

N° 265

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 5 avril 1995.
Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 mai 1995.

PROPOSITION DE LOI

*tendant à permettre la transmission au Parlement des avis donnés
par le Conseil d'Etat sur les projets de loi et sur les ordonnances,*

PRÉSENTÉE

Par Mme Françoise SELIGMANN,

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.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le principe selon lequel les avis et délibérations du Conseil d'Etat sont destinés au seul Gouvernement et sont, par conséquent, tenus secrets résulte d'abord d'une tradition et n'a été que récemment consacré par un texte : l'article premier de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, qui pose une règle générale de liberté d'accès aux documents administratifs, fait échapper à cette règle les avis du Conseil d'Etat. Mais ni les articles 38 et 39 de la Constitution, qui imposent la consultation du Conseil avant l'adoption en Conseil des ministres des ordonnances ou des projets de loi, ni l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945 sur le Conseil d'Etat n'imposent en la matière une quelconque obligation de secret.

Une telle confidentialité revêt tout son sens lorsque le Gouvernement se manifeste en tant que titulaire du pouvoir exécutif. Les observations que formule le Conseil d'Etat sur un projet de décret ou sur tout problème soumis à son examen ont pour destinataire unique et naturel l'administration, seule en charge du texte à édicter ou du dossier à traiter. Encore l'intérêt général, et aussi, parfois, des considérations d'opportunité plus directement politiques, conduisent-ils de plus en plus souvent le Gouvernement à décider la publication des avis du Conseil.

On se souvient, par exemple, du large écho qu'avait rencontré, dans la presse et auprès de l'opinion, la réflexion du Conseil d'Etat sur le port de signes distinctifs d'appartenance religieuse.

Mais le principe du secret des avis du Conseil prête au contraire à discussion lorsque celui-ci est consulté sur un projet de loi ou d'ordonnance. Dans cette hypothèse, en effet, le Gouvernement se manifeste comme législateur, dans l'exercice d'un pouvoir qu'il partage avec le Parlement.

Il paraît alors anormal que les députés ou les sénateurs, en particulier les membres de la commission saisie au fond, n'aient pas accès aux travaux et aux réflexions du Conseil d'Etat, que ceux-ci portent

sur les qualités formelles ou sur la régularité juridique du texte ou qu'ils touchent à l'opportunité de certaines dispositions.

Le président Marceau Long observait lui-même récemment, dans un article de la « Revue administrative » de février 1995, qu'il lui paraissait « naturel » que les rapporteurs des textes en discussion au Parlement cherchent à connaître le sens des avis.

Certes — font valoir les partisans du maintien du secret —, le Gouvernement tient en général le plus grand compte des observations qui lui sont faites. Mais il lui arrive aussi de passer outre l'avis négatif du Conseil... voire d'utiliser son droit d'amendement pour revenir à une disposition de son avant-projet qui avait été censurée ou modifiée par le Conseil d'Etat.

Le Parlement, pour se prononcer en toute connaissance de cause, doit pouvoir être informé, dans de telles hypothèses, des observations qui ont été adressées au Gouvernement sur son projet.

Enfin, comment ne pas souligner les atteintes de plus en plus nombreuses que subit, dans la pratique, le principe de confidentialité des avis rendus par le Conseil d'Etat ?

L'exemple des larges commentaires qu'avait consacrés la presse, en 1986, à l'avis négatif émis par le Conseil sur le projet de loi instituant les « prisons privées » — avis auquel les parlementaires en charge du projet n'avaient, eux, pas accès — est encore dans toutes les mémoires.

Il convient donc de compléter l'ordonnance du 31 juillet 1945 sur le Conseil d'Etat par une disposition prévoyant que les avis rendus par le Conseil sur les projets de loi et sur les ordonnances, ainsi que les modifications de rédaction qu'il propose, sont transmis au Parlement lors du dépôt du texte correspondant.

Grâce à cette réforme d'ampleur limitée, mais qui va dans le sens de la démocratie, les élus de la Nation disposeront désormais d'un nouvel et utile élément de réflexion sur les projets soumis à leur examen.

Tel est l'objet, Mesdames, Messieurs, de la présente proposition de loi qu'il vous est demandé d'adopter.

PROPOSITION DE LOI

Article unique.

Le deuxième alinéa de l'article 21 de l'ordonnance n° 45-1708 modifié du 31 juillet 1945 sur le Conseil d'Etat est complété par la phrase suivante :

« Cet avis et ces propositions de modifications sont transmis au Parlement lors du dépôt de chaque projet de loi ou d'ordonnance. »