

SEANCE DU LUNDI 8 NOVEMBRE 1976

COMPTE-RENDU

--

La séance est ouverte à 15 h. 30 en l'absence de M. COSTE-FLORET. M. le Président FREY indique aux autres membres du Conseil que M. COSTE-FLORET, qui vient d'être opéré, espère pouvoir participer à nouveau aux travaux du Conseil à compter du 13 décembre. Ses chirurgiens lui interdisent de voyager avant cette date.

Le Président donne connaissance au Conseil de l'ordre du jour qui, tout d'abord, sur le rapport de M. SAINTENY, comporte l'examen, en application de l'article 61 de la Constitution, d'une demande de soixante trois députés tendant à l'appréciation de la conformité à la Constitution de l'article 19 de la loi relative à la prévention des accidents du travail.

Après cette affaire, le Président consultera le Conseil sur une lettre qui lui a été adressée le 28 octobre dernier par M. Marcel DASSAULT, député de l'Oise.

Le Président donne la parole à M. SAINTENY qui présente son rapport dans les termes ci-après :

"Le Conseil constitutionnel doit examiner aujourd'hui un recours formé par soixante trois parlementaires contre l'article 19 de la loi sur le développement de la prévention des accidents du travail. (Les députés ont visé l'article 13, car tel était son numéro dans le projet initial).

Ce rapport ne traitera pas du fond du problème posé par les parlementaires, car la saisine semble irrecevable. Si vous ne partagiez pas cet avis, il conviendrait de reprendre l'examen du fond lors d'une prochaine séance.

Le texte dont il s'agit est donc l'article 13 du projet

Rejeté en première lecture par l'Assemblée nationale, il est rétabli, sur amendement du Gouvernement, dès la première lecture au Sénat, le 9 juillet 1976 et voté conforme par l'Assemblée le 28 juin 1976.

.../.

L'accord des assemblées n'ayant pu être obtenu sur l'ensemble des articles en deux lectures, une commission mixte paritaire a été constituée et finalement un vote est intervenu sur l'ensemble de la loi à l'Assemblée nationale le 27 octobre, au Sénat le 28 octobre.

Le lendemain est déposé au secrétariat général du Conseil constitutionnel le texte de la saisine que vous avez dans votre dossier. La lettre de transmission datée du 28 octobre, signée par M. GINOUX, député-maire de Montrouge, précise en bas de page : pièce jointe : "le texte de la saisine du 20 octobre 1976..." et si ce texte porte la date du 28 octobre 1976, les feuilles sur lesquelles sont recueillies les signatures portent en tête celle du 20 octobre 1976".

Il est donc évident que la décision de saisir le Conseil constitutionnel a été prise par les députés le 20 octobre et datée de ce même jour dans le seul document qui manifeste au Conseil constitutionnel la volonté de le saisir commune à plus de soixante députés. Cette date postérieure à l'adoption du texte même de l'article 13 est antérieure de huit jours à l'adoption de la loi par le Parlement, laquelle ne résulte que du vote sur l'ensemble. En effet, avant ce dernier vote, il ne s'agit que d'un projet de loi, puisqu'aussi bien un vote sur les articles acquis par des majorités différentes peut n'aboutir à aucun vote positif sur l'ensemble du texte.

Doit-on considérer, dès lors, la saisine comme irrecevable ?

Deux questions se posent ; celle de la date de la saisine et celle des effets qu'il convient d'attacher à une saisine prématurée.

I.- Date de la saisine

Le contrôle de la constitutionnalité des lois est et doit demeurer exceptionnel et les conditions de la saisine prévue par la Constitution doivent être strictement interprétées, l'atteinte portée à la souveraineté de la loi par ce contrôle ayant été volontairement limitée. S'il s'agit d'un contrôle a priori encore faut-il qu'il ne s'exerce pas contre un "projet de loi" ou qu'une menace de saisine du Conseil constitutionnel appuyée de soixante signatures, ne serve pas de moyen de pression au cours des débats.

.../.

Si le dépôt d'un document, par son auteur, postérieurement à sa rédaction peut valoir réitération de volonté, confirmation de la décision déjà prise, on ne peut pas en dire autant du dépôt par un mandataire d'un acte élaboré, huit jours plus tôt, par un groupe de personnes dont la réunion est nécessaire pour rendre cet acte efficace.

Ces diverses raisons m'inclinent à conclure qu'il convient de considérer la saisine comme ayant date du 20 octobre seul moment où l'on sait avec certitude qu'elle a réuni l'accord de plus de soixante députés, et non du jour de son dépôt ou de son enregistrement.

II.- Conséquences du caractère prématuré de la saisine.

Pour que l'article 61 soit applicable il faut qu'il s'agisse d'une loi, c'est-à-dire d'un texte "adopté par le Parlement" et qui, en dehors de l'intervention du Conseil constitutionnel, pourrait être immédiatement promulgué.

