

N° 466

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

Annexe au procès-verbal de la séance du 30 juin 1984.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1) sur la motion présentée par MM. Charles PASQUA, Adolphe CHAUVIN, Philippe de BOURGOING, Jean-Pierre CANTEGRIT et quarante-cinq de leurs collègues, tendant à proposer au Président de la République de soumettre au référendum le projet de loi considéré comme adopté par l'Assemblée nationale aux termes de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, après déclaration d'urgence, relatif aux rapports entre l'Etat, les communes, les départements, les régions et les établissements d'enseignement privés.

Par M. Jacques LARCHÉ,

Senateur

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

Voir le numéro :

Senat : 461 (1983-1984).

Référendum. - Collectivités locales. - Constitution. - Enseignement privé.

MESDAMES, MESSIEURS,

L'institution du référendum législatif est l'un des apports essentiels de la Constitution du 4 octobre 1958.

Son article 3 en a fait un mode d'exercice de la souveraineté par le peuple, équivalent, au niveau des principes, au mode d'exercice traditionnel que constitue l'intervention des représentants : « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants, et par la voie du référendum ».

La procédure de recours au référendum est organisée par l'article 11.

Celui-ci définit une procédure et un certain nombre de domaines dans lesquels il peut y être recouru.

Il doit s'agir tout d'abord d'un *projet* de loi. C'est au Président de la République qu'il revient de consulter le peuple mais il ne peut le faire que *sur proposition* soit du Gouvernement, soit des deux Assemblées. Cette proposition doit alors être conjointe. Le référendum ne peut être organisé que pendant la durée des sessions. Enfin, le projet de loi ne peut porter que sur trois domaines bien définis :

- l'organisation des pouvoirs publics ;
- l'approbation d'un accord de communauté ;
- la ratification d'un traité « qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions ».

Cet article a été, comme chacun sait, utilisé à cinq reprises : le 8 janvier 1961 sur « l'autodétermination des populations algériennes et l'organisation des pouvoirs publics en Algérie avant l'autodétermination », le 8 avril 1962 sur les « accords à établir et les mesures à prendre au sujet de l'Algérie sur la base des déclarations gouvernementales du 19 mars 1962 » (accords d'Evian), le 28 octobre 1962 sur « l'élection du Président de la République au suffrage universel », le 27 avril 1969 sur le « projet de loi relatif à la création de régions et à la rénovation du Sénat », le 23 avril 1972 sur le projet de loi « autorisant la ratification du Traité relatif à l'adhésion à la Communauté économique européenne et à la Communauté européenne de

l'énergie atomique du Royaume de Danemark, de l'Irlande, du Royaume de Norvège et du Royaume uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, signé à Bruxelles le 22 janvier 1972 ».

Dans ces cinq circonstances, le recours au référendum a été proposé par le Gouvernement. A aucun moment, depuis 1958, une assemblée n'a été saisie d'une motion « tendant à proposer au Président de la République de soumettre un projet de loi au référendum ».

Cette procédure est pourtant explicitement prévue et par le Règlement du Sénat (art. 67, 68, 69) et par le Règlement de l'Assemblée nationale (art. 122, 123 et 124).

La motion n° 461 déposée le 29 juin sur le Bureau du Sénat par 49 sénateurs constitue donc une novation. Ils la justifient par la volonté des Français « de voir s'engager le véritable débat sur la liberté de l'enseignement ». Ce débat, en effet, n'a pu avoir lieu du fait de l'emploi par le Gouvernement, à l'Assemblée nationale, de la procédure de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution.

Les Français ont, d'autre part, « par leur présence massive dans les rues des grandes villes de France puis à Paris, le 24 juin » montré qu'ils attachaient à la question de l'organisation de leur système éducatif une importance tout à fait essentielle et, à vrai dire, sans précédent.

Face à une telle motion, la tâche de votre commission des Lois est d'en vérifier la conformité avec les dispositions de notre règlement ainsi qu'avec celles de l'article 11 de la Constitution.

L'article 67 de notre assemblée prévoit que « toute motion tendant à soumettre au référendum un projet de loi sur les matières définies à l'article 11 de la Constitution doit être signée par au moins trente sénateurs dont la présence est constatée par appel nominal. Elle ne peut être assortie d'aucune condition, ni comporter d'amendement au projet de loi ».

Les quatre conditions de forme prévues par ce texte ont été remplies au cours de la séance du vendredi 29 juin, dans l'après-midi : elle a été signée par 49 sénateurs. Leur présence a été constatée par appel nominal. Elle n'est assortie d'aucune condition. Elle ne comporte aucun amendement au texte du projet de loi, tel qu'il a été transmis au Sénat.

L'examen de la recevabilité au regard des dispositions de l'article 11 comporte deux aspects : il convient de l'examiner tant du point de vue de la forme que du fond.

