

MICHEL CHARASSE

Saisir le Conseil constitutionnel

*La pratique du groupe socialiste
de l'Assemblée nationale (1974-1979)*

Beaucoup de commentaires ont malicieusement rapproché l'usage du nouvel article 61 (2^e alinéa) de la Constitution par les parlementaires socialistes (1) de leurs déclarations défavorables (2) et de leurs votes négatifs d'octobre 1974 à l'Assemblée nationale, au Sénat et à Versailles.

Certes, la procédure qui permet au Conseil constitutionnel de statuer sur la conformité d'une loi ordinaire a été plus largement utilisée à partir de la loi constitutionnelle du 19 octobre 1974 qu'auparavant.

En effet, de 1959 à 1974, jamais le Président de la République et le président de l'Assemblée nationale n'avaient saisi le Conseil tandis que le président du Sénat ne l'avait saisi que trois fois et le Premier ministre seulement six fois.

Au contraire, de novembre 1974 à décembre 1979, le Conseil constitutionnel a reçu 46 lettres de saisine (3) émanant de plus de

(1) Et leurs amis radicaux de gauche.

(2) Notamment celles de Jean-Pierre Cot (à l'Assemblée nationale) et d'André Chandernagor (à Versailles).

(3) Sans compter cinq saisines individuelles, soit deux s'ajoutant avec les mêmes moyens à une saisine de 60 députés (sur l'interruption volontaire de grossesse et sur la loi de finances pour 1977) et trois déclarées irrecevables comme ajoutant des moyens non développés dans une saisine régulière (loi de finances pour 1978). En outre, fin 1976, une saisine des groupes de la majorité a été déclarée irrecevable parce que déposée avant le vote définitif de la loi (accidents du travail). Cette saisine a été représentée dans des formes régulières.

60 députés (37 saisines) ou de plus de 60 sénateurs (9 saisines) ; 32 de ces 46 saisines proviennent soit du seul groupe socialiste de l'Assemblée nationale (qui en a signé 22), soit des groupes socialiste et communiste de la même Assemblée (2 saisines communes sur la patente et les Comores), soit enfin des sénateurs socialistes accompagnés de sénateurs appartenant à d'autres groupes (7 saisines) (4).

Force est bien de constater que ce sont les parlementaires socialistes, et notamment les députés, qui ont le plus souvent — et avec le plus de succès — utilisé la nouvelle procédure (5). Mais on soulignera que, dans certains cas, la saisine socialiste — toujours déposée la première — a été suivie de saisines émanant d'autres groupes de députés ou de sénateurs.

Il n'est pas inutile de rechercher, dans ces conditions, et à travers la pratique du groupe socialiste de l'Assemblée nationale (6) — ou du groupe PSRG avant 1978 — les raisons de ces fréquentes saisines et les modalités de la mise en œuvre de l'article 61 (2^e alinéa) de la Constitution et de la loi organique du 26 décembre 1974 prise pour son application.

Ainsi pourra-t-on démontrer que les socialistes ne se sont pas reniés par rapport aux positions qui furent les leurs sur la loi constitutionnelle du 26 octobre 1974.

I. — POURQUOI SAISIR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

L'article 61 de la Constitution ouvre à une minorité parlementaire qualifiée, de 60 députés ou 60 sénateurs, la possibilité de faire examiner la conformité d'une loi ordinaire par le Conseil constitutionnel (7). La saisine du Conseil permet donc d'utiliser les droits reconnus au Parlement et d'exiger le respect de la Constitution.

(4) Les groupes politiques sénatoriaux ont généralement moins de 60 membres et les saisines sont donc toujours signées de sénateurs appartenant à plusieurs groupes.

(5) Les parlementaires socialistes sont à l'origine des 10 déclarations de non-conformité prononcées à ce jour par le Conseil, et les députés socialistes à l'origine de 8 de ces 10 déclarations.

(6) Les indications et appréciations qui figurent ci-après n'engagent pas le groupe socialiste mais seulement leur auteur qui s'exprime ici à titre personnel.

(7) Les lois constitutionnelles sont conformes par elles-mêmes, et les lois organiques sont automatiquement soumises au Conseil. En outre, depuis une décision de novembre 1962 (qui confirme le texte de la loi organique), le Conseil refuse de connaître des lois référendaires de l'article 11 de la Constitution. Seules peuvent donc être soumises au Conseil par les députés ou les sénateurs les lois ordinaires votées par le Parlement.

