

# JOURNAL OFFICIEL



## DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE DÉBATS PARLEMENTAIRES ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

9<sup>e</sup> Législature

**SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1989-1990**

**(19<sup>e</sup> SÉANCE)**

**COMPTE RENDU INTÉGRAL**

**1<sup>re</sup> séance du mardi 24 avril 1990**

## SOMMAIRE

### PRÉSIDENCE DE M. LAURENT FABIUS

1. **Organisation des travaux** (p. 589).  
MM. le président, Pierre Mazeaud.  
*Rappels au règlement* (p. 589)  
MM. Robert Pandraud, Jacques Brunhes.
2. **Révision des articles 61, 62 et 63 de la Constitution.** - Discussion d'un projet de loi constitutionnelle (p. 589).  
M. Michel Rocard, Premier ministre.  
M. Pierre Arpaillange, garde des sceaux, ministre de la justice.

### PRÉSIDENCE DE M. LOÏC BOUVARD

- M. le garde des sceaux.
- Rappels au règlement* (p. 596)
- MM. Pierre Mazeaud, Jacques Brunhes, Pascal Clément, Pierre Méhaignerie, Charles Millon.
- Reprise de la discussion* (p. 598)
- M. Michel Sapin, président de la commission des lois, rapporteur.
- MM. Pierre Méhaignerie, le président.
- Renvoi de la suite de la discussion à la prochaine séance.
3. **Ordre du jour** (p. 601).

# COMPTE RENDU INTEGRAL

## PRÉSIDENTE DE M. LAURENT FABIUS

La séance est ouverte à seize heures.

**M. le président.** La séance est ouverte.

1

## ORGANISATION DES TRAVAUX

**M. le président.** Mes chers collègues, je voudrais vous communiquer une information qui intéressera probablement ceux d'entre vous qui s'appêtent à me demander la parole pour un rappel au règlement.

La conférence des présidents avait décidé que le projet de loi constitutionnelle portant révision des articles 61, 62 et 63 de la Constitution et le projet de loi organique sur le Conseil constitutionnel donneraient lieu à une discussion générale commune.

Toutefois, cette procédure a suscité certaines réserves dont m'a parlé M. Sapin, président de la commission des lois. J'ai donc réfléchi à cette question et je pense que l'Assemblée ne verra pas d'inconvénient à ce qu'il soit procédé d'abord à la discussion du projet de loi constitutionnel et, ensuite, à la discussion du projet de loi organique.

**M. Robert-André Vivien.** M. Mazeaud avait raison !

**M. le président.** Y a-t-il, sur ce point, des observations ?

**M. Pierre Mazeaud.** Oui, monsieur le président.

**M. le président.** La parole est à M. Pierre Mazeaud.

**M. Pierre Mazeaud.** Monsieur le président, en lisant le feuillet de l'Assemblée paru ce matin, je me suis effectivement aperçu, comme l'ensemble de nos collègues, que les deux textes importants dont nous allons discuter, à savoir une réforme de la Constitution et une loi organique, devaient faire l'objet d'une discussion générale commune.

Or vous venez de nous indiquer qu'après réflexion, et malgré la décision prise par la dernière conférence des présidents, il vous semblait qu'une discussion générale commune ne devait en aucun cas avoir lieu et qu'on ne pouvait, bien sûr, envisager la discussion du projet de loi organique qu'après celle du projet de loi constitutionnelle.

Je suis heureux de ce changement, mais permettez-moi de vous dire qu'il ne me satisfait pas totalement.

De par la Constitution, en effet, il n'est possible de discuter d'une loi organique que lorsque la loi constitutionnelle dont elle est la conséquence a été votée définitivement par les deux assemblées. Nous ne voyons donc pas comment l'Assemblée nationale pourrait engager la discussion de la loi organique immédiatement après celle de la loi constitutionnelle.

Dans ces conditions, tout en vous remerciant de la proposition que vous nous avez soumise et qui prouve que nous avons été entendus par le président de la commission des lois...

**M. Alain Bonnet.** Tout arrive ! (Sourires.)

**M. Pierre Mazeaud.** ... je souhaite que nous allions encore au-delà en décidant que l'Assemblée nationale ne discutera pas de la loi organique avant que le Sénat n'ait voté la loi constitutionnelle.

Vous ne voudriez quand même pas qu'à propos d'une réforme constitutionnelle à laquelle tiennent particulièrement M. le Président de la République et son gouvernement, nous saisissons précisément le Conseil constitutionnel pour une irrégularité de procédure ! (Sourires et applaudissements sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République, Union pour la démocratie française et de l'Union du centre.)

**M. le président.** Monsieur Mazeaud, vous évoquez deux problèmes distincts.

Sur le premier, c'est-à-dire la discussion séparée des deux projets de loi, il n'y a pas d'opposition ?...

Il en est ainsi décidé.

Pour ce qui est du second, je vous rappelle que la date de l'examen de ces deux projets de loi a été fixée par le Gouvernement qui les a inscrits à l'ordre du jour prioritaire en vertu de l'article 48 de la Constitution.

## Rappels au règlement

**M. le président.** La parole est à M. Robert Pandraud, pour un rappel au règlement.

**M. Robert Pandraud.** Monsieur le président, mon intervention se fonde sur l'article 58 du règlement.

Hier soir, à vingt heures, j'ai été, comme beaucoup d'entre nous, surpris, choqué, désolé, de voir le président du Conseil constitutionnel se transformer en commis-voyageur du projet de loi qui nous est soumis, allant même jusqu'à prendre position contre un des amendements.

**M. Robert-André Vivien.** C'est une attitude inadmissible !

**M. Robert Pandraud.** N'oublions pas que non seulement le président du Conseil constitutionnel est soumis au devoir de réserve mais qu'il a prêté serment devant le Président de la République de ne jamais prendre parti dans un débat impliquant le Conseil. A la veille d'un débat parlementaire, une telle intervention n'est pas de nature à redonner du lustre à cette institution, et il serait souhaitable que des remontrances soient adressées à son président par le Président de la République. (Applaudissements sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République, Union pour la démocratie française et de l'Union du centre.)

**M. le président.** La parole est à M. Jacques Brunhes.

**M. Jacques Brunhes.** Monsieur le président, nous constatons une modification importante de la procédure qui avait été arrêtée en commun pour la discussion de ces deux textes. Tout le déroulement de nos travaux avait été organisé en fonction d'une discussion commune. Le fait d'y renoncer bouleverse l'ordre des orateurs.

Ainsi, notre groupe avait déposé une exception d'irrecevabilité et une question préalable. On nous dit maintenant que nous pourrions éventuellement soutenir la question préalable, mais sur le projet de loi organique, ce qui veut dire qu'elle risque de ne jamais être appelée. Nous n'aurions donc pas, dans ces conditions, l'occasion de nous exprimer sur cette réforme.

Si cette modification est maintenue, monsieur le président, nous souhaitons défendre soit l'exception d'irrecevabilité, soit la question préalable sur le projet de loi constitutionnelle. (Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.)

**M. le président.** En attendant, entrons dans le vif du sujet !

2

## RÉVISION DES ARTICLES 61, 62 ET 63 DE LA CONSTITUTION

### Discussion d'un projet de loi constitutionnelle

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi constitutionnelle portant révision des articles 61, 62 et 63 de la Constitution et instituant un contrôle de constitutionnalité des lois par voie d'exception (n<sup>os</sup> 1203, 1288).

La parole est à M. le Premier ministre.

**M. Michel Rocard, Premier ministre.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, si j'ai tenu, ce qui ne s'était pas fait depuis 1973, à venir vous présenter moi-même les projets de lois constitutionnelle et organique, ce n'est pas seulement pour y manifester mon attachement, ce n'est pas seulement pour être dans la logique de l'article 89 de la Constitution, c'est aussi pour m'expliquer, avec vous et devant vous, sur tous les aspects de ces projets : le fond, la procédure, la politique.

Le fond. La réforme qui vous est proposée a pour objet de donner aux citoyens un droit essentiel et nouveau.

**M. Bernard Pons.** Aux justiciables !

**M. le Premier ministre.** Sur quoi portera le contrôle constitutionnel ? Sur le respect des droits fondamentaux. Cette révision, en effet, ne tend pas à modifier l'équilibre entre les pouvoirs publics. Législatif et exécutif n'y gagneront ou n'y perdront aucun pouvoir, aucune faculté, aucune capacité.

**M. Pierre Mazeaud.** C'est moins sûr !

**M. le Premier ministre.** Les justiciables, en revanche, verront enfin complètement mis en œuvre à leur profit l'article 16 de la Déclaration de 1789 selon lequel « toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée... n'a point de Constitution ».

Ces droits, les justiciables peuvent heureusement en disposer depuis longtemps, mais il faut désormais qu'ils puissent les faire valoir, même à l'égard des lois, devant les tribunaux français puis au Conseil constitutionnel.

Il ne nous a pas semblé souhaitable de courir le risque de galvauder cette procédure en l'appliquant trop largement. En revanche, les droits fondamentaux, la défense des libertés constituent à la fois le minimum incompressible et le corps des droits les plus consubstantiels à une démocratie vraie et moderne.

C'est dans cet esprit que le Président de la République a pris l'initiative dont vous êtes saisis aujourd'hui : offrir la garantie maximale à des droits jugés fondamentaux.

C'est ce véritable socle de la liberté...

**M. Francis Delattre.** Un socle en bois !

**M. le Premier ministre.** ... que les justiciables auront désormais le moyen de défendre eux-mêmes, à leur propre profit d'abord, au profit d'un Etat de droit scrupuleux ensuite.

A ceux qui s'interrogent ici sur la notion de droits fondamentaux, je veux rappeler qu'il ont paru assez clairs et suffisamment vitaux pour que notre propre Déclaration de 1789 - celui de nos textes, mesdames, messieurs les députés, que l'histoire a le plus sûrement consacré - inspire directement la Déclaration universelle des droits de l'homme, la Déclaration européenne des droits de l'homme et pour que des peuples entiers s'ébranlent dans le monde, comme à l'Est en ce moment même, afin d'en acquérir la protection et de jouir de la liberté qu'ils donnent.

Qui donc irait leur dire, aujourd'hui, que nous ne savons pas, nous-mêmes, ce que sont les droits fondamentaux ?

**M. Louis Mermoz.** Très bien !

**M. le Premier ministre.** Si vous désirez élargir ce champ, nous sommes naturellement disposés à en discuter. Mais je suis sûr qu'aucun d'entre vous ne souhaitera le restreindre, car ces droits et ces libertés-là sont, comme la République elle-même, indivisibles.

A qui ce droit sera-t-il ouvert ? A tous les justiciables dans le cadre d'un procès.

Où aboutira-t-il ? Au Conseil constitutionnel, c'est-à-dire devant une institution qui, dans les vingt dernières années, a fait la preuve de sa sagesse, de son indépendance...

**M. Gilbert Millet.** C'est faux !

**M. le Premier ministre.** ... et a conquis de la sorte un prestige et un respect que chacun reconnaît aujourd'hui.

Se posent alors deux questions parfaitement légitimes. D'abord l'exception ne risque-t-elle pas d'alourdir les procédures, voire de compliquer la répression pénale ? Ensuite la remise en cause des lois ne risque-t-elle pas d'amoindrir l'autorité du Parlement ?

Sur la première question, la discussion apportera, je crois, ou les apaisements ou les améliorations qui seront nécessaires. Je souhaite cependant qu'on l'aborde en ayant en tête des éléments concrets et non des spectres qu'on agiterait pour se faire peur ou pour faire peur.

