

N° 365

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 juin 1985.

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

portant révision de l'article 11 de la Constitution pour permettre aux Français de se prononcer par référendum sur les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques.

PRÉSENTÉE

Par M. Pierre-Christian TAITTINGER,

Sénateur.

(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.)

Constitution. — Commissions mixtes paritaires - Conseil constitutionnel - Libertés publiques - Référendum.

MESDAMES, MESSIEURS,

Aux termes de l'article 3 de la Constitution du 4 octobre 1958, la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum.

Le droit de consulter les électeurs par référendum représente une des particularités de la V^e République, et contribue à donner à ce régime son caractère mi-présidentiel, mi-parlementaire. Les règles et la procédure du recours au référendum sont précisées dans l'article 11 de la Constitution. Cet article prévoit notamment que c'est au Président de la République seul, sur proposition du Gouvernement ou sur proposition conjointe des deux Assemblées, qu'il revient de soumettre à la décision de l'ensemble des citoyens « tout projet de loi » portant sur un certain nombre de matières limitativement énumérées. Il ne peut s'agir que d'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 ».

Sous cette dernière réserve, la procédure référendaire apparaît ainsi comme une autre manière d'élaborer la loi concurremment avec la procédure normale définie par l'article 45 de la Constitution et qui fait intervenir les deux chambres du Parlement.

Depuis le début de la V^e République, cette procédure n'a été utilisée que cinq fois, dont quatre à l'initiative du général de Gaulle. En fait, pour le fondateur de la V^e République, le référendum était non seulement une manière d'adopter la loi autrement que par la voie parlementaire, mais surtout il permettait au Président d'interroger le peuple sur un problème majeur et de poser en même temps une véritable question de confiance. C'est la raison pour laquelle, après l'échec du référendum du 27 avril 1969, le général de Gaulle a considéré qu'il n'était plus en mesure d'exercer les fonctions qui lui avaient été confiées par les Français lors de l'élection présidentielle du 28 décembre 1965.

Le dernier référendum, organisé à l'initiative du Président Georges Pompidou le 29 avril 1972, sur la ratification des traités relatifs à l'élargissement de la Communauté économique européenne, est le seul à ne pas avoir été assorti d'une question de confiance du Président, Georges Pompidou s'en est tenu à la lecture stricte de la Constitution.

Le 24 juillet 1984, M. le Président de la République a présenté au Parlement un projet de loi constitutionnelle portant révision de l'article 11 de la Constitution pour permettre aux Français de se prononcer par référendum sur les garanties fondamentales en matière de libertés publiques.

Ce texte présentait le grave inconvénient d'augmenter les pouvoirs du chef de l'Etat car il ne comportait ni garanties parlementaires ni garanties constitutionnelles. Il modifiait ainsi l'équilibre existant et laissait en définitive le chef de l'Etat seul juge de l'opportunité du moment, du choix du thème et de la forme de la question ; il accentuait ainsi la tentation de la voie plébiscitaire.

Le Sénat n'a pas adopté ce projet de loi en première lecture et, dès lors, sans poursuivre la discussion plus avant, le Gouvernement a décidé de renoncer à son projet.

Ce débat, toutefois, aura eu un grand intérêt : celui d'amener les Français à s'interroger sur l'utilité de la pratique référendaire dans le cadre d'un article 11 préalablement modifié dans le sens d'un élargissement des matières susceptibles de faire l'objet d'une telle procédure.

Les échanges d'idées intervenus à l'occasion de ce grand débat ont révélé une inquiétude : celle de voir un Gouvernement, s'appuyant sur les dispositions de l'article 45 de la Constitution, donner le dernier mot à une Assemblée nationale dans laquelle il serait assuré d'une majorité sur un texte portant sur les garanties, l'exercice ou l'extension de nos libertés fondamentales. Il ne peut être totalement exclu — sous réserve de l'intervention essentielle en ce domaine, du Conseil constitutionnel — de voir dans une telle hypothèse triompher une conception de la liberté qui ne serait pas partagée par l'ensemble du peuple français.

