit, j'avoue ne pas très bien comprendre ces histoires de pierre angulaire et de clé de voûte. Je ne suis pas architecte, mais il me semble que le retrait de l'un de ces éléments entraîne l'effondrement d'un édifice. Je n'ai pas vraiment l'impression que les propositions qui sont faites, si elles étaient adoptées, entraîneraient l'effondrement d'un édifice.

M. le garde des sceaux a indiqué qu'il préférerait - il a demandé à M. Jean-Marie Girault de bien vouloir l'en excuser - l'amendement no 26 à l'amendement no 19. Il ne nous a pas précisé s'il accepterait l'amendement no 19 dans le cas où l'amendement no 26 ne serait pas adopté.

En tout cas, il n'est évidemment pas question de revenir sur l'histoire. M. Dailly avait raison : le passé est le passé. Il doit simplement permettre de tirer des leçons. Il faut parler de l'avenir.

Sans parler du passé, il serait gênant d'imaginer un référendum, par exemple, qui comporterait une seule réponse possible à plusieurs questions.

Il en serait de même si une révision constitutionnelle était proposée, en vertu de l'article 11 de la Constitution. Or il ne paraît pas possible de soumettre au Conseil constitutionnel une loi adoptée par le peuple. Nous sommes tous d'accord pour reconnaître que, pour elle, le contrôle *a posteriori* est inimaginable.

Voilà donc une loi qui ne serait contrôlable ni *a posteriori* ni *a priori*. Or, comme on l'a indiqué à juste titre, la proposition émane à l'origine soit du Gouvernement soit des assemblées et non du Président de la République. Nous estimons donc que le contrôle du Conseil constitutionnel est possible et nécessaire.

Certains ont proposé que le Président de la République demande un avis au Conseil constitutionnel. Mais je me permets d'attirer, sur ce point, l'attention non seulement de M. le président Dailly, mais du Gouvernement : cet avis risque d'être « assassin » soit pour le Président de la République, soit pour le Conseil constitutionnel. En effet, ou bien le peuple répond « non » et, à ce moment-là, le Président de la République est tout à fait déconsidéré puisqu'il a passé outre à l'avis du Conseil constitutionnel - le peuple donne donc raison à celui-ci contre le Président de la République - ou bien le peuple répond « oui », et il donne raison au Président de la République contre le Conseil constitutionnel qui sera non seulement désavoué mais évidemment disqualifié.

Très franchement, l'amendement n° 26 me paraît très dangereux alors que je ne vois aucun inconvénient à l'amendement n° 19. Contre-seing ou non, peu importe ! Il peut y avoir, bien qu'il n'y ait pas de contre-seing, une obligation. Quitte à modifier la Constitution, si l'on portait atteinte à l'un des contre-seings prévus ou si l'on en ajoutait un dans un cas où il n'y en existait pas, la Constitution ne s'écroulerait pas pour autant.

Telles sont les raisons pour lesquelles nous voterons l'amendement n° 19.

**M. Charles Lederman.** Je demande la parole pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Lederman.

**M. Charles Lederman.** Le groupe communiste ne votera pas cet amendement. J'ai entendu des explications qui m'ont quelque peu déconcerté mais finalement on en revient aux propos que j'ai tenus à différentes reprises au cours du débat : on fait tout pour rendre le Conseil constitutionnel, avant ou après le vote d'une loi, maître de tout. Il faut toujours s'incliner devant la décision qu'il aura prise.

Vous connaissez notre avis sur certains référendums et sur cette procédure en général. En effet, selon nous, il s'agit souvent d'un plébiscite. Mais à quel moment le peuple pourra-t-il s'exprimer sans qu'on lui précise de quelle façon il doit voter ? En effet, compte tenu de ce que l'on nous propose, dans quelle situation allons-nous nous retrouver ?

Ou bien l'on institue le contrôle de constitutionnalité, comme le propose M. Jean-Marie Girault, puisque, pour le moment, il s'agit de son amendement. Dans ces conditions, puisque l'on met sur un piédestal de plus en plus élevé le Conseil constitutionnel et sa sagesse, on dirait incontestablement dans la campagne qui interviendrait : « vous n'allez tout de même pas vous amuser à voter contre les indications du Conseil constitutionnel ; lui connaît la loi ; vous, vous ne la connaissez pas ; nous vous demandons de voter mais, comme vous ne comprenez rien à rien, suivez le Conseil constitutionnel » !

Ou bien, *a contrario*, le Conseil constitutionnel déclare que le projet est conforme à la Constitution, et le « peuple » va bien évidemment être amené à voter comme le souhaite ledit Conseil.

D'une manière ou d'une autre, vous ne permettez plus, en réalité, à ceux qui sont consultés de s'exprimer sans qu'on leur indique la voie dans laquelle ils doivent s'engager.

Telles sont les raisons pour lesquelles, avec toutes les réserves que nous formulons sur le ou les référendums, nous voterons contre l'amendement n° 19 de M. Jean-Marie Girault.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Ce n'est pas parce qu'un projet est conforme à la Constitution qu'il faut le voter !

**M. Etienne Dailly.** Je demande la parole pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Dailly.

**M. Etienne Dailly.** Monsieur le président, je voudrais expliquer, d'une part, mon vote, et, d'autre part, les motifs pour lesquels je vais retirer l'amendement n° 26.

Je vais retirer cet amendement pour deux raisons. En premier lieu, M. Lucotte vient d'expliquer qu'un accord se serait instauré - je ne l'ignorais d'ailleurs pas - aux termes duquel la majorité solidaire a décidé de s'en tenir au texte de la commission. Il n'avait donc aucune chance d'être adopté. Je fais toutefois observer que mon amendement porte le n° 26 et celui de M. Jean-Marie Girault le n° 19, ce qui prouve bien que je n'ai déposé le mien qu'après avoir constaté le dépôt du sien.

Je l'avais déposé aussi parce que l'argumentation de M. le rapporteur, à savoir qu'il ne fallait pas toucher aux actes hors contre-seing, me paraissait bonne et je m'imaginai qu'avec un simple avis je n'y touchais pas. Mais M. Dreyfus-Schmidt vient de me convaincre tout à fait que la disposition que je propose ne peut pas ne pas faire deux victimes : le Président de la République, s'il passe outre et si le peuple ne lui donne pas raison ; le Conseil constitutionnel dans le cas contraire.

Proposer une mesure qui n'est pas bonne et, de surcroît, être à l'origine d'une dissension dans la solidarité d'une majorité à laquelle j'appartiens et qui ne peut pas jusqu'à présent m'adresser le moindre reproche de cette nature, tels sont les motifs pour lesquels je ne maintiendrai pas mon amendement, mais on ne peut pas m'empêcher de voter, à titre personnel, l'amendement n° 19 de M. Jean-Marie Girault, s'il est maintenu car je soutiens, mes chers collègues, qu'il faudra bien y venir un jour, que vous le vouliez ou non.

En effet, que dit le Conseil constitutionnel ?

« Considérant que, si l'article 61 de la Constitution donne au Conseil constitutionnel mission d'apprécier la conformité à la Constitution des lois organiques et des lois ordinaires qui, respectivement, doivent ou peuvent être soumises à son examen, sans préciser si cette compétence s'étend à l'ensemble des textes de caractère législatif, qu'ils aient été adoptés par le peuple à la suite d'un référendum ou qu'ils aient été votés par le Parlement, ou si, au contraire, elle est limitée seulement à cette dernière catégorie, il résulte de l'esprit de la Constitution, qui a fait du Conseil constitutionnel un organe régulateur de l'activité des pouvoirs publics, que les lois que la Constitution a entendu viser dans son article 61 sont uniquement des lois votées par le Parlement et non point celles qui, adoptées par le peuple à la suite d'un référendum, constituent l'expression directe de la souveraineté nationale ;

« Considérant que cette interprétation résulte également des dispositions expresses de la Constitution et, notamment, de son article 60, qui détermine le rôle du Conseil constitutionnel en matière de référendum et de l'article 11, qui ne prévoit aucune formalité entre l'adoption d'un projet de loi par le peuple et sa promulgation par le Président de la République ;

« Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'aucune des dispositions de la Constitution ni de la loi organique précitée prise en vue de son application ne donne compétence au Conseil constitutionnel pour se prononcer sur la demande susvisée, par laquelle le président du Sénat lui a déféré aux fins d'appréciation de sa conformité à la Constitution, le projet adopté par le peuple français par voie de référendum le 28 octobre 1962 ;

« Décide :

« Article 1<sup>er</sup>. - Le Conseil constitutionnel n'a pas compétence pour se prononcer sur la demande susvisée du président du Sénat. »

Par conséquent, si vous laissez les choses en l'état, le contrôle de constitutionnalité existe bien sur les lois parlementaires, il n'existe pas sur les lois référendaires. Pourtant, la loi est la loi - article 3 de la Constitution : « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum » - et, par une loi parlementaire, il est possible de modifier une loi référendaire.

Pour ceux qui, comme moi, estiment que le contrôle de constitutionnalité est une des meilleures innovations de la Constitution de la V<sup>e</sup> République, c'est une souffrance de

voir maintenue cette brèche dans le contrôle de constitutionnalité. Par conséquent, je pense que M. Jean-Marie Girault a raison.

Cela dit, premièrement, je retire mon amendement pour les deux raisons que j'ai indiquées et, deuxièmement, à titre personnel, vous ne m'en voudrez pas, étant l'auteur d'un amendement que je suis heureux de retirer à la fois pour répondre à l'appel de M. Lucotte et parce qu'il comporte des dangers, je voterai l'amendement n° 19.

Cela dit, si l'amendement n'est pas voté - et il ne le sera vraisemblablement pas, cela va de soi -, je prends rendez-vous ! Car nous aurons probablement, un jour, à le regretter.

Ce qui était important, mes chers collègues, et ce qui le demeure, ce n'est pas ce qui s'est passé voilà presque trente ans : cela n'a aucun intérêt. Ce qui est intéressant, c'est l'avenir. Qui sera Président de la République demain ? Le savez-vous ? Pas moi et vous non plus. Et vous nous laissez totalement désarmés devant l'aventure. Pussions-nous ne pas en être victimes !

Voilà ce qui m'animait. Voilà pourquoi je retire mon amendement et voilà pourquoi, à titre personnel, je voterai l'amendement n° 19. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Très bien !

**M. le président.** L'amendement n° 26 est retiré.

**M. Pierre Arpaillange, garde des sceaux.** Je demande la parole.

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

**M. Pierre Arpaillange, garde des sceaux.** Je ne crois pas avoir à prendre parti devant les fantaisies des uns et des autres, telles qu'elles viennent de nous être révélées, mais je tiens à préciser que le Gouvernement est favorable à l'amendement présenté par M. Girault. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 19, repoussé par la commission et accepté par le Gouvernement.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Par amendement n° 5, M. Jacques Larché, au nom de la commission, propose d'insérer, avant l'article premier A, un article additionnel ainsi conçu :

« Le premier alinéa de l'article 13 de la Constitution est remplacé par trois alinéas ainsi rédigés :

« Le Président de la République signe les ordonnances dans les quinze jours qui suivent leur adoption en conseil des ministres. Il peut, avant l'expiration de ce délai, déférer les ordonnances au Conseil constitutionnel qui se prononce dans un délai de huit jours sur leur conformité à la Constitution. La saisine du Conseil constitutionnel suspend le délai de signature.

« Les dispositions déclarées inconstitutionnelles ne peuvent être publiées.

« Le Président de la République signe les décrets délibérés en conseil des ministres. »

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Jacques Larché, rapporteur.** Cet amendement entre tout à fait dans la logique de ce qui vient d'être exprimé à propos de l'amendement précédent.

En effet, j'ai indiqué que certains des actes du Président de la République échappaient à l'obligation du contreseing. C'est pour cette raison que j'ai demandé, au nom de la commission, que les propositions concernant l'article 11 de la Constitution ne soient pas acceptées.

Par ailleurs, le Président de la République a une double personnalité : d'une part, il est le Président de la République investi de pouvoirs spécifiques, pour l'accomplissement desquels des moyens juridiques - ils ont été rappelés tout à l'heure - lui sont donnés ; d'autre part, il est l'autorité administrative suprême. Je note d'ailleurs que, comme tel, il n'exerce pas le pouvoir réglementaire : c'est, en effet, le Premier ministre qui détient ce pouvoir.

Dans le cas particulier des ordonnances, j'estime - et la commission m'a suivi sur ce point - que la compétence du Président de la République prévue par l'article 13 est une compétence liée. Autrement dit, en droit, lorsque des ordonnances lui sont présentées, le Président de la République doit les signer. Pourquoi ? Parce que l'ordonnance résulte d'une

loi d'habilitation et que cette loi est, le cas échéant, soumise à un contrôle de constitutionnalité. Le Conseil constitutionnel peut notamment apprécier - il l'a fait avec beaucoup de précaution dans un ou deux cas, au moins - si la loi d'habilitation entre bien dans le cadre qu'ouvre l'article 38 : durées déterminées, matières qui sont normalement du domaine de la loi.

Le Gouvernement, après avoir recueilli l'avis du Conseil d'Etat, adopte un projet de loi d'habilitation en conseil des ministres. Voté par le Parlement, ce texte est promulgué par le Président de la République. Et voilà que, dans un second temps, le Président de la République, saisi des ordonnances qui ne sont que l'application des dispositions qu'il a précédemment approuvées, refuse, pour des motifs qui peuvent être de pure opportunité - il y a des exemples et je suis prêt à les citer - de signer telle ou telle ordonnance.

Je vois là une entorse grave à une prérogative attribuée au Parlement par la Constitution.

Par l'amendement n° 5, la commission propose que le mécanisme relatif aux ordonnances soit calqué sur celui qui est mis en œuvre pour la promulgation de la loi.

Dans le délai qui précède la promulgation de la loi, le Président de la République peut soit demander une nouvelle délibération, soit saisir le Conseil constitutionnel. Nous proposons que cette seconde possibilité soit ouverte en ce qui concerne la signature des ordonnances et que, dans un délai de quinze jours, identique au délai de promulgation, le Président de la République puisse donc s'adresser au Conseil constitutionnel pour lui demander de vérifier la constitutionnalité des ordonnances, puis tirer les conséquences qui découlent, en droit, de la décision que le Conseil constitutionnel aura rendue.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Pierre Arpaillange, garde des sceaux.** Cet amendement a un double objet : il tend, d'une part, à préciser les conditions dans lesquelles le Président de la République est conduit à signer les ordonnances ; il ouvre, d'autre part, au Président de la République la faculté de saisir le Conseil constitutionnel des ordonnances soumises à sa signature.

Sur le premier point, je constate que les dispositions proposées n'ont, par elles-mêmes, aucun rapport avec l'objet du projet. Cependant, dans la mesure où la modification proposée est liée, de façon tout à fait habile, je dois le dire, à la disposition suivante, qui instaure une procédure nouvelle de contrôle de constitutionnalité des ordonnances, je n'invoquerai pas l'irrecevabilité.

Il n'en reste pas moins que, sur le fond, cet amendement n'est pas acceptable par le Gouvernement. Vouloir contraindre le Président de la République à signer les ordonnances, et ce dans un délai déterminé, c'est vouloir modifier le statut du Président de la République au sein de nos institutions. Comme je l'ai dit dans mon intervention liminaire, le Gouvernement ne souhaite pas s'engager dans cette voie, certainement pas, en tout cas, à l'occasion de la discussion du texte qui est soumis aujourd'hui au Sénat.

Je me bornerai à observer que, tant qu'elles n'ont pas été ratifiées par le Parlement, les ordonnances constituent des actes réglementaires. La signature qu'y appose le Président de la République ne saurait être assimilée à la promulgation des lois, qui constitue une compétence liée du Chef de l'Etat.

Les ordonnances sont placées par la Constitution sur le même plan que les décrets. Cela signifie qu'il est loisible au Président de la République de les signer ou de ne pas les signer.

Quant au contrôle juridictionnel auquel sont soumises les ordonnances, j'observe que rien ne justifie de modifier la situation actuelle.

Ces actes sont placés sous le contrôle du Conseil d'Etat, qui vérifie notamment, comme vous le savez, s'ils sont conformes aux principes généraux du droit.

Une fois l'ordonnance ratifiée, la loi de ratification peut être déférée, avant sa promulgation, au Conseil constitutionnel, dans les conditions prévues par le deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution. La réforme qui vous est proposée permettra en outre aux justiciables, la loi de ratification étant promulguée, de soulever à son encontre une exception d'inconstitutionnalité.

Avec le système de contrôle résultant de l'amendement n° 5, qu'advient-il des ordonnances non encore ratifiées qui n'auraient pas été déférées par le Chef de l'Etat au

Conseil constitutionnel ? Je pense que la rédaction proposée aurait pour effet de supprimer toute possibilité d'en saisir le Conseil d'Etat par la voie d'un recours pour excès de pouvoir.

J'ajoute que la rédaction proposée pour l'amendement n° 11, que nous examinerons plus tard, rendrait par ailleurs impossible, contrairement à ce qui résulterait du projet de loi dans sa forme actuelle, tout contrôle de constitutionnalité *a posteriori* des lois de ratification d'ordonnances qui viendraient à être adoptées dans l'avenir.

En définitive, le Gouvernement n'est pas favorable à cet amendement pour deux raisons : d'abord, parce qu'il n'est pas souhaitable de modifier les pouvoirs du Président de la République ; ensuite, parce que le contrôle juridictionnel des ordonnances, tel qu'il est actuellement organisé et tel qu'il sera complété par les dispositions qui vous sont proposées aujourd'hui, offre des garanties bien supérieures à ce qui résulterait de l'amendement n° 5.

**M. le président.** Je vais mettre aux voix l'amendement n° 5.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Je demande la parole contre l'amendement.

**M. le président.** La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Je me permettrai, monsieur le président, de présenter deux observations préalables.

S'il devait y avoir une cohérence arrêtée des positions de la majorité sénatoriale, ce ne serait même pas la peine de discuter ! Il est vrai que certains de nos collègues viennent de nous démontrer qu'ils ne sauraient s'y soumettre. Toutefois, ils ne sont pas assez nombreux pour que cela puisse changer quoi que ce soit dans les votes qui vont intervenir.

Le mandat impératif, interdit par la Constitution, pose toujours de difficiles problèmes d'interprétation. On ne pense pas enfreindre cette interdiction lorsque l'on participe à une discussion dans un groupe et que l'on accepte de se soumettre à la décision de la majorité. En revanche, si l'on se soumet à un oukase venu d'en haut, on risque bel et bien d'entrer dans la définition du mandat impératif.

Par ailleurs, l'article 48, paragraphe 4, du règlement, qu'a évoqué M. le garde des sceaux, prévoit que « les amendements ne sont recevables que s'ils s'appliquent effectivement au texte qu'ils visent... ». Tout à l'heure, M. le rapporteur a dit : « De toute façon, nous aurons à nous expliquer. » Je ne le pense pas.

Monsieur le président, c'est à vous de savoir si l'amendement se rapporte ou ne se rapporte pas au texte. C'est seulement dans les cas litigieux, indique le paragraphe 4 de l'article 49, que la question de la recevabilité des amendements est soumise à la décision du Sénat.

Je le sais bien, M. Dailly a « senti venir » que cet article pouvait être opposé et a dit que le projet de loi visait les droits fondamentaux, c'est-à-dire, après tout, l'ensemble de la Constitution.

Soyons sérieux ! Il n'y a aucune ambiguïté possible : le projet de loi dont nous sommes saisis vise, dans son titre, les articles 61, 62 et 63 de la Constitution. L'Assemblée nationale a introduit un amendement qui a été adopté et qui est relatif à l'article 56 de la Constitution. Aucun amendement se rapportant à un autre article de la Constitution n'est recevable.

C'est clair, c'est net, c'est précis. C'est tellement clair, net et précis qu'en 1974 l'ensemble des amendements présentés par la gauche au Sénat ont été, sur la base de cet article, déclarés irrecevables. Je me souviens que le rapporteur de la commission, qui était notre collègue M. Dailly, avait été obligé de confirmer en séance qu'en effet les amendements étaient irrecevables.

Si l'on me dit que c'est avant la discussion que l'exception d'irrecevabilité peut être soulevée, en l'occurrence, la discussion étant commencée, je ne la soulèverai pas, mais je me propose de le faire à propos d'un certain nombre d'autres amendements puisque, de toute façon, quelle que soit notre discussion, il ne peut y avoir aucune ambiguïté quant au sort du scrutin.

En ce qui concerne l'amendement n° 5, je m'en suis expliqué dans la discussion générale. Je souscris totalement aux propos qu'a tenus M. le garde des sceaux. On peut respecter les cas où il y a un contreseing mais il est évident que,

pour qu'il y ait contreseing, il faut qu'il y ait seing. Or, précisément, cet amendement vise un cas où, par hypothèse, aucune signature n'est donnée.

**M. Charles Lederman.** Je demande la parole pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Lederman.

**M. Charles Lederman.** Je n'avais pas l'intention de demander la parole dans la discussion de cet amendement. Toutefois, l'intervention de M. Dreyfus-Schmidt m'oblige à intervenir non pas sur l'amendement lui-même, mais sur la conception que le groupe socialiste semble maintenant faire sienne de plus en plus quant à la faculté de discussion du Parlement.

Le Gouvernement, si j'ai bien compris, n'avait pas estimé devoir déclarer l'amendement irrecevable, et pourtant, au cours de cette séance, il nous a dit qu'il veillerait à ce que les amendements irrecevables ne soient pas discutés.

Je constate que le groupe socialiste a adopté, à nouveau aujourd'hui, l'attitude qu'il avait eue à propos de l'affaire Renault et dans d'autres circonstances. Je me demande comment nos collègues socialistes, qui répètent que les pouvoirs du Parlement, donc des parlementaires, ne devraient pas être entamés, peuvent prendre la position que vient d'exposer M. Dreyfus-Schmidt.

Je comprends encore moins qu'en ayant l'air de regretter ce qui s'est passé en 1974 - je n'étais pas encore sénateur mais je suis persuadé que les propos de M. Dreyfus-Schmidt sont parfaitement conformes à la réalité - par une espèce de mesure de rétorsion, notre collègue ait l'intention de faire appliquer la même chose aujourd'hui, pour des raisons qui m'échappent.

En tout cas, je voulais souligner cette façon de procéder. Je regrette, qu'il s'agisse de membres du groupe socialiste, de membres de n'importe quel groupe, ou du Gouvernement, que l'on s'ingénie - je le répète depuis quarante-huit heures - à diminuer toujours plus les pouvoirs du Parlement. Cette démarche me semble absolument inadmissible.

Cela étant dit, en ce qui concerne l'amendement n° 5, le groupe communiste ne prendra pas part au vote.

**M. Marc Lauriol.** Je demande la parole pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Lauriol.

**M. Marc Lauriol.** Le groupe du R.P.R. votera cet amendement pour deux raisons qui correspondent aux deux règles qu'il contient.

Première règle : il soumet les ordonnances au contrôle de constitutionnalité *a priori*. Les ordonnances interviennent dans des matières législatives, cela figure dans la Constitution. Par conséquent, il n'est pas normal qu'elles soient soustraites au contrôle *a priori* étant donné que l'ensemble des lois est soumis à ce contrôle. L'amendement comble donc une lacune de la Constitution. Il accroît l'état de droit ; il le parfait.

Deuxième règle : si le Conseil constitutionnel déclare la conformité, le Président de la République va se trouver dans l'obligation de signer. Cela est tout à fait normal car l'ensemble de la procédure se place dans le cadre de la loi d'habilitation. La loi qui a habilité le Gouvernement à prendre des ordonnances est la loi de l'Etat et elle lie toutes les autorités de l'Etat. Si le Président de la République ne veut pas signer l'ordonnance, il ne peut motiver son refus que par l'invocation d'une inadaptation de l'ordonnance par rapport à la loi d'habilitation.

Il faut donc donner au Président de la République le pouvoir, qu'il n'a pas aujourd'hui, de saisir le Conseil constitutionnel. Le Conseil constitutionnel tranche : ou bien il estime que l'ordonnance est inconstitutionnelle et, dès lors, la procédure s'arrête et, naturellement, l'ordonnance devient sans effet, ou bien, à l'inverse, le Conseil constitutionnel déclare qu'il y a conformité avec la loi d'habilitation et avec la Constitution et, à partir de ce moment-là, le Président de la République va se trouver dans l'obligation de signer, ce qui est tout à fait normal.

Par conséquent, il s'agit bien d'un progrès de l'état de droit, et la disposition proposée correspond tout à fait à l'esprit de la réforme que l'on nous soumet.