D'abord le texte institue des filtrages, confiés aux magistrats qui sont parfaitement compétents et aux juridictions supérieures qui assureront l'unité de jurisprudence.

Ensuite, nous avons, comme vous, mesdames, messieurs les députés, le souci de ne pas entraver le cours de la justice ce qui, notamment en matière pénale, serait suicidaire. Et nous vous proposons tous les moyens nécessaires pour faire échec aux manœuvres dilatoires que pourraient tenter des procédures abusifs ou des plaideurs retors.

**M. Alain Bonnet.** C'est exact !

**M. le Premier ministre.** Si vous jugez utile d'aller plus loin, proposez, nous pourrions vous suivre.

Enfin, je tiens à rappeler qu'une fois une question tranchée, elle ne peut plus être soulevée. Celles des dispositions qui peuvent poser problème ne sont pas illimitées.

Le Conseil constitutionnel ne jugera pas des dossiers ; il jugera des normes. Qu'importe alors qu'il y ait 100, 500, ou 5 000 dossiers sur la même norme : la décision qu'il prendra, il la prendra une fois, sur cette norme, sur un dossier, et elle réglera tous les autres en même temps et définitivement.

**M. Pierre Mazeaud.** Ce n'est pas vrai ! Une jurisprudence peut changer !

**M. le Premier ministre.** Le Conseil constitutionnel aura donc sans doute beaucoup à faire dans les deux ou trois premières années de la réforme, puis celle-ci trouvera rapidement un rythme de croisière qui sera nettement moins soutenu.

Vient alors la seconde question : cette réforme diminuera-t-elle le rôle du Parlement ? (« Oui ! Oui ! » sur les bancs du groupe communiste.)

Non ! Je dirais même, sans manier le paradoxe, au contraire ! (« Ah ! » sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République et Union pour la démocratie française.)

**M. Pierre Mazeaud.** Nous attendons la démonstration !

**M. le Premier ministre.** Une évidence s'impose. (« Ah ! » sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République et Union pour la démocratie française.)

Depuis la réforme de 1974, dont celle d'aujourd'hui constitue l'extension naturelle au profit des citoyens, ...

**M. Pierre Mazeaud.** Absolument pas ! C'est un contrôle *a posteriori* !

**M. le Premier ministre.** ... à peu près toutes les lois, peu ou prou contestables, ont été contestées devant le Conseil.

**M. Gérard Longuet.** Pourquoi avez-vous voté contre en 1974 ?

**M. le Premier ministre.** Et je ne doute pas que notre vigilance commune restera en éveil dans l'avenir. En fait, c'est sur les lois antérieures à 1974...

**M. Pierre Mazeaud.** Vous avez voté contre en 1974 !

**M. le Premier ministre.** ... et, plus souvent encore, antérieures à 1958, que portera ce contrôle nouveau. Ces lois, qui sont aussi parfois des ordonnances anciennes, voire des édits royaux sont des milliers.

**M. Louis Pierno.** Le code du travail !

**M. Pierre Mazeaud.** Villers-Cotterêts ! Les ordonnances de Moulins !

**M. Gilbert Millet.** Les lois de 1936 !

**M. le Premier ministre.** Il suffirait, selon certains, que le Gouvernement entreprenne le toilettage de ces textes. Cela n'est ni possible ni raisonnable compte tenu de la masse de textes à examiner. Il est largement préférable de ne poser que les problèmes effectivement rencontrés.

Toutefois il en résultera, si des inconstitutionnalités sont constatées, que le Parlement aura à légiférer sur des sujets dont nous savons tous que, sans cette nécessité, il ne serait vraisemblablement pas plus saisi demain qu'il ne l'a été depuis vingt, cinquante ou cent ans.

Il y a plus encore. Aujourd'hui, n'importe qui, Français ou étranger, peut mettre nos lois en cause devant des instances internationales.

**M. Robert Pandraud.** Ce sera toujours possible !

**M. le Premier ministre.** Chacun songe évidemment à la Cour européenne des droits de l'homme.

**M. Pierre Mazeaud.** Hélas !

**M. le Premier ministre.** Mais on ne doit pas oublier non plus la commission des droits de l'homme de l'O.N.U. à Genève qui, l'année dernière, a condamné une de nos lois en matière de pensions.

**M. Jean-Claude Lefort.** Et la souveraineté nationale !

**M. le Premier ministre.** Ainsi, la mise en cause des lois françaises, interdite au justiciable en France devant des juges français, est en revanche déjà possible pour tous devant des juges internationaux, par l'effet d'engagements ratifiés depuis longtemps.

**M. Pierre Mazeaud.** Cela ne veut pas dire qu'elles sont contraires à la Constitution !

**M. le Premier ministre.** S'il se trouve, dans notre droit, des dispositions contestables, je préfère, moi, et de loin, qu'elles soient déclarées telles par des juges français, plutôt que de nous voir infliger l'humiliation d'être sanctionnés à Genève ou, dans une instance supranationale, à Strasbourg. *(Exclamations sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République et communiste.)*

**M. Gilbert Millet.** Vous instaurez par ailleurs la supranationalité !

**M. Pierre Mazeaud.** Cela ne l'empêchera pas si la loi n'est pas déclarée inconstitutionnelle !

**M. le Premier ministre.** Peu importe, à mes yeux, que le problème soit soulevé par un Français ou par un étranger : seul compte le fait qu'il s'agisse de justiciables en France et, surtout, que la décision soit prise par des autorités françaises.

Reste, au-delà, un dernier aspect de fond que je voudrais évoquer. Les sociétés modernes font un appel croissant au droit. C'est une bonne chose dans la mesure où le terrain conquis par le droit l'est généralement sur la force.

Cela pourrait cependant devenir un phénomène paralysant si l'ambition de perfectionner l'Etat de droit aboutissait, en fait, à créer un état de procédure. L'exception d'inconstitutionnalité doit l'éviter.

Dans cet Etat de droit, cette société de droit, il faut que la loi soit incontestable et perçue comme telle. Il en va de sa majesté, mais il en va aussi de son efficacité et du respect qui lui est dû.

**M. Robert-André Vivien.** C'est totalement incompréhensible !

**M. le Premier ministre.** Mon intuition, sinon ma conviction, est que notre droit recèle peu de dispositions contraires à notre constitution. Cependant cette intuition, qui n'est qu'une intuition et qui m'est personnelle - même si beaucoup d'entre-vous, mesdames, messieurs des députés, la partagent sans doute - il faut, chaque fois que nécessaire, qu'elle soit une certitude pour celui auquel s'applique la loi.

Sa légitimité ne peut s'accommoder d'un soupçon, fût-il léger, fût-il infondé.

**M. Gilbert Millet.** Qu'est-ce qu'on a fait jusqu'ici ?

**M. le Premier ministre.** Puisqu'il est désormais admis par tous, ou presque que, dans le domaine constitutionnel, c'est le Conseil constitutionnel qui dit le droit, nul n'aura plus de doute chaque fois qu'il se sera exprimé.

En donnant ce droit aux justiciables de notre pays, nous les ferons disposer d'une faculté dont d'autres, ou dont eux-mêmes d'ailleurs, jouissent déjà dans nombre de démocraties modernes.

Un Français peut mettre en doute la constitutionnalité d'une loi allemande devant un juge allemand. On ne doit pas plus longtemps lui interdire de le faire pour une loi française devant un juge français. *(« Très bien ! » sur les bancs du groupe socialiste.)*

Pour mettre en œuvre ce progrès important, le Gouvernement a choisi - et c'est mon second point - une procédure qui appelle quelques brèves explications.

Il peut paraître singulier, en effet, d'inscrire à l'ordre du jour un projet de loi organique qui semble anticiper sur la révision constitutionnelle.

**M. Michel Péricard.** Absolument !

**M. Pierre Mazeaud.** Voilà !

**M. le Premier ministre.** Mais, en sens inverse, vous ne sauriez sans doute adopter le principe sans connaître, et avec précision, les modalités de son application qui sont, en l'occurrence, tout à fait essentielles.

**M. Gilbert Millet.** C'est pour cela qu'il faut une discussion commune.

**M. Pierre Mazeaud.** Pas du tout !

**M. le Premier ministre.** Vous seriez même en droit - vous êtes d'ailleurs nombreux à l'avoir évoqué - de subordonner votre accord sur le principe à un accord sur les modalités d'application.

Comme nous sommes évidemment prêts à y intégrer des amendements, éventuellement nombreux...

**M. Pierre Mazeaud.** Mais non !

**M. le Premier ministre.** ... c'est dans le souci que vous vous prononciez en toute connaissance de cause que nous avons inscrit les deux textes simultanément.

**M. Pierre Mazeaud.** Vous cherchez à être battu, monsieur le Premier ministre !

**M. le Premier ministre.** Naturellement cela n'est possible qu'à deux conditions, l'une juridique et l'autre politique.

**M. Robert-André Vivien.** C'est de la désinformation !

**M. le Premier ministre.** La condition juridique, c'est que la loi constitutionnelle soit promulguée avant l'adoption définitive de la loi organique. *(Protestations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.)*

**M. Pierre Mazeaud.** Pas du tout !

**M. le Premier ministre.** Nous y veillerons évidemment le moment venu, en différant la dernière lecture de la loi organique. *(« Très bien ! » sur les bancs du groupe socialiste.)*

La condition politique tient au fait qu'en matière constitutionnelle les deux assemblées sont situées sur un pied d'égalité tandis qu'en matière organique, le Gouvernement aurait la faculté de demander aux seuls députés de statuer définitivement.

**M. Pierre Mazeaud.** Non !

**M. le Premier ministre.** Comme, en l'occurrence, les deux textes sont intimement liés l'un à l'autre, dépendent l'un de l'autre, je tiens à dire ici, par égard pour le Sénat et pour le Parlement tout entier, qu'il n'entre pas dans mes intentions d'user de la faculté offerte par le troisième alinéa de l'article 46 de la Constitution.

Reste un dernier aspect de procédure sur lequel je serai d'autant plus bref que je serai net : si le Président de la République a engagé la procédure de l'article 89, c'est en considérant qu'il revient au Parlement, donc au Congrès...

**M. Jean-Louis Debré.** Et à lui seul !

**M. le Premier ministre.** ... de décider dans cette matière précise, ce qui suffit à écarter l'hypothèse du référendum. *(Murmures sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.)*

**M. Pierre Mazeaud.** C'est une nouveauté !

**M. le Premier ministre.** Voilà, mesdames et messieurs, les quelques remarques que je tenais à vous présenter sur le fond de cette réforme et sur sa procédure. Mais je ne suis pas naïf au point d'ignorer que d'autres considérations peuvent préoccuper certains d'entre vous. *(« Eh oui ! » sur les bancs du groupe socialiste.)* On les appelle politiques ou politiques selon qu'on les partage ou qu'on les critique. *(Exclamations sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République et Union pour la démocratie française.)*

**Plusieurs députés du groupe socialiste.** Eh oui !

**M. Pierre Mazeaud.** Et en 1974, vous avez voté contre ! (*Protestations sur les bancs du groupe socialiste.*)

**M. Robert-André Vivien.** C'est vrai ! M. Mitterrand aussi ! On a tout de même le droit de le dire !

**M. le Premier ministre.** Je n'ai pas à les qualifier, mais je n'ai pas non plus à les taire.

On peut juger cette réforme insuffisante, chacun au demeurant pour des raisons différentes, mais on ne peut la juger mauvaise. Je suis convaincu qu'une écrasante majorité d'entre vous y est favorable en son âme et conscience. L'opinion elle-même n'y est certainement pas défavorable.