Cette condition n'est remplie qu'après l'adoption de l'ensemble du projet. Elle ne l'est pas dès le vote d'une de ses dispositions particulières. Le Conseil constitutionnel ne peut donc être saisi que d'une loi votée dans son ensemble, et non seulement article par article.

En conclusion, je vous propose de déclarer la saisine irrecevable comme prématurée.

La portée pratique de la décision sera non d'empêcher les députés de soumettre à notre appréciation le texte qu'ils contestent, mais simplement de les obliger à le faire dans le respect de la procédure de l'article 61 de la Constitution. En effet, si vous approuvez la solution que je vous propose d'adopter, la publication de notre décision fera courir à nouveau le délai de promulgation au cours duquel les signataires du 20 octobre pourront nous présenter une saisine régulière ...

J'ajoute, enfin, qu'au cas où vous estimeriez que le Conseil constitutionnel doit accueillir cette saisine, je solliciterai un délai pour étudier le fonds de cette affaire."

M. le Président remercie le rapporteur et constate qu'aucun des membres du Conseil ne désire intervenir sur le fond. Il lui donne la parole à nouveau pour la lecture de son projet.

M. DUBOIS n'est pas d'accord avec la rédaction. Il lui apparaît que si les députés visent l'article 3 dans leur demande alors qu'il s'agit de l'article 19 dans la loi, ceci démontre encore davantage le peu de sérieux avec lequel ils ont préparé la saisine du Conseil. Il estime qu'il conviendrait de le souligner.

M. CHATENET remarque que cette divergence sur les numéros du texte, qui est d'ailleurs constante dans les saisines en matière financière, est excusable de la part des députés et qu'il n'y a pas lieu de la souligner.

M. GOGUEL explique qu'au cours des débats, pour faciliter la discussion, les textes gardent leur numéro d'article du projet. Le cas échéant, s'il y a de nouveaux textes entre les articles d'origine on leur donne pour la discussion des numéros bis, ter. Le numérotage définitif n'est établi par le secrétariat général du Gouvernement qu'après le vote définitif de la loi lorsqu'est préparée la promulgation. Si M. GOGUEL n'est pas choqué par cette erreur sur le numéro de l'article, il pense qu'il conviendra peut-être de la rappeler dans les considérants afin que les parlementaires en soient tout à fait conscients. La règle essentielle, en la matière, c'est que ce qui est soumis à l'examen du Conseil constitutionnel, d'après les textes de la Constitution, ce n'est pas un article d'une loi mais une loi tout entière. Il conviendrait, puisque nous allons rendre une décision précisant les conditions de la saisine, d'en profiter pour rappeler ce principe qui semble tout à fait perdu de vue par les parlementaires.

M. le Président ne conteste pas la doctrine exposée par M. GOGUEL avec laquelle il est en plein accord, mais il remarque que cela n'empêche pas les parlementaires d'appeler tout particulièrement l'attention du Conseil sur un article donné qui leur apparaît non conforme à la Constitution ; et c'est bien dans ce sens que le Conseil examine les saisines visant un article de loi.

M. MONNERVILLE estime, comme M. GOGUEL, qu'il serait opportun de souligner que c'est la loi dans son ensemble qui est soumise au Conseil.

M. le Président indique que cela conduirait au risque qu'une loi soit déférée au Conseil, en général, et qu'il conviendrait, dès lors, d'examiner article par article.

M. CHATENET rappelle que c'est ce qui s'est produit déjà, particulièrement dans l'affaire de la loi sur l'interruption de grossesse.

M. BROUILLET estime que les propositions de précisions sur ce point ne vont pas sans un certain danger. Il craindrait que leur effet ne dissuade beaucoup de parlementaires de saisir le Conseil constitutionnel. En effet, étant d'accord sur l'ensemble d'un texte mais en critiquant un point particulier, ils hésiteront à le soumettre au Conseil constitutionnel de crainte que celui-ci ne trouve d'inconstitutionnalité ailleurs que sur le point critiqué.

M. SAINTENY remarque que de toute façon le deuxième considérant qui dit que sont soumis au Conseil "le texte qui ... ont le caractère de lois c'est-à-dire ceux qui au terme de la procédure législative ont été définitivement adoptés dans l'ensemble de leurs dispositions par les deux chambres du Parlement" semble suffisamment clair et rappelle qu'il s'agit bien de lois et non de dispositions particulières d'une loi.

M. GOGUEL se déclare ébranlé par cette dernière remarque. Il est certain que trop souligner la rédaction risquerait de conduire à une difficulté sérieuse qui serait l'irrecevabilité de toute saisine ne portant que sur un article. En réalité, la seule chose qui soit gênante, c'est de constater que les parlementaires ne semblent pas avoir conscience de la portée d'une saisine quand de façon répétée ils ne soumettent à notre censure qu'un seul article de loi.