**M. Etienne Dailly.** Je demande la parole pour explication de vote.



**M. le président.** La parole est à M. Dailly.

**M. Etienne Dailly.** Je ne voudrais pas laisser passer - qu'il me le pardonne - les propos que vient de tenir notre excellent collègue M. Lauriol.

L'article 38 de la Constitution dispose : « Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.

« Les ordonnances sont prises en conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat. Elles entrent en vigueur... »

Dans l'amendement n° 5, M. le rapporteur ne modifie rien à cet article. Les ordonnances demeureront des textes d'ordre réglementaire jusqu'au moment du dépôt de leur loi de ratification, moment où elles prendront alors valeur législative.

**M. Jacques Larché, rapporteur.** Jusqu'au vote de la loi de ratification.

**M. Etienne Dailly.** Oui, mais s'il n'y a pas dépôt à bonne date de la loi de ratification, elles sont caduques. Ces ordonnances ne deviennent législatives qu'après qu'elles ont été définitivement ratifiées. Jusque-là, elles demeurent du domaine réglementaire.

Lorsqu'elles sont devenues législatives, elles relèvent du Conseil constitutionnel. Mais aucun recours n'est possible s'il n'y a pas de débat sur la loi de ratification. Jusque-là, elles sont donc du domaine du Conseil d'Etat puisqu'elles sont encore du domaine réglementaire.

La commission propose de modifier l'article 13, dont le premier alinéa était ainsi conçu : « Le Président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en conseil des ministres. » C'est la raison pour laquelle le mot « décrets » figure dans le dernier alinéa de l'amendement. Comme il s'est avéré qu'un Président de la République antérieur n'a pas accordé à cet indicatif présent le caractère impératif qu'il comporte, il devient nécessaire de rédiger cette obligation dans les mêmes termes que celle qui concerne les lois. M. le rapporteur l'a bien précisé - c'est-à-dire dans les mêmes termes qu'à l'article 10.

Mais, à partir du moment où il a ainsi l'obligation de signer, il ne faut pas placer le Président de la République dans la position de signer quelque chose qui risque d'être contraire à la Constitution, lui qui est chargé de veiller à son respect. Grâce à l'amendement de M. le rapporteur, il peut s'en tirer avant l'expiration du délai de quinze jours, qui est le même délai que pour la promulgation de la loi, en saisissant le Conseil constitutionnel. Si cet amendement n'est pas adopté, il ne pourra pas saisir le Conseil.

Le Président pourra aussi considérer que l'ordonnance est parfaitement conforme et ne pas éprouver le besoin de la saisir. C'est une possibilité que lui offre le texte. Mais tout cela ne change rien au caractère de l'ordonnance.

Ainsi, le Président de la République est tenu de signer les ordonnances dans les quinze jours et de les publier, comme les lois, et, dans ce délai, il a le droit de les soumettre au Conseil constitutionnel, qui a huit jours pour délibérer, de façon qu'on soit sûr que les ordonnances ainsi signées sont bien conformes à la Constitution.

Voilà ce que la commission nous suggère. Elle ne nous propose pas de changer quoi que ce soit à la loi de ratification, à son dépôt et, par conséquent, au caractère d'abord réglementaire puis, ultérieurement, législatif des ordonnances. Pour ma part, je me rallie à son amendement que je trouve tout à fait complet.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Je demande la parole pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Je serais navré qu'il puisse y avoir un contentieux entre le groupe communiste et le groupe socialiste. En vérité, mon discours ne concernait pas du tout le principe. C'est, au contraire, parce que nous souhaitons un véritable débat, et que celui-ci est impossible, que nous disons : autant ne pas débattre du tout ! Puisqu'il y a des armes dans notre carquois, autant nous en servir !

MM. Lucotte et Lauriol ont annoncé que, de toute façon, ils voteraient tous les amendements de la commission, quels qu'ils soient, et qu'ils ne voteraient pas les autres.

Dès lors, lorsqu'ils demandent la parole, on sait très bien que c'est pour soutenir les amendements de la commission.

Voilà ce que je voulais dire. Il ne s'agit pas d'autre chose. Nous entendons non pas étouffer le débat, mais plutôt empêcher un débat qui ne serait pas libre.

**M. Michel Rufin.** Comment ils font, avec le 49-3, à l'Assemblée nationale ?

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Sur le fond, M. Dailly vient de rappeler l'essentiel, à savoir que, dans le cas des ordonnances prises en vertu de l'article 38, nous ne sommes pas en présence de lois. Elles deviendront des lois non pas au moment où elles seront ratifiées - ce qui est, d'ailleurs, un scandale, la commission aurait pu proposer de modifier cette disposition ; il faudra bien y arriver - mais lorsque sera déposé le projet de loi de ratification dans le délai prévu par la loi d'habilitation.

En attendant, effectivement, ce ne sont pas des lois parce qu'elles ont été élaborées non par le Parlement, mais par le Gouvernement, en vertu d'une autorisation du Parlement.

**M. Etienne Dailly.** D'une habilitation !

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Il est donc normal que l'on n'ait pas le même respect pour ces ordonnances avant qu'elles ne deviennent, éventuellement, des lois que pour des lois qui ont été faites, discutées librement, autant que possible, par le Parlement. Ce sont des actes réglementaires. Or, par votre amendement, vous proposez que le Président de la République soumette au Conseil constitutionnel, dont le rôle est de contrôler la constitutionnalité des lois, non pas des lois mais des actes réglementaires.

C'est une véritable révolution. En outre, vous dessaisissez le Conseil d'Etat, à moins que vous ne considériez que celui-ci continue à être compétent. (*M. le rapporteur opine.*) Je vois M. le rapporteur faire des signes affirmatifs ; il m'avait déjà répondu en ce sens en commission. Mais, monsieur le rapporteur, la même Constitution ne prévoit-elle pas que les décisions du Conseil constitutionnel s'imposent à tout le monde, donc au Conseil d'Etat ? Une fois que le Conseil constitutionnel aurait statué, il ne serait plus possible de saisir le Conseil d'Etat ; en tout cas le Conseil d'Etat ne pourrait pas prendre une position différente.

Telles sont les raisons tout à fait juridiques, s'ajoutant aux raisons politiques, que je souhaitais développer. Je sais bien que l'on peut oublier le passé, mais si certains n'ont pas oublié les « pierres angulaires » d'il y a trente ans, on ne peut certainement pas oublier celles d'il y a trois ans, les échos de nos discussions, monsieur le rapporteur, résonnant encore dans cet hémicycle.

Le plus sage serait tout de même de retirer cet amendement. A défaut, en tout cas, nous voterons contre des deux mains. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 5, repoussé par le Gouvernement.

(*L'amendement est adopté.*)

**M. le président.** Le Sénat voudra sans doute interrompre maintenant ses travaux pour les reprendre à vingt-deux heures. (*Assentiment.*)

Auparavant, permettez-moi d'indiquer que, au rythme actuel d'examen des articles et des amendements, nous en avons encore pour huit heures de débat. En conséquence, soit ce rythme s'accélère, soit il nous faudra siéger jusqu'à six heures du matin. Je vous laisse méditer ce problème pendant le dîner.

**M. Jacques Larché, rapporteur.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Jean Larché, rapporteur.** En aucun cas, je ne suis disposé, pour ma part, à siéger après zéro heure trente, si ne ce n'est, bien sûr, pour en terminer dans la demi-heure qui suit.

En effet, je me refuse à débattre d'un projet de loi constitutionnelle de cette importance jusqu'à cinq ou six heures du matin. (*Très bien ! et applaudissements.*)

**M. le président.** Vous avez parfaitement raison, monsieur le rapporteur. Il appartiendra à chacun de prendre ses dispositions si nous n'en avons pas terminé vers zéro heure trente.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix-neuf heures cinquante, est reprise à vingt-deux heures.)

M. le président. La séance est reprise.

5

## COMMUNICATIONS DU GOUVERNEMENT

M. le président. M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre trois communications en date du 13 juin 1990 relatives à la consultation des assemblées territoriales de Nouvelle-Calédonie, de Polynésie française et des îles Wallis et Futuna :

- sur le projet de loi relatif à l'exercice sous forme de sociétés des professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire, ou dont le titre est protégé ;

- sur le projet de loi portant adaptation de la législation française aux dispositions de la convention des Nations unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes ;

- sur le projet de loi autorisant l'approbation de la convention des Nations unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes.

Acte est donné de ces communications.

Ces documents ont été transmis aux commissions compétentes.

6

## RÉVISION DES ARTICLES 61, 62 ET 63 DE LA CONSTITUTION

### Suite de la discussion d'un projet de loi constitutionnelle

M. le président. Nous reprenons la discussion du projet de loi constitutionnelle (n° 267, 1989-1990), adopté par l'Assemblée nationale, portant révision des articles 61, 62 et 63 de la Constitution et instituant un contrôle de constitutionnalité des lois par voie d'exception. [Rapport n° 351 (1989-1990).]

Dans la discussion des articles, nous en sommes parvenus à un amendement tendant à insérer un article additionnel avant l'article 1<sup>er</sup> A.

### Articles additionnels avant l'article 1<sup>er</sup> A (suite)

M. le président. Par amendement n° 23 rectifié, M. Lederman, Mme Fraysse-Cazalis, M. Pagès, les membres du groupe communiste et apparenté proposent d'insérer, avant l'article 1<sup>er</sup> A, un article additionnel ainsi rédigé :

« L'article 56 de la Constitution est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 56. - Le contrôle de la constitutionnalité des lois est assuré par une commission constitutionnelle parlementaire élue à la représentation proportionnelle des groupes des deux assemblées.

« Avant leur promulgation, les lois peuvent être déferées par le Premier ministre ou un groupe parlementaire à la commission constitutionnelle qui statue par un avis formulé dans un délai d'un mois, ramené à huit jours en cas d'urgence.

« En cas de non-conformité, la loi fait l'objet d'un nouveau débat. Si le Parlement maintient le texte voté, le Président de la République promulgue la loi. »

La parole est à M. Lederman.

M. Charles Lederman. Avec cet amendement, nous abordons une question fondamentale, celle de la légitimité du Conseil constitutionnel tel qu'il existe actuellement.

Les sénateurs communistes et apparentés ont déjà, à plusieurs reprises, démontré au cours de ce débat en quoi le Conseil constitutionnel est une véritable institution politique, tant du point de vue de son mode de désignation que de son

activité, institution politique qui revêt une forme juridictionnelle, même si, quelquefois, le Conseil constitutionnel ne veut pas l'admettre.

Cette opinion, qui fut celle de François Mitterrand jusqu'à son accession au pouvoir, est partagée par de très nombreux juristes de renom.

On peut notamment lire, dans un ouvrage collectif dirigé par le professeur Charles Debbasch, les lignes suivantes :

« Tout porte à croire que les constituants de 1958, à l'instar de leurs devanciers, n'ont nullement entendu, en créant le Conseil constitutionnel, donner naissance à un être hybride et juridiquement monstrueux qui représenterait un quatrième pouvoir de nature innommée. »

Le professeur Jacques Cotard affirme, quant à lui, que « le pouvoir législatif ainsi protégé est aussi limité. Il n'a pu s'étendre de façon jurisprudentielle que par l'accord du Conseil constitutionnel ».

C'est également en ce sens que Georges Vedel a pu parler « de gouvernement de la Constitution ».

Je ne reviendrai pas sur la position de M. Duverger qui considère - je l'ai dit au cours du débat - le Conseil constitutionnel comme un organisme politique.

En revanche, vous me permettrez d'évoquer certains écrits d'un professeur éminent qui n'est autre que M. Larché, président de la commission des lois du Sénat et rapporteur du texte dont nous discutons.

Nous pouvons ainsi lire dans un article rédigé par ses soins et intitulé : « Le Conseil constitutionnel, organe du pouvoir d'Etat », que « le Conseil ne pourra, à long terme, se maintenir utilement au niveau où la Constitution le place qu'à la condition de donner à ses interventions toutes les caractéristiques démocratiques que présentent les décisions, issues de conflits ou de cohérences des pouvoirs qui interviennent avant lui ».

Plus loin, M. Larché écrivait : « Le Conseil constitutionnel détient un pouvoir d'Etat inséré dans ce processus... facile à définir en anglais. La qualification en est moins commode dans notre langue... Il existe, dans l'Etat moderne, une *law making power*. On veut entendre ainsi... ce qu'il nous faudrait essayer de rendre par le pouvoir de faire la loi et le pouvoir de ceux qui font la loi. »

Cet éclairage sur le rôle du Conseil constitutionnel est pertinent. Il est d'autant plus intéressant lorsque l'on sait - nous l'avons déjà dit - que le mode de désignation du Conseil n'est en rien démocratique, si « démocratique » veut encore dire quelque chose.

Notre amendement vise à supprimer cette institution dont le caractère hautement politique, non élue, que nous avons dénoncée comme un instrument permanent de restriction du rôle du Parlement, et par là même de la souveraineté populaire.

Les sénateurs communistes ne sont pas hostiles à l'existence d'un contrôle de la constitutionnalité. De longue date, en effet, nous nous sommes prononcés pour un tel contrôle, même si nous considérons qu'il comporte des limites naturelles. Ces limites sont celles du déphasage toujours possible entre le droit et l'évolution de la société. Un tel déphasage est, bien entendu, de nature à exiger une modification de la Constitution.

Notre présente proposition tend à instituer une commission constitutionnelle qui assurerait le contrôle de constitutionnalité. Elle serait composée à la proportionnelle des effectifs des groupes des deux assemblées.

En cas de déclaration de non-conformité, la loi devrait faire l'objet d'un nouveau débat, et, dans le cas où le Parlement maintiendrait son vote, le Président de la République promulguerait la loi. Ainsi, cet organisme disposerait d'une légitimité démocratique et le Parlement verrait sa primauté dans nos institutions maintenue.

Tel est l'objet de cet amendement que je demande au Sénat d'adopter par scrutin public.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jacques Larché, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Je ne me souvenais pas d'avoir écrit l'article dont M. Lederman vient de nous donner lecture, et je l'en remercie. D'ailleurs, celui-ci n'était pas si mauvais, et je le confirme.

Monsieur Lederman, vous restez fidèle à votre conception du contrôle de constitutionnalité et de la suprématie du Parlement, et vous vous efforcez, même si vous ne le dites pas très nettement, de résoudre le problème de la composition du Conseil.

Je ne suis pas persuadé que le système que vous nous proposez soit meilleur que celui qui est en vigueur, sans pour autant dire que ce dernier est bon.

Il faut être très honnête : aucun système, et dans quelque Etat que ce soit, pour aboutir à la désignation de ces hauts magistrats, de ces membres du Conseil quels qu'ils soient, capables de contrôler la constitutionnalité des textes, n'échappe à la critique.

Aussi, la commission des lois - d'ailleurs vous le savez déjà, monsieur Lederman - n'a pas jugé possible de se rallier à votre amendement.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Pierre Arpaillange, garde des sceaux, ministre de la justice.** Le Gouvernement - vous vous en doutez certainement, monsieur Lederman - ne peut évidemment pas approuver cet amendement qui est contraire à l'esprit dans lequel a été conçu, dans le cadre de nos institutions, le contrôle de constitutionnalité des lois.

Contrairement à ce que vous pensez et à ce que pense le groupe communiste, le Gouvernement considère que ce contrôle n'est pas une affaire de partis mais une fonction juridictionnelle qui doit être confiée à une autorité indépendante.

En conséquence, je suis défavorable à l'amendement.

**M. le président.** Je vais mettre aux voix l'amendement n° 23 rectifié.

**M. Charles Lederman.** Je demande la parole pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Lederman.

**M. Charles Lederman.** M. Larché a déclaré qu'aucun système n'échappe à la critique en la matière - je lui en donne acte - et que notre proposition tendant à instituer une commission de contrôle constitutionnel, selon la procédure que j'ai indiquée, ne lui paraissait pas meilleure. Si elle ne lui « paraît pas meilleure », peut-être l'est-elle et cela vaudrait tout de même la peine de l'essayer.

Par ailleurs, ce que nous recherchons, ce n'est pas tant une nouvelle composition du conseil constitutionnel mais essentiellement éviter le gouvernement des juges.

M. le garde des sceaux se prononce contre notre amendement parce qu'on aurait déjà une autorité politiquement indépendante. Qu'il me permette de lui répondre que ce n'est certainement pas le cas : depuis que le Conseil constitutionnel existe, ses membres sont désignés par les dirigeants du moment.

Cela démontre à l'évidence - les décisions qui ont été rendues le prouvent - que nous n'avons pas affaire à une autorité politique indépendante. Le fait que le président du Conseil constitutionnel ait estimé qu'il pouvait se permettre, à trois reprises au moins, de donner un avis sur ce texte le prouve également.

Nous voulons, avant tout, éviter que ne s'instaure un gouvernement des juges. Le Parlement doit avoir le dernier mot, comme l'indique clairement notre amendement.

Pour toutes ces raisons, nous demandons au Sénat d'adopter notre amendement.

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 23 rectifié, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

Je suis saisi d'une demande de scrutin public émanant du groupe communiste.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions réglementaires.

(Le scrutin a lieu.)

**M. le président.** Personne ne demande plus à voter ?...

Le scrutin est clos.

(Il est procédé au comptage des votes.)

**M. le président.** Voici le résultat du dépouillement du scrutin n° 164 :

Nombre des votants .....	319
Nombre des suffrages exprimés .....	319
Majorité absolue des suffrages exprimés	160
Pour l'adoption .....	16
Contre .....	303

Le Sénat n'a pas adopté.

#### Article 1<sup>er</sup> A

**M. le président.** « Art. 1<sup>er</sup> A. - Le deuxième alinéa de l'article 56 de la Constitution est abrogé. »

Par amendement n° 20 rectifié, M. Jean-Marie Girault propose de supprimer cet article.

La parole est à M. Jean-Marie Girault.

**M. Jean-Marie Girault.** Je retire cet amendement, monsieur le président.

**M. le président.** L'amendement n° 20 rectifié est retiré.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 1<sup>er</sup> A.

(L'article 1<sup>er</sup> A est adopté.)

#### Article additionnel avant l'article 1<sup>er</sup> B

**M. le président.** Par amendement n° 6, M. Jacques Larché, au nom de la commission, propose d'insérer, avant l'article 1<sup>er</sup> B, un article additionnel ainsi rédigé :

« Le dernier alinéa de l'article 56 de la Constitution est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

« Après chaque renouvellement le Conseil constitutionnel élit en son sein son président. Il en est de même en cas de vacance de la présidence.

« Le président a voix prépondérante en cas de partage. »

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Jacques Larché, rapporteur.** L'amendement que la commission vous propose sur ce point a une double finalité.

Nous avons voulu corriger ce qui nous a semblé être une erreur d'appréciation de l'Assemblée nationale. Il n'est pas pensable d'imaginer que le président du Conseil constitutionnel n'ait pas voix prépondérante en cas de partage des voix. Sinon, on risque d'aboutir à un blocage.

Si une voix manque, et s'il y a partage des opinions, il faut que le Conseil constitutionnel puisse trancher. C'est à son président qu'il appartient de le faire.

En outre, nous avons souhaité que le président du Conseil constitutionnel soit élu, pour assurer son indépendance vis-à-vis de tout pouvoir de désignation.

A l'heure actuelle, il est désigné par le Président de la République. Après tout, pourquoi pas ?

Nous avons voulu tenir compte du fait que le Conseil constitutionnel voit ses pouvoirs augmenter et qu'il aura à apprécier certaines démarches du Président de la République. Il est souhaitable, dans ces conditions, de dégager ce dernier de cette procédure de désignation.

Nous savons qu'il s'agit d'une juridiction et qu'il se pose un problème. Mais nous pensons que la présidence du Conseil constitutionnel est l'émanation, en quelque sorte, du Conseil lui-même. Pour parvenir à ce résultat, nous avons décidé que le président serait élu.

Nous ne voyons pas d'autre moyen pour assurer son indépendance et son prestige.

Son élection doit se faire au rythme des renouvellements, c'est-à-dire à un rythme triennal, que nous connaissons bien dans cette maison. Il faut donc suivre la même procédure, c'est-à-dire que, tous les trois ans, le président du Conseil constitutionnel sera soumis à réélection.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Pierre Arpaillange, garde des sceaux.** J'ai indiqué, dans mon intervention liminaire, que le Gouvernement déterminerait sa position sur les amendements relatifs au Conseil constitutionnel en fonction de considérations que je vais rap-

Tout ce qui est de nature à consolider l'autorité et l'indépendance acquises par le Conseil constitutionnel va dans la bonne direction.

Tout ce qui risque de politiser cette institution et tout ce qui, dans le mode de désignation de ses membres, dans son organisation et dans son fonctionnement, serait contradictoire avec le caractère juridictionnel de plus en plus marqué du Conseil constitutionnel, ne saurait recueillir l'assentiment du Gouvernement.

Or, qu'en est-il de l'amendement n° 6 ?

J'observe, en premier lieu, qu'il n'est aucun exemple, en France, à ma connaissance, d'un organe juridictionnel dont le président serait élu par ses membres, sauf les juridictions disciplinaires. Dans notre pays, tous les présidents de juridiction ou les autorités dotées d'attributions juridictionnelles sont nommés par le Président de la République.

J'observe, en second lieu, que l'élection, et cela tous les trois ans, du président du Conseil constitutionnel comporte le risque d'une certaine politisation ou, en tout cas, d'un certain dysfonctionnement de cette institution.

L'expérience de la Cour constitutionnelle italienne tend à montrer qu'une telle solution peut nuire à une bonne collaboration entre les membres de la juridiction constitutionnelle et rejaillir ainsi sur le fonctionnement de celle-ci.

Pour ces raisons, le Gouvernement n'est pas favorable à l'adoption de cet amendement.

**M. le président.** Je vais mettre aux voix l'amendement n° 6.

**M. Jean-Marie Girault.** Je demande la parole contre l'amendement.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Marie Girault.

**M. Jean-Marie Girault.** L'amendement proposé par la commission des lois comporte un double dispositif. L'un concerne le mode de désignation du président du Conseil constitutionnel, et l'autre la voix prépondérante du président en cas de partage.

Je suis favorable à la voix prépondérante du président du Conseil constitutionnel et hostile à son élection par ses pairs.

S'il n'est pas possible de voter par division, monsieur le président, je demande que l'on me donne acte de mon opposition à l'adoption de l'ensemble de cet amendement.

**M. le président.** Je vous donne acte de votre déclaration, monsieur Girault.

**M. Charles Lederman.** Je demande la parole pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Lederman.

**M. Charles Lederman.** J'indique que le groupe communiste ne prendra pas part au vote.

**M. le président.** Je vous en donne acte également.

Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 6, repoussé par le Gouvernement.

**M. Claude Estier.** Le groupe socialiste vote contre.

(L'amendement est adopté.)

**M. le président.** En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi, avant l'article 1<sup>er</sup> B.

#### Article 1<sup>er</sup> B

**M. le président.** « Art. 1<sup>er</sup> B. - La deuxième phrase du troisième alinéa de l'article 56 de la Constitution est supprimée. »

Par amendement n° 7, M. Jacques Larché, au nom de la commission, propose de supprimer cet article.

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Jacques Larché, rapporteur.** Cet amendement est la suite logique de celui que le Sénat vient d'adopter.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Pierre Arpaillange, garde des sceaux.** Défavorable.

**M. le président.** Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 7, repoussé par le Gouvernement.

**M. Charles Lederman.** Par voie de conséquence, le groupe communiste ne prendra pas part au vote.

**M. Claude Estier.** Le groupe socialiste votera contre.

(L'amendement est adopté.)

**M. le président.** En conséquence, l'article 1<sup>er</sup> B est supprimé.

#### Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup> B

**M. le président.** Par amendement n° 8, M. Jacques Larché, au nom de la commission, propose d'insérer, après l'article 1<sup>er</sup> B, un article additionnel ainsi rédigé :

« Après la première phrase de l'article 57 de la Constitution, il est inséré une phrase ainsi rédigée :

« Elles sont également incompatibles avec l'exercice de toute fonction publique élective, de toute fonction de représentation professionnelle, ainsi qu'avec l'exercice de tout emploi public ou de toute activité professionnelle. »

Cet amendement est affecté d'un sous-amendement, n° 31, présenté par le Gouvernement et ainsi rédigé :

« A. Dans le texte proposé par l'amendement n° 8 pour être inséré après la première phrase de l'article 57 de la Constitution, remplacer les mots : " toute fonction publique élective " par les mots : " tout mandat électif " ;

« B. 1<sup>o</sup> Compléter, *in fine*, le texte de l'amendement n° 8 par un second paragraphe ainsi rédigé :

« II. - Il est ajouté à l'article 57 de la Constitution un second alinéa ainsi rédigé :

« Les membres du Conseil constitutionnel peuvent toutefois se livrer à des travaux scientifiques, littéraires ou artistiques et à toutes activités d'ordre intellectuel, et notamment d'enseignement, qui ne seraient pas de nature à porter atteinte à leur dignité ou à leur indépendance. »

« 2<sup>o</sup> En conséquence, faire précéder le début du texte proposé pour l'article additionnel après l'article premier B par l'amendement n° 8 de la mention : I. »

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 8.

