

N° 262

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1975-1976

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 avril 1976.

PROPOSITION

DE

LOI CONSTITUTIONNELLE

tendant à modifier les articles 17 et 65 de la Constitution,

PRÉSENTÉE

Par MM. Henri CAILLAVET et Jacques PELLETIER,

Sénateurs.

(Renvoyée à la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une Commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

Mesdames, Messieurs,

Le droit de grâce est un des legs offerts à nos Présidents par la continuité profonde que révèlent souvent nos institutions, sous des apparences pourtant fort changeantes. Au plan de la raison, n'est-ce pas un paradoxe que ce droit redoutable permettant au chef de l'Etat de soustraire un condamné à l'application d'une peine qu'il aurait dû subir ? Est-il concevable de donner à un seul homme, en raison de sa fonction, un pouvoir quasi surnaturel qui lui permet, éventuellement, de déjuger plusieurs autres personnes dont la mission ou l'élection est précisément de juger ?

De fait, la grâce appartient à une conception théocratique de l'Etat qui permettait jadis aux rois, investis par Dieu et sources de toute justice, de « reprendre » le pouvoir qu'ils avaient conféré à leurs tribunaux.

L'Assemblée constituante, en 1791, ne s'y était pas trompée puisqu'elle avait supprimé le droit de grâce en même temps qu'elle instaurait le jury et une justice nouvelle fondée sur la raison. C'est Bonaparte, désireux de donner une assise de type monarchique à son pouvoir, qui l'a fait rétablir par le Sénatus-consulte du 16 thermidor, an X. Dès lors, toutes les Constitutions de la France donneront expressément ce pouvoir au Chef de l'Etat.

Tout au plus, la Constitution de 1848 y ajoutera-t-elle la condition d'une consultation préalable du Conseil d'Etat.

Les constituants de 1946 furent les premiers à remettre en cause le caractère régalien du droit de grâce et s'efforcèrent de le « démocratiser ». Ainsi le premier projet de Constitution, qui ne fut pas adopté par le peuple français, transférait ce droit au futur Conseil supérieur de la Magistrature, qui devait être entièrement élu, soit par l'Assemblée Nationale, soit par les magistrats eux-mêmes. Cette solution nous paraît avoir, pour notre part, le mérite de la logique et nous paraît correspondre aux exigences que doit avoir un grand peuple démocratique comme le nôtre.

La Constitution de 1946 finalement adoptée, s'en tient à une solution plus modérée, puisqu'elle redonna ce pouvoir au Président. Cependant, celui-ci ne pouvait l'exercer « qu'en Conseil de la Magistrature ».

La Constitution de 1958 en revanche, on le sait, outre qu'elle refuse le principe d'un Conseil supérieur de la Magistrature démocratiquement élu, se révèle encore plus conservatrice : le Président exerce seul son pouvoir. Tout au plus est-il tenu de prendre au préalable l'avis de « son » Conseil de la Magistrature.

Cette situation n'est pas sans inconvénient, tant au plan des principes, on le sent bien, que du point de vue pratique, à l'heure où la montée de la violence tend à éclipser même les phénomènes sociaux les plus préoccupants. Dans ce contexte nouveau, le droit de grâce est bien trop lourd pour un homme. Chacun un jour s'est imaginé en proie à cet affreux dilemme : entendre l'opinion et préserver l'Etat qui réclament, à juste titre, toujours plus de sécurité, ou écouter sa pitié, son cœur d'homme. Nous avons le souvenir de l'angoissante attente de 1972 où Georges Pompidou, isolé au sommet de l'Etat, se sachant sans doute déjà condamné, se résigna à refuser la grâce de Buffet et Bontemps. Inversement, Vincent Auriol nous montre, tout au long de son journal récemment publié, l'intérêt qu'il y aurait pour le Président, sans qu'il y perde son autorité, à être conseillé en permanence et secouru par des magistrats élus dans cette tâche difficile.

Notre préférence irait à une solution inspirée du premier système de 1946, où le Président ne serait plus que le membre, certes prépondérant, d'une commission d'une haute valeur intellectuelle et morale. Cette commission pourrait comprendre à la fois le Garde des Sceaux, les présidents des Commissions des Lois des deux Assemblées, des magistrats élus par leurs pairs et, pour chaque affaire, le président du jury.

Toutefois, ne voulant pas, dans un domaine aussi grave, provoquer un changement trop brutal, nous vous proposons simplement de modifier la Constitution afin que le Président de la République soit mieux aidé mais surtout plus libre moralement d'exercer cette prérogative essentielle. Dans ce but, le texte qui vous est soumis et que nous vous demandons d'adopter, sans modifier pour l'instant, afin d'éviter la lourdeur de la revision constitutionnelle, la composition du Conseil supérieur de la Magistrature, ne fait que reprendre le texte de l'article 35 de la Constitution de 1946.

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

Article premier.

L'article 17 de la Constitution est rédigé comme suit :

Le Président de la République exerce le droit de grâce en Conseil supérieur de la Magistrature.

Art. 2.

A l'article 65 de la Constitution supprimer la dernière phrase du troisième alinéa.