1^o *L'utilisation des droits du Parlement*

A l'époque de la réforme de 1974, les socialistes avaient sous les yeux la jurisprudence discrète et prudente du Conseil constitutionnel depuis 1959, lorsque, dans des circonstances graves — motion de censure en période d'article 16, révision de la Constitution par le référendum de l'article 11, etc. —, le Conseil avait refusé de se prononcer ou avait rejeté le recours. Plusieurs indices, y compris dans la jurisprudence électorale, donnaient à penser que le Conseil était un organisme sans indépendance (8). Et la publication, peu après le Congrès de Versailles, des souvenirs du président Léon Noël ne devait guère améliorer l'image du Conseil, même si la décision « audacieuse » du 16 juillet 1971 sur le droit d'association avait quelque peu redoré le blason de l'institution.

Mais, plus encore que le comportement du Conseil à travers ses avis et décisions, les socialistes condamnaient — et condamnent toujours — son mode de désignation : l'absence de toute alternance à l'Élysée et au Palais-Bourbon depuis 1958 et le remplacement du président Monnerville par le président Poher ont conduit la gauche à se méfier d'une institution dans laquelle elle n'est pratiquement pas représentée. D'autant que l'habitude a été prise de nommer au Conseil constitutionnel des hommes directement issus des partis de la majorité, connus pour leur fidélité au Président de la République et ayant occupé des postes importants au sein du Gouvernement, du Parlement, de la Haute Administration et des partis au pouvoir.

Aussi, les socialistes n'avaient pas attendu le Congrès de Versailles pour manifester leur défiance à l'égard du Conseil constitutionnel : diverses propositions de loi constitutionnelle, le programme du Parti socialiste de 1971, le Programme commun de la gauche de 1972 avaient suggéré de remplacer le Conseil constitutionnel par une véritable Cour suprême.

C'est pourquoi les socialistes ont proposé, en octobre 1974, que le nouvel article 61 (2^e alinéa) de la Constitution n'entre en vigueur qu'après la réforme du mode de désignation du Conseil constitutionnel (9). Cette proposition n'ayant pas été acceptée, ils n'ont pu que voter contre le projet de loi constitutionnelle. Mais ils ne pouvaient pas, pour autant, s'engager à ne jamais faire appel à l'institution.

Car nombreux sont ceux qui, au Parlement, au groupe socialiste

(8) Sans oublier les décisions rigoureuses du Conseil sur les règlements des Assemblées.

(9) Voir sur ce point l'amendement défendu par Jean-Pierre Cot et les positions des socialistes contre « l'autosaisine » du Conseil.

et ailleurs, ont voté contre l'ensemble des Institutions de la V^e République (Constitution, lois organiques soumises au Parlement, règlements des assemblées). Pourtant, partisans ou non du régime de 1958 appliquent et respectent la Constitution, les lois organiques et les règlements des assemblées, dont ils font largement usage dans le cadre des procédures parlementaires : mise en jeu de la responsabilité gouvernementale (art. 49-2) sans attendre que le Gouvernement engage sa responsabilité sur un texte (art. 49-3), candidatures à l'élection du Président de la République au suffrage direct, usage fréquent des procédures réglementaires dans le cadre de la discussion d'un texte législatif (exception d'irrecevabilité, question préalable, motion de renvoi, amendement, sous-amendement, scrutin public, etc.).

Aussi, bien qu'ayant refusé la réforme de 1974, les socialistes n'ont pas hésité à mettre en œuvre le contrôle de constitutionnalité qu'ils ne considèrent que comme l'un des éléments de la procédure d'élaboration de la loi par le Parlement.

2^o Exiger le respect de la Constitution

1. Depuis 1958, les socialistes n'ont pas cessé de contester la pratique constitutionnelle de la V^e République, qui a abouti à un grave déséquilibre des pouvoirs au détriment du Parlement. En outre, l'Exécutif et sa majorité ont porté fréquemment atteinte à des droits, libertés et principes fondamentaux garantis par la Constitution.