**M. Jacques Larché, rapporteur.** Cet amendement a été longuement étudié, à plusieurs reprises, par la commission des lois, ce qui me permet de dire que, en cet instant tout au moins, il n'y a pas, sur l'ensemble des dispositions dont nous discutons, une sorte d'opposition manichéenne.

Il s'agit tout simplement de tirer les conséquences de la promotion du Conseil constitutionnel et de son changement de nature. Plusieurs problèmes se posent.

Tout d'abord, le Conseil constitutionnel va changer. Il y a ce que nous voyons, je dirai la partie apparente de l'iceberg - non pas que le Conseil constitutionnel soit un glaçon, loin de moi un tel propos - mais il y a aussi tout ce que nous ne voyons pas, tout ce qui peut intervenir et qui peut avoir une importance considérable.

Imaginez, la Constitution le prévoit, qu'après le premier tour de l'élection présidentielle l'un des deux candidats soit victime d'un accident - ce n'est pas inconcevable. C'est le Conseil constitutionnel qui décidera que l'on doit tout recommencer.

Si cet accident se produit à la veille du premier tour, c'est le Conseil constitutionnel qui décidera si la disparition d'un candidat - même s'il n'avait aucune chance d'être élu - est de nature à fausser le choix des Français. Tout cela est d'une importance véritablement considérable. Aussi est-il nécessaire que les conseillers constitutionnels se consacrent à leur tâche. Telle est l'idée de la seconde orientation.

Par conséquent, la fonction de conseiller constitutionnel doit être incompatible avec toute autre.

A cet égard, nous avons hésité - pourquoi ne pas le dire ? - car il existe deux modèles d'incompatibilité. Tout d'abord, il y a le modèle ministériel, celui qui est interdit aux ministres - c'est la Constitution qui le prévoit - d'exercer un certain nombre d'activités. Il leur est dit : vous êtes maintenant ministre, vous ne pouvez faire autre chose. C'est une logique imparable et tous les ministres se conforment à cette règle.

Ensuite, il y a le modèle parlementaire. Il est un peu plus souple et a parfois été interprété de manière quelque peu laxiste.

Il permet aux titulaires de certaines fonctions publiques - il en est une qui est sinon folklorique du moins marginale - de continuer à les exercer.

Il permet par exemple au titulaire d'une chaire au moment de son élection de conserver celle-ci. En revanche, il ne permet pas de devenir professeur en cours de mandat. Cependant, nous avons tous gardé le souvenir d'une exception en faveur de l'un de nos éminents collègues qui avait passé son agrégation à un âge que l'on pourrait presque qualifier de canonique.

Il est une autre fonction incompatible, celle de ministre du culte. Toutefois, cette exclusion ne joue ni à l'encontre de l'évêque de Strasbourg ni à l'égard du président du consistoire en Alsace-Lorraine.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Il n'est pas fonctionnaire !

**M. Jacques Larché, rapporteur.** Il s'agissait de choisir entre deux méthodes. Nous avons choisi la plus rigoureuse.

Nous rendons ainsi hommage aux membres du Conseil constitutionnel. Certes, par leur comportement personnel et compte tenu de leur propre déontologie, ils n'ont pas démerité - là n'est pas le problème ! - mais la règle doit être nette, d'autant que la loi organique précise d'ores et déjà ce que les membres du Conseil constitutionnel n'ont en tout état de cause pas le droit de faire.

Ainsi, ils n'ont pas le droit de consulter, de donner des avis, de prendre position sur des questions « relevant » du Conseil constitutionnel.

J'emploie le participe présent, voyez si je suis prêt à conjurer le verbe relever avec vous ! (*Rires sur les travées socialistes.*)

Pourquoi faire figurer ces incompatibilités dans la Constitution ? Il y a d'abord cette indubitable promotion du Conseil constitutionnel à laquelle je faisais allusion. On peut la contester, la regretter ou l'approuver, mais c'est un fait.

Véritablement, le Conseil constitutionnel devient un organe juridictionnel au sens précis du terme ; il coiffe les deux plus hautes juridictions de France, à savoir le Conseil d'Etat et la Cour de cassation.

Il est donc nécessaire et normal d'inscrire dans la Constitution, de la même manière qu'elles y sont inscrites pour les ministres, les incompatibilités qui s'imposent aux membres du Conseil constitutionnel.

Vous en avez lu la liste. Le Gouvernement propose un assouplissement. Nous pensons qu'il doit figurer non dans la Constitution, mais dans une loi organique.

Nous sommes d'ailleurs favorables au maintien de ces lois puisque nous suggérons qu'elles soient désormais votées en termes conformes par les deux assemblées.

Rien ne s'opposera donc, le cas échéant, à ce que figurent dans la loi organique un certain nombre d'assouplissements.

Les dispositions qui figurent dans le sous-amendement du Gouvernement, s'imposent, exception faite de celles qui concernent le problème de l'enseignement.

En effet, comment interdire à un membre du Conseil constitutionnel de jouer du piano, d'écrire un livre ou d'exercer toute autre activité artistique ? C'est dans la nature des choses et nous n'avons aucunement l'intention de soustraire les membres du Conseil constitutionnel à ces activités qui découlent des droits de chacun.

**M. le président.** La parole est à M. le garde des sceaux, pour défendre le sous-amendement n° 31 et pour donner l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 8.

**M. Pierre Arpaillange, garde des sceaux.** Le Gouvernement est, comme la commission des lois, tout à fait favorable à une modification du régime des incompatibilités applicable aux membres du Conseil constitutionnel. Les règles actuelles sont, en effet, insuffisamment rigoureuses eu égard aux missions confiées au Conseil constitutionnel et à sa vocation juridictionnelle, rendue encore plus importante par le projet de loi constitutionnelle présenté par le Gouvernement.

Il apparaît ainsi très discutables qu'un membre du Conseil constitutionnel puisse exercer, concomitamment, une fonction publique élective, un autre emploi public ou une autre activité professionnelle. Par conséquent, sur le fond, le Gouvernement approuve l'amendement n° 8.

J'ai tendance cependant à penser que les dispositions proposées trouveraient plus opportunément leur place dans la loi organique. Je rappelle, en effet, que, dans sa rédaction

actuelle, l'article 57 de la Constitution se borne à énoncer deux fonctions incompatibles avec celle de membre du Conseil constitutionnel, celle de ministre ou de membre du Parlement. Il indique, pour le reste, que les autres incompatibilités sont fixées par une loi organique. En l'occurrence, c'est l'ordonnance du 5 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel qui, en ses articles 4 et 5, complète le régime des incompatibilités applicable à ses membres en l'étendant aux fonctions de membre du Conseil économique et social et aux nominations à emploi public.

Je pense qu'il serait préférable d'introduire dans cette loi organique et non dans le texte constitutionnel lui-même les dispositions proposées par la commission des lois.

Si celle-ci est sensible à mes observations, elle retirera donc l'amendement n° 8 pour le déposer lors de la discussion de la loi organique.

En revanche, si la commission des lois maintient cet amendement, le Gouvernement s'y ralliera. Mais il souhaite alors le compléter par une disposition contenue dans le sous-amendement qu'il a déposé.

Ce sous-amendement vise, en premier lieu, à substituer à l'expression « fonction publique élective » les mots « mandat électif ». Cette dernière notion est plus générale que celle qui figure dans l'amendement n° 8.

Ainsi, en ce qui concerne les collectivités territoriales, l'expression « mandat électif » couvre non seulement les fonctions de président de conseil régional et de conseil général ou encore de maire, mais aussi les mandats proprement dits de conseiller régional, de conseiller général ou de conseiller municipal.

L'expression « fonction publique élective » semble plus restrictive et se limite aux seules fonctions de l'exécutif.

En réalité, je pensais que la proposition du Gouvernement correspondait aux intentions de la commission des lois. Je proposais donc de traduire cette intention dans la rédaction de l'amendement n° 8.

Le sous-amendement du Gouvernement vise, en second lieu et à l'instar de ce qui est prévu actuellement en faveur des magistrats de l'ordre judiciaire et des membres du Conseil d'Etat, à autoriser expressément les membres du Conseil constitutionnel à se livrer à des activités d'ordre intellectuel « qui ne seraient pas de nature à porter atteinte à leur dignité ou à leur indépendance ». Je pense tout particulièrement aux activités d'enseignement.

En effet, on voit mal les raisons pour lesquelles ces activités seraient interdites aux membres du Conseil constitutionnel.

On voit bien, au contraire, l'apport tout à fait appréciable que représente pour des étudiants en droit l'enseignement donné par l'un de ceux qui concourent à l'édification de la jurisprudence constitutionnelle.

Contrairement à ce que vous avez dit, monsieur Larché, l'article 57 de la Constitution ne me semble pas autoriser des dérogations aux incompatibilités prévues par la Constitution elle-même.

Le sous-amendement du Gouvernement paraît donc indispensable, d'autant qu'il ne sera pas possible de l'introduire dans la loi organique car il viendrait à l'encontre de ce que prévoit l'amendement que vous proposez aujourd'hui.

**M. Jacques Larché, rapporteur.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Jacques Larché, rapporteur.** L'argumentation de M. le garde des sceaux sur les différents aspects qui viennent d'être soulevés ne m'a pas tout à fait convaincu.

La formulation que nous avons retenue, à savoir « toute fonction publique élective », a l'avantage de couvrir toutes les éventualités auxquelles nous avons songé, c'est-à-dire le mandat et d'autres fonctions publiques qui peuvent être électives, mais qu'il n'apparaît pas opportun de confier aux membres du Conseil constitutionnel. Je pense, par exemple, aux présidences d'université, ce qui découlerait assez normalement de la possibilité d'enseignement que vous souhaitez leur accorder.

Je note d'ailleurs à ce sujet que votre sous-amendement va beaucoup plus loin que ce qui est prévu pour les parlementaires. Je rappelle qu'un parlementaire peut conserver la chaire dont il est titulaire au moment de son élection et que, à ce jour, il n'y a eu qu'une seule interprétation dérogatoire à cette règle.

Par ailleurs, inscrire dans la loi organique les suggestions du Gouvernement me semblerait d'autant plus envisageable que, par leur caractère évident, elles ne contrediraient en rien les règles figurant dans la Constitution.

La commission des lois vous propose, mes chers collègues, de s'en tenir au texte qu'elle a proposé et de repousser le sous-amendement du Gouvernement.

**M. le président.** Je vais mettre aux voix le sous-amendement n° 31.

**M. Charles Lederman.** Je demande la parole pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Lederman.

**M. Charles Lederman.** Notre groupe ne prendra pas part au vote ; je me dois cependant de faire part de mon infinie perplexité sur le sous-amendement n° 31.

Si j'ai bien compris, pour l'enseignement, M. le garde des sceaux a pris l'exemple de l'enseignement, sur les problèmes constitutionnels notamment. Or, dans la mesure où les membres du Conseil constitutionnel sont tenus par le secret des délibérations, comment pourront-ils enseigner ?

Comment un professeur chargé d'un cours portant sur la Constitution, qui sera donc amené à donner un certain nombre d'avis et à formuler des critiques sur des décisions, pourra-t-il respecter le secret du délibéré ? On peut, en effet, penser qu'il maintiendra dans son cours la position qu'il aura prise en tant que juge constitutionnel.

Ne serait-ce que pour cette raison, en dehors de tout autre motif, si nous avons décidé de prendre part au vote, ce qui n'est pas le cas, je me serais bien évidemment résolu à ne pas adopter ce sous-amendement.

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix le sous-amendement n° 31, repoussé par la commission.

*(Le sous-amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Quel est, dans ces conditions, l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 8 ?

**M. Pierre Arpaillange, garde des sceaux.** Défavorable.

**M. le président.** Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 8, repoussé par le Gouvernement.

**M. Claude Estier.** Le groupe socialiste vote contre.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi, après l'article 1<sup>er</sup> B.

#### Articles additionnels avant l'article 1<sup>er</sup>

**M. le président.** Par amendement n° 9, M. Jacques Larché, au nom de la commission, propose d'insérer, avant l'article 1<sup>er</sup>, un article additionnel ainsi rédigé :

« Les deuxième et troisième alinéas de l'article 34 de la Constitution sont remplacés par trois alinéas ainsi rédigés :

« Des lois organiques fixent les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques.

« La loi fixe les règles concernant :

« - les droits civiques ; les sujétions imposées par la Défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens. »

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Jacques Larché, rapporteur.** Monsieur le président, l'amendement n° 9 vise à améliorer de l'état de droit.

L'article 34 de la Constitution, qui est bien connu de nous tous, contient *in fine* une disposition selon laquelle « les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique ».

Ce qu'une loi organique pourrait faire, la Constitution peut, bien évidemment, y procéder.

Que proposons-nous sur ce point ?

L'article 34 énumère les matières législatives et leur confère la caractéristique de loi ordinaire, qu'il s'agisse des principes fondamentaux ou des règles. Au fur et à mesure de l'application de l'article 34, la confusion a été complète et l'on n'a plus guère distingué, dans le contenu des lois, les principes fondamentaux et les règles. L'amendement n° 9 vise donc à extraire de l'article 34 une matière particulièrement importante dans le domaine de la protection de l'état de droit et à lui conférer la nature de loi organique.

Cette proposition n'est pas tout à fait innocente et elle s'éclaire par nos suggestions suivantes. Ces règles concernent les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques. Nous sommes donc bien là au cœur de la recherche d'une amélioration de l'état de droit. Cette loi organique éventuelle devra, comme toutes les autres lois organiques, être votée en termes conformes.

Notre recherche est double : d'une part, donner à certaines dispositions le caractère de loi organique et, d'autre part, faire en sorte - nous le verrons un peu plus tard - que les lois organiques soient soumises à une procédure particulière, comparable à celle qui est adoptée par la Constitution et pour la Constitution - je m'en expliquerai ultérieurement.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Pierre Arpaillange, garde des sceaux.** Cet amendement frôle les limites de la recevabilité au regard des dispositions de l'article 48, troisième alinéa, du règlement du Sénat, car il ne comporte aucune disposition relative au contrôle de constitutionnalité ou au Conseil constitutionnel.

Cela étant, j'admets qu'étendre le domaine des lois organiques, ainsi que le propose l'amendement n° 9, revient *ipso facto* à étendre le domaine du contrôle de constitutionnalité, puisqu'en application du dernier alinéa de l'article 46 de la Constitution « les lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après déclaration par le Conseil constitutionnel de leur conformité à la Constitution ». Dans ces conditions, le Gouvernement n'invoquera pas l'irrecevabilité.

En revanche, il demande au Sénat de ne pas adopter cet amendement, et ce pour au moins deux raisons.

En premier lieu, prévoir que les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques relèvent désormais du domaine de la procédure des lois organiques constitue une dénaturation de la notion même de loi organique.

La Constitution a très clairement voulu assigner aux lois organiques une fonction bien définie : celle de préciser les règles énoncées par la Constitution elle-même en ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement des pouvoirs et autorités publiques constitutionnelles. Les lois organiques sont, à cet égard, le prolongement de la Constitution et c'est ce qui justifie qu'elles fassent partie du bloc de constitutionnalité au respect duquel veille le Conseil constitutionnel.

L'amendement n° 9 aurait pour conséquence d'introduire dans le domaine des lois organiques, et donc dans le bloc de constitutionnalité, des dispositions qui, à ce jour, relèvent de la loi ordinaire et qui représentent une masse potentiellement considérable de textes, puisque c'est toute la législation touchant aux libertés publiques qui serait concernée ! Je me demande, par exemple, si le code de procédure pénale ne deviendrait pas alors une loi organique.

Le Sénat comprendra aisément, je pense, qu'altérer de la sorte, sur un point aussi important, l'esprit et l'équilibre même de la Constitution ne serait acceptable pour aucun gouvernement responsable.

Je crois nécessaire, en second lieu, d'indiquer à M. le président de la commission des lois que, si l'amendement n° 9 vise à instituer un contrôle préventif systématique des dispositions concernant les droits fondamentaux, cet objectif n'est pas atteint par la rédaction qu'il propose.

En effet, pour que le dispositif conçu par les auteurs de cet amendement soit pleinement cohérent, il faudrait que la définition des dispositions susceptibles de faire l'objet du contrôle par voie d'exception et la définition des dispositions devant relever, dans son esprit, du contrôle préventif applicable aux lois organiques soient identiques ou que la seconde soit au moins englobée dans la première.

Or, tel n'est pas le cas. La notion de droits fondamentaux recouvre - et nous en sommes d'ailleurs d'accord - les droits et libertés de valeur constitutionnelle. En revanche, je ne pense pas que la notion de garanties fondamentales

accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques recouvre un certain nombre de droits de valeur constitutionnelle qui ne sont pas pour autant des libertés publiques. Je pense tout particulièrement aux droits « nécessaires à notre temps », proclamés par le préambule de la Constitution de 1946, tels, notamment, la protection de la santé, le droit au logement, le droit à la formation ou « le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ».

Tous ces droits de valeur constitutionnelle ne peuvent être rangés au nombre des libertés publiques.

J'observe enfin que l'amendement n° 9 doit être relié à l'amendement n° 10, qui modifie les conditions d'adoption des lois organiques. Nous reviendrons sur ce point dans quelques instants, lorsque cet amendement n° 10 viendra en discussion. Je puis toutefois indiquer d'ores et déjà au Sénat qu'il ne saurait être question pour le Gouvernement - je le répéterai autant de fois qu'il le faudra - d'accepter, à l'occasion de l'examen d'un texte qui a pour objet de compléter le contrôle de constitutionnalité des lois, une réforme plus générale des institutions, et notamment du rôle du Sénat.

Pour toutes ces raisons, dont chacune est à elle seule dirimante, le Gouvernement émet un avis défavorable sur l'amendement n° 9.

Je voudrais, mesdames et messieurs les sénateurs, insister sur ce point et vous dire que, même si un accord, auquel a fait allusion tout à l'heure M. Lucotte, est intervenu, il ne peut toutefois pas s'appliquer au texte proposé par l'amendement n° 9. Imaginez toutes les lois qui, à l'avenir, deviendraient, en quelque sorte, immuables : le code de procédure pénale et toutes les lois concernant les libertés publiques ne pourraient être modifiés que très difficilement !

Par conséquent, mesdames, messieurs les sénateurs, quelle qu'ait été votre opinion jusqu'ici, je vous demande de faire un effort de lucidité et de ne pas adopter l'amendement n° 9. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

**M. le président.** Je vais mettre aux voix l'amendement n° 9.

**M. Jean-Marie Girault.** Je demande la parole contre l'amendement.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Marie Girault.

**M. Jean-Marie Girault.** J'observe, comme tous ceux qui siègent dans cet hémicycle, la façon dont le débat évolue. Tout à l'heure, nous avons entendu dire que la majorité, en marge de laquelle je me trouve à l'occasion de l'examen de ce texte, avait décidé, à la suite d'un accord, d'adopter massivement un certain nombre d'amendements ce qui aboutira d'ailleurs - on le verra à propos de l'amendement n° 11 - à ce que je considère comme l'asphyxie même du projet de loi constitutionnelle.

En outre, l'amendement n° 9 tend à multiplier les cas où les lois organiques sont obligatoires et ne peuvent devenir lois qu'avec l'accord des deux assemblées.

Comme le rappelait M. le garde des sceaux voilà un instant, les occasions du contrôle *a priori* seront multipliées puisque la Constitution prévoit que « les lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après déclaration par le Conseil constitutionnel de leur conformité à la Constitution ». Sur ce point, je crois que l'on va bien au-delà du projet de révision constitutionnelle.

Je trouve étrange, à propos des lois organiques, dont le champ d'application serait considérablement étendu, que l'on cherche à multiplier les contrôles *a priori* par le Conseil constitutionnel, ce qui aurait pour conséquence inévitable de paralyser l'activité parlementaire - la pratique que nous en avons nous l'enseigne d'ailleurs bien ! En soi, je n'ai rien contre cela.

Mais, quand je pense, au début de la discussion des articles la majorité a refusé le contrôle *a priori* des lois référendaires, je dois vous dire, amis de la majorité sénatoriale, que je ne vous comprends pas. Quelque chose me dit que vous émettez parfois des votes qui ne sont pas exactement conformes à vos convictions ! (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Tout à fait !

**M. Jean Chérioux.** Il est inadmissible de mettre ainsi en cause les convictions de ses collègues !

**M. Marc Lauriol.** Je demande la parole pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Lauriol.

**M. Marc Lauriol.** Pour ma part, je ne mettrai en cause les convictions de personne ! J'ai trop de respect pour mes collègues pour oser seulement soulever cette question.

Revenons tout simplement à l'analyse technique. Je vais vous dire pourquoi le groupe du R.P.R. est résolu à voter cet amendement.

Bien sûr, le caractère de loi organique est bien spécifié : dans l'esprit au moins de la Constitution, il s'agit des lois qui constituent l'application directe de la Constitution et qui servent d'encadrement à la société démocratique.

Avant que les libertés fondamentales aient accédé au rang constitutionnel - cela correspond au passé, à la tradition républicaine - on pouvait en effet se demander si les lois mettant en application l'exercice des libertés fondamentales avaient ou non le caractère organique.

Mais depuis 1971, depuis 1973, par les décisions du Conseil constitutionnel, les libertés fondamentales reconnues par les lois de la République ont accédé au rang constitutionnel. Les lois qui en règlent l'exercice prennent alors logiquement le caractère organique. Les libertés fondamentales constituent la base de notre société démocratique. Elles doivent bénéficier à cet égard d'une stabilité initiale particulière que leur confère la procédure du vote des lois organiques.

Parmi ces garanties figure le contrôle constitutionnel *a priori*, qui fait d'ailleurs que cette préoccupation répond aux vœux des auteurs mêmes de la réforme. Il s'agit bien de garantir plus encore l'exercice des libertés.

Par conséquent, je considère qu'on ne peut pas assimiler les lois fondamentales à différents droits, tel le droit à l'habitat, qui sont régis par la loi ordinaire.

Nous sommes ici à la charnière entre la Constitution et la loi parlementaire.

**M. Etienne Dailly.** Très bien !

**M. Marc Lauriol.** C'est la raison pour laquelle, en théorie, l'amendement n° 9 me paraît justifié : il est parfaitement orthodoxe.

Par ailleurs, du point de vue pratique, il instaure une garantie sérieuse par le contrôle *a priori* du Conseil constitutionnel, qui se doublera, si l'amendement n° 10 est adopté, d'un vote conforme des deux assemblées. Nous disposerons alors d'une armature qui évitera bon nombre de saisines *a posteriori*, lesquelles sont beaucoup plus destructrices de la stabilité juridique que ne le sont les contrôles *a priori*.

**M. Jean-Marie Girault.** Il fallait faire la même chose pour l'article 11 de la Constitution !

**M. Marc Lauriol.** C'est une autre question !

**M. Jean-Marie Girault.** Non, c'est la même chose !

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** C'est vraiment un *a priori* !

**M. Marcel Rudloff.** Je demande la parole pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Rudloff.

**M. Marcel Rudloff.** Mes chers collègues, je regrette le ton pris par ce débat. Je regrette que, selon que l'on se trouve de ce côté-ci ou de ce côté-là de l'hémicycle - mis à part notre collègue Jean-Marie Girault - on suspecte *a priori* les intentions des uns et des autres.

L'amendement n° 9 pose, c'est vrai, un très grave problème, mais il se situe vraiment dans la ligne de la révision constitutionnelle qui nous est proposée, même s'il emprunte une autre voie.

Le texte, tel qu'il nous est soumis, doit avoir pour effet la multiplication des contrôles *a posteriori* des textes visant les droits fondamentaux des personnes. Or voilà que, par l'amendement n° 9, il nous est proposé d'assurer la conformité à la Constitution de tous les textes destinés à préserver les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques.

Il n'y a vraiment, à l'origine de cet amendement, aucune intention scandaleuse !

**M. Marc Lauriol.** Très bien !

**M. Marcel Rudloff.** Bien au contraire !

Il est tout de même extraordinaire, d'une part, de nous accuser de vouloir faire capoter une réforme qui augmente les pouvoirs du Conseil constitutionnel et, d'autre part, de nous reprocher le dépôt de cet amendement, qui multiplie les pouvoirs du Conseil constitutionnel !

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Il y a d'autres amendements !