**M. Alain Barrau.** Elle y est très favorable !

**M. le Premier ministre.** C'est avec une quasi-unanimité, assez rare chez eux, que les juristes spécialisés en droit constitutionnel approuvent cette révision.

**M. Alain Bonnet.** C'est vrai !

**M. le Premier ministre.** Ce sont tous les partis politiques ici présents, à la notable exception du parti communiste français qui, soit dans leurs écrits, soit dans les propos de leurs plus éminents dirigeants, ont souhaité - à des moments différents sans doute - cette réforme.

**M. André Lajoinie.** C'est une loi scélérate ! (*Kires sur les bancs du groupe socialiste.*)

**M. le Premier ministre.** Bref, nous avons toutes les raisons de penser que l'opinion est pour, que les juristes sont pour...

**M. Pierre Mazeaud.** Pas tous !

**M. le Premier ministre.** ... que les partis sont pour, que les parlementaires sont pour.

Alors par quel miracle un vote pourrait-il être contre ?

J'entends dire, ici ou là ! « Oui, nous sommes pour cette réforme, mais, faute d'accord sur les autres réformes évoquées, nous ne pouvons accepter celle-ci ».

**M. Louis de Broissis.** Celles qui sont dans la *Lettre à tous les Français* !

**M. le Premier ministre.** Nous sommes nombreux à considérer qu'on ne doit réviser la Constitution que lorsqu'existe un large accord.

**M. Francis Delattre.** Qu'a-t-on écrit à tous les Français ?

**M. le Premier ministre.** Voilà que l'on voudrait nous démontrer aujourd'hui qu'être tous d'accord sur une réforme ne suffirait pas et que nous ne pourrions réviser la Constitution que si tout le monde est d'accord sur tout, autant dire jamais.

Or une constitution qui ne peut évoluer est une constitution qui se sclérose. Et une constitution sclérosée, c'est un système en voie d'asphyxie.

**M. Bernard Pons.** Vous avez toujours été contre cette constitution !

**M. le Premier ministre.** Nous ne pouvons pas, nous ne devons pas en prendre le risque.

**M. Pierre Mazeaud.** Pourtant cette constitution vous sied bien !

**M. le Premier ministre.** D'ailleurs aucun d'entre vous ne le souhaite vraiment.

En outre, j'ai parfaitement entendu un certain nombre de questions soulevées, non par cette réforme, mais à l'occasion de celle-ci.

Oui, il est légitime de s'interroger sur le devenir du Parlement dans une démocratie moderne, sur le rôle qui doit être celui du référendum...

**M. Pierre Mazeaud.** M. Lalonde va répondre !

**M. Gabriel Kasperoît.** Qui est M. Lalonde ?

**M. le Premier ministre.** ... sur les moyens de faire connaître et pratiquer à tous l'indépendance de la magistrature. (« *Lalonde ! Lalonde !* » sur les bancs des groupes du *Rassemblement pour la République et Union pour la démocratie française.*)

**M. Pierre Mazeaud.** Allez le chercher !

**M. le Premier ministre.** A cela s'ajoutent d'autres interrogations, par exemple sur la justification de la Haute cour de justice, sur l'étendue des immunités parlementaires et sur bien d'autres sujet encore.

Je ne peux que rapprocher tous ces aspects d'un constat étonnant : depuis bientôt trente-deux ans que s'applique la Constitution de la V<sup>e</sup> République...

**M. Bernard Pons.** Pas grâce à vous !

**M. le Premier ministre.** ... jamais les institutions n'ont fait l'objet d'un débat parlementaire sérieux, préparé, loyal et serein. (*Rires et exclamations sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République et Union pour la démocratie française.*)

**M. Jean-Louis Debré.** Et le quinquennat ?

**M. le Premier ministre.** On n'en a traité à cette tribune qu'à l'occasion de débats de censure ou dans des périodes de crise ou de tension, mais jamais tous ensemble et en même temps.

**M. Pierre Mazeaud.** Pas du tout !

**M. Etienne Pinte.** Et le quinquennat ?

**M. le Premier ministre.** C'est pourquoi, reprenant ainsi la totalité des questions posées de bonne foi et souhaitant qu'on les traite avec le sérieux qu'elles appellent, je propose d'inscrire à l'ordre du jour de votre assemblée, dès la prochaine session, un débat sur nos institutions. (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

**M. Robert Pandraud.** Alors attendons !

**M. Robert-André Vivien.** Vous ne serez plus là, monsieur le Premier ministre !

**M. Jean-Louis Debré.** On verra tout ensemble !

**M. le Premier ministre.** Sans doute votre commission des lois pourrait-elle le préparer...

**M. Robert Pandraud.** Absolument !

**M. le Premier ministre.** ... en relation avec le Gouvernement, de sorte qu'à cette occasion, sans esprit polémique, nous puissions faire l'inventaire des points sur lesquels il est à la fois possible et souhaitable d'améliorer notre Constitution.

**M. Jean-Yves Chamard.** Renvoyons en commission !

**M. le Premier ministre.** Alors des décisions s'ensuivront naturellement, tirant les conséquences d'un tel débat.

**M. Pierre Mazeaud.** D'accord avec vous ! Renvoi en commission !

**M. le Premier ministre.** Cela sans préjudice, bien sûr, de votre possibilité d'obtenir l'inscription à l'ordre du jour de propositions de loi de votre choix, lesquelles peuvent parfaitement être des propositions de loi constitutionnelles. (*Exclamations sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République et Union pour la démocratie française.*)

**M. Pierre Mazeaud.** Vous ne les retenez pas ! (*Protestations sur les bancs du groupe socialiste.*)

**M. Patrick Ollier.** Vous vous moquez de nous !

**M. Pierre Mazeaud.** C'est inadmissible ! Vous n'en avez retenu aucune en conférence des présidents, M. Poperen le sait bien !

**M. le président.** Monsieur Mazeaud, mes chers collègues, ce débat n'est pas de nature à dégénérer en affrontement !

**M. Pierre Mazeaud.** Qu'on ne nous dise pas n'importe quoi, monsieur le président !

**M. le président.** Que chacun garde son calme !

**M. Robert-André Vivien.** M. le Premier ministre dit des contrevérités !

**M. le président.** Monsieur le Premier ministre, je vous suggère de continuer votre propos, M. Mazeaud a crié ce qu'il avait à crier.

**M. Pierre Mazeaud.** Je n'ai pas fini !

**M. le président.** Poursuivez, monsieur le Premier ministre !

**M. le Premier ministre.** M. Mazeaud dispose d'une écoute telle que M. le président de l'Assemblée nationale a récemment saisi le Gouvernement de demandes d'amélioration du travail parlementaire. Parmi elles j'ai eu un vif plaisir à donner mon accord à l'idée que des propositions de loi soient plus fréquemment inscrites dans les ordres du jour de cette assemblée. Vous avez donc été entendus par votre président. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste. -- Protestations sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République et Union pour la démocratie française.*)

**M. Pierre Mazeaud.** Retenez notre proposition de loi sur la nationalité ! (*Protestations sur les bancs du groupe socialiste.*)

**M. le Premier ministre.** Voilà, mesdames et messieurs les députés, qui devrait apaiser ceux qui à l'occasion de la révision présente...

**M. Robert-André Vivien.** Si on fait la liste des propositions de loi, c'est l'appel aux morts, c'est la tranchée des baïonnettes !

**M. le Premier ministre.** ... soulignent à juste titre, que des évolutions plus larges méritent d'être examinées et approfondies.

Mais je sais bien que, pour d'autres, la cause des réticences se trouve ailleurs.

Ce projet souffre, en effet, aux yeux d'une partie de l'opposition, d'une tare fondamentale : il résulte d'une initiative du Président de la République et il est défendu par mon gouvernement.

Et il semble que cela pourrait suffire à en paralyser certains. N'allons-nous pas offrir une victoire au chef de l'Etat, se disent-ils ? N'allons-nous pas faire à ce gouvernement de majorité relative le cadeau singulier d'une majorité des trois cinquièmes ?

**M. Pierre Mazeaud.** Et en 1974 ?

**M. le Premier ministre.** Non, mesdames et messieurs, ce qui vous est demandé n'est pas de vous prononcer sur les mérites du Président de la République et du Gouvernement mais sur les qualités d'une réforme.

**M. Jean-Louis Debré.** C'est d'effacer le congrès de Rennes !

**M. le Premier ministre.** La majorité des trois cinquièmes ne sera pas pour nous mais pour le texte. Et la victoire, si victoire il y a, sera celle du droit des gens, des citoyens, des justiciables (« Très bien ! » sur plusieurs bancs du groupe socialiste), tandis qu'un éventuel refus, ce n'est pas nous qu'il priverait d'une faculté nouvelle, ce sont les femmes et les hommes de ce pays. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

Allons un peu plus loin. Parlons plus net encore. Imaginons un instant que cette réforme soit perçue comme un succès de l'exécutif qui en a pris l'initiative, succès d'autant plus dommageable aux yeux de certains qu'il viendrait dans un moment où les sondages vous réjouissent. La belle affaire ! La belle victoire !

**M. Michel Péricard.** Ils réjouissent aussi certains de vos amis !

**M. le Premier ministre.** La victoire serait éphémère, mais la réforme durable. L'histoire nous rappelle, en effet, qu'un Président de la République peut réussir à réviser par deux fois la Constitution et être cependant défait à l'élection suivante, tandis que, d'un autre côté, la révision qu'il avait impulsee dans le domaine qui nous occupe s'est imposée comme un succès durable. (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Il est des sujets qui méritent qu'on s'élève au-dessus des contingences. Celui-ci en est un.

**M. Pierre Mazeaud.** Je crains pour vous que ce ne soit un échec ! Vous reverrez votre copie !

**M. le Premier ministre.** Mais il est également des périodes qui l'exigent, et celle-ci en est une.

Car enfin ceux-là même qui déplorent un discrédit du personnel politique auprès des citoyens...

**M. Jean-Louis Debré.** Lalonde !

**M. le Premier ministre.** ... choisiraient ce moment même pour être le personnel politique qui refuserait un pouvoir nouveau aux citoyens ?

**M. Pierre Mazeaud.** Aux justiciables !

**M. le Premier ministre.** Et au nom de quoi ? Sur quelle motivation ? Sur toutes sortes de préalables, sur toutes sortes d'arguties qui ne sont en dernière analyse - et nous le savons tous - que le paravent diaphane d'arrière-pensées ou obscures ou trop claires. (« Très bien ! » sur plusieurs bancs du groupe socialiste.)

Cette faculté nouvelle, nos compatriotes sont en droit de l'espérer. La majorité ne peut, ni ne prétend la leur offrir toute seule.

Aussi, mesdames, messieurs les députés, est-ce tous ensemble que je vous invite à leur faire ce présent d'avenir. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

**M. le président.** La parole est à M. le garde des sceaux, ministre de la justice.

**M. Pierre Arpaillange, garde des sceaux, ministre de la justice.** Monsieur le président, monsieur le président de la commission des lois, mesdames, messieurs les députés, M. le Premier ministre vient d'évoquer devant vous l'enjeu réel de la réforme dont le Président de la République a, sur sa proposition, pris l'initiative.

Je voudrais, pour ma part, entrer plus avant dans la présentation des deux volets, constitutionnel et organique, de cette réforme après avoir évoqué les raisons qui, selon moi, rendent son adoption éminemment souhaitable.

Oui, je le crois, cette réforme vient compléter à son heure le système français de protection juridique des droits et libertés.