2. Or, jusqu'en 1974, le contrôle de constitutionnalité n'a pratiquement pas été utilisé par les autorités compétentes, malgré de nombreuses violations de la procédure parlementaire (10) et des lois attentatoires aux libertés : loi « anticasseurs », prolongation de la garde à vue, Cour de sûreté de l'Etat, etc. Ce n'est qu'en juillet 1971 que le président du Sénat devait demander au Conseil de sanctionner les atteintes au droit d'association (11), mais seulement après que le Sénat eut sanctionné le texte et qu'un sénateur (12) eut suggéré ce recours d'une manière particulièrement pressante.

Quant aux droits du Parlement, le Conseil constitutionnel ne

(10) Il a fallu attendre la fin de l'année 1976 pour que le président de l'Assemblée nationale fasse sanctionner par le Conseil constitutionnel la méconnaissance de l'article 42 de la loi organique sur les lois de finances. Encore ne l'a-t-il fait que parce qu'il savait que, de toute manière, le groupe socialiste comptait saisir le Conseil constitutionnel.

(11) M. Poher devait en outre obtenir, en décembre 1973, le respect du principe d'égalité devant la loi fiscale.

(12) M. Marcihacy.

s'était prononcé que sur les règlements et sur des saisines par lesquelles le Premier ministre avait demandé l'annulation de dispositions législatives votées sans l'accord du Gouvernement.

Pourtant, on déplorait depuis longtemps, au sein du Parlement, les libertés de plus en plus grandes que prenait le pouvoir exécutif à l'égard de la procédure parlementaire en général et de la procédure budgétaire et financière en particulier, tandis que l'opposition contestait avec vigueur l'application trop souvent arbitraire de l'article 40 de la Constitution et des dispositions de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 sur les lois de finances (13).

Equilibre des pouvoirs, respect des procédures parlementaires, défense des droits et des libertés constituent donc les thèmes des fréquents appels que les socialistes ont lancés au juge constitutionnel depuis 1974. C'est ainsi que sur un total de 24 saisines déposées par le groupe socialiste de l'Assemblée nationale de 1974 à 1979, 10 concernaient un problème de procédure parlementaire et 14 une question touchant aux droits des citoyens et aux libertés individuelles et collectives.

Ceci suffit à expliquer et à justifier l'utilisation qui a été faite de l'article 61 de la Constitution.

II. — COMMENT SAISIR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Le groupe socialiste de l'Assemblée nationale a aujourd'hui une certaine expérience de la mise en œuvre de l'article 61 de la Constitution et de la loi organique du 26 décembre 1974 prise pour son application. Aussi, la procédure de la saisine du Conseil constitutionnel constitue désormais une formalité relativement simple.

C'est ainsi que le processus de saisine comporte trois étapes : la décision de saisir, la mise au point de la requête, enfin son dépôt au Conseil constitutionnel.

1^o *La décision de saisir*

1. *Un contrôle constitutionnel systématique.* — Tout projet de loi, toute inscription d'une proposition de loi à l'ordre du jour entraîne un examen systématique du dispositif au regard des dispo-

(13) Le président de l'Assemblée se ralliait systématiquement aux avis du président de la commission des finances, lequel se prononçait trop souvent en fonction d'indications plus ou moins correctes fournies par la rue de Rivoli.

sitions constitutionnelles, organiques et réglementaires. Sont de même examinés les rapports et avis des commissions parlementaires, ainsi que les amendements et sous-amendements d'origine gouvernementale ou parlementaire, sans oublier la procédure suivie tant devant l'Assemblée nationale que devant le Sénat.

S'il apparaît ainsi, d'emblée ou en cours d'examen par le Parlement, que la procédure ou une (ou plusieurs) disposition peut être contraire à des règles de valeur constitutionnelle, le groupe socialiste est aussitôt alerté soit par le ou les députés responsables du texte (14), soit, à défaut, par le secrétariat administratif du groupe.

2. *Une délibération du groupe.* — Le groupe ou, en cas d'urgence, son bureau ou même son président, examine alors les motifs d'inconstitutionnalité qui lui sont présentés et prend une décision de principe sur la saisine éventuelle du Conseil constitutionnel qui lui est proposée.

En outre, si l'inconstitutionnalité apparaît avant l'ouverture de la discussion en commission ou en séance publique, le groupe décide généralement de déposer une « exception d'irrecevabilité » (15).

La décision de principe de saisir le Conseil est souvent annoncée en séance publique au cours des débats, mais le dépôt de l'exception d'irrecevabilité — lorsqu'il est possible — constitue dans de nombreux cas l'indice d'une probable saisine du Conseil constitutionnel.