**M. Marcel Rudloff.** Mon cher collègue, nous en sommes à l'amendement n° 9 et je défie quiconque de dire qu'il s'agit d'un texte pervers au regard des droits du Conseil constitutionnel !

**M. Jean Chérioux.** Très bien !

**M. Marcel Rudloff.** Bien au contraire, ce qu'il permet, c'est la certitude absolue de la constitutionnalité des lois qui touchent aux garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques.

Mieux, l'amendement n° 9 rend presque inutile la « mini-révision » constitutionnelle qui est proposée par le Gouvernement.

Cela dit, je le reconnais, des inquiétudes peuvent naître quant aux conséquences pratiques de cette disposition. Cependant, je ne trouve absolument pas scandaleux qu'une réforme de la procédure pénale soit visée par le Conseil constitutionnel. Nous savons très bien que la plupart des lois ordinaires qui portent réforme du code de procédure pénale sont soumises, par l'opposition, à la censure du Conseil constitutionnel. Nous savons bien aussi que la plupart des recours *a posteriori* envisageables pour les lois visant les droits fondamentaux des textes de procédure pénale.

Certes, il s'agit d'une révolution par rapport aux errements observés jusqu'ici, mais il est clair que cet amendement va tout à fait dans le sens du renforcement du pouvoir du Conseil constitutionnel.

Je regrette simplement que la discussion ait pris, sur ce point, un tour si passionnel. Pour ma part, j'attends sereinement que l'on me démontre en quoi cet amendement est contraire à l'extension des pouvoirs du Conseil constitutionnel.

C'est dans le souci de simplifier le système et de le compléter que la commission des lois nous propose l'amendement n° 9 et, si le Sénat l'adopte, son vote ne témoignera aucunement d'une quelconque volonté de faire échouer la révision constitutionnelle. Il s'agit en fait d'ouvrir une discussion fondamentale sur ce que seront le rôle et la mission du Conseil constitutionnel lorsque la multiplicité des recours sera admise. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées de l'union centriste et du R.P.R., ainsi que sur certaines travées du R.D.E. et de l'U.R.E.I.*)

**M. Charles Lederman.** Je demande la parole pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Lederman.

**M. Charles Lederman.** Mon groupe ayant l'intention de ne pas prendre part au vote, je n'avais pas, moi-même, l'intention d'intervenir sur cet amendement, mais la discussion qui vient de s'instaurer m'amène à le faire à mon tour.

De toute façon, je n'aurais pas voté cet amendement car notre démarche présente tout de même une certaine cohérence, qu'on nous reproche mais que personne ne pourra nier. Cependant, je suis d'accord pour dire que le texte qui nous est proposé multiplie, au décuple, au centuple ou même plus - nous ne savons pas combien il y aura de recours - les pouvoirs du Conseil constitutionnel.

C'est là, pour nous, une raison suffisante pour rejeter ce texte.

Cependant, ce qui m'inquiète beaucoup plus, c'est que si ce texte est adopté, les lois organiques fixeront les règles concernant les garanties fondamentales accordées au citoyen pour l'exercice des libertés publiques. Mais quelles seront justement ces garanties fondamentales ?

Tout à l'heure, j'entendais notre collègue M. Lauriol évoquer le droit au logement pour dire que celui-ci ne pouvait s'assimiler aux garanties fondamentales. Or, dans le préambule de la Constitution de 1946, il est question du droit au logement, monsieur Lauriol. C'est même à partir de 1946 -

tout le monde a bien voulu le constater - qu'un certain nombre de droits nouveaux, droits sociaux, droits démocratiques, sont venus enrichir le domaine des droits fondamentaux.

Vous dites qu'il faut extraire le droit au logement, mais demain, c'est le droit de grève qu'on extraira ! (*M. Marc Lauriol lève les bras au ciel.*) Pourquoi pas ?

En votant ce texte dans sa rédaction actuelle, nous laissons à ceux qui, demain, l'utiliseront, la possibilité de rendre quasi caduques un certain nombre de dispositions qui ont, à l'heure actuelle, valeur constitutionnelle.

Dans ce texte, je constate, premièrement, qu'on multiplie les droits du Conseil constitutionnel - j'ai déjà précisé mon opinion sur ce point - et, deuxièmement, que, contrairement à ce qui est dit, tout ce que beaucoup considèrent comme des acquis démocratiques et sociaux pourra être purement et simplement écarté du domaine des garanties fondamentales. La conclusion qui, selon moi, s'impose est celle dont j'ai essayé si souvent de montrer la validité : plus on multiplie les interventions du Conseil constitutionnel, moins on assure la démocratie.

**M. Etienne Dailly.** Je demande la parole pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Dailly.

**M. Etienne Dailly.** Je ne pensais pas soulever une telle tempête. Mais, à partir du moment où elle existe, je prends mes responsabilités. En effet, c'est moi qui ai proposé cet amendement à la commission et je suis gré à M. le rapporteur d'avoir bien voulu l'accepter.

Il s'agit d'une très modeste partie d'une proposition de loi constitutionnelle que j'ai déposée une première fois voilà cinq ans, déposée à nouveau chaque fois qu'elle était rendue caduque par le renouvellement du Sénat. Je n'ai jamais réussi à la faire venir à l'ordre du jour. C'est donc une très grande satisfaction pour moi de la voir y parvenir, même si c'est très partiellement, ce soir. Je regrette simplement que ce soit dans un tel fracas.

En fait, de quoi s'agit-il ? Je n'ai pas grand-chose à ajouter à ce que j'ai dit tout à l'heure à la tribune. Je suis gré à tous ceux qui s'insurgent en cet instant d'avoir eu, alors, la bienveillance de ne pas m'interrompre. Quels efforts ils ont dû faire pour se contenir et ne pas m'interpeller ! (*Sourires.*)

En effet, j'ai demandé : est-on certain que la protection des droits et des libertés des citoyens continuera bien à ne pas être menacée si nous laissons en l'état l'article 34 de la Constitution qui prévoit que « la loi fixe les règles concernant... les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques » ? Je pense que cette matière est suffisamment importante pour que nous la fassions monter du niveau de la loi simple à celui de la loi organique et pour que, ensuite, à l'avant-dernier alinéa de l'article 46, aux termes duquel les lois organiques relatives au Sénat doivent être adoptées en termes identiques par les deux assemblées, nous supprimions les mots : « relatives au Sénat ».

Si nous faisons monter à l'étage des lois organiques ce qu'il y a de plus sacré, c'est-à-dire les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, quelles sont donc les autres lois organiques qu'elles vont rejoindre ? Les lois organiques de mise en place de la Constitution, les ordonnances de l'article 92 portant lois organiques pour la mise en place des institutions prévues par la Constitution.

Comme je l'ai dit tout à l'heure à la tribune, il est tout de même indéniable qu'en modifiant l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, qu'en modifiant l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique sur le Conseil supérieur de la magistrature ou la loi organique portant sur la Haute Cour de justice, ou encore la loi organique relative au Conseil économique et social, ou même certains des articles organiques du code électoral, on dénature complètement la Constitution !

Certes, nous détenons le verrou constitutionnel. Mais ce verrou est illusoire : je le pense depuis trente ans que je siège ici. Il est illusoire dans la mesure où nous n'avons pas, en même temps, le verrou des lois organiques et où, en modifiant les lois organiques existantes - et celles que, grâce à l'amendement n° 9, nous allons envoyer les rejoindre - on



peut, du même coup, modifier le sens de la Constitution et, par conséquent, modifier complètement les conditions mêmes d'existence de notre société.

Voilà pourquoi j'ai déposé cette proposition de loi, il y a maintenant un certain temps, et voilà pourquoi, tout naturellement, à partir du moment où il s'agit de renforcer la protection des droits et des libertés des personnes, c'est bien le moment, me semble-t-il, de la reprendre. C'est pourquoi je suis reconnaissant à la commission, notamment à son rapporteur, d'avoir bien voulu lui faire une petite place. Elle n'a pas eu toute celle que j'aurais souhaitée, mais tout est toujours affaire de négociation : on ne peut pas avoir complètement raison ; il faut cheminer aussi loin que l'on peut dans le sens que l'on croit être le bon.

Oui, bien sûr, cela renforce les pouvoirs du Conseil constitutionnel ! Mais là n'est pas mon objectif. Mon objectif est avant tout de mettre à l'abri de la saisine automatique du Conseil constitutionnel ce qu'il y a de plus précieux, c'est-à-dire les garanties fondamentales des citoyens.

**M. Marc Lauriol.** Voilà !

**M. Etienne Dailly.** Voilà, oui, et c'est tout. Cela ne méritait vraiment pas l'indignation des uns et des autres. Mille pardons si j'ai été trop long, mais, après tout, puisque c'est moi qui suis la cause de ce tumulte, je devais prendre mes responsabilités et expliquer l'origine du texte dont vous êtes saisis. (*Applaudissements sur les travées du R.D.E., de l'U.R.E.I., de l'union centriste et du R.P.R.*)

**M. Marc Lauriol.** Très bien !

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole ?... Je mets aux voix l'amendement n° 9, repoussé par le Gouvernement.

**M. Claude Estier.** Le groupe socialiste vote contre.

**M. Charles Lederman.** Le groupe communiste ne prend pas part au vote.

(*L'amendement est adopté.*)

**M. le président.** En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi, avant l'article 1<sup>er</sup>.

Par amendement n° 24, M. Lederman, Mme Fraysse-Cazalis, M. Pagès, les membres du groupe communiste et apparenté proposent d'insérer, avant l'article 1<sup>er</sup>, un article additionnel ainsi conçu :

« Après l'article 34 de la Constitution, il est inséré un article ainsi rédigé :

« Art. ... - Les infractions commises en relation avec le financement direct ou indirect de campagnes électorales ou de partis et groupements politiques ne peuvent faire l'objet d'une amnistie. »

La parole est à M. Lederman.

**M. Charles Lederman.** « Le concept a perdu de sa majesté et de sa simplicité. La loi est faillible. » Ce sont les mots que vous avez prononcés, monsieur le garde des sceaux. Je les ai extraits d'un article du journal *Le Monde*, daté du 11 avril 1990. Ils donnent à réfléchir !

Ce constat, incontestablement lucide, peut cependant sembler surprenant, permettez-moi de vous le dire, sous la plume d'un ministre du gouvernement actuel.

C'est une réalité : la loi sur le financement des activités politiques concourt à la perte de crédibilité du législateur.

La loi est faillible, c'est vrai. C'est l'un des éléments clefs de la démocratie, l'appréciation du pouvoir par le peuple.

Ce que la loi fait, la loi peut le défaire ! Il n'y a pas d'autorité de la chose jugée en la matière.

Ce principe doit être présent à l'esprit de chaque parlementaire.

La mise en œuvre du texte portant amnistie a déclenché une réaction salutaire dans l'opinion publique. Lequel d'entre nous n'a pas entendu les propos scandalisés de ses administrés, de ses voisins, de sa famille ? Ce tollé a causé à certains, malgré tout, quelque surprise.

En effet, et nous avons dénoncé la carence des médias, à l'automne dernier, l'adoption de la loi d'amnistie a été étouffée. Quelques articles de presse isolés avaient signalé la réintroduction de cette disposition, en seconde lecture - on se souvient dans quelles conditions - par l'Assemblée nationale.

Les médias n'avaient pas bronché. On peut se demander d'ailleurs quelles étaient les raisons de cette attitude, qui ne pouvait que faire plaisir à ceux qui avaient fait voter le texte.

Pourtant, les parlementaires communistes et certains membres de la majorité sénatoriale se sont élevés contre cette scandaleuse mesure.

À l'Assemblée nationale, je le rappelle, le groupe communiste fut le seul à rejeter en bloc le blanchiment des magouilles, pots de vin et divers détournements de fonds privés ou publics.

Il suffit de se reporter aux comptes rendus des débats du Sénat pour constater qu'à chaque lecture - elles furent nombreuses, il y en eut quatre - l'unanimité sur ce point n'était pas celle que veulent faire croire certains.

À cet égard, nous ne pouvons accepter sans réagir les propos de certains parlementaires, notamment ceux de M. François Hollande, député socialiste, qui affirmait, à la fin du mois de mars dernier - c'est le journal *Le Monde* qui le relate - qu'il « comprenait certaines irritations par rapport à l'amnistie et au non-lieu ». Il ajoutait, et là est la manœuvre que je veux dénoncer aujourd'hui : « Il faut cesser l'hypocrisie... S'il y a sans doute des abus, personne ne peut aujourd'hui faire campagne au nom de la morale. »

Nous regrettons fortement que des députés cherchent à défendre une position indéfendable, au surplus en poussant les Français à un véritable antiparlementarisme.

L'amnistie des délits politico-financiers ne concerne aucun des parlementaires communistes, je tiens à le répéter. Ils savent que, sur les bancs de cette assemblée, d'autres hommes ont le même sens de l'honneur et qu'ils adopteront leur amendement, je l'espère en tout cas, afin d'apporter un démenti formel aux propos de ceux qui, telles les pieuvres, répandent l'encre afin de mieux disparaître.

L'écœurement, combien compréhensible, qu'éprouvent bien des personnes peut, si un coup d'arrêt à ces scandales juridico-politiques n'est pas porté, être récupéré très vite, peut-être beaucoup plus vite que certains ici le croient, par les leaders de l'extrême droite.

Comme l'a écrit le journaliste Alain Rollat : « De tout temps, et sous toutes les latitudes, les amateurs de régime d'autorité ont toujours joué sur ce registre en criant : "Sortez les sortants !" pour essayer de renverser les démocraties parlementaires. Aucun pays n'est à l'abri. »

Et, remontant un peu plus loin dans le temps, je vais vous citer quelques phrases prononcées, le 10 mai 1793, par Robespierre,...

**M. Jean Delaneau.** Ah !

**M. Charles Lederman.** ... qui déclarait de façon prémonitoire, s'adressant aux députés de la Convention - vous verrez comme ses propos sont de circonstance :

« Posez d'abord cette maxime incontestable que le peuple est bon et que ses délégués sont corruptibles, que c'est dans la vertu et la souveraineté du peuple qu'il faut chercher un préservatif contre les vices et le despotisme du gouvernement... »

« Une première règle pour parvenir au but, c'est que la durée de leur pouvoir doit être courte, en appliquant surtout ce principe à ceux dont l'autorité est la plus étendue. »

« Vous vous garderez bien de remettre à ceux qui gouvernent des sommes extraordinaires, sous quelque prétexte que ce soit, surtout sous le prétexte de former l'opinion. »

« Ne perdez jamais de vue que c'est à l'opinion publique de juger les hommes qui gouvernent et non à ceux-ci de maîtriser et de créer l'opinion publique... »

« Un peuple dont les mandataires ne doivent rendre compte à personne de leur gestion n'a point de Constitution, puisqu'il dépend de ceux-ci de le trahir impunément et de le laisser trahir par les autres. »

Ces propos, tenus il y a plus de deux cents ans, nous confortent pleinement dans notre position. Nous vous proposons donc, mes chers collègues, d'adopter notre amendement, qui vise à intégrer dans la Constitution une disposition fondamentale interdisant l'amnistie des délits politico-financiers.

Lors du débat qui a eu lieu dans cette enceinte, j'ai entendu un certain nombre de mes collègues dire ce qu'ils pensaient de cette loi d'amnistie et de ses conséquences. Si

vous voulez éviter à coup sûr, mes chers collègues, que pareil fait ne se reproduise, vous devez voter l'amendement que nous vous proposons.

Ce que vous avez fait jusqu'à présent ne pouvait en rien éviter que cela ne se reproduise à l'avenir !

Vous avez le moyen d'interdire qu'une loi d'amnistie vienne couvrir à nouveau ceux qui commettraient les mêmes délits, ce qui n'est pas exclu si nous ne prenons pas les dispositions nécessaires.

Par conséquent, le vote qui interviendra sur notre amendement est important. Il y va, vous le comprenez bien, de l'honneur de notre assemblée. Il faut porter un véritable coup d'arrêt aux pratiques détestables que nous avons connues. Le groupe des sénateurs communistes et apparenté espère être suivi par une majorité d'entre vous, mes chers collègues, sur ce point. Et pour que nous sachions qui est d'accord et qui ne l'est pas pour faire cesser les « magouilles, les pots-de-vin, les fausses factures, et pour éviter que ceux qui auront commis ces délits ou ces crimes ne soient amnistiés, nous demandons que notre amendement soit voté par scrutin public. (*Applaudissements sur les travées communistes.*)

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jacques Larché, rapporteur.** Avant de le donner, je souhaiterais connaître l'avis du Gouvernement.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Pierre Arpaillange, garde des sceaux.** Sur le fond, je dirai que la préoccupation qui a motivé cet amendement rejoint mon souci de considérer, le moment venu, l'opportunité d'exclure à l'avenir ce type d'infractions des projets de loi portant amnistie.

J'ai encore en mémoire le reproche qui a été fait, il n'y a pas si longtemps dans cette assemblée, au projet de loi que j'avais présenté, et qui aurait prévu trop d'exclusions.

Pour l'immédiat, j'observe que cet amendement n'a aucun rapport avec l'objet de la loi constitutionnelle. Il n'est donc pas recevable.

**M. Jean-Marie Girault.** Cela devient fourre-tout !

**M. le président.** Quel est donc l'avis de la commission ?

**M. Jacques Larché, rapporteur.** Sur le plan de la procédure, M. le garde des sceaux a raison. Cet amendement ne semble pas recevable en effet par rapport à l'objet de notre discussion.

Par ailleurs, après avoir étudié ce texte, la commission a estimé que le Sénat n'avait aucune leçon d'honneur à recevoir de quiconque.

**M. Etienne Dailly.** Certes !

**M. Jacques Larché, rapporteur.** La majorité sénatoriale, de la manière la plus nette, avait marqué son désaccord avec les dispositions concernant l'amnistie. Ces leçons nous paraissent donc particulièrement mal venues.

Je note enfin une certaine incohérence dans la proposition de M. Lederman. En effet, elle formule une interdiction à l'égard du Parlement. C'est, je pense, traiter de manière un peu légère la capacité de ce dernier à examiner, avec tout le sérieux qui convient, des dispositions de l'ordre de celles qui ont fait l'objet de lois récentes.

Et ce n'est pas parce qu'une majorité de circonstance, à laquelle nous n'appartenons pas, a pensé qu'il était nécessaire, avec les conséquences que l'on connaît, de décider d'amnisties que, pour ma part, j'ai jugé inacceptables, qu'il faut penser qu'à l'avenir tout parlementaire adopterait une attitude comparable.

Je ne crois pas que les dispositions proposées par l'amendement aient leur place dans la Constitution, ce qui ne veut pas dire que nous approuvions les mesures qui ont été prises et qui ont été condamnées par l'opinion publique. Le Sénat, je le répète, n'ayant aucun reproche à se faire en la matière, tout au moins dans sa majorité, n'a pas à accepter l'amendement n° 24.

**M. le président.** Je vais mettre aux voix l'amendement n° 24.

**M. Roger Romani.** Il n'est pas recevable !

**M. le président.** L'exception d'irrecevabilité devait être soulevée avant la discussion.

**M. Roger Romani.** J'ai écouté le Gouvernement, il a dit que l'amendement était irrecevable.

**M. le président.** Monsieur Romani, le Gouvernement devait intervenir au moment de l'appel de l'amendement pour invoquer l'irrecevabilité. Il ne l'a pas fait. Nous sommes donc passés à la discussion.

**M. Etienne Dailly.** Je demande la parole pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Dailly.

**M. Etienne Dailly.** Le Sénat - M. le rapporteur vient de le rappeler - n'a aucun reproche à se faire dans cette affaire. Il a voté contre l'amnistie, systématiquement, à chaque fois qu'il a pu. Aujourd'hui, le groupe communiste voudrait, finalement, saisissant une occasion facile, nous faire voter une disposition qui diminuerait les droits du Parlement. Nous ne pouvons pas le suivre sur ce terrain. Si un jour nous devions le suivre, ce serait que tous les moyens parlementaires auraient été épuisés et qu'alors il faudrait peut-être réfléchir pour savoir si... Ce n'est pas le cas.

Mais, monsieur Lederman, lorsque, à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a fait surgir ses dispositions d'amnistie, il y a eu dépôt, par mes amis de l'opposition, d'une motion de censure. Or les membres du groupe communiste de l'Assemblée nationale ont refusé de la voter. C'était ce jour-là que le parti communiste se devait d'agir et non pas ce soir. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

**M. Jean-Marie Girault.** Cela mérite une réponse !

**M. Charles Lederman.** Je demande la parole pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Lederman.

**M. Charles Lederman.** M. Jean-Marie Girault vient de me dire que cela méritait une réponse. Vous avez vu, mes chers collègues, que je m'apprétais à faire cette réponse.

En ce qui concerne la recevabilité de notre amendement, je n'ajouterai rien. Je tiens simplement à vous remercier, monsieur le président, d'avoir mis les choses au point. Connaissant moins bien que vous le règlement du Sénat, je m'apprétais, ayant le livre sous les yeux, avec moins de pertinence que vous, à formuler le même argument.

J'en viens à votre déclaration, monsieur le garde des sceaux. Si j'ai bien compris, vous avez indiqué : « Je suis bien d'accord avec ce que vous dites, monsieur Lederman, mais à condition que rien ne soit fait. »

Vous évoquez, c'est vrai, vos interventions au moment de la discussion de la loi d'amnistie, notamment le fait que, à l'époque, vous avez dit - je m'en souviens parfaitement - qu'il fallait essayer de faire moins d'exclusions. Le rapporteur, M. Rudloff, s'était d'ailleurs exprimé exactement de la même façon sur ce sujet, je le reconnais bien volontiers.

En ce qui concerne l'interdiction qui serait faite au Parlement en cas d'adoption de notre amendement, j'avoue, monsieur le rapporteur, que je ne comprends pas très bien cet argument dans la mesure où, voilà un instant, par votre amendement n° 9, vous ne vouliez pas faire autre chose que ce que moi-même je souhaite que l'on fasse en l'espèce. Un certain nombre de garanties fondamentales devaient être incluses dans le cadre des lois organiques. C'est exactement ce que je demande : qu'une garantie fondamentale pour la liberté, pour l'honnêteté s'inscrive dans le cadre défini par l'amendement n° 9.

Monsieur Dailly, selon vous, notre groupe aurait saisi une occasion facile pour intervenir. Vous savez très bien que le groupe communiste du Sénat a eu une attitude constante, tout comme celui de l'Assemblée nationale, et que nous sommes incontestablement les deux seuls groupes parlementaires à avoir eu exactement la même attitude dans les deux assemblées, ce qui ne peut pas être dit de certains autres groupes.

Non pas que je veuille faire aujourd'hui des reproches à qui que ce soit, mais la « disposition facile à saisir », monsieur Dailly, elle l'était également au moment où l'on a voté la loi d'amnistie ! Peut-être certains, à ce moment-là, auraient-ils pu s'en saisir, comme nous l'avons fait de façon cohérente et continue !

Diminuer les droits du Parlement par notre amendement ? Mais, comment ! Quelqu'un, ici, envisage-t-il, à un moment donné, de voter de nouveau une loi d'amnistie qui aurait pour résultat celui que nous avons connu ? Dans l'affirmative, évidemment, mon amendement vous gêne ; sinon il ne peut ni constituer pour vous une injonction, ni risquer d'entraîner une diminution de vos droits parlementaires.

Compte tenu de votre restriction, monsieur Dailly, je commence à me poser des questions pour l'avenir, non pas à votre sujet, car je sais, ainsi que tous ceux qui sont ici, que vous êtes un parfait honnête homme ; et au-dehors, on le sait aussi. Cependant, je suis tout de même conduit à me poser des questions, celles que je viens d'énoncer.

Il ne s'agit pas d'une motion de censure, mais, c'est vrai, d'une espèce d'engagement moral, un engagement de vertu pour l'avenir.

On a parlé d'Hercule et des travaux d'Hercule. Je me rappelle une comptine - j'étais tout petit, cela fait bien longtemps - dans laquelle on disait, alors que Hercule était à la croisée des chemins : « Il choisit la vertu qui lui sembla plus belle ». Choisissez là à votre tour.

J'ajoute simplement que je demande que le Sénat se prononce par scrutin public sur cet amendement.

**M. le président.** Je vais mettre aux voix l'amendement n° 24.

**M. Daniel Hoeffel.** Je demande la parole pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Hoeffel.

**M. Daniel Hoeffel.** Pour nous, notre vote hostile à cet amendement ne signifie pas que nous votons pour ou contre la possibilité de recourir à une amnistie ; nous votons contre parce que c'est une disposition qui, par nature, n'a rien à voir avec un texte d'ordre constitutionnel.