Elle remplacera tout d'abord la France au rang qui doit être le sien, c'est-à-dire le premier, dans le domaine des droits de l'homme et du citoyen. (« Très bien ! », sur plusieurs bancs du groupe socialiste.)

Or quelle est la situation de notre pays à cet égard ?

La France reste l'une des seules grandes nations démocratiques où il n'est pas possible à une personne de contester la conformité d'une disposition de loi qui porterait atteinte à ses droits fondamentaux reconnus par la Constitution.

**M. François d'Aubert.** Un justiciable, pas une personne !

**M. Pierre Mazeaud.** Un justiciable, pas un citoyen !

**M. le garde des sceaux.** Aux Etats-Unis, la constitution ne comporte aucune disposition à ce sujet. Mais, comme chacun le sait, il est admis, depuis 1803, que les tribunaux de droit commun et, en dernier ressort, la Cour suprême, peuvent contrôler la constitutionnalité des lois. Ils peuvent le faire notamment à la suite d'une exception soulevée au cours d'un procès par l'une des parties ou même par le ministère public.

La constitution italienne de 1947 ouvre expressément aux particuliers la faculté de mettre en cause la constitutionnalité d'une loi, par voie d'exception, à l'occasion d'une instance juridictionnelle.

**M. Pierre Mazeaud.** Alors, ne parlez plus de citoyens !

**M. le garde des sceaux.** Le juge saisit la Cour constitutionnelle de cette question si elle lui paraît sérieuse du double point de vue de son incidence sur le déroulement du procès et de son fondement.

La loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne, qui date de 1949, ouvre quant à elle aux citoyens deux voies de droit pour assurer la défense de leurs droits fondamentaux.

Toute personne peut saisir la Cour constitutionnelle fédérale lorsqu'elle estime que la puissance publique, y compris une juridiction, a porté atteinte à l'un de ses droits fondamentaux.

(*A ce moment, M. Loïc Bouvard remplace M. Laurent Fabius au fauteuil de la présidence.*)

**PRÉSIDENTE DE M. LOÏC BOUVARD,  
vice-président**

**M. le garde des sceaux.** En outre, la constitution allemande prévoit que tout tribunal peut renvoyer à la Cour constitutionnelle toute question de constitutionnalité soulevée de sa propre initiative ou à celle de l'une des parties.

Dernier exemple, celui de l'Espagne démocratique, dont la constitution de 1978 ouvre également à tout citoyen deux voies de recours : l'exception d'inconstitutionnalité tranchée par le tribunal constitutionnel, sur les modèles italien et allemand, et le recours individuel direct auprès de cette juridiction, dit recours « d'amparo », ouvert à tout citoyen, après recours préalable devant le juge en cas de violation, par les autorités publiques, de certains droits et libertés garantis par la Constitution.

Je pourrais continuer encore ce survol (« Non, non ! » sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République, Union pour la démocratie française et de l'Union du centre) des pays qui pratiquent un contrôle de constitutionnalité à l'initiative des citoyens et mentionner, par exemple, le cas de l'Autriche, de la Suisse et, plus récemment, du Portugal.

Ces exemples, dont certains se rapportent à des systèmes institués à l'immédiat après-guerre, montrent à l'évidence que, dans ce domaine, la France se situe aujourd'hui bien en retrait par rapport à la plupart de ses voisins. Cette situation n'est pas convenable pour le pays des droits de l'homme et du citoyen. Il faut y mettre fin.

Comment admettre plus longtemps que les seuls recours dont disposent nos concitoyens pour défendre leurs droits fondamentaux, dès lors qu'est en cause une disposition de loi, soient des recours devant des instances internationales !

Ainsi que vient de le rappeler le Premier ministre, la Cour et la Commission européennes des droits de l'homme instituées dans le cadre du Conseil de l'Europe, et le Comité des droits de l'homme de l'Organisation des Nations Unies n'hésitent pas à mettre en cause la conformité de certaines normes législatives françaises à des principes consacrés par la communauté des nations !

Il est temps, pour la réputation de notre pays, que soient créées les conditions d'une « mise au net » de notre appareil législatif et que cette « mise au net » soit faite par des institutions de la France.

Tels sont précisément le sens et l'objet de la réforme qui nous est soumise aujourd'hui.

Parmi les solutions qui s'offraient à nous pour compléter notre régime juridique de protection des droits fondamentaux, nous avons choisi celle qui est apparue la plus raisonnable et la plus conforme à l'esprit de nos institutions.

Or l'esprit de nos institutions s'est concrétisé, dès leur mise en place, par la création d'une instance élargie de contrôle juridique de la loi, pour assurer la primauté effective de la Constitution.

Pour autant, le Conseil constitutionnel n'est pas et n'a pas, selon moi, vocation à devenir une Cour suprême, au sommet d'une hiérarchie juridictionnelle.

C'est pourquoi le Gouvernement a écarté la solution qui aurait consisté à permettre aux juridictions de droit commun de statuer elles-mêmes, directement, sur la conformité des lois à la Constitution.

Ce choix se veut d'ailleurs cohérent avec nos traditions et la jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation, qui se sont toujours refusés à engager leurs ordres juridictionnels dans cette voie.

La création même du Conseil constitutionnel en 1958 et le rôle exclusif que la Constitution lui a assigné en matière de contrôle de constitutionnalité rendaient difficilement acceptable une telle solution de type américain.

Nous avons également écarté d'emblée tout système de recours direct par voie d'action devant le Conseil constitutionnel.

Un tel type de recours, cela n'est pas douteux, serait une incitation pour un certain nombre de personnes et de groupements à contester systématiquement la loi, indépendamment de toute atteinte effective à des droits ou des libertés. Non conforme à l'esprit de notre Démocratie représentative, une telle formule aurait à mon sens l'inconvénient majeur de politiser à l'extrême le contrôle de constitutionnalité.

On peut observer en outre que, dans les pays où ce type de recours est prévu par la Constitution, notamment l'Allemagne fédérale et l'Espagne, il n'a que rarement pour objet de contester directement la loi elle-même.

En réalité, il a semblé au Gouvernement que les atteintes susceptibles d'être portées par une loi aux droits fondamentaux ne pouvaient concrètement se réaliser qu'à la suite d'actes juridiques ou matériels d'application de cette loi.

Dès lors, c'est bien à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, civile, pénale ou administrative, et donc par voie d'exception, qu'une personne pourra utilement soutenir qu'une disposition de loi a violé ses droits fondamentaux.

N'est-ce pas un système comparable qui est le plus fréquemment appliqué à l'étranger ? L'exception d'inconstitutionnalité y est en effet aujourd'hui la voie de droit la plus couramment utilisée par les citoyens, dans les pays où un recours direct par voie d'action est également prévu par les textes constitutionnels.

En accordant aux personnes vivant dans notre pays ce nouveau droit, la France non seulement se mettra au diapason des démocraties modernes, mais ne fera que mener à son terme une évolution institutionnelle interne amorcée par la Constitution de 1958.

La réforme qui vous est proposée s'inscrit dans le prolongement logique de la réaffirmation, par notre Constitution, des principes contenus dans la Déclaration de 1789 et le préambule de la Constitution de 1946, et de l'instauration, par la Constitution, d'un véritable contrôle de la constitutionnalité des lois.

Compte tenu du contexte international que je viens de rappeler, ce contrôle, tel qu'il a été conçu en 1958, peut et doit être amélioré.

Ce fut déjà le cas lorsque le Conseil constitutionnel, par ses décisions du 16 juillet 1971 et du 28 novembre 1973, reconnut leur pleine valeur juridique aux principes de 1789 et 1946.

Un progrès décisif, dont chacun peut, rétrospectivement, mesurer la portée, a été à nouveau accompli par la réforme constitutionnelle de 1974, grâce à laquelle soixante députés ou soixante sénateurs peuvent contester la constitutionnalité des textes adoptés par la majorité.

Il est possible, il est souhaitable d'aller plus loin encore pour répondre à l'exigence croissante de protection de leurs droits et libertés qu'expriment légitimement nos concitoyens.

Ce faisant, notre pays comblera ce qui apparaît comme une lacune du système français de contrôle de constitutionnalité des lois.

La réforme qui vous est proposée ne remet évidemment pas en cause le système du contrôle préventif, par voie d'action, déjà prévu par l'article 61 de la Constitution.

Ce contrôle avant promulgation continuera de jouer le rôle essentiel qui est le sien depuis 1974, c'est-à-dire la mise en conformité des textes votés depuis lors avec les règles et principes de valeur constitutionnelle.

La réforme que nous examinons aujourd'hui permettra de mettre fin à la situation d'immunité absolue de tous les textes encore en vigueur dont la conformité à notre charte fondamentale, bien que douteuse, ne peut être utilement soutenue tant que le Parlement lui-même ne les a pas modifiés.

Cette réforme n'est pas un saut dans l'inconnu. Nul doute que le Conseil constitutionnel continuera à l'avenir, comme il a su le faire jusqu'à ce jour, à dégager une jurisprudence nuancée et objective assurant un juste équilibre entre la nécessité d'affirmer le respect des droits et libertés constitutionnels et la non moins nécessaire sauvegarde de la liberté d'appréciation du Parlement, dont les membres représentent le peuple souverain.

En conférant à la Constitution, dans ses principes touchant aux droits fondamentaux, une primauté désormais absolue, la réforme n'abaisse pas la loi. Elle tend au contraire à la rendre irréprochable.

La République démocratique est aussi la République du droit.

Cui, la loi votée par le Parlement est l'expression de la volonté générale mais, dans l'Etat de droit qui est le nôtre, elle doit, dans tous les cas, être soumise à la volonté souveraine du peuple.

En adoptant lui-même la Constitution, celui-ci n'a-t-il pas, par là même, proclamé solennellement son attachement aux droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946 ?

Nous aurons l'occasion, au cours des débats, d'évoquer avec précision, le sens et la portée de chacune des dispositions figurant dans le projet de loi constitutionnelle et dans le projet de loi organique.

L'étude effectuée par le président de la commission des lois dans ses rapports, en tous points remarquables, et les interventions des commissaires ont contribué à éclairer les différentes dispositions qui vous sont proposées, ainsi sans doute, que les auditions auxquelles vous avez procédé. Je tenais à rendre ici hommage au travail de la commission des lois tout entière.

Je crois cependant nécessaire de vous présenter dès maintenant les choix essentiels qui ont présidé à l'élaboration des principales dispositions de ces deux textes.

En ce qui concerne le texte constitutionnel, je voudrais mettre l'accent sur trois points qui me paraissent résumer la démarche adoptée par le Gouvernement.

Premier élément essentiel : le champ d'application de cette réforme se veut très étendu.

Il est tout d'abord proposé que le nouveau dispositif de contrôle de constitutionnalité puisse être mis en œuvre à l'initiative de toute personne, qu'il s'agisse de Français ou d'étrangers, de personnes physiques ou de personnes morales, et notamment, parmi ces dernières, les collectivités territoriales, les associations, les partis politiques ou les entreprises.

Aucun justiciable, quelle que soit la nature de ses droits, ne doit être écarté du bénéfice de cette réforme : tous ceux qui ont accès à la justice de notre pays doivent disposer des mêmes voies de droit.

Ensuite, la notion de droits fondamentaux reconnus par la Constitution est certainement la notion la plus large qu'il était souhaitable d'envisager.

Elle exclut naturellement toute contestation portant sur la procédure d'adoption des lois ou sur l'empiètement du pouvoir législatif sur le domaine réglementaire. Mais elle englobe, dans l'esprit du Gouvernement, la totalité des droits et libertés des personnes, consacrés par l'ensemble des textes et principes de valeur constitutionnelle.