Le groupe délibère sur la constitutionnalité du texte à partir d'un rapport écrit ou oral présenté par le ou les députés chargés de suivre le texte. Le dossier est établi, la plupart du temps, par le secrétariat du groupe qui étudie chacun des moyens susceptibles de fonder la saisine éventuelle.

3. *Les moyens de la saisine.* — Lorsque le groupe délibère sur le principe de la saisine, tous les moyens susceptibles de motiver la requête et qui existent au moment de sa délibération lui sont soumis. Le groupe, après en avoir délibéré, décide quels seront les moyens retenus. Il arrive qu'il écarte certains moyens et qu'il en ajoute d'autres à la demande de certains de ses membres. La décision du groupe est prise par un vote à main levée.

(14) Pour chaque projet ou proposition, le groupe désigne un ou plusieurs de ses membres pour en suivre plus spécialement la discussion en commission et en séance et coordonner les interventions et les amendements.

(15) Prévus par l'article 91, alinéa, 4, du Règlement, et qui vise à rejeter le texte pour motif de non-conformité à la Constitution.

2° La mise au point de la requête

1. *La collecte des signatures.* — Dès que le groupe a donné son accord pour saisir le Conseil constitutionnel, le secrétariat du groupe commence à collecter les signatures. La Constitution en exige au moins 60 mais la liste en comporte généralement plus, à titre de précaution (16).

On soulignera qu'aucune liste n'est signée par avance, comme cela semble se pratiquer dans certains groupes parlementaires, ainsi qu'en témoignent l'ordre alphabétique systématique des requérants et la présence, sur la feuille d'émargement, de la totalité des membres d'un même groupe (17). Au contraire, au groupe socialiste, les signatures sont recueillies chaque fois pour chaque recours. Le premier signataire est soit le président du groupe, Gaston Defferre, soit le (ou les) député chargé plus particulièrement du texte. Suivent ensuite les signatures des députés dans l'ordre selon lequel ils se présentent au secrétariat du groupe pour signer (18) la feuille d'émargement.

Les députés inscrivent eux-mêmes leur nom et leur prénom avant de signer. La feuille d'émargement comporte, en titre, sur chaque page, l'intitulé abrégé du texte qui va être soumis au Conseil constitutionnel.

Pour des raisons évidentes (voir à ce sujet la décision rendue à l'automne 1976 sur une requête concernant les accidents du travail), la feuille d'émargement et les signatures ne sont pas datées.

En cas de besoin, la feuille d'émargement circule aux réunions du groupe, du bureau et des commissions d'études et de travail du groupe parlementaire. Il arrive même qu'elle circule dans la salle des séances.

Lorsque le chiffre de 60 est largement dépassé, le secrétariat vérifie la feuille d'émargement, élimine les signatures qui ont pu être données en double et établit une liste dactylographiée des signataires, dans l'ordre des signatures et en précisant le département d'élection (19). Cette liste dactylographiée est annexée à la feuille d'émargement.

(16) La collecte des signatures commence plusieurs jours avant la date du vote définitif de la loi. Aussi, dans le délai qui s'écoule jusqu'au dépôt de la saisine, on doit prévoir l'éventualité du décès d'un des signataires. Par ailleurs, une signature peut être contestée par le Conseil au moment de la vérification. Plus de 60 signatures constituent donc une sage précaution.

(17) Exemple du groupe communiste de l'Assemblée nationale.

(18) Dès la décision de saisir, un message individuel invite chaque député socialiste à venir au secrétariat du groupe parapher la liste d'émargement.

(19) Afin de faciliter la lecture par le Conseil de noms manuscrits pas toujours écrits très lisiblement.

2. *La rédaction de la lettre de saisine.* — La lettre de saisine est rédigée dès qu'il devient acquis que les dispositions litigieuses ne feront plus l'objet de modifications par le Parlement au cours de l'ultime navette entre les deux assemblées, soit parce qu'elles ont été d'emblée adoptées conformes par les deux chambres, soit parce qu'elles figurent dans un rapport de « commission mixte paritaire » déjà voté par l'une des deux assemblées.

En fait, les requérants disposent généralement d'un délai très court pour rédiger leur lettre de saisine, qui doit être au point, en tout état de cause, dès l'adoption définitive de la loi. Ce délai peut atteindre un ou deux jours. Mais le plus souvent, il n'est que de quelques heures.