**MM. Etienne Dailly et Jean Chérioux.** Très bien !

**M. Marc Lauriol.** Je demande la parole pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Lauriol.

**M. Marc Lauriol.** Je serai bref et très clair : nous avons été contre l'amnistie, nous sommes contre l'amendement. *(Rires.)*

**M. Charles Lederman.** C'est d'une logique irréfutable !

**M. Marc Lauriol.** Nous prenons nos responsabilités !

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole ?... Je mets aux voix l'amendement n° 24, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

Je suis saisi d'une demande de scrutin public émanant du groupe communiste.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions réglementaires.

*(Le scrutin a lieu.)*

**M. le président.** Personne ne demande plus à voter ?...

*(Le scrutin est clos.)*

*(Il est procédé au comptage des votes.)*

**M. le président.** Voici le résultat du dépouillement du scrutin n° 165 :

Nombre des votants .....	319
Nombre des suffrages exprimés .....	319
Majorité absolue des suffrages exprimés	160
Pour l'adoption .....	16
Contre .....	303

Le Sénat n'a pas adopté.

Par amendement, n° 10, M. Jacques Larché, au nom de la commission, propose d'insérer, avant l'article 1<sup>er</sup>, un article additionnel ainsi rédigé :

« I. - Dans le quatrième alinéa de l'article 46 de la Constitution, les mots : " relatives au Sénat " sont supprimés.

« II. - En conséquence, le troisième alinéa de l'article 46 de la Constitution est ainsi rédigé :

« La procédure de l'article 45 est applicable, à l'exception des dispositions prévues à son quatrième alinéa. »

**M. Pierre Arpaillange, garde des sceaux.** Je demande la parole.

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

**M. Pierre Arpaillange, garde des sceaux.** Monsieur le président, j'ai retenu la leçon de procédure que vous venez de nous donner. *(Rires.)*

L'amendement n° 10, présenté, au nom de la commission des lois, par M. Larché, a pour objet de modifier les modalités d'adoption des lois organiques. Il vise, en effet, à supprimer la faculté que donne actuellement la Constitution au Gouvernement de demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement en cas de désaccord entre les deux chambres.

Je suis au regret de constater que cet amendement n'a aucun rapport avec l'objet du projet de loi constitutionnelle.

C'est la raison pour laquelle, se fondant sur l'article 48, alinéa 3, du règlement du Sénat, le Gouvernement estime que cet amendement est irrecevable. Si le Sénat en jugeait autrement, je n'hésite pas à dire qu'il violerait délibérément son règlement.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission sur la recevabilité de l'amendement n° 10 ?

**M. Jacques Larché, rapporteur.** Je ne vais pas engager un long débat de procédure avec M. le garde des sceaux. Il a parlé de viol du règlement ; je lui laisse la responsabilité de cette appréciation.

Il nous appartient donc de nous décider sur la recevabilité de cet amendement. Personnellement, je n'ai pas le moins du monde le sentiment que nous manquerions en quoi que ce soit aux exigences de notre règlement en estimant que cet amendement est recevable.

Pourquoi est-il recevable ? D'abord, parce qu'il s'inscrit dans la logique, sur le plan de la procédure, de l'amendement n° 9, au contenu duquel nous avons conféré un caractère organique. Cela implique que, au moment où la disposition sera acceptée, les règles de garanties aient été préalablement acceptées. Nous suggérons que des règles identiques de procédure soient généralisées à toutes les lois organiques.

Quel est notre souci, en cet instant ? Les lois organiques, nous nous en rendons compte à l'expérience, sont le prolongement normal de la Constitution et, dans la mesure où le vote conforme des deux assemblées est nécessaire pour toute révision constitutionnelle, il me paraît anormal que ce même vote conforme ne soit pas exigé à l'occasion de dispositions qui, certes, complètent la Constitution, mais qui peuvent aussi la dénaturer si l'on n'y prend garde. Cette garantie me paraît donc essentielle.

Par ailleurs, lorsque j'ai présenté l'avis de la commission des lois sur ce projet, j'ai dit, entre autres, que l'un de nos objectifs était d'associer, de la manière la plus étroite possible, le Parlement à la garantie, au progrès et au maintien de l'état de droit.

En l'espèce, nous sommes tout à fait dans cette perspective : nous entendons garantir l'Etat de droit, et il nous apparaît que la meilleure façon d'y parvenir, c'est sans aucun doute d'exiger le vote conforme, qui n'aboutira pas inévitablement, comme on veut le laisser croire, à un blocage. C'est, en quelque sorte, une nouvelle pédagogie des rapports entre les deux assemblées qui doit être instituée.

Bien au contraire, ce rapport fructueux, qui ne sera pas nécessairement conflictuel, mais qui pourra l'être - le conflit est par nature démocratique - sera un moyen de faire progresser les idées auxquelles nous sommes attachés.

Cet amendement est donc recevable : il va tout à fait dans le sens que nous souhaitons et il est pour nous le moyen de mieux associer le Parlement à la garantie de l'Etat de droit. *(Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste.)*

**M. le président.** La parole est à M. Allouche, contre la recevabilité de l'amendement.

**M. Guy Allouche.** Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, nous atteignons à cet instant le point de vérité dans notre débat. M. Jean-Marie Girault a parlé, tout à l'heure, d'asphyxie ; maintenant, la sonde qui apporte le glucose est coupée.

Selon M. Larché, l'amendement n° 10 est recevable parce qu'il va dans le sens que la commission des lois veut lui donner !

C'est une interprétation particulière du règlement.

M. le garde des sceaux a employé le terme de « violation » du règlement ; pour ma part, j'utiliserai celui de « non-respect ». En effet, pour défendre leur cause, nos collègues de la majorité sénatoriale estiment que l'amendement est recevable.

Depuis quelques instants, nous assistons à une gradation dans le refus : de la loi ordinaire, on est passé à la loi organique, puis, conséquence de l'adoption par le Sénat de l'amendement n° 9, et dans la logique qui anime nos collègues de la majorité sénatoriale, on aboutit au vote conforme.

Dès lors, je comprends mieux pourquoi M. Dailly, tout à l'heure, a dit à plusieurs reprises qu'il ne fallait pas parler du passé. Cela me rappelle un couplet d'une chanson célèbre : « du passé, faisons table rase ».

En effet, les mêmes qui, voilà quelque vingt ans - ce n'est pas si loin - ont mené campagne pour que le Sénat ne soit pas ce qu'il est encore aujourd'hui, mais simplement une seconde chambre - je veux être gentil pour moi-même et pour mes collègues - souhaitent aujourd'hui que le Sénat ait le même pouvoir que l'Assemblée nationale, qui a le dernier mot aux termes de la Constitution voulue par le général de Gaulle.

Et ce n'est pas fini ! S'il y a demain une deuxième lecture de ce projet de loi, je n'écarte pas le dépôt d'un amendement de la commission des lois, avec la bénédiction de la majorité sénatoriale, visant à faire en sorte que le dernier mot revienne non plus à l'Assemblée nationale mais au Sénat !

Mes chers collègues, respectons le suffrage universel direct. Si les constituants de 1958 ont souhaité laisser le dernier mot à l'Assemblée nationale, c'est bien parce que, dans leur esprit, il fallait respecter l'expression de la dernière volonté populaire.

Pourquoi aujourd'hui remettre en cause ce principe et avoir déposé cet amendement symbolique ? Pour exprimer le refus de la majorité sénatoriale d'accepter ce projet de loi ! Nous ne sommes pas encore arrivés à l'article 1<sup>er</sup> de ce texte que déjà est proposé un amendement qui fera tout capoter.

Dans ces conditions, vous comprendrez bien, mes chers collègues, que mes amis socialistes et moi ne pouvons pas accepter un tel amendement.

J'ajoute que l'opinion publique, si ce projet de loi n'aboutit pas, saura pourquoi, dans quelles conditions...

**M. Roger Romani.** Ce n'est pas gentil, ça !

**M. Guy Allouche.** ... et qui aura tout fait pour qu'il n'aboutisse pas. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

**M. Claude Estier.** Très bien !

**M. Pierre Arpaillange, garde des sceaux.** Je demande la parole.

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

**M. Pierre Arpaillange, garde des sceaux.** Je tiens à ajouter à ce que vient de dire d'une manière tout à fait remarquable M. Allouche qu'aux termes du paragraphe 3 de l'article 48 du règlement du Sénat il n'y a aucun lien entre l'amendement n° 9 qui a été adopté et l'amendement n° 10 : la procédure d'adoption des lois organiques n'a aucun rapport avec le contrôle de constitutionnalité des lois.

**M. Guy Allouche.** Très bien !

**M. le président.** En application de l'article 48, alinéa 4, du règlement, je consulte le Sénat sur la recevabilité de l'amendement n° 10.

*(La recevabilité est acceptée.)*

**M. le président.** En conséquence, la parole est à M. le rapporteur pour défendre l'amendement n° 10.

**M. Jacques Larché, rapporteur.** Tout d'abord, la suppression des mots : « relatives au Sénat » signifie que toutes les lois organiques doivent être votées en termes identiques.

Par ailleurs, nous proposons que la procédure de l'article 45 de la Constitution soit applicable, à l'exception des dispositions qui sont prévues au quatrième alinéa dudit article.

Je ne reviens pas sur les raisons qui nous ont conduits à déposer cet amendement ; je les ai déjà exposées.

Je répondrai maintenant à M. Allouche que son accusation, à savoir que dans l'exercice de notre droit d'amendement nous en déposerions à tel ou tel instant de la discussion pour faire capoter le projet de loi, ne tient pas.

Nous avons étudié ce texte de façon suffisamment approfondie et sérieuse pour prouver qu'au-delà des affirmations que nous venons d'entendre notre intention est d'aller au fond des choses et de déposer les amendements que nous estimons nécessaires.

Nul ne s'attendait d'ailleurs à nous voir, en quelque sorte d'un premier jet, nous précipiter pour adopter un texte, je ne dirai pas bâclé mais, à tout le moins, insuffisamment étudié lors de son passage devant l'Assemblée nationale. Il n'était donc pas concevable que nous l'adoptions en l'état.

Nous savons très bien où nous en sommes : nous nous acheminons vers une navette. L'Assemblée nationale pourra prendre connaissance de nos amendements et nous verrons bien ce qu'elle en pensera. Peut-être estimera-t-elle impossible de modifier la Constitution sur ce point. Elle nous le dira et motivera sa décision. Nous connaissons alors ses arguments et, en deuxième lecture - en effet, nous ne nous attendons pas à ce que l'Assemblée nationale adopte purement et simplement nos propositions - nous verrons bien quelle position adopter.

Mais que l'on ne s'étonne pas que, sur un sujet aussi grave et aussi sérieux que celui qui nous est proposé - il s'agit de modifier un droit fondamental - nous nous engageons dans un cheminement qui, à chacune de ses étapes, fait apparaître peut-être des divergences.

En effet, au-delà de celles-ci, si nous sommes les uns et les autres de bonne foi - pour ce qui nous concerne, nous le sommes, et je ne doute pas que le Gouvernement le soit également - nous verrons ce qu'il adviendra si, d'aventure, l'Assemblée nationale ayant réfléchi à ce que nous lui proposons, nous découvrons dans son attitude cette petite lueur d'espoir qui nous permettra de penser que l'accord est possible.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Pierre Arpaillange, garde des sceaux.** Le Gouvernement demande à la Haute Assemblée de rejeter l'amendement n° 10, car son adoption serait de nature à remettre en cause un aspect essentiel de l'équilibre de nos institutions.

Je rappelle que les auteurs de la Constitution ont entendu instituer un bicaméralisme intermédiaire entre celui qui était pratiqué sous l'empire des lois constitutionnelles de 1875 et celui qu'avait institué la Constitution du 27 octobre 1946.

Les lois constitutionnelles de 1875 plaçaient les deux chambres sur un strict plan d'égalité. Aucun texte ne pouvait être adopté s'il n'avait recueilli l'accord de chacune d'elles. La Constitution de 1946 a établi un bicaméralisme fortement inégalitaire puisque l'Assemblée nationale pouvait systématiquement, dès la deuxième lecture, puis, après la révision constitutionnelle de 1954, après trois navettes, adopter définitivement un texte différent de celui qui avait été adopté par le Conseil de la République.

La Constitution de 1958 a sensiblement renforcé la place du Sénat puisque le principe posé par le premier alinéa de l'article 45 est l'adoption des textes en termes identiques par les deux assemblées. Cependant, tenant compte de ce que l'Assemblée nationale émane directement du suffrage universel et de ce que le Gouvernement n'est responsable que devant elle, la Constitution a conféré au Gouvernement le pouvoir de donner ce qu'on appelle familièrement le dernier mot à l'Assemblée nationale, au terme d'une procédure de conciliation faisant intervenir une commission mixte paritaire.

Ces considérations sont au cœur de l'équilibre institutionnel établi par les auteurs de la Constitution. Vouloir modifier cet équilibre, c'est vouloir changer nos institutions. Qui le souhaite réellement au sein de cette Haute Assemblée ?

Le Gouvernement, pour sa part, est hostile à la modification préconisée par les auteurs de l'amendement n° 10.

**M. le président.** Je vais mettre aux voix l'amendement n° 10.

**M. Guy Allouche.** Je demande la parole, contre l'amendement.

**M. le président.** La parole est à M. Allouche.

**M. Guy Allouche.** Je me permettrai de dire à M. Larché que nous n'avons jamais pensé que la majorité sénatoriale se jetterait dans les bras, aussi ouverts et chaleureux soient-ils, de l'Assemblée nationale ! La navette jouera son office.

Je reconnais la qualité de ce débat et je rends hommage à M. le président de la commission des lois, aujourd'hui rapporteur, pour la façon dont ce projet de loi a été étudié. J'y ai beaucoup appris. Le débat était intéressant et les échanges fructueux. Le Sénat a accompli un travail enrichissant et remarquable.

Sur le fond et la nature même de l'amendement, j'ai déjà dit ce que j'en pensais. J'ajouterai cependant - pardonnez-moi si je verse encore dans la symbolique - après M. le garde des sceaux, que cet amendement porte atteinte à la nature même des institutions et à la Constitution.

Je note que c'est pendant une semaine de souvenir - et quel souvenir ! - consacré à l'homme d'Etat que fut le général de Gaulle que l'on s'attaque à un socle que tout le monde a fini par adopter et apprécier.

Pour conclure, je voudrais rappeler à l'ensemble de mes collègues, à l'occasion de ce que j'appellerai un non-respect de notre règlement intérieur, que, voilà quelques années, l'un de mes amis avait dit, dans une formule devenue célèbre et qui lui collera à la peau jusqu'à la fin de son activité politique, à la minorité de l'Assemblée nationale cette phrase reprise hier soir par M. Girault : « Vous avez juridiquement tort parce que vous êtes politiquement minoritaire. » Cette nuit, la minorité de gauche du Sénat se voit appliquer cette même phrase. Nous considérons que le règlement, en l'occurrence l'article 48, alinéa 3, n'est pas respecté mais, comme nous sommes minoritaires, même si nous avons juridiquement raison, nous avons politiquement tort !

**M. Marc Lauriol.** Je demande la parole pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Lauriol.

**M. Marc Lauriol.** Mes chers collègues, nous sommes au cœur même de ce à quoi nous tenons le plus : il s'agit, pour nous, de la protection des libertés, et cet amendement n° 10 est une deuxième pièce qui complète l'amendement n° 9. Pour nous, cela forme un tout.

Quel en est le résultat ? C'est que les lois sur les libertés fondamentales vont bénéficier de deux garanties.

Premièrement, en tant que lois organiques - c'est l'objet de l'amendement n° 9 - elles seront soumises au contrôle *a priori* systématique qui conjurera les nombreux contrôles *a posteriori* que l'on aurait pu craindre et qui sont autrement traumatisants.

Deuxièmement, le vote conforme donnera à ces lois concernant les garanties fondamentales une stabilité particulière.

Il n'est pas sain que des lois aussi importantes concernant les libertés, qui sont la base de la société démocratique, soient livrées aux aléas des majorités changeantes de l'Assemblée nationale. Il y a là une garantie supplémentaire.

Les amendements nos 9 et 10 se complètent et forment un tout. C'est la raison pour laquelle nous estimons que l'amendement n° 10 est recevable. Comme M. le rapporteur, nous souhaitons que le Sénat l'adopte. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R.*)

**M. Charles Lederman.** Je demande la parole pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Lederman.

**M. Charles Lederman.** L'amendement n° 10 nous a posé deux problèmes. Le premier concerne la recevabilité, le second le fond. Tout à l'heure, un certain nombre de nos collègues qui se sont expliqués ont confondu les deux.

Sur la question de savoir s'il fallait discuter de l'amendement, nous avons été, comme nous essayons de l'être aussi souvent que possible, cohérents. Nous ne voulons pas empêcher les parlementaires de s'exprimer et de discuter, surtout quand les problèmes qui sont en cause sont particulièrement importants. C'est vrai pour ce qui concerne l'amendement n° 10 au fond.

Nous avons donc voulu donner au rapporteur de la commission des lois la possibilité de soutenir son amendement et au Sénat celle de discuter.

Cependant, quant au fond, nous ne sommes absolument pas d'accord avec l'amendement qui est proposé, pour un motif fort simple.

D'une part, nous estimons que doit être respectée la primauté de l'Assemblée nationale, assemblée élue directement au suffrage universel. D'autre part, la disposition qui est modifiée par l'amendement nous paraît devoir être conservée.

C'est la raison pour laquelle le groupe communiste votera, au fond, contre l'amendement n° 10.

**M. Etienne Dailly.** Je demande la parole pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Dailly.

**M. Etienne Dailly.** Monsieur le président, notre collègue M. Lauriol a parfaitement bien résumé le problème : les amendements nos 9 et 10 forment un tout. D'ailleurs, aucune exception d'irrecevabilité n'a été opposée à l'amendement n° 9 et il n'y aurait eu aucun problème si M. le rapporteur l'avait libellé ainsi :

« Avant l'article premier, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« I. - Les deuxième et troisième alinéas de l'article 34 de la Constitution sont remplacés par trois alinéas ainsi rédigés :

« Des lois organiques fixent les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques.

« La loi fixe les règles concernant :

« - les droits civiques ; les sujétions imposées par la défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ; »

« II. - Dans le quatrième alinéa de l'article 46, les mots : " relatives au Sénat " sont supprimés.

« III. - En conséquence, le troisième alinéa de l'article 46 de la Constitution est ainsi rédigé : " La procédure de l'article 45 est applicable, à l'exception des dispositions prévues à son quatrième alinéa ". »

Il n'y aurait eu aucun problème, pas plus qu'il n'y en a eu pour l'amendement n° 9, ce qui montre bien qu'en définitive cette question d'irrecevabilité n'est qu'une fausse querelle.

Par ailleurs, je ne peux pas accepter d'entendre M. Lederman parler de la primauté de l'Assemblée nationale.

L'Assemblée nationale n'a aucun droit de plus que le Sénat. La Constitution est formelle. La règle constitutionnelle, c'est la navette jusqu'à ce qu'on parvienne à un texte adopté en termes identiques par les deux assemblées.

C'est non pas l'Assemblée nationale, mais le Gouvernement qui a un pouvoir de plus. Le Gouvernement dispose, en effet, de deux facultés. D'abord, après deux lectures dans chaque assemblée, ou une seule si le texte est venu au bénéfice de l'urgence, le Gouvernement peut demander la réunion d'une commission mixte paritaire.

Si elle est fructueuse, le texte est soumis aux deux assemblées et, s'il est adopté, il devient la loi.

En revanche, si elle est infructueuse ou si le texte qu'elle a élaboré n'est pas adopté en termes identiques par les deux assemblées, la parenthèse se referme et la navette reprend *ad aeternam* jusqu'à ce qu'on parvienne à un texte identique.

Seul le Gouvernement a le droit, après au moins une nouvelle lecture dans chaque assemblée, « de demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement », ainsi que le précise la Constitution.

Ce n'est donc pas l'Assemblée nationale qui a un pouvoir de plus que nous. C'est le Gouvernement qui, après une nouvelle lecture au moins dans chaque assemblée - car j'ai déjà vu attendre plus longtemps et l'accord se faire ; j'ai au moins trois exemples à votre disposition depuis 1959 - peut demander à l'Assemblée nationale de statuer en dernier ressort.

Vous ne retirez donc aucun pouvoir à l'Assemblée nationale ; c'est au Gouvernement que vous les retirez, ce qui est très différent.

Lorsqu'il s'agit, me semble-t-il, des garanties fondamentales des libertés publiques, cela vaut peut-être la peine que l'assemblée élue au suffrage universel direct et l'assemblée élue au suffrage universel indirect se mettent d'accord surtout pour modifier les lois organiques existantes, alors même que, en modifiant les lois organiques existantes de mise en place et d'application de la Constitution, on peut dénaturer celle-ci.

Voilà pourquoi, pour ma part, je n'hésiterai absolument pas à voter cet amendement.

Si le Gouvernement était sûr de n'avoir jamais d'intentions perverses, il devrait être le premier à l'accepter. En ne l'acceptant pas, il nous dit qu'il ne veut pas se priver de cette faculté.

Ne dénaturons pas le problème. C'est bien comme cela qu'il se pose constitutionnellement.

C'est pourquoi, considérant que l'amendement de la commission est hautement souhaitable, je le voterai. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

**M. Marc Lauriol.** Fine dialectique !

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole ?... Je mets aux voix l'amendement n° 10, repoussé par le Gouvernement.

(*L'amendement est adopté.*)

**M. le président.** En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi, avant l'article 1<sup>er</sup>.

### Article 1<sup>er</sup>

**M. le président.** « Art. 1<sup>er</sup>. - Il est ajouté, à l'article 61 de la Constitution, l'alinéa ci-après :

« A l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, les dispositions de loi concernant les droits fondamentaux peuvent être soumises au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution. »

Je suis saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Par amendement n° 11, M. Jacques Larché, au nom de la commission, propose de rédiger ainsi le texte proposé par cet article pour compléter l'article 61 de la Constitution :

« A l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, les dispositions d'une loi ou d'un texte à caractère législatif antérieures au 1<sup>er</sup> novembre 1974 non modifiées après cette date, lorsqu'elles ont une incidence sur les droits fondamentaux reconnus par la Constitution ou la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946, peuvent être soumises au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à ces textes. »

Cet amendement est assorti de deux sous-amendements.

Le premier, n° 28, déposé par le Gouvernement, tend, dans le texte proposé par cet amendement pour compléter *in fine* l'article 61 de la Constitution, à supprimer les mots : « antérieures au 1<sup>er</sup> novembre 1974 non modifiées après cette date ».

Le second, n° 27, présenté par M. Dailly, tend, dans le même texte, après les mots : « non modifiées après cette date », d'ajouter les mots : « ainsi que les dispositions d'un règlement communautaire ».

Par amendement n° 21, M. Jean-Marie Girault propose de rédiger comme suit le texte proposé par l'article 1<sup>er</sup> pour compléter l'article 61 de la Constitution :

« A l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, les dispositions d'une loi ou d'un texte à caractère législatif, ainsi que les actes des Communautés européennes concernant les droits fondamentaux, peuvent être soumis au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution. »

Cet amendement est assorti d'un sous-amendement n° 25 rectifié, par lequel M. Arthuis propose, dans le texte présenté par l'amendement n° 21, pour compléter l'article 61 de la Constitution, après les mots : « ainsi que », d'insérer les mots : « , la Cour de justice européenne ayant statué, ».

La parole est à M. le rapporteur, pour présenter l'amendement n° 11.

**M. Jacques Larché, rapporteur.** L'amendement n° 11, qui est, dans notre esprit, particulièrement important, s'insère dans le dispositif d'ensemble que nous avons suggéré.

Notre idée fondamentale est claire. Nous ne pensons pas - c'est notre façon de protéger la majesté de la loi - que lorsque la loi aura fait éventuellement l'objet de tous les contrôles possibles, c'est-à-dire après 1974, une exception d'inconstitutionnalité soit encore envisageable.

Nous proposons donc, d'abord, de limiter au 1<sup>er</sup> novembre 1974 la possibilité ouverte aux justiciables de soulever, à l'occasion d'un procès, une exception d'inconstitutionnalité à l'encontre d'un texte qui porterait atteinte à leurs droits fondamentaux.

Par ailleurs, se pose le problème de la relation entre la disposition de la loi contestée et le droit fondamental. Le vocabulaire juridique est riche, plein de subtilités et de nuances. Entre les expressions « ayant une incidence sur », « relative à » ou « concernant » - c'était le texte du Gouvernement - nous avons choisi l'expression « ayant une incidence sur ».