Il paraît donc préférable de donner une possibilité supplémentaire de recourir à l'arbitrage du peuple souverain lui-même, tout en préservant ce qui avait été fort bien exprimé par M. Alain Poher, président du Sénat, à savoir les garanties parlementaires et constitutionnelles nécessaires.

La présente proposition de loi a donc pour objet non seulement d'étendre le champ d'application de la procédure référendaire en prévoyant un accroissement des garanties parlementaires dans un domaine essentiel pour le citoyen mais aussi d'étendre à l'ensemble de la procédure référendaire les garanties constitutionnelles nouvelles qu'il vous est proposé d'introduire.

Le référendum sur un projet ou une proposition de loi « fixant les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques » ne pourrait intervenir que lorsque les procédures normales de conciliation entre les deux

Assemblées (deux lectures ou, en cas d'urgence, une seule lecture plus la commission mixte paritaire) auraient pu librement jouer sans qu'un accord paraisse susceptible d'intervenir. Le Président de la République pourrait alors soumettre les deux thèses en présence au référendum, laissant le peuple, éclairé par les travaux préparatoires, libre de choisir voire, si aucune des solutions proposées ne lui convient, libre de rejeter l'une et l'autre.

Afin de diminuer encore les risques de déviation plébiscitaire d'un tel référendum et en même temps prévenir toute révision constitutionnelle par une voie autre que celle de l'article 89, le Président de la République ne pourrait recourir au référendum que si le Conseil constitutionnel, saisi par lui à cet effet, n'aurait pas déclaré l'un ou l'autre texte contraire à la Constitution. La Haute Juridiction ne pourrait ainsi, elle non plus, être impliquée dans la consultation et risquer par là même d'être désavouée par une vocation populaire.

Par la même occasion serait enfin assuré le contrôle de constitutionnalité sur les lois référendaires pour lesquelles jusqu'à présent le Conseil constitutionnel s'est toujours déclaré incompétent. Ainsi se trouveraient réalisées des conditions proches de celles qui s'appliquent dans la confédération helvétique au niveau fédéral pour les initiatives de révision constitutionnelle partielle qui impliquent, avant de procéder à la consultation, une prise de position des chambres fédérales.

Il paraît également souhaitable, pour mettre fin définitivement aux controverses juridiques qu'a soulevées la pratique de l'article 11, d'étendre à l'ensemble de ses domaines d'application la procédure de la saisine préalable du Conseil constitutionnel par le Président de la République. Par la même occasion, il vous est proposé d'adapter à la réalité d'aujourd'hui la rédaction de l'alinéa premier en supprimant la référence aux accords de Communauté.

La présente proposition de loi constitutionnelle présente donc le double avantage d'étendre le champ du recours possible à la démocratie directe, d'une manière parfaitement conciliable avec le régime représentatif, et d'apporter enfin les garanties constitutionnelles indispensables à un exercice paisible de la démocratie référendaire en France.

Telles sont les raisons pour lesquelles il vous est proposé de l'adopter dans la rédaction suivante :

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

portant révision de l'article 11 de la Constitution
pour permettre aux Français de se prononcer par référendum
sur les garanties fondamentales accordées aux citoyens
pour l'exercice des libertés publiques.

Article unique.

L'article 11 de la Constitution est rédigé comme suit :

« 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 ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions. Il en est de même lorsque les deux Assemblées, après la réunion, en application de l'article 45 ci-dessous, d'une commission mixte paritaire, ne sont pas parvenues à un accord sur un projet ou une proposition de loi fixant les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques. Dans ce cas, le Président de la République en informe le Parlement par un message avant la dernière lecture par l'Assemblée nationale. Le peuple se prononce à la majorité relative sur l'adoption du texte voté en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale, sur l'adoption du texte voté en nouvelle lecture par le Sénat ou sur le rejet de ces deux textes.

« Aucun projet ou proposition de loi ne peut être soumis à référendum s'il n'a été préalablement déclaré non contraire à la Constitution par le Conseil constitutionnel saisi à cet effet par le Président de la République.

« Lorsque le référendum a conclu à l'adoption du projet ou de la proposition, le Président de la République promulgue le texte adopté dans le délai prévu à l'article précédent. »