A titre d'exemple, on signalera que la lettre de saisine sur la loi de finances pour 1980 a été déposée le 20 décembre 1979, à 10 heures, au Conseil constitutionnel. Mais elle n'avait été définitivement mise au point que la veille dans la soirée (20).

Le projet de lettre de saisine est établi par le secrétariat administratif du groupe, par référence aux moyens retenus par la délibération du groupe, ou aux moyens apparus en cours de discussion (procédure notamment) et ajoutés avec l'accord du groupe ou, à défaut et en cas d'urgence, de son bureau ou de son président.

Ce projet est soumis au député responsable du texte et, à défaut, au président du groupe ou au vice-président qui le remplace. Après d'éventuelles modifications, la version définitive de la lettre est dactylographiée mais non datée.

3° *Le dépôt de la requête*

1. Lorsque le groupe socialiste a utilisé le nouvel article 61 de la Constitution pour la première fois, la loi organique du 26 décembre 1974 était votée mais n'était pas encore promulguée (21). Or, le regretté André Boulloche, responsable de la première saisine, avait manifesté une certaine inquiétude car la saisine du Conseil ne comporte aucun délai précis. Ainsi, une loi peut être promulguée actuellement à peine votée, c'est-à-dire dans l'heure qui suit le vote définitif, et la première saisine n'avait pas été annoncée publiquement (et n'était pas même soupçonnée). En outre, on ignorait si le Conseil retiendrait la possibilité — prévue par la loi organique — d'une saisine en une seule lettre suivie de 60 signatures, ou s'il exigerait 60 lettres identiques.

(20) Cette lettre mentionne en effet les « feuillets » des 18 et 19 décembre 1979.

(21) Ni même encore déclarée conforme.

Aussi, pour éviter toute difficulté, la première saisine faisait l'objet de plus de 60 lettres identiques. En outre, le secrétariat du groupe socialiste avait été chargé de saisir le Conseil dès le vote définitif de la loi en cause. Ce vote étant intervenu le 19 décembre 1974, vers 23 heures, c'est à cet instant même que le secrétaire général du Conseil constitutionnel a été avisé — à son domicile et après quelques péripéties — d'une saisine selon la nouvelle procédure. Mais il arrive que la nécessité fasse loi : en raison de l'heure tardive, il fut convenu que les lettres seraient déposées le lendemain matin au Conseil, mais que le secrétaire général du Gouvernement serait immédiatement prévenu d'avoir à suspendre la promulgation de la loi.

Ainsi est née la notion — ou la pratique — de la « quasi-saisine », qui n'est évidemment prévue par aucun texte mais qui est indispensable pour combler un vide juridique dont les conséquences pourraient être fâcheuses.

2. Depuis cette première expérience, le système s'est progressivement « rodé ». — C'est ainsi que, dès qu'intervient la décision du groupe acceptant de saisir le Conseil, le secrétariat général du Conseil constitutionnel est officieusement avisé par le secrétariat administratif du groupe socialiste, par téléphone, de cette intention de saisir. Ainsi alerté, le Conseil constitutionnel peut commencer à examiner le texte, les rapports des commissions et les débats parlementaires, qui ne tardent généralement pas à porter la trace de la controverse juridique faisant l'objet de la saisine (22).

En outre, quelques heures avant le vote final de la loi, une ultime confirmation de la saisine est donnée par le secrétariat du groupe aux services du Conseil constitutionnel, toujours par téléphone. Ceci permet de préciser, en particulier, l'heure exacte du dépôt de la requête.

3. La requête est déposée, en général (23), soit le jour de l'adoption définitive de la loi — si le vote final intervient avant 18 heures —, soit le lendemain matin.

La lettre de saisine est alors datée et il lui est annexé la feuille d'émargement accompagnée de son récapitulatif dactylographié. Elle est mise sous pli cacheté adressé au président du Conseil constitutionnel. Elle est portée au Conseil par un collaborateur du secrétariat

(22) S'il y a lieu à exception d'irrecevabilité, les débats comportent la plupart du temps le ou les motifs de la future requête.