En ce qui concerne la forme, il s'agit bien d'un projet de loi. Le texte a connu des modifications à l'Assemblée nationale, mais à la seule initiative du Gouvernement qui a engagé sa responsabilité « sur le projet de loi... modifié par les amendements

déposés par le Gouvernement ou acceptés par lui.». De toute façon, le Sénat ne peut adopter une motion qu'à propos d'un texte qui lui est soumis. Soutenir qu'il devrait déposer une motion sur un projet de loi dans sa forme initiale aboutirait à le priver d'une partie de ses pouvoirs constitutionnels. Cette remarque vaut d'ailleurs pour le cas où l'Assemblée viendrait à être saisie en deuxième position d'un projet de loi. L'article 68-1 du Règlement du Sénat apporte, s'il en était besoin, confirmation de ce point de vue, puisqu'il prévoit que le dépôt de la motion peut intervenir dans le cours même de la discussion d'un projet de loi.

La question de fond appelle de plus amples développements. Il s'agit de savoir si les rapports entre l'Etat, les communes, les départements, les régions et les établissements d'enseignement privés relèvent oui ou non de « l'organisation des pouvoirs publics ».

De par son titre même, le projet de loi relatif « aux rapports entre l'Etat, les communes, les départements, les régions... » concerne d'abord la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales, c'est-à-dire un problème relevant éminemment de « l'organisation des pouvoirs publics ».

Comme le note en effet l'ouvrage « La constitution de la République française », publié par MM. François Luchaire et Gérard Conac : « le rattachement de tel ou tel service à telle ou telle instance de la nation ou son transfert d'une autorité nationale à une autorité locale par décentralisation ou d'une autorité locale à une autorité nationale affecte certainement l'organisation des pouvoirs publics » (tome I, page 268).

Divers articles du projet de loi affectent en outre la libre administration des collectivités locales en édictant à l'égard de celles-ci des obligations de faire (par exemple de financer sous certaines conditions les établissements d'enseignement privés) ou de ne pas faire (fixation d'un maximum de participation au financement des écoles maternelles ou des activités éducatives, sportives et culturelles); d'autres dispositions règlent les rapports entre la collectivité territoriale d'implantation d'un établissement et les collectivités où sont domiciliés les élèves, ou permettent à l'Etat de se substituer aux collectivités locales (art. 10, 11 et 23), ou créent des instances dont les décisions s'imposent aux communes (établissement d'intérêt public, mission d'harmonisation).

Enfin, le projet comporte des dispositions relatives à l'organisation des pouvoirs publics constitutionnels eux-mêmes; ainsi son article 4 modifie implicitement la loi organique relative aux lois de finances quant au contenu de ces dernières en indiquant que celles-ci doivent déterminer – mais seulement dans certaines limites – les dotations d'emplois affectées à l'enseignement privé.

Toutes ces raisons permettent d'affirmer que le projet de loi se trouve bien dans le champ d'application de l'article 11 de la Constitution.

Ainsi, Mesdames, Messieurs, tous les éléments tenant à la régularité juridique de la procédure suivie sont réunis pour que le Président de la République puisse consulter le pays sur cette question capitale.

Il ne convient pas que votre Commission se prononce sur le fond du débat, non plus que le Sénat. L'un et l'autre pourront le faire ainsi que tous les sénateurs à l'occasion de la campagne du référendum si celui-ci est organisé.

Cette décision appartient au Président de la République et à lui seul. Auparavant, il conviendra cependant que le Sénat et l'Assemblée nationale se soient prononcés.

L'article 67 de notre Règlement prévoit en effet que la motion tendant à soumettre au référendum un projet de loi doit être discutée « dès la première séance publique suivant son dépôt ». Elle a donc tout naturellement été inscrite à l'ordre du jour de la séance d'aujourd'hui, samedi 30 juin. Son adoption aura pour effet de suspendre la discussion du projet de loi (art. 68-1).

Une fois votée, la motion sera transmise sans délai « au Président de l'Assemblée nationale, accompagnée du texte auquel elle se rapporte », c'est-à-dire, en l'occurrence, le projet n° 340 (1983-1984).

L'Assemblée nationale disposera d'un délai de 30 jours pour se prononcer. Si elle ne le fait pas, la discussion du projet de loi devra reprendre devant le Sénat au point où elle avait été interrompue (art. 68, alinéa 3).

Quel que soit le moment où elle se prononcera, votre Commission ne doute pas que sur un sujet aussi important, l'Assemblée nationale aura à cœur de rejoindre le point de vue du Sénat.

En le faisant, elle achèverait de faire de la procédure référendaire un mode normal de votation de la loi.

Telles sont les raisons pour lesquelles, Mesdames, Messieurs, votre commission des Lois donne un **avis favorable** à l'**adoption** de la **motion** qui lui est soumise et dont le texte figure en annexe au présent rapport.

Motion tendant à proposer au Président de la République de soumettre au référendum le projet de loi considéré comme adopté par l'Assemblée nationale aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, après déclaration d'urgence, relatif aux rapports entre l'Etat, les communes, les départements, les régions et les établissements d'enseignement privés.

Article unique.

En application de l'article 11 de la Constitution, il est proposé au Président de la République de soumettre au référendum le projet de loi considéré comme adopté par l'Assemblée nationale aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, après déclaration d'urgence, relatif aux rapports entre l'Etat, les communes, les départements, les régions et les établissements d'enseignement privés.