Le Gouvernement a écarté toute solution qui aurait consisté à redéfinir le bloc de constitutionnalité relatif aux droits fondamentaux.

Je crois pouvoir dire que cette position est empreinte d'une certaine sagesse. Elle se fonde sur le constat que le bloc de constitutionnalité actuel, tel qu'il résulte de la Constitution de 1958 et des textes auxquels renvoie son préambule, et tel qu'il a été précisé par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, a des contours désormais bien connus.

Il appartiendra au Conseil constitutionnel de veiller au respect des mêmes droits et libertés que ceux dont il assure l'application dans le cadre de l'actuel contrôle de constitutionnalité.

La réforme ne comporte en elle-même aucun changement à cet égard. Il serait aux yeux du Gouvernement particulièrement aventureux de s'engager dans une autre voie.

Par ailleurs, les dispositions de loi susceptibles d'être contestées pourront être antérieures à la Constitution de 1958, dès lors, naturellement, que les juges ordinaires n'auront pas cru devoir en écarter eux-mêmes l'application, comme ils peuvent déjà le faire actuellement, dans les cas où ils estimeraient que la contrariété manifeste de ces dispositions avec la Constitution les a rendues caduques.

Enfin, nous aurons certainement l'occasion, au cours de la discussion générale ou de celle des articles, de préciser ce qu'il convient d'entendre par la formule « dispositions de loi ». Je souhaite simplement dire à ce sujet, dans l'immédiat, que le Gouvernement a entendu inclure dans le champ d'application de la réforme le plus grand nombre de textes possible, dans les limites résultant des dispositions actuelles de la Constitution, de la jurisprudence du Conseil constitutionnel et des règles du droit public international.

Second élément essentiel du dispositif proposé : le Gouvernement a estimé indispensable de prévoir un filtrage des questions de constitutionnalité par le Conseil d'Etat et la

Cour de cassation, afin d'éviter que le Conseil constitutionnel ne soit encombré par une multitude de questions dépourvues de tout caractère réellement sérieux.

Dernière observation sur le texte constitutionnel : les déclarations d'inconstitutionnalité intervenues dans le cadre de la nouvelle procédure prendront effet pour l'avenir.

Elles n'auront donc pas un caractère rétroactif, et cela dans un souci évident de stabilité des situations juridiques.

Ce choix de l'effet abrogatif et non rétroactif ne souffrira d'exceptions qu'en ce qui concerne les procédures juridictionnelles en cours, auxquelles s'imposeront, bien sûr, les décisions du Conseil constitutionnel.

Les dispositions du projet de loi organique répondent, pour l'essentiel, à trois préoccupations.

En premier lieu, ce texte a été conçu de telle sorte que la nouvelle voie de droit ouverte aux citoyens puisse être utilisée dans le plus grand nombre de cas possible.

Il est ainsi prévu que l'exception d'inconstitutionnalité puisse être soulevée devant l'ensemble des juridictions d'instruction et de jugement, et cela à tout moment de la procédure.

La seule dérogation prévue est celle de la cour d'assises, eu égard à la nature particulière de cette juridiction.

Cette dérogation est cependant de portée limitée puisque l'exception pourra être soulevée trois fois en amont du procès d'assises, puis à l'occasion du pourvoi en cassation contre l'arrêt de la cour d'assises.

En second lieu, le souci de ne pas encombrer inutilement le Conseil constitutionnel a conduit à prévoir un double filtrage des questions de constitutionnalité.

Tout d'abord, les juridictions devant lesquelles l'exception est soulevée seront tenues de la rejeter si l'une des trois conditions suivantes n'est pas satisfaite.

Première condition : la disposition contestée doit commander l'issue du litige, la validité de la procédure ou constituer le fondement des poursuites.

Deuxième condition : cette disposition ne doit pas avoir déjà été déclarée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel, dans les motifs et le dispositif de l'une de ses décisions antérieures.

Troisième condition : la question de constitutionnalité ne doit pas apparaître au juge comme manifestement infondée.

J'imagine que nous aurons l'occasion, au cours de la discussion des articles, de revenir sur les raisons et les modalités de ce filtrage.

Je tiens, dans l'immédiat, à insister sur le caractère indispensable de ce premier filtrage, qui, dans l'esprit du Gouvernement, représente à la fois le minimum et le maximum de ce qui pouvait être envisagé.

Si les trois conditions que je viens d'énoncer sont remplies, la question sera transmise au Conseil d'Etat ou à la Cour de cassation, qui, par un second filtrage, ne la renverra au Conseil constitutionnel que si elle présente un caractère sérieux.

Ainsi, cette réforme aura pour effet d'associer l'ensemble de l'appareil juridictionnel au contrôle de constitutionnalité des lois tout en conservant au Conseil constitutionnel sa compétence exclusive pour statuer au fond en la matière.

Il va de soi qu'un effort important de formation des magistrats à ce qui constituera un aspect inédit de leur mission devra être engagé. Le ministère de la justice s'y emploiera.

Troisième et dernière préoccupation : les dispositions du projet de loi organique ont été conçues pour ne pas alourdir ou allonger excessivement les procédures.

Il apparaît indispensable d'éviter le développement de manœuvres dilatoires qui entraveraient le cours de la justice. C'est la raison pour laquelle la transmission d'une question de constitutionnalité au Conseil d'Etat ou à la Cour de cassation par les juridictions inférieures ne sera pas susceptible de recours.

En outre, si cette transmission entraîne en principe le sursis à statuer, le juge pourra en décider autrement dans les cas où la loi lui impartit, en raison de l'urgence, un délai pour statuer.

Par ailleurs, si le juge rejette d'emblée l'exception d'inconstitutionnalité, ce refus ne pourra faire l'objet d'un recours indépendant de la décision tranchant le litige au fond.

Le souci d'éviter un allongement excessif des procédures est tout particulièrement justifié en matière pénale dans les cas où doivent prévaloir les nécessités de l'ordre public et dans ceux où est en cause la validité d'une détention.

Première conséquence de cette exigence : la nouvelle procédure ne pourra avoir pour effet de suspendre le cours de l'instruction.

Deuxième conséquence : dans les cas où la question de constitutionnalité met en cause la validité d'une détention, les juridictions d'instruction décideront, dans un délai très bref d'un mois, s'il y a lieu de saisir la Cour de cassation.

Enfin, lorsqu'ils auront à examiner une question de constitutionnalité transmise par un juge de première instance ou d'appel, le Conseil d'Etat ou la Cour de cassation disposeront d'un délai de trois mois pour statuer.

Le même délai sera imposé au Conseil constitutionnel lorsqu'il aura été saisi d'une question de constitutionnalité jugée sérieuse par l'une des deux juridictions suprêmes.

Le Conseil constitutionnel pourra seul se prononcer, en définitive, sur la constitutionnalité de dispositions de loi. Et il le fera, bien sûr, selon une procédure contradictoire, eu égard au caractère essentiellement juridictionnel de cette procédure.

Telles sont, monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les députés, les principales caractéristiques du projet de loi constitutionnelle et du projet de loi organique qui vous sont proposés par le Gouvernement, à l'initiative du Président de la République.

Cette réforme est d'une portée limitée en ce qu'elle n'est pas de nature à modifier l'équilibre des pouvoirs publics.

Elle est cependant d'une importance considérable.

D'abord en ce que, fait sans aucun précédent dans l'histoire de la justice française, une seule et même réforme va concerner directement et sur un point de droit essentiel la totalité des juridictions de la République.

Considérable également en ce que la France va enfin entrer dans le cercle des nations qui accordent à leurs citoyens le moyen d'assurer eux-mêmes le respect de leurs droits fondamentaux.

Je souhaite ardemment que l'Assemblée nationale fasse prévaloir le souci qui doit en permanence nous habiter, celui de protéger toujours plus solidement les droits et libertés de notre peuple et de pérenniser ainsi la réputation et le rayonnement de la patrie des droits de l'homme. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

#### Rappels au règlement

**M. Pierre Mazeaud.** Je demande la parole pour un rappel au règlement.

**M. le président.** La parole est à M. Pierre Mazeaud, pour un rappel au règlement.

**M. Alain Bonnet.** Encore !

**M. Pierre Mazeaud.** Monsieur le président, j'ai écouté avec beaucoup d'intérêt ce qu'a dit M. le Premier ministre. C'est tout à fait conforme avec ce qu'avait déjà indiqué M. le président de l'Assemblée nationale, à savoir la nécessité de donner le plus de pouvoirs possible au Parlement.

**Plusieurs députés du groupe socialiste.** Quel article du règlement ?

**M. Pierre Mazeaud.** Je me demande s'il n'y a pas un monde entre les intentions et la décision.

**M. Bernard Pons.** Très bien !

**M. Pierre Mazeaud.** Je m'explique.

En ce qui concerne les propositions de loi - vous venez d'en parler, monsieur le Premier ministre, et je vous en remercie -, le groupe du R.P.R. a déposé une proposition de loi, à laquelle il tient - et il l'a fait savoir à la conférence des présidents. Le groupe U.D.F. a déposé une proposition de loi - et il l'a fait savoir à la conférence des présidents. L'une est relative à la nationalité, l'autre à l'Université.

**M. Henri Emmanuelli.** Et celle des socialistes alors ?

**M. Pierre Mazeaud.** Monsieur le Premier ministre, je m'aperçois que le président du groupe socialiste, qui siège à la conférence des présidents, s'est opposé à ce qu'on retienne à l'ordre du jour complémentaire lesdites propositions de loi. *(Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.)*

Nous souhaitons, monsieur le Premier ministre, pour répondre à votre vœu et à celui du président de l'Assemblée nationale, que vous donniez les instructions qui s'imposent au groupe socialiste *(Protestations sur les bancs du groupe socialiste)* pour que demain nos propositions soient retenues. *(Applaudissements sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République, Union pour la démocratie française et de l'Union du centre.)*

**M. Jean-Pierre Michel.** Nous ne sommes pas des godillots, comme vous !

**M. le président.** Mon cher collègue, je relaterai vos propos à la conférence des présidents, qui se réunira à dix-neuf heures et à laquelle il appartient de régler de tels problèmes.

D'ailleurs, M. Mazeaud, M. le ministre chargé des relations avec le Parlement est présent et vous a entendu.

La parole est à M. Jacques Brunhes, pour un rappel au règlement.

**M. Jacques Brunhes.** Monsieur le président, je dois bien constater que M. le Premier ministre et M. le garde des sceaux sont intervenus sur les deux textes. Il n'y a donc pas une discussion fractionnée. Chacun d'eux a défendu les deux textes : le projet de loi organique et le projet de loi constitutionnelle portant révision de la Constitution.

M. le Premier ministre a remarqué l'originalité du groupe communiste dans cet hémicycle, puisqu'il y a une constante de sa politique. Il serait souhaitable que la représentation nationale et le pays puissent connaître ces constantes.

Premièrement, la lutte contre la supranationalité. Et nous allons voir, dans quarante-huit heures, à propos d'un débat sur Renault, comment le Gouvernement a plié face à la Commission de Bruxelles.

**M. Alain Bonnet.** Ce n'est pas un rappel au règlement !

**M. Jacques Brunhes.** Une deuxième de nos constantes, c'est la lutte contre le rabaissement permanent du Parlement. C'est vrai avec les ordonnances, avec le vote bloqué, avec le « 49-3 » répétitif. C'est vrai également pour la discussion budgétaire.