(23) Sauf dans le seul cas de la saisine tardive sur le monopole de la RTF en juillet 1978.

administratif du groupe socialiste, auquel le Conseil remet un récépissé ordinaire de remise d'un pli (24). Pour éviter tout retard ou tout autre aléa, les lettres de saisine ne sont jamais acheminées par voie postale.

Toutefois, s'il y a lieu à mémoires complémentaires — justifiés par le souei de développer plus complètement un point de la requête initiale — le Conseil est saisi par voie postale (25).

En définitive, le système mis au point par le groupe socialiste assure une stricte application — dans son esprit et dans sa lettre — du second alinéa de l'article 61 de la Constitution dans la rédaction qui lui a été donnée par la loi constitutionnelle du 29 octobre 1974.

Finalement, le bilan de l'application de la réforme constitutionnelle de 1974 est loin d'être négatif pour le groupe socialiste : grâce à son action, la pratique gouvernementale et parlementaire respecte plus scrupuleusement les procédures, notamment en matière de lois de finances (l'ordonnance du 2 janvier 1959 est sortie des « oubliettes ») tandis que l'article 40 de la Constitution paraît moins partialement appliqué qu'autrefois. En outre, la menace de saisir le Conseil a été souvent très efficace, comme en témoignent les modifications apportées, *in extremis*, par le Gouvernement ou le Parlement à la loi de finances rectificative de septembre 1975 (26), à la loi sur la publicité extérieure et les enseignes votée fin 1979 ou encore à la seconde loi de finances pour 1980 (27).

Quant aux principes fondamentaux de la République, aux droits et aux libertés, l'accueil réservé par le Conseil constitutionnel aux requêtes socialistes a permis l'annulation de la loi sur la fouille des véhicules, et l'annulation partielle de la loi sur le juge unique, de la loi sur le droit de grève à la radio-télévision, de la loi sur l'entrée des étrangers en France tandis que des décisions interprétatives (statut de la fonction publique notamment) permettaient de limiter ou d'annuler les effets de plusieurs textes.

Mais, comme l'a écrit le Pr Lalumière après la décision du 30 décembre 1974, une « hirondelle ne fait pas le printemps ». Car

(24) Qui n'a pas d'autre valeur que celle d'attester la remise du pli.

(25) Deux cas à ce jour : le mémoire complémentaire de M. Defferre sur la fouille des véhicules (janvier 1977) et le mémoire complémentaire de M. Derosier sur les étrangers (janvier 1980).

(26) Voir à ce sujet la déclaration de M. Alain Savary devant l'Assemblée nationale.

(27) On comparera utilement à ce sujet la lettre de saisine du groupe socialiste en date du 20 décembre 1979 et l'exposé des motifs du projet de loi n° 1560 déposé le 27 décembre 1979 sur le bureau de l'Assemblée nationale.

les socialistes ne sauraient pour autant se satisfaire de certaines décisions qui portent la marque des conditions de désignation — et donc de la composition — du Conseil constitutionnel, fondements des réserves émises lors de la réforme de 1974. On observera, en particulier, que le Conseil constitutionnel n'a jamais accepté de revenir sur l'interprétation contestable du pouvoir exécutif depuis 1958 à l'égard de nombreuses dispositions constitutionnelles. A cet égard, et malgré un dispositif constitutionnel clair et éclairé à plusieurs reprises par les témoignages de ceux qui ont participé à l'élaboration de la Constitution (28), le Conseil constitutionnel a « ratifié » l'application de l'article 38 de la Constitution par le Gouvernement Pompidou (décision de janvier 1977 sur le TFAI) ainsi que le principe du « domaine réservé » de la politique étrangère (décision de décembre 1975 sur la dette chilienne). Et une analyse plus fine des décisions du Conseil constitutionnel de 1974 à 1979 démontrerait que le Conseil n'a rien cédé à l'opposition sur la pratique institutionnelle de la V^e République.

Aussi, les motifs de satisfaction des socialistes face aux résultats de leur action ne sauraient leur faire oublier leurs fréquentes raisons de s'élever contre la jurisprudence du Conseil constitutionnel (29).

Cependant, après cinq années d'expérience, le moment n'est-il pas venu de s'interroger sur les dispositions qui pourraient intervenir pour améliorer ou faciliter la pratique de l'article 61 de la Constitution ?

A cet égard, la pratique conduit à formuler quelques souhaits qui ne font évidemment pas « table rase » de la réforme institutionnelle réclamée par ailleurs par les socialistes.