M. CHATENET remarque que la décision rendue ce jour étant une décision d'irrecevabilité, aucune conclusion a contrario ne pourra en être tirée quant à l'éventuelle recevabilité d'une saisine ne portant que sur un article.

Cette dernière intervention entraîne l'accord de l'ensemble des membres du Conseil sur le projet de rédaction.

M. le Président prend alors la parole pour exposer la seconde affaire à l'ordre du jour dans les termes ci-après :

.../.

"J'ai reçu dans la matinée du 28 octobre, une lettre de M. Marcel DASSAULT, dont je vais vous donner lecture (1) et dans laquelle son auteur me demandait, pour l'essentiel, "en tant que Président du Conseil constitutionnel, de bien vouloir étudier (son) cas et (lui) donner réponse."

A peu près dans le même temps, le même jour, l'A.F.P. publiait un communiqué aux termes duquel:

"M. Marcel DASSAULT a saisi le Conseil constitutionnel de sa situation de parlementaire au regard de la loi sur les incompatibilités. M. DASSAULT a adressé une lettre à M. Roger FREY, Président du Conseil constitutionnel, qui a été transmise jeudi matin au Président de l'Assemblée nationale, au moment où se réunissait le Bureau de l'Assemblée nationale pour examiner son cas, à la demande du groupe communiste.

"La procédure engagée par M. DASSAULT, député U.D.R. de l'Oise, auprès du Conseil constitutionnel a eu pour effet de suspendre l'examen de son cas par le Bureau de l'Assemblée qui a pris acte de la saisine du Conseil constitutionnel.

"M. DASSAULT s'est appuyé sur la loi organique pour saisir le Conseil constitutionnel. Un article indique que : "s'il y a doute sur l'incompatibilité des fonctions exercées et en cas de doute à ce sujet, le Bureau de l'Assemblée, le Garde des Sceaux ou le député lui-même, saisit le Conseil constitutionnel qui apprécie souverainement si le député intéressé se trouve dans un cas d'incompatibilité. Dans l'affirmative, le député doit régulariser sa situation dans le délai de 15 jours à compter de la notification qui lui est faite de la décision du Conseil. A défaut, le Conseil constitutionnel le déclare démissionnaire d'office de son mandat."

Vous n'avez pas manqué de remarquer que, pour l'Agence France Presse, la procédure engagée par M. DASSAULT auprès du Conseil constitutionnel aurait eu pour effet de suspendre l'examen de son cas par le Bureau de l'Assemblée qui a pris acte de la saisine du Conseil constitutionnel.

En ce qui me concerne, je pense que la situation n'est pas aussi claire que ce communiqué veut bien le laisser croire.

En effet, la lettre de M. Marcel DASSAULT est ambiguë et peut être interprétée de deux manières différentes.

../.

(1) Photocopie de la lettre annexée au présent compte-rendu/

Je relis le premier paragraphe :

"Monsieur le Président,

Ayant appris que le groupe communiste posait la question de mon incompatibilité parlementaire, j'ai l'honneur de vous demander, en tant que Président du Conseil constitutionnel, de bien vouloir étudier mon cas et me donner réponse."

Tout d'abord, si on la prend au pied de la lettre, elle pourrait être considérée comme une consultation qui me serait adressée à titre personnel. Il est bien évident que, s'il en était ainsi, je n'aurais d'autre solution que de faire connaître à Monsieur DASSAULT que l'article 3 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel s'oppose formellement à ce que je réponde à une telle demande de consultation.

La lettre de Monsieur Marcel DASSAULT peut également être interprétée comme soumettant au Conseil constitutionnel et non plus à son seul président le problème de la compatibilité de ses activités professionnelles et de son mandat parlementaire. En ce cas, bien évidemment, il appartiendrait au Conseil de décider de la suite qu'il conviendrait de donner à cette demande.

J'ai considéré que, dans les circonstances que je viens de vous exposer et compte tenu notamment des termes dans lesquels est rédigée la lettre de M. DASSAULT, il ne m'appartenait pas d'apprécier seul la portée exacte de ce document. Je me suis donc borné à adresser à M. DASSAULT un simple accusé de réception sans aucun commentaire.

La liberté d'appréciation du Conseil est donc entière.

Deux solutions s'offrent à nous :

1°) ou bien il considère que la lettre dont il s'agit a le caractère d'une consultation qui m'aurait été adressée à titre personnel et, dans ce cas, il m'appartient de lui opposer une fin de non-recevoir fondée sur les dispositions de l'article 3 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 et de l'article 2 du décret du 13 novembre 1959 relatives aux obligations des membres du Conseil constitutionnel ;

.../.