Monsieur le président, permettez-moi de citer l'anecdote suivante. Un député, dans cet hémicycle, disait que, si l'on comparait le budget à une automobile, l'Assemblée pouvait tout juste modifier la valeur d'un enjoliveur. Ce député a été Premier ministre. Il est actuellement président de l'Assemblée nationale. Il s'appelle Laurent Fabius. Il était à l'époque dans l'opposition.

Je constate qu'aujourd'hui c'est un peu moins d'un enjoliveur que nous pouvons modifier.

**M. Philippe Vasseur.** Un boulon !

**M. Jacques Brunhes.** Or le Parlement français serait à nouveau contesté par le gouvernement des juges du Conseil constitutionnel, plus précisément par la conjonction renforcée du pouvoir présidentiel et du gouvernement des juges.

**M. Jean-Pierre de Peretti della Rocca.** Des juges socialistes !

**M. Jacques Brunhes.** La mise en cause de la loi vaudra mise en cause permanente du Parlement.

La mise en cause de la loi, notamment, *a posteriori*, la mise en cause des grandes lois sociales, entraînerait une nouvelle détérioration de l'image du Parlement dans l'opinion !

Ma question est la suivante : le droit va-t-il bientôt être situé au-dessus de la loi ? Le décret en acier, la loi en verre : c'est ce que nous ne voulons pas ! Ce que la loi fait, seule la loi peut le défaire. Et aucune juridiction ne peut écarter l'application de la loi. Telle est notre conception !

Or le Conseil constitutionnel s'est doté, au fil du temps, d'un véritable pouvoir constituant en dehors de toute source de légitimité. Il est devenu un véritable organisme politique...

**M. Alain Bonnet.** Allons, allons !

**M. Jacques Brunhes.** ... sous une forme juridictionnelle.

**M. François Loncle.** Ce n'est pas un rappel au règlement !

**M. Jacques Brunhes.** Il s'est doté d'un véritable pouvoir constituant, qui usurpe la souveraineté populaire.

**M. le président.** Mon cher collègue, votre rappel au règlement est étrangement loin du règlement !

**M. Jacques Brunhes.** J'y viens, monsieur le président.

**M. Alain Bonnet.** Enfin !

**M. Jacques Brunhes.** La loi est suffisamment amoindrie et le Parlement dévalorisé pour que ne soit pas encore aggravée une situation périlleuse pour la démocratie.

**Plusieurs députés du groupe socialiste.** Ce n'est pas un rappel au règlement !

**M. Jacques Brunhes.** C'est la raison pour laquelle dans l'organisation du débat - et c'est bien là un rappel au règlement - nous souhaitons défendre une exception d'irrecevabilité ou une question préalable. Quatre étaient prévues dans la discussion commune. Il y a maintenant un fractionnement. Nous ne seront plus inscrits sur cette loi organique qu'à condition qu'un groupe retire son exception d'irrecevabilité. Ce n'est pas acceptable !

Je demande, monsieur le président, que la présidence organise les travaux de telle manière que, dans un débat commun, nous puissions intervenir. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.*)

**M. Pierre Mazeaud.** Il a raison !

**M. le président.** Monsieur Brunhes, après le projet portant révision de la Constitution, l'Assemblée examinera le projet de loi organique. C'est ainsi que l'Assemblée en a décidé.

**M. Pierre Mazeaud.** L'Assemblée en a décidé ?

**M. le président.** Sur ce second texte, l'Assemblée est saisie, en effet, d'une exception d'irrecevabilité déposée par M. Lajoinie et les membres du groupe communiste.

Vous pourrez donc soutenir par la suite...

**M. Jacques Brunhes.** Par la suite !

**M. le président.** ... votre exception d'irrecevabilité. J'ajoute que M. Millet est inscrit dans la discussion générale...

**M. Jacques Brunhes.** C'est bien le moins !

**M. le président.** ... pour vingt-cinq minutes. Libre à lui de développer tous les arguments qu'il entendra développer sur les deux textes.

**M. Jacques Brunhes.** C'est la moindre des choses !

**M. le président.** La parole est à M. Pascal Clément, pour un rappel au règlement.

**M. Pascal Clément.** Rassurez-vous, monsieur le président : je ne transformerai pas mon rappel au règlement en question préalable ni en exception d'irrecevabilité, surtout concernant ce texte !

Je veux simplement, monsieur le Premier ministre, revenir sur ce que vous avez dit et qui est pour nous un point fondamental...

**M. Alain Bonnet.** Ce n'est pas un rappel au règlement !

**M. Pascal Clément.** ... à savoir la possibilité offerte à l'opposition de voir examiner dans cet hémicycle des propositions de loi d'origine parlementaire.

Or, monsieur le Premier ministre, je voudrais vous informer d'un point que vous ne connaissez probablement pas puisque vous ne siégez pas à la conférence des présidents de l'Assemblée nationale et que M. Poperen ne vous a peut-être pas informé de tout ce qui s'y est passé.

**M. Alain Bonnet.** Mais si !

**M. Pascal Clément.** Depuis que vous avez lancé cette idée, monsieur le Premier ministre, pas une seule fois la conférence des présidents n'a retenu une proposition de loi émanant de l'opposition !

**M. Pierre Mazeaud.** Jamais !

**M. Pascal Clément.** Cette idée séduisante que vous aviez lancée à la tribune de notre Assemblée, face à l'opinion publique, face à la presse, pouvait laisser croire que des droits nouveaux seraient offerts au Parlement. J'affirme très clairement devant l'opinion publique qu'il ne s'agit pas de cela. Il s'agit en fait de donner une fois encore la parole, non plus au Gouvernement, mais à la majorité parlementaire socialiste. On double ainsi le temps de parole de la majorité parlementaire de ce pays.

Or, monsieur le Premier ministre, nous sommes très attachés à votre propos qui vise à octroyer plus de pouvoirs aux parlementaires, y compris à ceux de l'opposition.

J'aimerais donc que vous nous précisez haut et fort que, lorsque vous parlez de propositions de loi d'origine parlementaire, vous visez avant tout celles émanant de l'opposition. Sinon, votre propos n'aurait pas d'intérêt : les propositions de loi resteront celles que le Gouvernement « téléphone » à sa majorité (*Protestations sur les bancs du groupe socialiste*), et les pouvoirs nouveaux accordés au Parlement ne seront qu'un simulacre. (*Applaudissements sur les bancs des groupes Union pour la démocratie française, du Rassemblement pour la République et de l'Union du centre.*)

**M. le président.** La parole est à M. Pierre Méhaignerie, pour un rappel au règlement. (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

**M. Bernard Pons.** C'est cela les droits du Parlement, messieurs les socialistes ! Vous vouliez aussi empêcher M. Millet de parler, messieurs les socialistes. M. Méhaignerie et M. Millet ont tous deux le droit de parler !

**M. le président.** La parole est à M. Pierre Méhaignerie.

**M. Pierre Méhaignerie.** Monsieur le Premier ministre, nous sommes au cœur du débat.

Je voudrais confirmer la position qui a été prise par mon collègue Clément.

A en croire votre discours de tout à l'heure, la possibilité de voir venir en discussion des propositions de loi était ouverte. Or, jusqu'à présent, tel n'a jamais été le cas.

Monsieur le Premier ministre, êtes-vous donc décidé à changer d'attitude et à faire en sorte que des propositions de loi importantes - je pense à celle sur l'Université - puissent venir en discussion ? (*Applaudissements sur les bancs des groupes de l'Union du centre, du Rassemblement pour la République et Union pour la démocratie française.*)

**M. le président.** Mon cher collègue, c'est à la conférence des présidents, à laquelle d'ailleurs vous siégez, que la réponse sera donnée.

La parole est à M. Charles Millon, pour un rappel au règlement. (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

**M. Jean Beuflès.** C'est de l'obstruction !

**M. Philippe Vasseur.** M. le Premier ministre ne répond pas ?

**M. Charles Millon.** Monsieur le président, je suis convaincu que M. le Premier ministre va éclaircir ses propos.

Car le problème des propositions de loi nous renvoie à un autre problème : celui du droit d'amendement et, plus généralement, celui de la tenue de nos débats. J'appelle l'attention de M. le Premier ministre sur ce qui s'est passé la semaine dernière lors du débat sur les questions universitaires.

Ce débat, qui a duré trois à quatre heures...

**M. Alain Bonnet.** Plus que cela !

**M. Charles Millon.** ... nous a permis d'aborder des questions de fond. Nous avons déposé des amendements, discuté certains arguments. Or, à la suite d'un accord passé entre le parti communiste et le parti socialiste, M. le ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, a retiré un article en discussion.

**M. Alain Bonnet.** Cela n'a rien à voir avec le texte !

**M. Charles Millon.** On s'est moqué de l'Assemblée nationale, on s'est moqué de l'opposition...

**M. Jean-Pierre Michel.** Et vous, vous moquez du monde !

**M. Charles Millon.** ... on a refusé de tenir compte des arguments qui étaient présentés. On a ainsi démontré que notre assemblée n'était qu'une chambre d'enregistrement des

vœux du Gouvernement ou de sa majorité socialiste et communiste, une assemblée qui n'avait plus qu'à ranger ses amendements, à ne plus discuter puisque, en toute hypothèse, aucune de ses propositions n'était retenue.

Mon collègue Pascal Clément a soulevé le problème des propositions de lois. M. le président de l'Assemblée déclare, à toutes les réunions de la conférence des présidents, qu'il faut retenir les propositions de lois. Or deux propositions de loi ont été déposées sur l'Université : l'une par mon collègue Toubon et l'autre par moi-même et l'ensemble du groupe U.D.F. Prenez donc l'engagement, monsieur le Premier ministre, aujourd'hui, devant nous, compte tenu de l'urgence de la situation universitaire et du fait qu'actuellement tous les parents d'étudiants s'interrogent sur le déroulement de la prochaine rentrée universitaire, que ces propositions de lois seront mises en discussion dans les meilleurs délais et que la conférence des présidents en décidera ainsi dès sa prochaine réunion. (*Applaudissements sur les bancs des groupes Union pour la démocratie française, de l'Union du centre et du Rassemblement pour la République.*)

**Un député du groupe socialiste.** Ce n'est pas à l'ordre du jour !

**M. le président.** Mon cher collègue, avouez que ce n'est pas vraiment le sujet qui nous rassemble aujourd'hui !

**Plusieurs députés du groupe socialiste.** Bravo !

**M. le président.** La parole est à M. Pierre Mazeaud, pour un dernier rappel au règlement. (*Protestations sur les bancs du groupe socialiste. - Exclamations sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République et Union pour la démocratie française.*)

**M. Pierre Mazeaud.** Monsieur le président, je crois savoir que les rappels au règlement relèvent d'un droit qui appartient à chacun des membres de cette Assemblée. D'ailleurs, nous ne nous éloignons point du débat dans la mesure où il s'agit bien d'une discussion d'ordre constitutionnel...

**M. Jacques Santrot.** Vous vous fondez sur quel article du règlement, monsieur Mazeaud ?

**M. Alain Bonnet.** Il fait de l'obstruction !

**M. Pierre Mazeaud.** ... et nous répondons là au vœu de M. le Premier ministre qui souhaite que les droits des parlementaires puissent s'exercer au mieux.

Au sujet des propositions de loi, je tiens à rappeler, monsieur le président, qu'une proposition de loi de notre collègue M. Raymond Marcellin sur le domaine public maritime, qui pourtant avait été votée à l'unanimité, à deux reprises, par la commission des lois, a été, en séance publique, renvoyée en commission par le groupe socialiste. Je vous demande donc, monsieur le président, en vertu de notre règlement, de faire savoir au président de la commission des lois qu'il se doit de fixer impérativement une date, afin que l'on discute de cette proposition pour la troisième fois. (*Applaudissements sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République, Union pour la démocratie française et sur quelques bancs du groupe de l'Union du centre.*)

**M. le président.** Mon cher collègue, le président de la commission des lois est en séance et il vous a entendu. Cependant, laissez-moi vous dire que les commissions sont maîtresses de leurs travaux.

