

SÉNAT

SECONDE SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1973-1974

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 9 juillet 1974.

PROPOSITION  
DE LOI CONSTITUTIONNELLE

*tendant à modifier les articles 7, 11, 16, 29, 45 et 61  
de la Constitution,*

PRÉSENTÉE

Par M. Etienne DAILLY,  
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.)

---

Mesdames, Messieurs,

La Constitution de 1958 est aujourd'hui entrée dans les mœurs et le pays n'a cessé de montrer son attachement à la stabilité des institutions.

Quinze ans d'application ont cependant permis de mettre en lumière certaines obscurités ou lacunes du texte constitutionnel. Ces obscurités et ces lacunes ont été largement évoquées par le rapporteur de la Commission de Législation le 18 octobre 1973 lors du débat au Sénat sur le projet de loi constitutionnelle tendant

à réduire à cinq ans la durée du mandat du Président de la République, et M. Pierre Messmer, alors Premier Ministre, avait lui-même reconnu la nécessité de procéder à une « mise à jour », à une « toilette » de la Constitution.

La présente proposition de loi constitutionnelle a pour objet, sans s'écarter en rien de la ligne suivie par ses auteurs, de procéder à cette « mise à jour », à cette « toilette » de la Constitution de 1958 et de porter remède à ses imperfections.

Elle est complétée par une proposition de loi organique conçue dans le même esprit et tendant à apporter à la loi organique sur le Conseil Constitutionnel les aménagements rendus nécessaires par la nouvelle rédaction proposée pour l'article 61 de la Constitution.

\*  
\* \*

L'article premier concerne le cas où un candidat à la Présidence de la République décéderait entre les deux tours de scrutin. On sait qu'au deuxième tour, seuls peuvent se maintenir les deux candidats ayant obtenu le plus de suffrages, le cas échéant après désistement d'un candidat plus favorisé. Qu'advierait-il en cas de décès de l'un d'eux entre les deux tours ? Il résulte de la lettre du texte que seul le candidat restant doit automatiquement être proclamé élu. Cette éventualité n'est pas compatible avec le respect que l'on doit au suffrage universel. Aussi n'y a-t-il pas d'autre solution que de recommencer les opérations électorales, le premier tour étant déclaré nul de plein droit.

Un autre problème se pose à l'occasion de l'élection présidentielle : celui de l'intérim de la Présidence de la République en cas de vacance ou d'empêchement. Aux termes de l'article 7, en effet, l'intérim est assuré par le Président du Sénat ou, si le Président du Sénat est à son tour empêché, par le Gouvernement. Mais le Gouvernement est un organe collégial et il n'est plus de la nature même de la Présidence de la République de ne pas être assumée par une personne, à l'inverse de ce qui se passait sous la III<sup>e</sup> République : encore ne s'agissait-il que d'un intérim de quelques jours. En outre, jusqu'à quand dure l'intérim exercé par le Gouvernement ? Jusqu'à l'élection du nouveau Président de la République ? Ou jusqu'à ce que le Sénat ait élu un nouveau Président ?

Le texte proposé tranche ces problèmes en précisant qu'en cas d'empêchement du Président du Sénat, c'est le Premier Ministre qui assure l'intérim ou, à défaut, un autre Ministre désigné par le Gouvernement. Le texte proposé ajoute qu'en tout état de cause cet intérim prend fin dès qu'il a été procédé à l'élection d'un nouveau Président du Sénat.

Enfin, il est expressément spécifié que le fait d'être candidat à la Présidence de la République constitue un empêchement, qu'il s'agisse du Président du Sénat ou du Premier Ministre. Il n'est, en effet, pas souhaitable qu'un intérimaire de la Présidence de la République soit à la fois arbitre et candidat, ses charges présidentielles ne pouvant, au demeurant, que le gêner dans sa campagne électorale. Si le Président du Sénat et le Premier Ministre sont tous les deux candidats à la Présidence de la République, c'est donc le Gouvernement qui choisira un autre de ses membres pour exercer provisoirement les fonctions du Président de la République.

Pour des raisons analogues, il n'est pas non plus souhaitable que le Premier Ministre puisse conserver ses fonctions s'il fait acte de candidature. Aux termes mêmes de l'article 20 de la Constitution, le Gouvernement dispose de l'administration et de la force armée. Son chef est donc, par la force des choses, un candidat privilégié. Or, le principe même de la démocratie est l'égalité devant le suffrage universel. Mieux vaudrait, en conséquence, que le Premier Ministre fût tenu de se démettre de ses fonctions pour devenir candidat. Le Président de la République ou celui qui en exerce les fonctions désignera alors un nouveau Premier Ministre.