Cette formule nous a semblé la plus large. Ainsi, l'exception d'inconstitutionnalité sera moins difficile à soulever. Il sera moins difficile d'établir que la disposition « a une incidence sur » les droits fondamentaux que d'affirmer qu'elle est « relative » aux droits fondamentaux ou qu'elle « concerne » les droits fondamentaux.

Nous allons donc au-delà des soucis du Gouvernement puisque nous essayons d'ouvrir au justiciable le champ d'action le plus large possible.

Enfin, il nous est apparu que la notion de droits fondamentaux devait être définie dans la mesure où les textes constitutionnels, singulièrement le préambule de la Constitution de 1946, sont précis.

Les droits fondamentaux constituent, bien entendu, une affirmation de principe. Ils ne tombent pas du ciel ! Ils sont contenus dans notre philosophie juridique, résultant de trois documents qui se complètent.

Il s'agit de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, puis du préambule de la Constitution de 1946 et, enfin, de celui de la Constitution de 1958.

Je ferai remarquer à M. Lederman que le juge a décidé depuis très longtemps que, à l'intérieur du préambule de la Constitution de 1946, la définition des droits n'était pas toujours la même.

Par exemple, on dit du droit de grève qu'il s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent. C'est donc une invitation faite au législateur à réglementer le droit de grève.

En revanche, s'agissant du droit au travail, c'est plutôt une intention de philosophie juridique et sociale qui est affichée que l'affirmation d'un droit concret.

Coiffant le tout, le préambule de la Constitution de 1958 n'a aucune originalité particulière, puisqu'il ne fait que reprendre celui de la Constitution de 1946 et la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Par référence à cette sorte de trilogie, dont je viens de rappeler les éléments, nous avons indiqué la matière même des droits fondamentaux et les documents qui, concernant ces droits fondamentaux, seront susceptibles d'être invoqués pour que le Conseil constitutionnel puisse fonder sa décision sur un certain nombre de dispositions précises qu'il aura découvertes dans les trois textes fondamentaux.

**M. le président.** La parole est à M. le garde des sceaux, pour défendre le sous-amendement n° 28.

**M. Pierre Arpaillange, garde des sceaux.** Par rapport à la rédaction actuelle de l'article 1<sup>er</sup>, celle qui est proposée par la commission des lois dans son amendement n° 11 présente des modifications substantielles. Le Gouvernement acceptera certaines d'entre elles.

Il en est ainsi, en premier lieu, de celle qui tend à compléter la notion de « disposition de loi » par celle de « texte à caractère législatif ».

Je pense, comme la commission des lois, que cet ajout est de nature à lever toute ambiguïté en faisant entrer dans le champ d'application de la réforme non seulement les textes ayant, formellement, un caractère législatif parce que adoptés par le Parlement, mais aussi ceux des textes qui émanent d'une autre autorité que le Parlement, mais qui n'en ont pas moins force de loi ou valeur législative, soit en vertu de la Constitution elle-même, soit en vertu de la jurisprudence, notamment de celle du Conseil d'Etat.

De même, le Gouvernement se rallie volontiers à l'idée de préciser que le *corpus* constitutionnel, sur lequel se fonde la notion de « droits fondamentaux », inclut non seulement la Constitution proprement dite des droits de l'homme et du citoyen mais aussi les textes auxquels renvoie son préambule, c'est-à-dire la Déclaration de 1789 et le préambule de la

Constitution de 1946. Cela a fait sans dire au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, mais cela va peut être mieux en le disant, je le concède volontiers.

En revanche, la limitation du champ de la réforme aux textes antérieurs à la réforme de 1974 ayant élargi la saisine du Conseil constitutionnel à soixante députés ou soixante sénateurs ne saurait recueillir l'adhésion du Gouvernement.

Certes, il est vrai, comme le rappelle le rapport de M. Larché, que cet élargissement de la saisine du Conseil constitutionnel a, en quelque sorte, « banalisé » le contrôle préventif de constitutionnalité, c'est-à-dire le contrôle avant promulgation. J'ai moi-même rappelé dans mon intervention initiale que, sur les cent soixante-trois lois ordinaires examinées par le Conseil constitutionnel entre 1959 et 1989, cent cinquante-quatre étaient postérieures à l'entrée en vigueur de la réforme de 1974.

Mais cet amendement de la commission des lois me conduit à faire état d'autres statistiques. Je crois utile, en effet, de rappeler que si, à l'évidence, la fréquence des saisines du Conseil constitutionnel a augmenté très sensiblement depuis 1974 - tout particulièrement d'ailleurs depuis 1981 - il n'en reste pas moins que les textes dont a été saisi le Conseil constitutionnel n'ont représenté que 10,4 p. 100 du nombre total des lois ordinaires promulguées entre le 1<sup>er</sup> novembre 1974 et le 31 décembre 1989. Même si l'on ne tient pas compte des lois autorisant la ratification d'engagements internationaux, le pourcentage n'en reste pas moins très faible, puisqu'il n'est que de 15,4 p. 100.

Ainsi, selon le calcul effectué, de 85 à 90 p. 100 des lois ordinaires promulguées entre novembre 1974 et fin 1989 n'ont pas fait l'objet d'un contrôle de constitutionnalité. Et même en limitant la statistique aux cinq dernières années, soit de 1985 à 1989, ce pourcentage s'élève encore à près de 79 p. 100.

Peut-on admettre que les quelque 1 000 lois ordinaires ayant été promulguées entre 1974 et aujourd'hui et n'ayant pas été déférées au Conseil constitutionnel échappent au contrôle de constitutionnalité par voie d'exception prévu par la présente réforme ?

Je n'en verrais pas la raison. A cet égard, je m'étonne que l'on puisse sérieusement soutenir que faire entrer ces textes dans le champ d'application de la réforme « jetterait le discredit sur le Parlement, le Premier ministre et le Président de la République » ! Comme si ces autorités avaient la science constitutionnelle infuse et comme si l'on oubliait, de manière faussement naïve, que les autorités que je viens de citer sont des autorités politiques !

Non, vraiment, mesdames, messieurs les sénateurs, rien ne justifie, eu égard à la logique même de la réforme qui vous est proposée aujourd'hui, de laisser à l'écart du contrôle de constitutionnalité par voie d'exception des pans entiers de la législation élaborée ces vingt-cinq dernières années.

Telles sont les raisons pour lesquelles le Gouvernement propose de sous-amender l'amendement n° 11 de la commission des lois, en faisant disparaître tout seuil temporel.

Je tiens à souligner à ce sujet que ce sous-amendement n'est pas incompatible avec les dispositions que vous venez d'adopter avec l'amendement n° 9 de la commission des lois, qui étend le domaine des lois organiques, donc celui du contrôle préventif automatique, aux règles concernant les garanties fondamentales pour l'exercice des libertés publiques.

En effet, la loi organique devra, en toute hypothèse, préciser que le contrôle de constitutionnalité par voie d'exception ne peut s'appliquer aux dispositions déjà examinées et déclarées conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel.

Il serait, dès lors, inutile de prévoir dans le texte constitutionnel lui-même que le contrôle par voie d'exception ne peut s'appliquer aux dispositions des lois postérieures à la date d'entrée en vigueur du présent projet de loi constitutionnelle.

Telles sont les raisons pour lesquelles le Gouvernement propose de sous-amender l'amendement n° 11 de la commission des lois, en faisant disparaître tout seuil temporel.

**M. le président.** La parole est à M. Dailly, pour défendre son sous-amendement n° 27.

**M. Etienne Dailly.** Ce sous-amendement vise à combler ce que je crois être une lacune dans le remarquable amendement n° 11 de la commission.

J'aurai l'occasion, au cours de mon explication de vote, de dire pourquoi j'approuve pleinement la rédaction de l'amendement n° 11. Mais ce texte laisse les règlements communautaires à l'écart de ce droit de soulever l'irrecevabilité constitutionnelle.

Je tiens à présenter un court rappel.

Le droit communautaire doit-il ou non respecter la Constitution française ?

La Cour de justice des Communautés européennes affirme la supériorité de toutes les normes de droit communautaire sur toutes les normes de droit national, que ces dernières soient du domaine réglementaire, du domaine législatif ou même du domaine constitutionnel.

Cette position radicale n'a jamais été acceptée ni appliquée en France où la doctrine comme la jurisprudence ont toujours refusé d'admettre qu'il existe des normes au-dessus de la Constitution.

En droit français, la Constitution est la norme suprême et il n'existe pas de normes de valeur supraconstitutionnelle. Les normes internationales, y compris les normes communautaires, se situent à un niveau supralégislatif - article 55 de la Constitution - mais infraconstitutionnel.

Le Premier ministre le rappelait encore lui-même dans une réponse à une question écrite parue le 26 février 1990 au *Journal officiel* : « Les traités occupent, dans la hiérarchie des normes juridiques françaises, un rang inférieur à celui de la Constitution ».

Le signe le plus incontestable que le droit communautaire est infraconstitutionnel, c'est qu'il n'est applicable en France qu'en vertu de la Constitution française, puisque c'est précisément son article 55 qui confère aux traités communautaires et aux normes qui en découlent une valeur normative en droit interne.

Si nous étions dans une fédération européenne et s'il y avait un pouvoir constituant dans cette fédération, il y aurait une source juridique proprement européenne qui pourrait avoir une valeur supérieure à la Constitution. Mais, tant que les traités communautaires résultent de négociations intergouvernementales et ne trouvent leur force que dans des ratifications nationales intervenues conformément aux règles constitutionnelles de chaque Etat membre, la Constitution française reste au sommet de tout l'édifice des normes juridiques applicables en France.

Par conséquent, le droit communautaire doit, sans aucun doute, respecter la Constitution française.

Dès lors que la Constitution française a une valeur supérieure aux directives et règlements communautaires, comment peut-on faire respecter dans les faits cette suprématie ?

L'exercice appelle, selon moi, des démarches différentes selon qu'il s'agit de directives ou de règlements.

« La directive lie tout Etat membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens » - article 189 du Traité de Rome.

Il en découle que la directive n'est applicable en droit interne français que par le truchement d'un texte national, réglementaire si la directive est dans le domaine du règlement, législatif si elle est dans le domaine de la loi. Dès lors, le principe de la suprématie de la Constitution ne pose pas de réel problème car il s'applique au texte de transposition, le décret de transposition pouvant être déféré au Conseil d'Etat, la loi de transposition pouvant faire l'objet d'un recours devant le Conseil constitutionnel.

En revanche, lorsque l'on se trouve en présence d'un règlement communautaire, il en va tout autrement. Le règlement, en effet, « est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout Etat membre » - article 189 du Traité de Rome. En l'état des textes constitutionnels, et même après la présente révision, le Conseil constitutionnel ne pourra donc faire respecter la suprématie de la Constitution puisqu'il ne pourra être saisi que des « dispositions de loi » et que le règlement communautaire n'est pas « une loi », même s'il peut intervenir dans le domaine de la loi.

Peut-on accepter cette exception au principe général de supériorité de la Constitution que la loi constitutionnelle dont nous débattons aujourd'hui vise à faire mieux respecter ?

Tout d'abord, n'existe-t-il pas un autre contrôle qui, pour les règlements communautaires, pourrait remplacer celui que le Conseil constitutionnel ne peut exercer ?

Les règlements communautaires peuvent, en effet, être portés devant la Cour de justice des Communautés. Mais le contrôle qu'exerce celle-ci se fait au regard des traités instituant la Communauté et les principes généraux du droit communautaire.

Ce contrôle ne peut être effectué au regard des droits fondamentaux reconnus par la Constitution de 1958, ni par rapport à la Déclaration de 1789 ni par rapport au préambule de la Constitution de 1946. Donc, il n'existe pas de contrôle susceptible de se substituer à celui que pourrait exercer le Conseil constitutionnel.

La question qui vient alors à l'esprit consiste à se demander si un contrôle est vraiment nécessaire. Peut-être le mode d'élaboration des règlements est-il tel que l'on peut être assuré qu'il n'y aura aucune atteinte aux droits fondamentaux à redouter.

Malheureusement - c'est le point important - les règlements sont, on le sait, arrêtés à la suite d'un processus dans lequel la proposition d'origine est élaborée par un organisme bureaucratique dont la légitimité démocratique est pour le moins - disons-le - sujette à caution, la Commission, et la décision finale prise par un organe intergouvernemental siégeant à huis clos, le conseil. L'examen effectué par le Parlement européen est, nous le savons très bien, second et peu décisif.

Peut-on, dès lors, accepter que la loi française, débattue au grand jour par deux assemblées, faisant l'objet d'une navette, dont la moindre modalité est arrêtée à la suite d'explications publiques, puisse faire l'objet d'un recours par voie d'exception - celui que nous sommes en train d'introduire à cet article - devant le Conseil constitutionnel, tandis que le règlement communautaire, décidé dans le secret d'une réunion intergouvernementale, serait à ce point sacralisé qu'il ne pourrait en aucun cas être porté devant le juge constitutionnel ?

En résumé, dès lors que dans ce cantonnement - par conséquent avant 1974 - nous donnons à tout justiciable le droit, lorsqu'il va être condamné en vertu d'un texte qui a une incidence sur les droits fondamentaux reconnus par la Constitution, etc. - j'abrège -, donnons-lui donc aussi la possibilité de soulever l'irrecevabilité constitutionnelle contre les règlements communautaires. C'est le seul moyen que nous ayons de le mettre à couvert. S'il s'agit de directives, encore une fois, il y en a d'autres alors que, s'il s'agit de règlements, il n'y en a pas.

Aussi, dès lors que nous donnons ce droit supplémentaire essentiel aux personnes, lorsqu'elles sont justiciables, mettons-les aussi à l'abri de l'inconstitutionnalité des règlements communautaires.

En tout cas, rien ni personne ne pourra jamais me convaincre, ni aujourd'hui ni jamais - et je suis pourtant un européen convaincu - que nous pouvons, en définitive, laisser un organisme administratif, qui délibère dans le secret et hors de tout contrôle démocratique, détourner la Constitution française !

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Marie Girault pour défendre l'amendement n° 21.

**M. Jean-Marie Girault.** Cet amendement comporte deux dispositions.

La première consiste à étendre le recours d'inconstitutionnalité par voie d'exception aux textes à caractère législatif. Voilà quelques instants, M. le garde des sceaux, s'adressant à M. le président de la commission des lois qui tenait le même propos, a fait part de son accord.

Le second objet de l'amendement vise, dans les termes que j'ai employés, les actes des communautés européennes. J'ai écouté avec beaucoup d'attention l'intervention de M. Dailly et je partage tout à fait son analyse. Au cours de l'après-midi, M. le garde des sceaux a d'ailleurs évoqué le problème des règlements. J'avais alors cru comprendre qu'il n'était pas hostile à un contrôle de constitutionnalité par voie d'exception.

La formule « les actes des Communautés européennes » figure dans mon amendement n° 21. Mais je reconnais que l'expression retenue par M. Dailly est meilleure. Toutefois, il est une difficulté qui rend la situation complexe : M. Dailly accroche son sous-amendement à l'amendement n° 11, présenté par la commission des lois, que je n'accepte pas. En

effet, je ne surprendrai sans doute personne en disant que je suis contre la restriction du champ d'application du contrôle de constitutionnalité par voie d'exception.

Nous légiférons pour l'avenir, pour la santé institutionnelle de notre pays et pour une amélioration de la garantie des droits fondamentaux pour les justiciables. Aussi, limiter au 1<sup>er</sup> novembre 1974 l'application de la disposition souhaitée par le Gouvernement, c'est aller à contre-courant.

Monsieur le président, je souhaite rectifier mon amendement, afin de remplacer la formule « les actes des Communautés européennes » par l'expression « les dispositions d'un règlement communautaire ».

**M. le président.** Je suis donc saisi d'un amendement n° 21 rectifié, présenté par M. Jean-Marie Girault, et tendant à rédiger comme suit le texte proposé par l'article 1<sup>er</sup> pour compléter l'article 61 de la Constitution :

« A l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, les dispositions d'une loi ou d'un texte à caractère législatif, ainsi que les dispositions d'un règlement communautaire concernant les droits fondamentaux, peuvent être soumis au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution. »

**M. le président.** La parole est à M. Arthuis, pour défendre le sous-amendement n° 25 rectifié.

**M. Jean Arthuis.** J'ai déposé un sous-amendement en mon nom et au nom des membres du groupe de l'union centriste, car nous sommes évidemment contre l'amendement n° 21 rectifié tel qu'il est conçu. Le sous-amendement n° 27 de M. Dailly a été déposé après mon propre sous-amendement, mais l'argumentation que je vais développer le combat également.

Vouloir soumettre les actes de la Communauté européenne au Conseil constitutionnel, c'est prendre le risque de balayer d'un revers de main toutes les règles de notre droit constitutionnel. C'est de surcroît peu opportun, alors que les peuples de l'Est regardent de plus en plus vers cette construction unique de l'Europe démocratique, économique, culturelle et politique.

Le préambule de la Constitution de 1946, intégré dans celui de 1958 et auquel le Conseil constitutionnel a expressément reconnu valeur de droit positif, consacre une conception moniste du droit avec supériorité des règles internationales sur celles du droit interne. Il affirme que « la République française, fidèle à ses traditions, se conforme aux règles du droit public international ».

L'article 55 de la Constitution de 1958 en tire les conséquences concrètes : « Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie. »

Ainsi, le droit international a une autorité supérieure à celle du droit interne.

Si certains refusent cette règle de droit constitutionnel en affirmant que le droit international a une valeur infra-constitutionnelle, car son applicabilité n'est envisageable qu'en vertu de l'article 55 de la Constitution, il faut bien reconnaître que, les procédures de l'article 55 ayant été respectées, les règles de droit international ont une autorité supérieure à celle des lois. Le juge judiciaire et le juge administratif sanctionnent d'ailleurs cette supériorité des traités sur les lois.

Ainsi, la France ayant ratifié le Traité de Rome, le principe de la primauté du droit communautaire s'impose comme pour les autres traités.

Les directives et les règlements communautaires, c'est-à-dire les actes du droit communautaire dérivé, bénéficient d'une immunité constitutionnelle. Le Conseil constitutionnel ne peut pas être saisi de ces actes, sauf des directives qui, pour être intégrées dans notre droit interne, doivent faire l'objet d'une loi.

Il n'existe aucune procédure dans la Constitution qui permettrait cette saisine.

De plus, le Conseil constitutionnel a, selon la Constitution, une compétence d'attribution. Dans le domaine du contrôle de constitutionnalité, il n'est compétent que pour juger de la conformité des lois à la Constitution. Il s'est déclaré incompétent pour se prononcer sur la conformité des lois aux



traités. Dans sa célèbre décision du 15 janvier 1975, il a renvoyé ce problème aux juridictions des ordres judiciaire et administratif.

Ainsi, le Conseil constitutionnel ne peut en aucun cas juger de la constitutionnalité des actes du droit communautaire.

Si l'on accepte d'envisager un contrôle des actes communautaires, la seule institution compétente est la Cour de justice des Communautés européennes.

Je conçois que l'on puisse s'interroger sur le caractère démocratique des institutions communautaires, et les membres de mon groupe, comme tous les parlementaires, partagent ce sentiment, ainsi qu'une relative inquiétude à l'égard d'un manque de démocratisation des institutions européennes.

Mais, à ce stade, la question se pose à tous les responsables que nous sommes : comment faire ? Nous devons nous préparer à faire vivre ce débat.

Nous estimons qu'il convient d'aller plus loin dans l'intégration européenne et de donner au Parlement européen, voir à une seconde chambre européenne, de réels pouvoirs de contrôle et de législateur.

Mais voter l'amendement n° 21 rectifié et le sous-amendement n° 27 remettrait en cause l'engagement de la France, sa parole et ses espoirs. M. Jean-Marie Girault et M. Dailly, dont nous connaissons les convictions européennes, en conviendront avec moi.

Mon sous-amendement n° 25 rectifié avait pour objet d'appeler l'attention des juristes, ainsi que des Européens que nous sommes tous, sur les conséquences et la gravité de l'amendement n° 21 rectifié et du sous-amendement n° 27. Vous avez donc compris que nous ne pourrions en aucune façon les voter.

Je retire bien volontiers mon sous-amendement, en demandant à M. Jean-Marie Girault de faire de même pour l'amendement n° 21 rectifié. Quant à M. Dailly, il comprendra que nous ne votions pas son amendement.

**M. le président.** Le sous-amendement n° 25 rectifié est retiré.

Quel est l'avis de la commission sur les sous-amendements n°s 28 et 27 et sur l'amendement n° 21 rectifié ?

**M. Jacques Larché, rapporteur.** Je répondrai très rapidement, car, sur l'ensemble de ces points, nous respectons les convictions qui s'expriment et, en même temps, nous avons un certain nombre de certitudes, qui ne sont d'ailleurs pas contradictoires.

Le sous-amendement n° 28 va à l'encontre de l'une des dispositions que nous considérons, à tort ou à raison, comme essentielles : on ne s'étonnera donc pas que la commission des lois émette un avis défavorable sur ce texte.

MM. Dailly et Jean-Marie Girault me font penser, l'un et l'autre, à une anecdote ; on raconte qu'à un petit prince du Rhin venu lui annoncer : « Monsieur l'archichancelier, ma principauté reconnaît la République », Talleyrand répondit de manière superbe : « Monseigneur, la République est comme le soleil ; elle n'a que faire de votre reconnaissance, aveugle qui ne la voit pas. »

Je remplacerai le mot « République » par le terme « Constitution », disant que la Constitution est comme le soleil, aveugle qui ne la voit pas. Il est donc absolument évident, à mes yeux, que la règle constitutionnelle est la règle suprême de notre Etat de droit.

**M. Roger Romani.** Très bien !

**M. Jacques Larché, rapporteur.** Je n'en tire toutefois pas comme conséquence qu'il est nécessaire de dire que des actes communautaires sont susceptibles, le cas échéant, d'un contrôle.

La Constitution est ce qu'elle est. Notre ami M. Arthuis a appelé excellemment la supériorité du traité ; mais c'est une supériorité par rapport à la loi et non par rapport à la Constitution.

**M. Etienne Dailly.** Très bien !

**M. Jacques Larché, rapporteur.** De plus, l'article 54 de la Constitution proclame de manière implicite - mais presque explicite ! - la supériorité de la Constitution puisque, dans certaines circonstances, si un traité comporte une clause contraire à la Constitution, il ne peut être ratifié ou approuvé

qu'après une révision préalable de la Constitution ; tant que la Constitution n'est pas modifiée, le traité n'est pas applicable ; il n'est pas ratifié et il n'est pas introduit dans notre droit interne.

Par ailleurs, sans en faire un élément de mon raisonnement, j'ai introduit à dessein dans le texte de l'amendement n° 11 - M. le garde des sceaux l'a d'ailleurs souligné - la notion de « texte à caractère législatif ». Qui nous dit que le Conseil constitutionnel, un jour, se livrant à l'une de ses constructions particulièrement hasardeuses et audacieuses dont il a le secret, ne reconnaîtra pas dans le règlement un texte à caractère législatif, puisque le règlement concerne le domaine de la loi ? Et qui nous dit qu'un sujet de droit ne pourra pas dire un jour au Conseil constitutionnel : « J'estime que le règlement que l'on m'applique et qui viole l'un de mes droits fondamentaux a un caractère législatif puisque, en droit français, il ne pourrait m'être applicable qu'en vertu d'une loi » ?

A cette heure tardive, je dirai que le Conseil constitutionnel - excusez l'expression - « s'en débrouillera » ; mais enfin, la construction n'est pas inconcevable !

J'ai noté avec satisfaction que M. Arthuis avait retiré son sous-amendement n° 25 rectifié. Peut-être MM. Dailly et Jean-Marie Girault, convaincus - je n'en sais rien ! - par l'argumentation que je viens de développer accepteront-ils de faire de même ? En tout cas, cela simplifierait sans aucun doute la décision du Sénat !

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Pierre Arpaillange, garde des sceaux.** En ce qui concerne le sous-amendement n° 27, je voudrais, parce que cela me paraît nécessaire, même à cette heure avancée, tenter de convaincre M. Dailly que les préoccupations qui motivent ce sous-amendement ne sont pas réellement fondées.

Je crois tout d'abord utile de rappeler que la question de la conformité des actes communautaires aux droits fondamentaux ne peut être traitée en faisant abstraction de la nature spécifique du droit et des institutions communautaires, qui constituent un ordre juridique propre, intégré au système juridique des Etats membres et s'imposant à leurs juridictions.

En particulier, il n'est pas possible de faire abstraction du caractère directement applicable en droit interne de certains actes communautaires, dont les règlements du conseil et de la Commission.

Il est clair que le recours à des règles ou notions juridiques du droit national pour l'appréciation de la validité des actes communautaires aurait pour effet de porter atteinte à l'unité et à l'efficacité du droit communautaire et de remettre ainsi en cause la base juridique de la Communauté elle-même.