**M. Alain Bonnet.** Très bien !

**M. le président.** Par conséquent, je ne suis pas en mesure d'indiquer à M. Sapin ce qu'il doit faire.

#### Reprise de la discussion

**M. le président.** La parole est à M. Michel Sapin, président et rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

**M. Michel Sapin, président de la commission, rapporteur.** Monsieur le Premier ministre, monsieur le garde des sceaux, après vos exposés qui touchaient à la fois aux principes généraux de la réforme proposée et aux modalités précises d'application de celle-ci, et parce que je sais que chacun de nous a hâte de connaître le dénouement d'un « suspense » qui pèse sur l'Assemblée, je serai bref et je m'en tiendrai strictement à mon rôle de rapporteur de la commission des lois,

c'est-à-dire que je rendrai compte des travaux de la commission et indiquerai quelles sont les nouveautés qu'elle a pu apporter au texte initialement proposé.

La commission des lois constitutionnelles - il est rare d'utiliser cet adjectif en séance - a beaucoup travaillé. Elle a écouté et entendu. Elle a délibéré et amendé. Elle a adopté les textes qui lui étaient soumis.

Elle a longuement travaillé avec le souci de se prononcer sur le principe même de la réforme constitutionnelle, sur ses modalités d'application et sur ses conséquences institutionnelles éventuelles.

En ma qualité de rapporteur de ce texte et en tant que président de cette commission, j'ai tiré de nos travaux une conviction simple : dès lors que chacun s'attachera au sens des mots, laissera parler sa conscience et sa conviction, inscrira ses propos dans un nécessaire dialogue - et ce fut le cas en commission -, il existerait au sein de notre assemblée une large majorité de députés pour accepter de discuter les textes en séance, et ensuite, j'en suis persuadé, de les voter.

**M. Pierre Mazeaud.** C'est moins sûr !

**M. Robert Pandraud.** En effet, c'est moins sûr ! Même au sein du groupe socialiste !

**M. Michel Sapin, président de la commission, rapporteur.** Sur le principe, je ne dirai que quelques mots car beaucoup a déjà été dit. Il s'agit d'étendre à l'ensemble des citoyens le droit de saisir par voie d'exception le Conseil constitutionnel à l'occasion d'un litige. Cette réforme est de bon sens. Certains ici ont même dit qu'elle allait dans le bon sens.

Cette réforme apparaît comme l'aboutissement normal - et je ne reprendrai pas sur ce point les propos de M. le garde des sceaux - d'une évolution maîtrisée mais irrépressible de nos institutions.

L'année 1958 posa le principe du contrôle de constitutionnalité.

**Mme Roselyne Bachelot.** Vous étiez contre !

**M. Michel Sapin, président de la commission, rapporteur.** L'année 1971 marqua la date à partir de laquelle le Conseil constitutionnel s'est posé en défenseur des libertés et des droits fondamentaux de la personne. L'année 1974 étendit le droit de saisir le Conseil constitutionnel à l'initiative de soixante députés ou de soixante sénateurs, c'est-à-dire ouvrit en fait un droit à l'opposition. L'année 1990 devrait être celle de l'extension à tous d'un droit réservé jusqu'alors à quelques-uns.

Cette réforme permet aussi d'introduire dans notre droit français une procédure - celle de l'exception d'inconstitutionnalité - qui existe dans toutes les grandes démocraties, et en particulier dans les démocraties européennes.

Je veux répondre à M. Brunhes qui, avec la force de ses convictions que je ne mets pas en doute, avançait que cette nouvelle procédure constituerait un abaissement du Parlement, en raison d'un abaissement de la loi.

**M. Gilbert Millot.** Tout à fait !

**M. Michel Sapin, président de la commission, rapporteur.** Eh, bien, qu'il regarde l'évolution qui a lieu dans des pays qui aujourd'hui naissent à la démocratie ! J'ai reçu, à sa demande, dans mon bureau de président de la commission des lois, M. Sergueï Alexeïev, président de l'équivalent de la commission des lois au sein du Soviet Suprême de l'Union soviétique,...

**M. Jean-Pierre Michel.** Quelle référence ! (*Sourires.*)

**M. Pascal Clément.** La comparaison est intéressante !

**M. Michel Sapin, président de la commission, rapporteur.** ... qui venait d'être nommé président de la Cour constitutionnelle de ce pays !

**M. Pascal Clément.** Quelle belle carrière en perspective ! Peut-être, M. le Président de la République vous a-t-il entendu, monsieur Sapin ? (*Sourires.*)

**M. Michel Sapin, président de la commission, rapporteur.** Je ne suis pas sûr de voir dans cette visite un signe annonciateur de la même carrière, monsieur Clément. (*Nouveaux sourires.*)

M. Alexeiev m'a dit : « Nous avons la volonté, en Union soviétique, d'instituer un réel contrôle de la constitutionnalité de l'ensemble des décisions administratives ou législatives, car c'est le moyen de mettre en place un état de droit nécessaire à l'évolution de toute démocratie. »

**M. Hervé de Charette.** Bravo !

**M. Gilbert Millet.** Oui, mais là, monsieur Sapin, le contrôle se fait à un double niveau : *a priori* et *a posteriori*.

**M. Michel Sapin, président de la commission, rapporteur.** Je ne voudrais pas, monsieur Millet, que, sur ce point-là, vous soyez en retard d'une *glasnost*.

**M. Gilbert Millet.** Le contrôle se fera *a priori* et *a posteriori*. Nous serons le seul pays au monde à avoir un tel système !

**M. Michel Sapin, président de la commission, rapporteur.** Cette possibilité de recours devant le Conseil constitutionnel est aussi de nature à consacrer la hiérarchie entre les différentes normes juridiques et à consolider les moyens d'en faire respecter la force.

**M. Bernard Pons.** Nous qui étions décidés à voter pour !

**M. Michel Sapin, président de la commission, rapporteur.** J'ai le sentiment que les arguments échangés en commission ont été aptes à convaincre les uns et les autres.

J'ai aussi le sentiment que nombre de commissaires sont très intéressés par le débat que vous avez ouvert, monsieur le Premier ministre et monsieur le garde des sceaux, sur le fait de savoir si l'on doit laisser à des juridictions supranationales ou internationales le soin de faire respecter dans notre pays un certain nombre de droits fondamentaux. Il me semble qu'il y a là un argument très fort. Quand on pense, ainsi que vous l'avez dit, monsieur le Premier ministre, qu'aussi bien à l'échelon de l'O.N.U. qu'à celui de l'Europe, on a écrit des textes relatifs au droit universel ou au droit européen en s'inspirant directement de nos propres textes de 1789 ou de 1946...

**M. Daniel Goulet.** Et de 1958 !

**M. Michel Sapin, président de la commission, rapporteur.** ... qui sont les références fondamentales de notre vie politique et de notre vie démocratique, on accepte difficilement que chaque citoyen français n'ait pas la capacité de faire respecter ses droits auprès d'une juridiction française, alors que ceux-ci sont pourtant reconnus par les organisations internationales. Selon moi, il manque une pierre à l'édifice constitutionnel et institutionnel français.

**M. Alain Barrau.** Très juste !

**M. Michel Sapin, président de la commission, rapporteur.** Je préfère, mes chers collègues, un prétendu abaissement du Parlement ayant pour contrepartie le renforcement des droits du citoyen à l'abaissement réel, lui, du Parlement qui résulterait de l'édiction à d'autres niveaux de sanctions à l'encontre des lois françaises !

**M. Gilbert Millet.** L'un n'empêche pas l'autre !

**M. Michel Sapin, président de la commission, rapporteur.** J'ai parlé d'« abaissement du Parlement » car ce terme a été souvent utilisé par les uns ou par les autres.

**M. Bernard Pons.** Par Lalonde !

**M. Michel Sapin, président de la commission, rapporteur.** Mes chers collègues, comment peut-on penser que le renforcement de la démocratie puisse constituer une forme d'amointrissement du Parlement ?

**M. Gilbert Millet.** Démagogue !

**M. Michel Sapin, président de la commission, rapporteur.** Je suis profondément persuadé qu'il ne peut pas y avoir de contradiction entre les droits du citoyen et ceux du Parlement. En renforçant les droits des citoyens, comme nous voulons le faire aujourd'hui, on n'abaisse pas le Parlement. Au contraire, on le confirme dans ses droits et dans ses prérogatives, qui sont en particulier de pouvoir légiférer à nouveau sur des règles qui auraient été déclarées inconstitutionnelles. (« Très bien ! » sur plusieurs bancs du groupe socialiste.)

**M. Bernard Pons.** A condition que la désignation des membres du Conseil constitutionnel soit différente !

**M. Michel Sapin, président de la commission, rapporteur.** La commission des lois a donc approuvé le principe même de la réforme. Toutefois, elle s'est interrogée sur la définition exacte du champ d'application de celle-ci, sur ses modalités de mise en œuvre et sur ses conséquences institutionnelles.

S'agissant de la définition du champ d'application, deux points ont principalement fait l'objet de discussions. Qu'entend-on exactement, monsieur le Premier ministre, par « dispositions de loi » et « droits fondamentaux » ?

S'agissant de l'expression « dispositions de loi », à la suite d'une discussion approfondie au sein de la commission, l'unanimité s'est faite sur la nécessité de la maintenir dans le texte. Je rappellerai pour mémoire - et, à cet égard, je vous renvoie à mon rapport - que, s'agissant de textes postérieurs à 1958, la « loi », au sens du projet, vise les lois ordinaires au sens de l'article 34 de la Constitution, les ordonnances prises en vertu de l'article 92 de la Constitution dès lors qu'elles touchent au domaine législatif et les ordonnances prises en vertu de l'article 38 de la Constitution dès lors qu'elles ont été ratifiées par le Parlement. Mais, à mon sens, selon votre texte et selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, le terme « loi » ne viserait ni les lois organiques ni les lois adoptées à la suite d'un référendum, ni les traités dès lors que ceux-ci ont été régulièrement ratifiés et obéissent alors à l'article 55 de notre Constitution qui les place à un niveau supérieur aux lois.

Pour les textes à 1958, le problème est un peu plus complexe. Toutefois, il existe une jurisprudence du Conseil d'Etat relativement affinée qui éclaire très bien le débat. Il semble que tous les textes adoptés selon une procédure législative puissent être considérés comme des textes de lois, au sens du projet. Quant aux textes de l'ancien droit qui sont encore en vigueur, tels que les ordonnances royales, les édits, les arrêts du Conseil du Roi, les décrets des assemblées révolutionnaires, les senatus consultes impériaux, les décisions des gouvernements provisoires de 1848, de 1870 et 1871, de 1940-1944, pour lesquels il n'est à l'évidence pas possible de se référer à un critère formel de procédure d'adoption législative, il convient de déterminer au cas par cas leur éventuel caractère législatif en fonction de critères qui ont été très clairement fixés par la jurisprudence du Conseil d'Etat.

Autre grande question : qu'entend-on par « droits fondamentaux » ? La discussion sur ce point s'est poursuivie longuement en commission, et jusqu'à ce matin encore. Nous nous sommes mis d'accord sur le contenu de cette notion : nous voulons faire référence à un certain nombre de principes, de libertés et de droits fondamentaux définis dans la Déclaration des droits de l'homme de 1789, dans le préambule de 1946 et dans la Constitution de 1958 elle-même - je pense, entre autres, à l'article 3 sur le caractère égal, universel et secret du suffrage, à l'article 2 sur l'égalité devant la loi, à l'article 4 sur la liberté de formation et de fonctionnement des partis politiques, à l'article 64 sur l'inamovibilité des magistrats du siège.