Telles sont les dispositions de l'article premier.

Des controverses passionnées ont été soulevées à propos de l'article 11 de la Constitution relatif au référendum. Le vote du 27 avril 1969 a tranché le débat et le peuple a nettement désapprouvé la violation de la Constitution qui consiste à utiliser cet article pour une révision constitutionnelle qui ne peut être justiciable que du seul article 89. Mais là ne se limitent pas les enseignements de ce scrutin. Que ce soit le 27 avril 1969, que ce soit le 23 avril 1972, les électeurs ont été rebutés par un texte insuffisamment élaboré, n'ayant pas subi l'épreuve d'un examen par le Parlement qui aurait permis soit d'en éliminer les imperfections, soit d'en éclairer le sens, soit d'en justifier l'utilité. Il n'est, d'autre part, ni admissible

ni souhaitable qu'un projet référendaire puisse constituer une manœuvre de l'Exécutif contre le Parlement, alors que ce dernier ne dispose pas de la même arme, puisque le droit de soumettre un projet au référendum reste à la discrétion du seul Président de la République.

Telles sont les raisons qui conduisent à confirmer expressément, à l'article 2 de la proposition, l'impossibilité d'appliquer l'article 11 pour la revision de la Constitution, à étendre cette non-applicabilité à toute matière concernant le Parlement et à exiger, dans les autres cas, que le texte du projet de loi référendaire fasse au préalable l'objet d'au moins une lecture devant l'Assemblée Nationale et le Sénat. Le référendum perdrait ainsi tout caractère plébiscitaire et deviendrait alors un moyen de faire trancher par le peuple un désaccord entre les deux Assemblées composant le Parlement.

L'article 3 concerne l'application de l'article 16 de la Constitution, qui permet au Président de la République d'exercer une sorte de dictature temporaire « lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des Pouvoirs publics constitutionnels est interrompu ». Cet article 16 de la Constitution exige, certes, la consultation préalable du Conseil Constitutionnel ; mais quelle est la force probante de l'avis de celui-ci ? Selon la lettre du texte, le Président de la République pourrait, d'ailleurs, exercer la dictature temporaire malgré le refus du Conseil Constitutionnel de considérer que les conditions posées à l'exercice de l'article 16 sont remplies. Il demeurerait cependant anormal qu'il ait passé outre à l'avis négatif de cette haute juridiction, ainsi qu'à ceux du Premier Ministre et des présidents des assemblées parlementaires et que le pays n'en sache rien. Aussi convient-il de prévoir que ces avis seront rendus publics.

Rien, d'autre part, n'indique expressément dans quelles conditions il est mis fin à l'application de l'article 16, lorsque les événements qui ont motivé cette application ont cessé d'exister. Il semble opportun de confier cette mission au Conseil Constitutionnel qui statuerait par une décision motivée et rendue publique.

Peut-on, d'autre part, considérer que les décisions prises par le Président de la République pour faire face à des circonstances exceptionnelles continuent à s'appliquer lorsque ces circonstances

ont cessé d'exister ? Il paraît difficile de l'admettre. L'article 16 n'a en effet qu'une application de caractère temporaire et n'est pas fait pour permettre de modifier les lois sans le concours du Parlement, en dehors de la période exceptionnelle pendant laquelle il s'applique : l'expérience démontre la nécessité de le préciser.

L'article 4 de la proposition résulte de la controverse qui s'est élevée à l'occasion de l'application de l'article 29 de la Constitution, aux termes duquel « Le Parlement est réuni en session extraordinaire à la demande du Premier Ministre ou de la majorité des membres composant l'Assemblée Nationale ». La tradition constitutionnelle française comme la structure même de la phrase impliquent que cette convocation est obligatoire lorsque les conditions en sont réunies. La thèse contraire n'ayant pas moins été soutenue et appliquée le 18 mars 1960, il devient nécessaire de le préciser.