Je tiens à dire de façon solennelle que, dans ces conditions, la France ne pourrait, sans remettre en cause ses engagements au sein de la Communauté, instituer une procédure juridictionnelle interne qui permettrait de contrôler la conformité d'actes communautaires aux droits fondamentaux reconnus par la Constitution française.

Cela reviendrait, en effet, à admettre que des instances nationales puissent s'opposer unilatéralement à l'application des normes communautaires. Une telle situation constituerait une violation flagrante, par la France, des dispositions du Traité de Rome et des principes fondamentaux de la Communauté européenne.

Dès lors, les actes communautaires peuvent-ils violer en toute impunité les droits fondamentaux ? Certainement pas. Les actes communautaires n'échappent évidemment pas à l'exigence du respect des droits fondamentaux. Mais ce respect doit être assuré, et il l'est d'ores et déjà dans l'ordre juridique communautaire lui-même.

A cet égard, je rappelle en premier lieu que, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, les actes des institutions communautaires sont tenus de respecter les principes généraux du droit communs aux Etats membres, tout particulièrement les droits fondamentaux tels qu'ils ressortent notamment de leur Constitution et de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, à laquelle ont adhéré tous les Etats membres de la Communauté.

Cette position de la Cour de justice a été solennellement confirmée par une déclaration commune de l'Assemblée, du conseil et de la Commission des Communautés européennes, en date du 5 avril 1977.

Cette déclaration rappelle que les traités instituant les Communautés européennes se fondent sur le principe du respect du droit et que celui-ci comprend, outre les règles des traités et du droit communautaire dérivé, les principes généraux du droit et, en particulier, les droits fondamentaux, sur lesquels se fonde le droit constitutionnel des Etats membres.

Je rappelle, en second lieu, que les particuliers peuvent, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction et dans le cadre de la procédure des questions préjudicielles prévue par l'article 177 du Traité de Rome, contester la conformité d'un acte du droit communautaire dérivé au Traité de Rome et aux principes généraux du droit consacrés par la Cour de justice des Communautés européennes.

En fin de compte, je trouverais parfaitement fondées les préoccupations de M. Dailly si le respect des droits fondamentaux par les règlements communautaires n'était pas assuré. Mais je crois vous avoir démontré qu'au contraire cette exigence était tout à fait satisfaite, et cela dans l'ordre juridique communautaire.

Je conclurai, en quittant le terrain du droit pour gagner celui de la politique, au sens le plus noble qui soit.

Mesdames, messieurs les sénateurs, au moment où la Communauté européenne est appelée à se renforcer par la construction de l'union politique, allons-nous, à l'occasion de cette réforme constitutionnelle, engager la France à contrecourant de cette évolution, en violation manifeste du traité qui fonde la Communauté ?

Monsieur Dailly, si j'ai pu comprendre certaines de vos motivations, je vous demande instamment, au nom des principes qui fondent la Communauté européenne et de notre foi commune dans l'Europe, de bien vouloir retirer votre sous-amendement. A défaut, le Gouvernement ne pourrait que vivement recommander au Sénat de le rejeter.

Les observations que je viens de formuler s'appliquent également à l'amendement n° 21 rectifié qui perdrait tout objet au cas où l'amendement n° 11 serait adopté.

Enfin, je suis reconnaissant à M. Arthuis d'avoir bien voulu retirer le sous-amendement n° 25 rectifié.

**M. le président.** Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix le sous-amendement n° 28, repoussé par la commission.

**M. Charles Lederman.** Le groupe communiste vote contre.

*(Le sous-amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Monsieur Dailly, le sous-amendement n° 27 est-il maintenu ?

**M. Etienne Dailly.** J'enregistre d'abord que M. le président de la commission, puis finalement aussi M. le ministre, ont fait observer à M. Arthuis que sa thèse juridique - qu'il me pardonne - était totalement fautive.

Vous avez cherché à nous démontrer, et vous l'avez affirmé à plusieurs reprises, mon cher collègue, que les actes communautaires sont supérieurs à la Constitution, comme tous les traités, avez-vous même ajouté. C'est faux, et M. le rapporteur vous a lui-même rappelé exactement ce que je vous avais dit, à savoir que les actes communautaires sont certes supra-législatifs, mais demeurent infraconstitutionnels. C'est un fait que personne ne peut nier. Je vais vous remettre le document écrit qui vous le démontrera dans le détail.

Donc, M. le rapporteur a fait litière de votre argumentation juridique - ce qui, pour moi, est de première importance. Quant à M. le garde des sceaux, il vient, lui aussi, monsieur Arthuis, de vous donner tort. Comment pourrait-il d'ailleurs faire autrement puisque le Premier ministre - je vous renvoie au *Journal officiel* du 26 février 1990 - répondant à une question de votre ami M. Jacques Barrot, déclarait : « Comme le rappelle l'honorable parlementaire, les traités occupent dans la hiérarchie des normes juridiques françaises un rang inférieur à celui de la Constitution. Cette règle s'applique au droit communautaire... » - oui, monsieur Arthuis, c'est ainsi et nous n'y pouvons rien - « et notamment au droit communautaire dérivé. Dès lors, si une contradiction apparaissait entre l'évolution de ce droit et nos prescriptions constitutionnelles, cette contradiction devrait être invoquée par la France pour refuser la transcription dans son droit interne des nouvelles normes communautaires jusqu'à ce que soit intervenue une révision de la Constitution. » Voilà de quoi M. le Premier ministre convient lui-même, monsieur Arthuis.

Alors, que me dit-on ? On me demande de retirer mon sous-amendement parce que, cette fois-ci, c'est un autre groupe qui ne le votera pas. En fait, on ne me le dit pas mais je l'ai compris et je sais que mon sous-amendement ne sera pas voté puisqu'il existe un accord selon lequel tout amendement qui n'émane pas de la commission ne sera pas adopté.

**M. Guy Allouche.** Ah bon ?

**M. Etienne Dailly.** On nous l'a dit hier, monsieur Allouche, et vous le savez bien. Ce n'est pas la peine d'y revenir. Après tout, c'est un accord tout à fait honorable.

**M. Guy Allouche.** Absolument !

**M. Etienne Dailly.** On a encore le droit de se mettre d'accord entre groupes avant un débat ! Cela ne me choque pas.

Je sais donc très bien que mon sous-amendement ne sera pas voté.

Il n'empêche que le problème devait être soulevé ce soir, parce que nous aurions très bien pu, au moment où nous donnons le droit au justiciable *lambda* de soulever l'irrecevabilité d'une disposition d'une loi française, lui donner aussi celui de soulever l'irrecevabilité d'un règlement communautaire !

Nous pouvons toujours, en effet, soulever l'inconstitutionnalité des directives, soit, devant le Conseil d'Etat, parce que le texte de transcription en droit interne est réglementaire, soit parce que le texte de transcription dans le droit interne est une loi et qu'elle peut être soumise au Conseil constitutionnel après son vote et avant sa promulgation. Mais aucun d'entre nous ne peut saisir ni le Conseil d'Etat ni le Conseil constitutionnel d'un règlement communautaire qui, pourtant, s'impose totalement et directement. Ce n'est ni un texte réglementaire ni une loi.

Par conséquent, si, dans les catacombes des organismes administratifs ou gouvernementaux, qui fonctionnent en dehors de toute espèce de contrôle démocratique et dans le secret le plus absolu, on adopte un règlement contraire à notre Constitution, nous sommes sans moyens.

M. Arthuis nous répond ce que M. le garde des sceaux vient de nous dire : vous n'avez qu'à aller à la Cour du Luxembourg. Mais on nous y jugera en fonction de quoi ? On nous y jugera en fonction du droit des Communautés et non pas en fonction des droits fondamentaux que nous confèrent la Constitution, les préambules de celle de 1958 et de celle de 1946 ainsi que la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Nous y serons jugés en fonction du droit communautaire et c'est bien là tout le problème.

Or un groupe se refuse à le résoudre ce soir, qui en revanche a concédé à un autre que le problème de l'article 11 ne serait pas plus réglé. Alors, je ne vais pas commettre la sottise de maintenir mon sous-amendement pour que l'on puisse interpréter votre vote négatif comme une négation de l'existence du problème. Car il existe bel et bien ! Il est même patent ! Alors, je préfère retirer mon sous-amendement pour laisser ce problème en l'état et vous serez bien forcés de le régler bientôt.

Il n'y a là, de ma part, aucune attitude anti-européenne. J'ai entendu dire - et je crois que ces propos étaient tenus par vous-même, monsieur le garde des sceaux - qu'au moment où l'on fait des efforts sur le plan communautaire, etc., etc. - vous connaissez l'antienne !

Mais je suis tout à fait partisan de ces efforts ! La question n'est pas là ! Et je suis partisan de l'Europe, bien entendu ! Et vous le savez tous.

Cependant, encore une fois, rien ni personne ne saura me convaincre, ni aujourd'hui ni jamais, que je peux laisser à des organes administratifs totalement incontrôlés, exclusivement administratifs et siégeant dans le secret à Bruxelles, le soin de tourner la Constitution française.

Voilà pourquoi je voulais armer le justiciable *lambda* français, le citoyen justiciable français, non pas, je le répète, contre les directives communautaires - car il ne s'est agi ici ni des actes communautaires ni des directives, il ne s'est agi que de règlements communautaires et je voudrais bien qu'à cet égard on ne me fasse pas dire ce que je n'ai pas dit - mais contre ces règlements qui ne sont qu'une partie des actes communautaires.

Résumons-nous. La majorité ne souhaite pas régler ce problème ce soir. Elle a tort mais c'est son droit. Le mien, c'est de me refuser à ce que le problème soit enterré, et la seule façon pour moi de faire en sorte qu'il ne le soit pas, c'est de retirer mon sous-amendement n° 27, ce que je fais avec tristesse. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R.*)

**M. le président.** Le sous-amendement n° 27 est retiré. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 11.

**M. Jean-Marie Girault.** Je demande la parole pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Marie Girault.

**M. Jean-Marie Girault.** Le débat sur les actes communautaires était indispensable et, comme l'a indiqué Etienne Dailly, il faudra bien un jour y revenir.

M. le garde des sceaux explique que l'ordre juridique communautaire est spécifique et qu'il est amené à coexister avec notre propre ordre interne, ce qui peut, en effet, entraîner des contradictions. Je le comprends et je comprends aussi que nous ne réglerons pas le problème aujourd'hui. Je ne doute pas que, lorsque, par nécessité, il sera à nouveau posé, soit le Parlement, soit le Gouvernement prendra les initiatives qui s'imposeront. Par conséquent, je renonce à la partie de mon amendement qui avait trait à ce problème.

**M. Etienne Dailly.** Très bien !

**M. Jean-Marie Girault.** Cependant, je tiens à répondre tranquillement et amicalement à M. Larché, qui fait parfois de très bons tours de prestidigitation, au sujet du comportement « hasardeux et audacieux » que pourrait un jour adopter le Conseil constitutionnel en considérant que la formule « dispositions à caractère législatif » peut recouvrir des actes communautaires. Peut-être mais, malheureusement, cela ne sera de toute façon pas possible pour les actes postérieurs au 1<sup>er</sup> novembre 1974. Selon votre amendement, il y aurait là un butoir. Or l'Europe, c'est l'avenir, et ce que vous avez laissé supposer ne pourra absolument pas se réaliser dans l'avenir.

C'était, à mon avis, un argument de trop dans une discussion un peu tendue. En effet, pour les raisons que j'ai indiquées tout à l'heure, je suis contre la limitation du champ d'application du contrôle de constitutionnalité par voie d'exception et, en définitive, contre l'amendement n° 11. Cependant, puisqu'il va vraisemblablement être adopté, l'expression : « dispositions à caractère législatif », que je défendais dans l'amendement n° 28, sera retenue.

**M. Jean Arthuis.** Je demande la parole pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Arthuis.

**M. Jean Arthuis.** Je voterai, bien sûr, pour cet amendement.

Je me réjouis du débat que nous avons eu sur la nécessité de mieux contrôler les actes communautaires. Par ailleurs, j'indiquerai à M. Dailly que l'argumentation que j'ai développée concernait un sous-amendement à l'amendement de M. Jean-Marie Girault qui faisait bien état d'« actes communautaires ».

S'agissant du règlement, nous, centristes, n'entendons pas désarmer tel justiciable français qui aurait à souffrir des conséquences d'une disposition communautaire. Si un justiciable a effectivement à souffrir d'un règlement communautaire, il pourra saisir une juridiction de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif, qui posera alors une question préjudicielle...

**M. Etienne Dailly.** Non ! Le traité est au-dessus de la loi et en dessous de la Constitution.

**M. Jean Arthuis.** ... devant la Cour de justice européenne.

**M. Etienne Dailly.** Qui jugera selon le droit communautaire et pas selon la Constitution !

**M. Jean Arthuis.** En tout cas, si, ce soir, nous avons voté votre sous-amendement, je me demande ce qu'auraient pensé nos partenaires de notre détermination à construire l'Europe !

Quoi qu'il en soit, nous avons le devoir d'ouvrir et de conduire résolument un débat sur les institutions européennes pour tenter de combler tous les déficits démocratiques.

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 11, repoussé par le Gouvernement.

**M. Charles Lederman.** Le groupe communiste vote contre.

**M. Claude Estier.** Le groupe socialiste également. (*L'amendement est adopté.*)

**M. le président.** Personne ne demande la parole ?... Je mets aux voix l'article 1<sup>er</sup>, ainsi modifié. (*L'article 1<sup>er</sup> est adopté.*)

**M. le président.** En conséquence, l'amendement n° 21 rectifié devient sans objet.

**M. Jacques Larché, rapporteur.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Jacques Larché, rapporteur.** Monsieur le président, nous ne pourrions vraisemblablement pas terminer cette nuit la discussion de ce projet de loi. Des points importants restent à examiner qui retiendront l'attention de notre assemblée. Il conviendrait donc d'envisager le renvoi de cette discussion à une séance ultérieure.

7

## MODIFICATION DE L'ORDRE DU JOUR

**M. le président.** Monsieur Larché, la suite de la discussion est reportée à la prochaine séance.

En effet, M. le président du Sénat vient de recevoir la lettre suivante :

« Monsieur le président,

« En application de l'article 48 de la Constitution et de l'article 29 du règlement du Sénat, le Gouvernement fixe comme suit l'ordre du jour des travaux du Sénat pour la journée du jeudi 14 juin 1990 :

« Le matin :

« - suite du projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, portant révision des articles 61, 62 et 63 de la Constitution et instituant un contrôle de constitutionnalité des lois par voie d'exception.

« L'après-midi et le soir :

« - déclaration du Gouvernement suivie d'un débat sur le rapport relatif à l'évolution de la situation économique et financière.

« Je vous prie de croire, monsieur le président, à l'assurance de ma haute considération. »

« Signé : JEAN POPEREN. »

Acte est donné de cette communication.

L'ordre du jour de la séance d'aujourd'hui, jeudi 14 juin, est modifié en conséquence.

8

## DÉPÔT DE QUESTIONS ORALES AVEC DÉBAT

**M. le président.** J'informe le Sénat que j'ai été saisi des questions orales avec débat suivantes :

I. - M. Christian Poncelet rappelle à M. le ministre délégué auprès du ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget, chargé du budget, les engagements qu'il avait pris lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1990 en ce qui concerne l'extension du crédit d'impôt recherche aux dépenses de mode et de création. Une telle mesure paraît en effet indispensable au développement de l'industrie française du textile et de l'habillement, qui constitue la deuxième branche d'activité en termes d'emploi et de valeur ajoutée.

Certes, un effort budgétaire non négligeable a été récemment accompli afin d'accroître la capacité de résistance de notre industrie textile à la concurrence internationale. Mais la persistance de conditions peu favorables à la survie de nos entreprises implique de renforcer leur potentiel de création ainsi que de développement de nouvelles techniques de production.

C'est pourquoi M. Christian Poncelet souhaite connaître à quelle date le Gouvernement entend désormais étendre le dispositif du crédit d'impôt recherche aux dépenses exposées par l'industrie du textile et de l'habillement. (N° 101.)

II. - M. Jean Cluzel attire l'attention de M. le ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale sur les inquiétudes manifestées par les associations de veuves civiles au sujet du devenir de l'assurance veuvage. L'instauration du revenu minimum d'insertion ne saurait apporter une réponse satisfaisante aux lacunes notoires de cette législation. Il lui demande donc quelles mesures il entend prendre pour améliorer la couverture de ce risque social spécifique qu'est le veuvage. (N° 102.)

Conformément aux articles 79 et 80 du règlement, ces questions orales avec débat ont été communiquées au Gouvernement et la fixation de la date de la discussion aura lieu ultérieurement.

9

### TRANSMISSION D'UN PROJET DE LOI

**M. le président.** J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, relatif au crédit-formation, à la qualité et au contrôle de la formation professionnelle continue et modifiant le livre IX du code du travail.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 379, distribué et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des affaires sociales. (*Assentiment.*)

10

### DÉPÔT D'UNE PROPOSITION DE LOI

**M. le président.** J'ai reçu de MM. Georges Mouly, Jean Puech, Henri Collard, Josselin de Rohan et Pierre Vallon une proposition de loi relative à l'organisation départementale du tourisme.

La proposition de loi sera imprimée sous le numéro 380, distribuée et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyée à la commission des affaires économiques et du Plan, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (*Assentiment.*)

11

### DÉPÔT DE RAPPORTS

**M. le président.** J'ai reçu de M. Bernard Barbier un rapport, fait au nom de la commission des affaires économiques et du Plan, sur le projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, relatif aux appellations d'origine contrôlées des produits agricoles ou alimentaires bruts ou transformés (n° 366, 1989-1990).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 376 et distribué.

J'ai reçu de M. Richard Pouille un rapport, fait au nom de la commission des affaires économiques et du Plan, sur la proposition de résolution de Mme Hélène Luc, MM. Félix Leyzour, Louis Minetti, Paul Souffrin, Ivan Renar, Jean-Luc Bécart, Hector Viron, Mmes Marie-Claude Beaudeau, Danielle Bidard-Reydet, Paulette Fost, Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Jean Garcia, Charles Lederman, Robert Pagès, Robert Vizet et Henri Bangou, tendant à la création d'une commission d'enquête sur la pollution de l'eau et la politique nationale d'aménagement des ressources hydrauliques (n° 226, 1989-1990).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 377 et distribué.

J'ai reçu de M. Jean Faure, rapporteur pour le Sénat, un rapport fait au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à l'organisation du service public de La Poste et des télécommunications.

Le rapport sera imprimé sous le numéro 378 et distribué.

J'ai reçu de M. José Balarello un rapport, fait au nom de la commission des affaires sociales, sur le projet de loi modifiant certaines dispositions du Livre V du code de la santé publique relatives aux produits cosmétiques (n° 268, 1989-1990).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 381 et distribué.

J'ai reçu de Mme Hélène Missoffe un rapport, fait au nom de la commission des affaires sociales, sur le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, favorisant la stabilité de l'emploi par l'adaptation du régime des contrats précaires (n° 344, 1989-1990).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 382 et distribué.

J'ai reçu de M. Paul Girod un rapport, fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, sur le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux (n° 342, 1989-1990).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 383 et distribué.

12

### ORDRE DU JOUR

**M. le président.** Voici donc quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, fixée à aujourd'hui, jeudi 14 juin 1990 :

A dix heures quinze :

1. Suite de la discussion du projet de loi constitutionnelle (n° 267, 1989-1990), adopté par l'Assemblée nationale, portant révision des articles 61, 62 et 63 de la Constitution et instituant un contrôle de constitutionnalité des lois par voie d'exception.

Rapport n° 351 (1989-1990) de M. Jacques Larché, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, aucun amendement à ce projet de loi constitutionnelle n'est plus recevable.

En application de l'article 59 du règlement, il sera procédé de droit à un scrutin public ordinaire lors du vote sur l'ensemble de ce projet de loi constitutionnelle.

A quinze heures et le soir :

2. Déclaration du Gouvernement, suivie d'un débat, sur le rapport relatif à l'évolution de la situation économique et financière.

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'alinéa 3 de l'article 29 bis du règlement, aucune inscription de parole dans ce débat n'est plus recevable.

### Délai limite pour le dépôt des amendements

Conformément à la décision prise le mercredi 6 juin 1990 par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, le délai limite pour le dépôt des amendements à tous les projets et propositions de loi inscrits jusqu'à la fin de la session, à l'exception des textes de commissions mixtes paritaires et de ceux pour lesquels est déterminé un délai limite spécifique, est fixé, dans chaque cas, à dix-sept heures, la veille du jour où commence la discussion.

### Délai limite pour le dépôt des amendements à un projet de loi

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, le délai limite pour le dépôt des amendements au projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, portant création de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger (n° 306, 1989-1990) est fixé à aujourd'hui, jeudi 14 juin 1990, à onze heures.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée le jeudi 14 juin 1990, à une heure cinq.)

*Le Directeur*  
*du service du compte rendu sténographique,*  
JEAN LEGRAND

### COMMUNICATIONS RELATIVES À LA CONSULTATION DES ASSEMBLÉES TERRITORIALES DES TERRITOIRES D'OUTRE-MER

M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre trois communications en date du 13 juin 1990 relatives à la consultation des assemblées territoriales de Nouvelle-Calédonie, de Polynésie française et des îles Wallis-et-Futuna :

- sur le projet de loi relatif à l'exercice sous forme de sociétés des professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé ;

- sur le projet de loi portant adaptation de la législation française aux dispositions de la convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes

- sur le projet de loi autorisant l'approbation de la convention des Nations Unies contre le trafic de stupéfiants et de substances psychotropes.

### QUESTIONS ORALES

*Mesures envisagées pour favoriser la location des logements vides aux personnes à la recherche d'un logement*

**224.** - 13 juin 1990. - **Mme Marie-Claude Beaudou** attire l'attention de **M. le ministre délégué auprès du ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer, chargé du logement**, sur l'existence au plan national de 1 800 000 logements vacants. Elle lui demande de lui faire connaître les mesures incitatives ou contraignantes qu'envisage le Gouvernement afin de favoriser la location de ces logements aux millions de personnes ou familles actuellement à la recherche d'un logement (n° 224).

*Répression du stationnement illicite sur les places réservées aux handicapés*

**225.** - 13 juin 1990. - **M. Hubert Martin** attire l'attention de **M. le ministre de l'intérieur** sur le problème posé par la non-application des articles R. 36 et R. 37-1 du code de la route, qui prévoient des sanctions pour les contrevenants qui occupent abusivement des emplacements réservés aux handicapés dans les parkings publics. Il semblerait, de plus, que dans les parkings privés, la police ne soit pas habilitée à verbaliser, sauf si un arrêté préfectoral particulier le prévoit. Il lui demande donc quelles mesures il compte prendre afin de remédier à cet état de fait (n° 225).

# ANNEXES AU PROCÈS-VERBAL

## de la séance

### du mercredi 13 juin 1990

#### SCRUTIN (N° 163)

*sur la motion n° 3, présentée par Mme. Hélène Luc et les membres du groupe communiste et apparenté, tendant à opposer la question préalable au projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, portant révision des articles 61, 62 et 63 de la Constitution et instituant un contrôle de constitutionnalité des lois par voie d'exception.*

Nombre de votants : ..... 186

Nombre de suffrages exprimés : ..... 186

Pour : ..... 17  
Contre : ..... 169

Le Sénat n'a pas adopté.