En font également partie un certain nombre de principes qui ont été dégagés par le Conseil constitutionnel - par exemple, les principes reconnus par les lois de la République et mentionnés par le préambule de 1946 - ou bien les droits fondamentaux ayant valeur constitutionnelle et résultant de principes généraux du droit ou bien encore d'objectifs à valeur constitutionnelle, telle la préservation du pluralisme en matière de presse écrite ou de communication audiovisuelle.

Bref, nous sommes tous d'accord, me semble-t-il, sur les principes en fonction desquels le Conseil constitutionnel devra prononcer ses décisions et sur les droits fondamentaux qu'il devra ainsi faire respecter. La question ne porte donc pas sur les références, mais sur un principe lui-même.

**M. Bernard Pons.** Absolument !

**M. Michel Sapin, président de la commission, rapporteur.** Le terme de « droits fondamentaux » est nouveau dans notre droit, même s'il est utilisé dans celui d'autre pays. Pour ma part, je l'aime, je le trouve beau et compréhensible par l'ensemble des citoyens qui, eux, savent quels sont leurs droits fondamentaux qu'ils ont envie de faire respecter.

On peut cependant - et c'est ce que la commission a fait ce matin - privilégier le connu sur l'inconnu. Le connu, c'est la notion utilisée déjà par la Constitution, celle de « contrôle de constitutionnalité des lois ». Il n'y a pas de différence d'appréciation entre le Gouvernement et la commission des lois ; nous faisons référence aux mêmes principes, aux

mêmes droits. Toutefois, la commission des lois a préféré retenir ce matin, sur proposition de M. Toubon, un concept connu, celui de « contrôle de constitutionnalité des lois », de manière à ne pas introduire un éventuel élément de trouble juridique - même si j'ai le sentiment que le terme de « droits fondamentaux » est parfaitement compréhensible par l'ensemble des citoyens.

S'agissant du problème des modalités d'application, la commission s'est maniment félicitée de la volonté qui est affichée dans le texte de ne pas voir interrompre le cours de la justice, en particulier dans le domaine pénal, car ce serait suicidaire, comme l'a dit M. le Premier ministre.

Il y a un équilibre nécessaire, quoique difficile à trouver, entre la stabilité juridique indispensable et l'équité vis-à-vis du justiciable. Dans cette perspective, la commission des lois s'est réjouie que vous ayez proposé ce que l'on appelle un système abrogatif par opposition à un système rétroactif, un système qui ne portera que sur l'avenir et ne troublera pas les rapports juridiques du passé.

La commission s'est félicitée aussi de l'équilibre réalisé entre la nécessité d'instituer une procédure simple - donc accessible à l'ensemble des justiciables - et le souci de ne pas encombrer l'ensemble des juridictions et le Conseil constitutionnel de pourvois non fondés et purement dilatoires.

Le principal instrument de cet équilibre et de cette volonté de ne pas voir se multiplier les recours, c'est l'existence de deux filtres : l'un au niveau de la juridiction saisie de l'exception d'inconstitutionnalité, l'autre au niveau du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation, qui devront, d'après le texte, examiner le sérieux des demandes.

Notre commission s'est demandée, avec M. Toubon, si le nombre des recours serait considérable dans quelques années. Et elle a répondu : de toute évidence, non !

Lorsque la réforme aura atteint son rythme de croisière, le nombre des recours sera relativement faible. Dès lors, la nécessité d'un double filtre s'imposera avec moins d'évidence. Au demeurant, le fait que le Conseil d'Etat et la Cour de cassation s'interrogent sur la constitutionnalité des lois pose un problème de principe.

**M. Gérard Gouzes.** Très bien !

**M. Michel Sapin, président de la commission, rapporteur.** Mais la commission a également pensé que, pendant les premières années suivant la réforme, on assisterait à une opération de « nettoyage » des textes, - l'expression n'est peut-être pas très belle - et que le nombre de recours risquait d'être important, certaines lois pouvant faire l'objet d'un intérêt tout particulier de la part des justiciables ou de leurs conseils. Pendant cette première période, il nous a donc semblé nécessaire de maintenir un système de double filtre.

Afin de répondre à une préoccupation liée au court terme, mais aussi à la préoccupation, concernant le moyen terme, exprimée par M. Toubon, la commission des lois a adopté un amendement proposé par M. Toubon et M. Delattre, visant à faire passer certaines dispositions du texte constitutionnel vers le texte organique. Chacun sait, en effet, qu'il est beaucoup plus facile de modifier une loi organique que la Constitution.

J'en arrive aux conséquences institutionnelles de la réforme. Il est d'abord évident que les moyens du Conseil constitutionnel devront être renforcés, et le texte le prévoit. Mais la procédure applicable devant le Conseil constitutionnel devra également être précisée. La réforme va accentuer le caractère juridictionnel du Conseil constitutionnel. Il conviendra donc que la procédure suivie devant lui soit la procédure habituelle devant l'ensemble des juridictions, et en particulier qu'il s'agisse d'une procédure contradictoire ; le texte le prévoit.

Mais la commission s'est également interrogée sur d'autres éléments.

Cette nouvelle réforme, qui confère un nouveau pouvoir au Conseil constitutionnel, n'impose-t-elle pas un certain nombre de devoirs nouveaux aux membres de cette haute juridiction ? Aussi, sur la proposition de M. Dolez et du groupe socialiste, ainsi que sur celle de M. Mazeaud et de M. Pandraud, la commission des lois a adopté un amendement qui renforce considérablement les incompatibilités qui s'imposent aux membres du Conseil constitutionnel, aussi bien en ce qui concerne les mandats électifs que les activités professionnelles. Cette proposition me paraissait bonne ; elle a été adoptée à l'unanimité par la commission.

**M. Gérard Gouzes.** Très bien !

**M. Michel Sapin, président de la commission, rapporteur.** Dernière question, peut-être pas la moindre, que s'est posée la commission des lois : convient-il de remettre en cause le mode de désignation des membres du Conseil constitutionnel et certaines de ses modalités de fonctionnement interne ? Si nous avons reconnu la légitimité de la question, nous n'avons cependant pas accepté les amendements qu'ont proposés MM. Toubon, Mazeaud et Pandraud.

La qualité de membre de droit des anciens Présidents de la République doit-elle être mise en cause ?

**M. Bernard Pons.** Oui !

**M. Gérard Gouzes.** Ce n'est pas gentil pour Giscard !

**M. Michel Sapin, président de la commission, rapporteur.** On peut l'envisager, mais il ne faudrait pas que cela soit considéré comme une mauvaise manière à l'égard de qui-convient, et en particulier à l'égard de la seule personnalité politique qui ait aujourd'hui le statut d'ancien Président de la République.

**M. Bernard Pons.** C'est pas une question de bonnes manières !

**M. Michel Sapin, président de la commission, rapporteur.** Quant à l'élection du président du Conseil constitutionnel par ses pairs, la commission n'en a accepté ni le principe ni les modalités, telles qu'elles étaient définies par les amendements proposés par le groupe R.P.R.

**M. Bernard Pons.** C'est pourtant un élément essentiel !

**M. Michel Sapin, président de la commission, rapporteur.** La commission a enfin été saisie d'un grand nombre d'amendements, qui seront peut-être défendus en séance publique, souvent très intéressants, qui soulevaient de vrais problèmes et demandaient des modifications d'un nombre important de dispositions très diverses de la Constitution.

Nous avons considéré que, s'agissant d'un texte concernant une réforme précise, nous ne pouvions examiner valablement ces amendements et les voter.

Monsieur le Premier ministre, en tant que rapporteur de ce projet et en tant que président de la commission des lois, je vous ai bien écouté et bien entendu.

**M. Jean-Pierre Michel.** Heureusement !

**M. Bernard Pons.** Le contraire eût été étonnant !

**M. Michel Sapin, président de la commission, rapporteur.** Je crois qu'un débat pointilliste, amendement par amendement, visant tour à tour telle ou telle disposition de la Constitution, même importante, risquerait d'aboutir à l'improvisation en séance publique. Un débat d'ensemble sur la qualité, l'évolution et le perfectionnement de nos institutions est préférable. C'est du reste ce que vous avez proposé à l'Assemblée nationale. Je l'ai noté avec plaisir. Je suis persuadé que ce débat éveillera l'intérêt des membres de la commission des lois. S'ils en sont d'accord, je leur propose, en vue de préparer ce débat, de créer au sein de la commission une mission d'information très largement ouverte à l'ensemble des groupes de l'Assemblée, qui pourra s'interroger sur tous ces points et sur leur intérêt. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

**M. Gérard Gouzes.** Très bonne idée !

**M. Bernard Pons.** Bravo ! Renvoi en commission !

**M. François Léotard.** Sagesse tardive !

**M. Michel Sapin, président de la commission, rapporteur.** Mes chers collègues, il y a lieu à débattre, j'en suis persuadé. Nous devons surmonter les réticences qui n'auraient qu'un caractère tactique afin de valoriser les convictions de chacun d'entre nous.

**M. Patrick Devedjian.** Il fallait s'y prendre avant !

**M. Michel Sapin, président de la commission, rapporteur.** J'ai une entière confiance dans la qualité de chacun d'entre nous. J'ai une entière confiance dans la conscience qu'à chacun de l'intérêt et de la nécessité de cette réforme, de la nécessité que le débat se poursuive et s'approfondisse en séance publique.

Je souhaite que la qualité du débat en commission, que chacun s'est plu à reconnaître, que la volonté réciproque de compréhension, que la qualité de l'écoute se poursuivent dans l'hémicycle. Je souhaite que l'Assemblée continue à travailler dans un esprit de dialogue. Je souhaite que le Sénat puisse se prononcer. Je souhaite comme vous, monsieur le Premier ministre, que le Congrès puisse se réunir et adopter cette réforme. Nous ferions ainsi œuvre utile pour l'avenir. Mes chers collègues, laissons au placard les armes du combat politique pour privilégier ensemble une seule préoccupation, celle qui vise à donner à nos concitoyens un espace nouveau de liberté. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

**M. le président.** Je vous remercie, monsieur le président de la commission.

La parole est à M. Pierre Méhaignerie.

**M. Pierre Méhaignerie.** Monsieur le président, au nom des trois groupes U.D.F., U.D.C. et R.P.R., je demande une suspension de séance d'une heure. *(M. Jean-Pierre Michel s'esclaffe.)*

**M. le président.** Mes chers collègues, la demande de suspension est de droit.

Mais, compte tenu de l'heure, et de la réunion de la conférence des présidents à dix-neuf heures, je vous propose de renvoyer la suite de nos travaux à ce soir.

**M. Jacques Toubon.** Sage décision !

3

### ORDRE DU JOUR

**M. le président.** Ce soir, à vingt et une heures trente, deuxième séance publique :

Fixation de l'ordre du jour ;

Suite de la discussion du projet de loi constitutionnelle, n° 1203, portant révision des articles 61, 62 et 63 de la Constitution et instituant un contrôle de constitutionnalité des lois par voie d'exception (rapport n° 1288 de M. Michel Sapin, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République).

La séance est levée.

*(La séance est levée à dix-sept heures cinquante.)*

*Le Directeur du service du compte rendu sténographique de l'Assemblée nationale,*

CLAUDE MERCIER