1) Bien que les lettres de saisine soient largement diffusées au sein des assemblées parlementaires, leur contenu n'est toujours pas publié au *Journal officiel*. Or, le Conseil constitutionnel s'attache de plus en plus à répondre à chacun des arguments soulevés par les requérants et ses décisions ne peuvent être parfaitement comprises que si on les rapproche des moyens soumis à son appréciation. Il conviendrait donc que les présidents des Assemblées parlementaires décident la publication des requêtes en annexe au compte rendu intégral des débats (30).

2) Certaines décisions (31) font directement référence aux « tra-

(28) Et notamment MM. Guy Mollet et André Chandernagor.

(29) Ni de contester vigoureusement la jurisprudence électorale du Conseil.

(30) Jean-Pierre Cot l'a d'ailleurs suggéré depuis longtemps déjà.

(31) Voir notamment la décision de juillet 1977 sur la coopération intercommunale.

vaux préparatoires » de la Constitution de 1958. Or, mis à part les conclusions du « groupe de travail » et les débats et décisions du Comité consultatif constitutionnel, les membres du Parlement ne peuvent pas se référer aux procès-verbaux du Conseil interministériel qui n'ont jamais été publiés (32) : il n'est pas normal que le Conseil dispose de ces documents qui ne sont pas connus des membres du Parlement. Le Conseil a également accès, contrairement aux membres du Parlement, aux documents administratifs préparatoires aux lois organiques prises par ordonnances (33). On soulignera, en outre, que tous ces documents sont également confidentiels pour les présidents des Assemblées, tandis que deux autorités également titulaires du pouvoir de saisine — le Président de la République et le Premier ministre — peuvent s'y référer puisqu'ils sont conservés au secrétariat général du Gouvernement, à la Chancellerie ou rue de Rivoli.

3) Il n'est pas normal que les requérants parlementaires doivent attendre la publication de la décision du Conseil constitutionnel au *Journal officiel* — ou dans la presse — pour connaître le résultat de leur action. Or, les décisions ne sont notifiées qu'aux seuls présidents des Assemblées (sans oublier l'Élysée et Matignon). Ne serait-il pas possible d'imaginer un système permettant au premier signataire de chaque lettre de saisine d'être informé de la décision qui vient d'être prise, soit directement par le Conseil constitutionnel, soit par l'intermédiaire du président de l'Assemblée intéressée ?

4) Malgré le système très souple mis en place depuis 1974, des dispositions précises sont souhaitables pour instituer un délai minimum de non-promulgation d'au moins cinq jours pour les lois n'ayant pas fait l'objet d'une déclaration d'urgence. Ainsi, les parlementaires disposeraient-ils d'un laps de temps suffisant pour mettre au point leur lettre de saisine et recueillir les signatures nécessaires (34). Les lettres de saisine y gagneraient sans doute en qualité tandis que certains parlementaires ne seraient pas contraints d'engager une véritable « course contre la montre » pour saisir le Conseil avant la promulgation de la loi (35). Cette suggestion (36) pourrait s'accompa-

(32) Exception faite des « indiscrétions » de Guy MOLLET (cf. son *Quinze ans après*) et de celles que M. Michel Debré a confiées à son fils Jean-Louis.

(33) En vertu de l'article 92 de la Constitution. Il s'agit notamment des notes des services de la rue de Rivoli sur l'ordonnance du 2 janvier 1959 sur les lois de finances.

(34) Notamment, pour ce qui est des signatures, pour les petits groupes et, d'une manière générale, pour les sénateurs.

(35) La saisine sénatoriale sur la fouille des véhicules est à cet égard édifiante.

(36) Voir à ce sujet les débats parlementaires de l'automne 1974 sur la modification éventuelle du délai de promulgation.

gner d'une faculté de recours ouverte dans les dix jours de la promulgation d'une loi urgente comme certains l'ont déjà proposé.