#### Ont voté pour

Henri Bangou  
Marie-Claude  
Beauveau  
Jean-Luc Bécart  
Danielle  
Bidard-Reydet  
Paulette Fost

Jacqueline  
Frayssé-Cazalis  
Jean Garcia  
Charles Lederman  
Max Lejeune  
Félix Leyzour  
Hélène Luc

Louis Minetti  
Robert Pagès  
Ivan Renar  
Paul Souffrin  
Hector Viron  
Robert Vizet

#### Ont voté contre

François Abadie  
Philippe Adnot  
Michel Alloncle  
Guy Allouche  
Jean Amelin  
Hubert d'Andigné  
François Autain  
Germain Authié  
Honoré Baillet  
Gilbert Baumet  
Jean-Pierre Bayle  
Henri Belcour  
Gilbert Belin  
Jacques Bellanger  
Jacques Bérard  
Maryse Bergé-Lavigne  
Roland Bernard  
Roger Besse  
Jean Besson  
Jacques Bialski  
Pierre Biarnes  
Marc Bœuf  
Marcel Bony  
Amédée Bouquerel  
Yvon Bourges  
Raymond Bourguine  
Jean-Eric Bousch  
André Boyer  
Jacques Braconnier  
Paulette Brispépierre  
Michel Caldaguès  
Robert Calmejane  
Jean-Pierre Camoin  
Jacques Carat  
Robert Castaing  
Auguste Cazalet  
Jean Chamant  
Michel Chauty  
Jean Chérioux  
William Chervy  
Henri Collette  
Yvon Collin

Claude Cornac  
Marcel Costes  
Raymond Courrière  
Roland Courteau  
Maurice  
Couve de Murville  
Charles de Cuttoli  
Michel Darras  
Marcel Debarge  
Désiré Debavelaere  
Luc Dejoie  
André Delelis  
Gérard Delfau  
François Delga  
Jacques Delong  
Charles Descours  
Rodolphe Désiré  
Michel Doublet  
Michel  
Dreyfus-Schmidt  
Franz Duboscq  
Alain Dufaut  
Pierre Dumas  
Hubert  
Durand-Chastel  
Bernard Dussaut  
Claude Estier  
Marcel Fortier  
Philippe François  
Aubert Garcia  
Gérard Gaud  
Philippe de Gaulle  
Alain Gérard  
François Gerbaud  
François Giacobbi  
Charles Ginéby  
Marie-Fanny Gournay  
Adrien Gouteyron  
Jean Grandon  
Paul Graziani  
Roland Grimaldi  
Georges Gruillot

Yves Guéna  
Robert Guillaume  
Jacques Habert  
Hubert Haenel  
Emmanuel Hamel  
Nicole  
de Hauteclouque  
Bernard Hugo  
Roger Husson  
André Jarrot  
André Jourdain  
Paul Kauss  
Philippe Labeyrie  
Christian  
de La Malène  
Lucien Lanier  
Gérard Larcher  
Tony Larue  
Robert Laucournet  
René-Georges Laurin  
Marc Lauriol  
Jean-François  
Le Grand  
François Lesein  
Maurice Lombard  
Louis Longuequeue  
Paul Loridant  
François Louisy  
Philippe Madrelle  
Michel Manet  
Jean-Pierre Masseret  
Paul Masson  
Michel  
Maurice-Bokanowski  
Jean-Luc Mélenchon  
Jacques de Menou  
Hélène Missoffe  
Geoffroy  
de Montalembert  
Paul Moreau  
Michel Moreigne  
Arthur Moulin

Jean Natali  
Lucien Neuwirth  
Charles Ornano  
Paul d'Ornano  
Georges Othily  
Jacques Oudin  
Sosefo Makapé Papilio  
Charles Pasqua  
Albert Pen  
Guy Penne  
Daniel Percheron  
Louis Perrein  
Hubert Peyou  
Jean Peyrafitte  
Louis Philibert  
Alain Pluchet  
Christian Poncelet  
Robert Pontillon

Claude Pradille  
Claude Prouvoyeur  
Roger Quilliot  
Albert Ramassamy  
René Regnault  
Roger Rigaudière  
Jean-Jacques Robert  
Jacques Rocca Serra  
Nelly Rodi  
Jean Roger  
Josselin de Rohan  
Roger Romani  
Gérard Roujas  
André Rouvière  
Michel Rufin  
Claude Saunier  
Maurice Schumann  
Franck Sérusclat

René-Pierre Signé  
Jean Simonin  
Jacques Sourdille  
Louis Souvet  
Fernand Tardy  
Martial Taugourdeau  
René Tréguët  
Dick Ukeiwé  
Jacques Valade  
André Vallet  
André Vezinhet  
Marcel Vidal  
Robert Vigouroux  
Serge Vinçon  
André-Georges  
Voisin

#### N'ont pas pris part au vote

Michel d'Aillières  
Paul Alduy  
Maurice Arreckx  
Jean Arthuis  
Alphonse Arzel  
José Ballarelo  
René Ballayer  
Bernard Barbier  
Bernard Barraux  
Jean-Paul Bataille  
Claude Belot  
Georges Berchet  
Daniel Bernardet  
André Bettencourt  
Jacques Bimbenet  
François Blaizot  
Jean-Pierre Blanc  
Maurice Blin  
André Bohl  
Roger Boileau  
Christian Bonnet  
Joël Bourdin  
Philippe  
de Bourgoing  
Raymond Bouvier  
Jean Boyer  
Louis Boyer  
Louis Brives  
Guy Cabanel  
Jean-Pierre Cantegrit  
Paul Caron  
Ernest Cartigny  
Louis de Catuelan  
Joseph Caupert  
Jean-Paul Chambriard  
Jacques Chaumont  
Roger Chinaud  
Auguste Chupin  
Jean Clouet  
Jean Cluzel  
Henri Collard  
Francisque Collomb  
Charles-Henri  
de Cossé-Brissac  
Pierre Croze  
Michel Crucis

Etienne Dailly  
André Daugnac  
Marcel Daunay  
Jean Delaneau  
André Diligent  
Jean Dumont  
Ambroise Dupont  
André Egu  
Jean-Paul Emin  
Jean Faure  
André Fosset  
Jean-Pierre Fourcade  
Jean François-Poncet  
Jean-Claude Gaudin  
Jacques Genton  
Jean-Marie Girault  
Paul Girod  
Henri Goetschy  
Jacques Golliet  
Yves  
Goussebaire-Dupin  
Bernard Guyomard  
Marcel Henry  
Rémi Herment  
Daniel Hoeffel  
Jean Huchon  
Claude Huriet  
Pierre Jeambrun  
Charles Jolibois  
Louis Jung  
Pierre Lacour  
Pierre Laffitte  
Jacques Larché  
Bernard Laurent  
Henri Le Breton  
Jean Lecanuet  
Bernard Legrand  
Edouard Le Jeune  
Charles-Edmond  
Lenglet  
Marcel Lesbros  
Roger Lise  
Pierre Louvot  
Roland du Luart  
Marcel Lucotte  
Jacques Machet

Jean Madelain  
Kléber Malécot  
Hubert Martin  
François Mathieu  
Serge Mathieu  
Louis Mercier  
Daniel Millaud  
Michel Miroudot  
Louis Moïnard  
René Monory  
Claude Mont  
Jacques Mossion  
Georges Mouly  
Jacques Moutet  
Henri Olivier  
Bernard Pellarin  
Jean Pépin  
Jean-François  
Pintat  
Michel Poniatowski  
Roger Poudonson  
Richard Pouille  
Jean Pourchet  
André Pourny  
Jean Puech  
Henri de Raincourt  
Henri Revol  
Guy Robert  
Olivier Roux  
Marcel Rudloff  
Pierre Schièff  
Bernard Seillier  
Paul Séramy  
Raymond Soucaret  
Michel Souplet  
Jacques Thyraud  
Jean-Pierre Tizon  
Henri Torre  
René Traveret  
Georges Treille  
François Trucy  
Pierre Vallon  
Albert Vecten  
Xavier de Villepin  
Louis Virapoullé  
Albert Voilquin

**N'ont pas pris part au vote**

M. Alain Poher, président du Sénat, et M. Pierre-Christian Taittinger, qui présidait la séance.

Les nombres annoncés en séance ont été reconnus, après vérification, conformes à la liste de scrutin ci-dessus.

**SCRUTIN (N° 164)**

sur l'amendement n° 23 rectifié, présenté par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste et apparenté, tendant à insérer un article additionnel avant l'article 1<sup>er</sup> A du projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, portant révision des articles 61, 62 et 63 de la Constitution et instituant un contrôle de constitutionnalité des lois par voie d'exception.

Nombre de votants : ..... 318

Nombre de suffrages exprimés : ..... 318

Pour : ..... 16

Contre : ..... 302

Le Sénat n'a pas adopté.

**Ont voté pour**

Henri Bangou  
Marie-Claude  
Beaudeau  
Jean-Luc Bécart  
Danielle  
Bidard-Reydet

Paulette Fost  
Jacqueline  
Frayse-Cazalis  
Jean Garcia  
Charles Lederman  
Félix Leyzour

Hélène Luc  
Louis Minetti  
Robert Pagès  
Ivan Renar  
Paul Souffrin  
Hector Viron  
Robert Vizet

**Ont voté contre**

François Abadie  
Philippe Adnot  
Michel d'Aillières  
Paul Alduy  
Michel Alloncle  
Guy Allouche  
Jean Amelin  
Hubert d'Andigné  
Maurice Arreckx  
Jean Arthuis  
Alphonse Arzel  
François Autain  
Germain Authié  
Honoré Baillet  
José Ballarello  
René Ballayer  
Bernard Barbier  
Bernard Barraux  
Jean-Paul Bataille  
Gilbert Baumet  
Jean-Pierre Bayle  
Henri Belcour  
Gilbert Belin  
Jacques Bellanger  
Claude Belot  
Jacques Bérard  
Georges Berchet  
Maryse Bergé-Lavigne  
Roland Bernard  
Daniel Bernardet  
Roger Besse  
Jean Besson  
André Bettencourt  
Jacques Bialski  
Pierre Biarnes  
Jacques Bimbenet  
François Blaizot  
Jean-Pierre Blanc  
Maurice Blin  
Marc Bœuf

André Bohl  
Roger Boileau  
Christian Bonnet  
Marcel Bony  
Amédée Bouquerel  
Joël Bourdin  
Yvon Bourges  
Raymond Bourgine  
Philippe  
de Bourgoing  
Jean-Eric Bousch  
Raymond Bouvier  
André Boyer  
Jean Boyer  
Louis Boyer  
Jacques Braconnier  
Paulette Brispierre  
Louis Brives  
Guy Cabanel  
Michel Caldaguès  
Robert Calmejane  
Jean-Pierre Camoin  
Jean-Pierre Cantegrit  
Jacques Carat  
Paul Caron  
Ernest Cartigny  
Robert Castaing  
Louis de Catuelan  
Joseph Caupert  
Auguste Cazalet  
Jean Chamant  
Jean-Paul Chambriard  
Michel Chauty  
Jean Chérioux  
William Chervy  
Roger Chinaud  
Auguste Chupin  
Jean Clouet  
Jean Cluzel  
Henri Collard

Henri Collette  
Yvon Collin  
Francisque Collomb  
Claude Cornac  
Charles-Henri  
de Cossé-Brissac  
Marcel Costes  
Raymond Courrière  
Roland Courteau  
Maurice  
Couve de Murville  
Pierre Croze  
Michel Crucis  
Charles de Cuttoli  
Etienne Dailly  
Michel Darras  
André Daugnac  
Marcel Daunay  
Marcel Debarge  
Désiré Debavelaere  
Luc Dejoie  
Jean Delaneau  
André Delelis  
Gérard Delfau  
François Delga  
Jacques Delong  
Charles Descours  
Rodolphe Désiré  
André Diligent  
Michel Doublet  
Michel  
Dreyfus-Schmidt  
Franz Dubosq  
Alain Dufaut  
Pierre Dumas  
Jean Dumont  
Ambroise Dupont  
Hubert  
Durand-Chastel  
Bernard Dussaut  
André Egu

Jean-Paul Emin  
Claude Estier  
Jean Faure  
Marcel Fortier  
André Fosset  
Jean-Pierre Fourcade  
Philippe François  
Jean François-Poncet  
Aubert Garcia  
Gérard Gaud  
Jean-Claude Gaudin  
Philippe de Gaulle  
Jacques Genton  
Alain Gérard  
François Gerbaud  
François Giacobbi  
Charles Ginésy  
Jean-Marie Girault  
Paul Girod  
Henri Goetschy  
Jacques Golliet  
Marie-Fanny Gournay  
Yves  
Goussebaire-Dupin  
Adrien Gouteyron  
Jean Grandon  
Paul Graziani  
Roland Grimaldi  
Georges Gruillot  
Yves Guéna  
Robert Guillaume  
Bernard Guyomard  
Jacques Habert  
Hubert Haenel  
Emmanuel Hamel  
Nicole  
de Hauteclouque  
Marcel Henry  
Rémi Herment  
Daniel Hoeffel  
Jean Huchon  
Bernard Hugo  
Claude Huriet  
Roger Husson  
André Jarrot  
Pierre Jeambrun  
Charles Jolibois  
André Jourdain  
Louis Jung  
Paul Kauss  
Philippe Labeyrie  
Pierre Lacour  
Pierre Laffitte  
Christian  
de La Malène  
Lucien Lanier  
Jacques Larché  
Gérard Larcher  
Tony Larue  
Robert Laucourmet  
Bernard Laurent  
René-Georges Laurin  
Marc Lauriol  
Henri Le Breton  
Jean Lecanuet  
Bernard Legrand

Jean-François  
Le Grand  
Edouard Le Jeune  
Max Lejeune  
Charles-Edmond  
Lenglet  
Marcel Lesbros  
François Lesein  
Roger Lise  
Maurice Lombard  
Louis Longueue  
Paul Loridant  
François Louisy  
Pierre Louvot  
Roland du Luart  
Marcel Lucotte  
Jacques Machet  
Jean Madelain  
Philippe Madrelle  
Kléber Malécot  
Michel Manet  
Hubert Martin  
Jean-Pierre Masseret  
Paul Masson  
François Mathieu  
Serge Mathieu  
Michel  
Maurice-Bokanowski  
Jean-Luc Mélenchon  
Jacques de Menou  
Louis Mercier  
Daniel Millaud  
Michel Miroudot  
Hélène Missoffe  
Louis Moinard  
René Monory  
Claude Mont  
Geoffroy  
de Montalembert  
Paul Moreau  
Michel Moreigne  
Jacques Mossion  
Arthur Moulin  
Georges Mouly  
Jacques Moutet  
Jean Natali  
Lucien Neuwirth  
Henri Olivier  
Charles Ornano  
Paul d'Ornano  
Georges Othily  
Jacques Oudin  
Sosefo Makapé Papilio  
Charles Pasqua  
Bernard Pellarin  
Albert Pen  
Guy Penne  
Jean Pépin  
Daniel Percheron  
Louis Perrein  
Hubert Peyou  
Jean Peyrafitte  
Louis Philibert  
Jean-François  
Pintat  
Alain Pluchet

Christian Poncelet  
Michel Poniatowski  
Robert Pontillon  
Roger Poudonson  
Richard Pouille  
Jean Pourchet  
André Pourny  
Claude Pradille  
Claude Prouvoyeur  
Jean Puech  
Roger Quilliot  
Henri de Raincourt  
Albert Ramassamy  
René Regnault  
Henri Revol  
Roger Rigaudière  
Guy Robert  
Jean-Jacques Robert  
Jacques Rocca Serra  
Nelly Rodi  
Jean Roger  
Josselin de Rohan  
Roger Romani  
Gérard Roujas  
André Rouvière  
Olivier Roux  
Marcel Rudloff  
Michel Rufin  
Claude Saunier  
Pierre Schiélé  
Maurice Schumann  
Bernard Seillier  
Paul Séramy  
Franck Sérusclat  
René-Pierre Signé  
Jean Simonin  
Raymond Soucaret  
Michel Souplet  
Jacques Sourdille  
Louis Souvet  
Fernand Tardy  
Martial Taugourdeau  
Jacques Thyraud  
Jean-Pierre Tizon  
Henri Torre  
René Travert  
René Trégouët  
Georges Treille  
François Trucy  
Dick Ukeiwé  
Jacques Valade  
André Vallet  
Pierre Vallon  
Albert Vecten  
André Vezinhet  
Marcel Vidal  
Robert Vigouroux  
Xavier de Villepin  
Serge Vinçon  
Louis Virapoullé  
Albert Voilquin  
André-Georges  
Voisin

**N'a pas pris part au vote**

M. Jacques Chaumont

**N'ont pas pris part au vote**

M. Alain Poher, président du Sénat, et M. Pierre-Christian Taittinger, qui présidait la séance.

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

Nombre de votants : ..... 319

Nombre de suffrages exprimés : ..... 319

Majorité absolue des suffrages exprimés : 160

Pour l'adoption : ..... 16

Contre : ..... 303

Mais, après vérification, ces nombres ont été rectifiés conformément à la liste ci-dessus.

**SCRUTIN (N° 165)**

sur l'amendement n° 24, présenté par M. Charles Lederman et les membres du groupe communiste et apparenté, tendant à insérer un article additionnel avant l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, portant révision des articles 61, 62 et 63 de la Constitution et instituant un contrôle de constitutionnalité des lois par voie d'exception.

Nombre de votants : ..... 318

Nombre de suffrages exprimés : ..... 318

Pour : ..... 16

Contre : ..... 302

Le Sénat n'a pas adopté.

**Ont voté pour**

Henri Bangou  
Marie-Claude  
Beaudeau  
Jean-Luc Bécart  
Danielle  
Bidard-Reydet  
Paulette Fost

Jacqueline  
Frayse-Cazalis  
Jean Garcia  
Charles Lederman  
Félix Leyzour  
Hélène Luc  
Louis Minetti

Robert Pagès  
Ivan Renar  
Paul Souffrin  
Hector Viron  
Robert Vizet

**Ont voté contre**

François Abadie  
Philippe Adnot  
Michel d'Aillières  
Paul Alduy  
Michel Alloncle  
Guy Allouche  
Jean Amelin  
Hubert d'Andigné  
Maurice Arreckx  
Jean Arthuis  
Alphonse Arzel  
François Autain  
Germain Authié  
Honoré Bailet  
José Ballarello  
René Ballayer  
Bernard Barbier  
Bernard Barraux  
Jean-Paul Bataille  
Gilbert Baumet  
Jean-Pierre Bayle  
Henri Belcour  
Gilbert Belin  
Jacques Bellanger  
Claude Belot  
Jacques Bérard  
Georges Berchet  
Maryse Bergé-Lavigne  
Roland Bernard  
Daniel Bernardet  
Roger Besse  
Jean Besson  
André Bettencourt  
Jacques Bialski  
Pierre Biarnes  
Jacques Bimbenet  
François Blaizot  
Jean-Pierre Blanc  
Maurice Blin  
Marc Bœuf  
André Bohl  
Roger Boileau  
Christian Bonnet  
Marcel Bony  
Amédée Bouquerel  
Joël Bourdin  
Yvon Bourges  
Raymond Bourvine

Philippe  
de Bourgoing  
Jean-Eric Bousch  
Raymond Bouvier  
André Boyer  
Jean Boyer  
Louis Boyer  
Jacques Braconnier  
Paulette Briseperrière  
Louis Brives  
Guy Cabanel  
Michel Caldaguès  
Robert Calmejane  
Jean-Pierre Camoin  
Jean-Pierre Cantegrit  
Jacques Carat  
Paul Caron  
Ernest Cartigny  
Robert Castaing  
Louis de Cateulain  
Joseph Caupert  
Auguste Cazalet  
Jean Chamant  
Jean-Paul Chambriard  
Michel Chauty  
Jean Chérioux  
William Chervy  
Roger Chinaud  
Auguste Chupin  
Jean Clouet  
Jean Cluzel  
Henri Collard  
Henri Collette  
Yvon Collin  
Francisque Collomb  
Claude Cornac  
Charles-Henri  
de Cossé-Brissac  
Marcel Costes  
Raymond Courrière  
Roland Courteau  
Maurice  
Couve de Murville  
Pierre Croze  
Michel Crucis  
Charles de Cuttoli  
Etienne Dailly  
Michel Darras

André Daugnac  
Marcel Daunay  
Marcel Debarge  
Désiré Debavelaere  
Luc Dejoie  
Jean Delaneau  
André Delelis  
Gérard Delfau  
François Delga  
Jacques Delong  
Charles Descours  
Rodolphe Désiré  
André Diligent  
Michel Doublet  
Michel  
Dreyfus-Schmidt  
Franz Dubosq  
Alain Dufaut  
Pierre Dumas  
Jean Dumont  
Ambroise Dupont  
Hubert  
Durand-Chastel  
Bernard Dussaut  
André Egu  
Jean-Paul Emin  
Claude Estier  
Jean Faure  
Marcel Fortier  
André Fosset  
Jean-Pierre Fourcade  
Philippe François  
Jean François-Poncet  
Aubert Garcia  
Gérard Gaud  
Jean-Claude Gaudin  
Philippe de Gaulle  
Jacques Genton  
Alain Gérard  
François Gerbaud  
François Giacobbi  
Charles Ginésy  
Jean-Marie Girault  
Paul Girod  
Henri Goetschy  
Jacques Golliet  
Marie-Fanny Gournay

Yves  
Goussebaire-Dupin  
Adrien Gouteyron  
Jean Grandon  
Paul Graziani  
Roland Grimaldi  
Georges Gruillot  
Yves Guéna  
Robert Guillaume  
Bernard Guyomard  
Jacques Habert  
Hubert Haenel  
Emmanuel Hamel  
Nicole  
de Hauteclouque  
Marcel Henry  
Rémi Herment  
Daniel Hoeffel  
Jean Huchon  
Bernard Hugo  
Claude Huriet  
Roger Husson  
André Jarrot  
Pierre Jeambrun  
Charles Jolibois  
André Jourdain  
Louis Jung  
Paul Kauss  
Philippe Labeyrie  
Pierre Lacour  
Pierre Laffitte  
Christian  
de La Malène  
Lucien Lanier  
Jacques Larché  
Gérard Larcher  
Tony Larue  
Robert Laucournet  
Bernard Laurent  
René-Georges Laurin  
Marc Lauriol  
Henri Le Breton  
Jean Lecanuet  
Bernard Legrand  
Jean-François  
Le Grand  
Edouard Le Jeune  
Max Lejeune  
Charles-Edmond  
Lenglet  
Marcel Lesbros  
François Lesein  
Roger Lise  
Maurice Lombard  
Louis Longueque  
Paul Loridant  
François Louisy  
Pierre Louvot

Roland du Luart  
Marcel Lucotte  
Jacques Machet  
Jean Madelain  
Philippe Madrelle  
Kléber Malécot  
Michel Mané  
Hubert Martin  
Jean-Pierre Masseret  
Paul Masson  
François Mathieu  
Serge Mathieu  
Michel  
Maurice-Bokanowski  
Jean-Luc Mélenchon  
Jacques de Menou  
Louis Mercier  
Daniel Millaud  
Michel Miroudot  
Hélène Missoffe  
Louis Moineard  
René Monory  
Claude Mont  
Geoffroy  
de Montalembert  
Paul Moreau  
Michel Moreigne  
Jacques Mossion  
Arthur Moulin  
Georges Mouly  
Jacques Moutet  
Jean Natali  
Lucien Neuwirth  
Henri Olivier  
Charles Ornano  
Paul d'Ornano  
Georges Othly  
Jacques Oudin  
Sosefo Makapé Papilio  
Charles Pasqua  
Bernard Pellarin  
Albert Pen  
Guy Penne  
Jean Pépin  
Daniel Percheron  
Louis Perrein  
Hubert Peyou  
Jean Peyrafitte  
Louis Philibert  
Jean-François  
Pintat  
Alain Pluchet  
Christian Poncelet  
Michel Poniatowski  
Robert Pontillon  
Roger Poudonson  
Richard Pouille  
Jean Pourchet

André Pourny  
Claude Pradille  
Claude Prouvoveur  
Jean Puech  
Roger Quilliot  
Henri de Raincourt  
Albert Ramassamy  
René Regnault  
Henri Revol  
Roger Rigaudière  
Guy Robert  
Jean-Jacques Robert  
Jacques Roccaeserra  
Nelly Rodi  
Jean Roger  
Josselin de Rohan  
Roger Romani  
Gérard Roujas  
André Rouvière  
Olivier Roux  
Marcel Rudloff  
Michel Rufin  
Claude Saunier  
Pierre Schiélé  
Maurice Schumann  
Bernard Seillier  
Paul Séramy  
Franck Sérusclat  
René-Pierre Signé  
Jean Simonin  
Raymond Soucaret  
Michel Souplet  
Jacques Sourdille  
Louis Souvet  
Fernand Tardy  
Martial Taugourdeau  
Jacques Thyraud  
Jean-Pierre Tizon  
Henri Torre  
René Travert  
René Trégouët  
Georges Treille  
François Trucy  
Dick Ukeiwé  
Jacques Valade  
André Vallet  
Pierre Vallon  
Albert Vecten  
André Vezinhet  
Marcel Vidal  
Robert Vigouroux  
Xavier de Villepin  
Serge Vinçon  
Louis Virapoullé  
Albert Voilquin  
André-Georges  
Voisin

**N'a pas pris part au vote**

M. Jacques Chaumont

**N'ont pas pris part au vote**

M. Alain Poher, président du Sénat, et M. Pierre-Christian Taittinger, qui présidait la séance.

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

Nombre de votants : ..... 319

Nombre de suffrages exprimés : ..... 319

Majorité absolue des suffrages exprimés : 160

Pour l'adoption : ..... 16

Contre : ..... 303

Mais, après vérification, ces nombres ont été rectifiés conformément à la liste ci-dessus.

Prix du numéro : 3 F