L'article 5 de la proposition concerne l'article 45 de la Constitution pour lequel est proposée une modification de caractère strictement technique. Elle part de la constatation que la procédure législative n'aboutit pas toujours à la promulgation d'une loi. De nombreux projets et propositions de loi sont abandonnés en cours d'examen, soit que les dispositions proposées aient perdu tout intérêt pratique, soit qu'elles aient été reprises dans des textes ultérieurs, soit enfin que leur inopportunité ait été reconnue. Or, en application des règlements des Assemblées parlementaires, certains de ces textes sont frappés de caducité, à l'expiration d'un délai déterminé. Cette caducité réglementaire ne peut toutefois jouer à l'encontre des projets de loi dont le retrait dépend du seul Gouvernement. Quant à la caducité des textes, ayant fait l'objet d'au moins une lecture devant une Assemblée, elle ne peut résulter que d'une dérogation expresse aux règles constitutionnelles de la navette. Aussi convient-il de décharger les services du Parlement de la tenue de dossiers devenus sans objet, par l'adjonction à l'article 45 d'une disposition générale sur la caducité, assortie de la possibilité pour le Gouvernement ou l'auteur — selon qu'il s'agit d'un projet ou d'une proposition de loi — ainsi que pour les commissions qui en ont été saisies au fond ou pour avis, de reprendre le texte caduc.

L'article 6 de la proposition tend à mettre le Conseil Constitutionnel mieux à même de remplir sa mission, dont l'un des aspects — d'ailleurs le plus important — est de constater la conformité avec la Constitution de certains textes ou de certains actes.

Son intervention à cette fin nous paraît d'autant plus nécessaire lorsque ces textes et ces actes n'ont pas à être soumis au Parlement et qu'aucun débat public n'a pu en éclairer le sens et la portée. C'est pourquoi nous proposons que les projets de loi visés à l'article 11, avant leur présentation au référendum, de même que les ordonnances prises en application des articles 38 et 47 de la Constitution, soient soumis au Conseil Constitutionnel.

Il paraît nécessaire également de prévoir une possibilité de saisine de ce Conseil pour les actes du Président de la République, du Premier Ministre et des Ministres, qui échappent à la compétence de toute juridiction. Il va de soi cependant que cette faculté ne saurait être étendue aux actes qui ne peuvent donner lieu à contestation en matière constitutionnelle, soit parce qu'ils constituent une prérogative qui relève traditionnellement de la seule conscience du Chef de l'Etat, tel le droit de grâce (article 17), soit parce qu'ils constituent les pouvoirs discrétionnaires du Président de la République et ne sont pas, de ce fait, en vertu de l'article 19 de la Constitution, soumis au contreseing du Premier Ministre : nomination et démission du Premier Ministre (article 8), dissolution de l'Assemblée Nationale (article 12), pouvoirs exceptionnels (article 16), droit de message au Parlement (article 18). Il ne peut également être donné compétence au Conseil Constitutionnel pour des actes qui le concernent directement : nomination de ses membres, saisine, etc.

Nous proposons, en revanche, de renforcer son autorité en lui conférant la possibilité de se saisir *proprio motu* des textes qui peuvent, d'ores et déjà, lui être déférés par le Président de la République, le Premier Ministre ou les Présidents des Assemblées ainsi que des actes susvisés.

\*  
\* \*

Pour que la « mise à jour » et la « toilette » de la Constitution soient complètes, il eût fallu adjoindre à ce qui précède deux autres propositions de modifications : l'une pour imposer des conditions de présentation plus rigoureuses aux candidats à la Présidence de la République, l'autre pour supprimer l'incompatibilité entre les fonctions ministérielles et parlementaires, ainsi que l'institution des suppléants qui en constitue la conséquence. Mais ces deux réformes

ont déjà été votées par le Sénat au cours de sessions antérieures, sur la proposition, d'une part, de MM. Jager, Palmero et Jung (proposition de loi n° 72, 1972-1973), d'autre part, de M. Bruyneel (proposition de loi n° 206, 1966-1967) et de M. Prélot (proposition de loi n° 239, 1966-1967). Elles se trouvent déjà en instance devant l'Assemblée Nationale. Il serait seulement souhaitable qu'elles soient inscrites le plus rapidement possible à son ordre du jour.