5) S'agissant de la procédure après le dépôt du recours, il serait utile que le Conseil constitutionnel accorde un délai précis — même très bref — pendant lequel il serait possible de produire des observations complémentaires ou des observations nouvelles (qui nécessitent 60 signatures). En outre, il devrait être possible pour les requérants d'avoir connaissance des observations écrites qui sont éventuellement adressées au Conseil constitutionnel par les autorités habilitées à le saisir et qui sont systématiques dans le cas du Premier ministre (37), même si le Conseil constitutionnel refuse de reconnaître leur existence et leur valeur en omettant de les citer dans les visas de ses décisions. Car le secrétariat général du Gouvernement produit souvent des observations qui contestent la requête dont le Conseil est saisi et qui risquent d'influencer le rapporteur. On ne peut s'empêcher de penser que la notification de la requête a notamment pour objet de susciter une réponse. On voit mal pourquoi cette réponse devrait rester confidentielle.

Les tentatives du groupe socialiste pour briser ce « secret » ont malheureusement échoué jusqu'à présent (38).

6) Enfin, on peut se demander, à la lumière de l'expérience (39), s'il ne conviendrait pas d'ouvrir, à titre exceptionnel, un délai pour déférer — par la voie du nouvel article 61 de la Constitution — les lois votées avant l'entrée en vigueur de la loi constitutionnelle du 29 octobre 1974 et dont le Conseil constitutionnel n'a pas été saisi par l'une des quatre autorités initialement habilitées par l'article 61. Il n'est pas impossible de penser qu'une minorité parlementaire vigilante aurait pu obtenir plusieurs déclarations de non-conformité entre 1958 et 1974, sur des lois très contestées telles que la Cour de sûreté de l'Etat, la garde à vue, la loi dite « anticasseurs », le monopole de la radio-télévision, etc. Le Président de la République a lui-même suggéré une telle possibilité dans un discours prononcé justement devant le Conseil constitutionnel à l'automne 1977.

Le délai concernant ces lois anciennes pourrait être limité à deux mois, le Conseil disposant d'un an pour statuer sur les requêtes dont il serait saisi.

(37) Pour la loi de finances pour 1980, la requête du président de l'Assemblée nationale visait à obtenir une ... déclaration de conformité, ce qui est contraire à l'objectif des saisines de l'article 61. Il s'agissait donc, en réalité, d'un mémoire en réplique adressé contre la requête du groupe socialiste.

(38) Voir la requête sur le statut général des fonctionnaires qui désignait un avocat. Cette proposition ne semble pas avoir été examinée par le Conseil.

(39) Décision monopole RTF de juillet 1978.

Certaines de ces suggestions nécessitent, à l'évidence, une nouvelle réforme de la Constitution. Mais celle-ci n'est-elle pas d'actualité après l'annulation de l'ensemble de la loi de finances pour 1980, qui devrait normalement conduire à instituer un système permettant de consulter le Conseil en cours de discussion au Parlement lorsque se pose un grave problème de procédure, et d'éviter qu'une « erreur de parcours » ne rende nécessaire une nouvelle discussion de l'ensemble de la loi. Et d'autres réformes touchant aux lois organiques ne sont-elles pas, également, d'actualité, spécialement pour celle qui concerne les lois de finances dont la rédaction mérite d'être revue sur de très nombreux points ?

Ce n'est pas, en tout cas, l'un des moindres mérites du nouvel article 61 et de sa pratique par le groupe socialiste que d'avoir mis l'accent sur toutes ces incertitudes de notre droit. Et d'avoir ainsi contribué à restituer au Parlement la fonction un peu trop oubliée de gardien de la Constitution et des lois, qui incombe certes au Président de la République en vertu du texte même de la Constitution, mais qui incombe également, par une longue tradition républicaine, à ceux qui ont la charge d'exprimer la souveraineté nationale.

SUMMARY, p. 216.

RÉSUMÉ. — *Méfiant*s à l'égard du Conseil constitutionnel, de son mode de désignation comme de sa jurisprudence, les socialistes, après avoir voté contre la réforme de 1974, ont été ceux qui ont eu le plus souvent recours à l'institution pour lui demander de faire respecter les procédures parlementaires et l'équilibre des pouvoirs, mais aussi les libertés et les droits individuels et collectifs.

Aujourd'hui, la procédure est bien « rodée » et la saisine se déroule selon trois étapes traditionnelles — décision de saisir, préparation du recours, dépôt au Conseil — qui obéissent chacune à des règles pratiques simples mises en place au sein du groupe socialiste. Le bilan modeste de cette expérience conduit naturellement à proposer, en attendant la grande réforme du Conseil, quelques adaptations de détail pour donner toute son efficacité à la possibilité offerte à une minorité de parlementaires par le nouvel article 61 de la Constitution.