\*  
\* \*

Sous le bénéfice de ces observations, nous vous demandons de vouloir bien adopter la proposition de loi constitutionnelle suivante :

## PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

### Article premier.

I. — Le premier alinéa de l'article 7 de la Constitution est complété par les dispositions suivantes :

« En cas de décès de l'un d'eux, les opérations électorales du premier tour sont nulles de plein droit et il est procédé à un nouveau scrutin. »

II. — La fin du 4<sup>e</sup> alinéa dudit article est ainsi modifiée :

« ... par le Président du Sénat. Si celui-ci est à son tour empêché, et tant que le Sénat n'a pas procédé à l'élection d'un nouveau président, les fonctions du Président de la République sont exercées par le Premier Ministre ou, en cas d'empêchement de ce dernier, par un autre ministre désigné par le Gouvernement. Est considéré comme un empêchement le fait, pour l'intérimaire, d'être candidat à la Présidence de la République. »

III. — Après le 5<sup>e</sup> alinéa du même article, il est inséré un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« En toute hypothèse, le Premier Ministre ne peut faire acte de candidature à la Présidence de la République qu'après s'être démis de ses fonctions. »

### Art. 2.

La fin du premier alinéa de l'article 11 de la Constitution est ainsi modifiée :

« ... peut soumettre au référendum un projet de loi examiné au moins une fois par chacune des deux Assemblées du Parlement et n'ayant pu faire l'objet d'un accord entre elles, lorsqu'il porte sur l'organisation des pouvoirs publics ou tend à autoriser la ratification d'un traité qui aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions, à l'exclusion de tout projet de loi tendant à modifier la Constitution, ou relatif aux Assemblées parlementaires. »

### Art. 3.

L'article 16 est complété *in fine* par les dispositions suivantes :

« Les avis donnés par le Premier Ministre, les présidents des Assemblées et le Conseil Constitutionnel, en application des alinéas premier et 3 ci-dessus, sont rendus publics.

« S'il apparaît que les circonstances qui ont justifié la mise en œuvre du présent article ont cessé, le Conseil Constitutionnel met fin à son application par une décision motivée et rendue publique.

« Les décisions prises en application du présent article cessent d'avoir effet dès qu'il est mis fin à l'exercice des pouvoirs exceptionnels. »

### Art. 4.

Le début de l'article 29 de la Constitution est modifié comme suit :

« Le Parlement est obligatoirement réuni... » (*Le reste sans changement.*)

### Art. 5.

L'article 45 de la Constitution est complété par les dispositions suivantes :

« Les projets ou propositions de loi sur lesquels l'une des Assemblées du Parlement n'a pas statué deviennent caducs de plein droit à l'ouverture de la troisième session ordinaire qui suit celle au cours de laquelle ils ont été déposés. Les projets ou propositions de loi sur lesquels au moins une des Assemblées du Parlement a statué deviennent caducs de plein droit à l'ouverture de la troisième session ordinaire qui suit celle au cours de laquelle il a été statué pour la dernière fois à leur sujet. Les projets de loi caducs peuvent être repris, en l'état, par le Gouvernement, dans le délai d'un mois. Les propositions de loi caduques peuvent être reprises, en l'état, dans le même délai, par leur auteur ou par l'une des commissions de l'une ou l'autre Assemblée qui en ont été saisies au fond ou pour avis. »

Art. 6.

L'article 61 de la Constitution est modifié comme suit :

« Art. 61. — Les lois organiques avant leur promulgation, les règlements des Assemblées parlementaires avant leur mise en application, les projets de loi visés à l'article 11 avant leur soumission au référendum et les ordonnances prévues aux articles 38 et 47 avant leur publication, doivent être soumis au Conseil Constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution.

« Aux mêmes fins, les lois avant leur promulgation peuvent être déferées au Conseil Constitutionnel, par le Président de la République, le Premier Ministre ou le Président de l'une ou l'autre Assemblée.

« Lorsqu'ils échappent à la compétence de toute autre juridiction, les actes du Président de la République autres que ceux prévus aux articles 8, 11, 12, 16, 17, 18, 54, 56 et 61 de la Constitution, ainsi que les actes du Premier Ministre et des ministres, peuvent également être déferés par le Président de l'une ou l'autre Assemblée au Conseil Constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution.

« Le Conseil Constitutionnel peut se saisir de sa propre initiative des textes et actes énumérés aux deux alinéas qui précèdent afin de se prononcer sur leur conformité à la Constitution.

« La saisine du Conseil Constitutionnel suspend le délai de promulgation des lois et l'application des actes visés au troisième alinéa du présent article.

« Dans tous les cas prévus aux alinéas précédents, le Conseil Constitutionnel doit statuer dans le délai d'un mois. Toutefois, à la demande du Gouvernement, s'il y a urgence, ce délai est ramené à huit jours. »