2°) ou bien le Conseil estime que M. DASSAULT a entendu le saisir lui-même et, dans ce cas, il y aura lieu, après désignation d'un rapporteur, de procéder à l'instruction de cette affaire ;

Je suis embarrassé pour vous donner mon avis. D'un côté, avec son style plutôt commercial, cette lettre n'apparaît pas être une saisine en bonne et due forme. Pourtant on ne peut pas manquer de noter que M. DASSAULT s'adresse à moi " en tant que Président du Conseil constitutionnel " et me soumet une question qui bien à l'évidence est de la compétence du Conseil constitutionnel. Il convient, devant son ambiguïté, de peser les avantages respectifs des deux solutions possibles.

On ne peut négliger le fait que s'il ne s'estimait pas saisi, le Conseil constitutionnel semblerait avoir voulu éviter de trancher dans une affaire délicate et que l'opinion ne trouverait pas cette démarche bien glorieuse. De plus, cela n'empêcherait nullement que le Conseil soit saisi à nouveau dans les huit jours.

Je ne désire pas développer davantage afin de laisser le Conseil débattre largement de la décision qu'il prendra tout à l'heure à ce sujet. Ces considérations ne doivent rien lui enlever de sa liberté d'appréciation. J'ajoute seulement que le seul point sur lequel le Conseil ^{doit} prendre une décision aujourd'hui est de savoir si par sa lettre M. Marcel DASSAULT a entendu saisir le Conseil constitutionnel de la question de la compatibilité de ses fonctions parlementaires avec ses activités professionnelles. Le Conseil aujourd'hui, n'a pas à décider si une telle demande est ou n'est pas recevable et encore moins sur la solution qu'il conviendra de lui donner au fond au cas où elle serait recevable.

M. MONNERVILLE demande si la lettre de M. DASSAULT a été expédiée par la poste ou déposée au secrétariat général comme il est de coutume de faire quand on saisit le Conseil constitutionnel.

M. le Président répond que la lettre a été déposée. Il ajoute que le communiqué de l'Agence France Presse indiquait presque au même moment que M. DASSAULT avait saisi le Conseil constitutionnel et que depuis lors celui-ci n'a opposé aucun démenti.

.../.

M. MONNERVILLE exprime, qu'à son avis, M. DASSAULT pensait, par cette lettre, saisir le Conseil constitutionnel. On ne voit d'ailleurs pas ce qu'il pouvait faire d'autre en vous écrivant es qualité. D'ailleurs il a fait la démarche normale de celui qui saisit le Conseil en faisant déposer cette lettre au secrétariat général. Enfin, il serait fâcheux que le Conseil ait l'air de refuser les responsabilités.

M. SAINTENY demande comment le Conseil pourrait reproche à M. DASSAULT, dont ^{on} connaît les spécialités, des simples erreurs de forme si on rapproche le style de sa lettre de celui encore plus imprécis en droit employé par un ministre M. FOURCADE, à la télévision quand il s'exprime sur l'affaire européenne et qu'il indique que le Conseil en est saisi.

M. CHATENET souligne qu'au simple plan pragmatique esquiver une affaire ennuyeuse suppose que l'on soit sûr qu'elle ne vous reviendra pas. Ici, si l'on peut être sûr de quelque chose, c'est bien du contraire. Ce qui paraît exclu, c'est que l'on se débarrasse de ce problème pour ne plus le revoir.

M. DUBOIS, interrogé, répond qu'il n'a pas changé d'avis depuis l'origine de cette affaire.. Il estime que le Conseil est saisi.

M. GOGUEL, qui, au début, pensait qu'il y avait peut être une équivoque volontaire dans la lettre de M. DASSAULT dans le but de gagner du temps, ne voit à présent aucun inconvénient à ce que le Conseil s'estime valablement saisi puisqu'il apparaît difficile que M. Marcel DASSAULT prétende à présent que sa lettre tendait à une simple consultation.

M. REY exprime l'avis qu'il s'agit bien d'une saisine.

M. BROUILLET qui avait une impression différente au départ pense actuellement que décider qu'il ne s'agit pas d'une saisine serait la solution qui comporterait le plus d'inconvénients.

M. le Président conclut la discussion en constatant l'accord unanime du Conseil pour s'estimer saisi.

La séance est levée à 17 h. 15.

MARCEL DASSAULT

DÉPUTÉ DE L'OISE

9, ROND-POINT DES CHAMPS-ÉLYSÉES
PARIS VIII^e

TÉL. 359.14.70

PARIS, LE 28 Octobre 1976

Monsieur Roger Frey
Président
du Conseil Constitutionnel
2, rue de Montpensier
Paris (1^{er})

Monsieur le Président,

Ayant appris que le groupe communiste posait la question de mon incompatibilité parlementaire, j'ai l'honneur de vous demander, en tant que Président du Conseil Constitutionnel, de bien vouloir étudier mon cas et me donner réponse.

Je me permets de vous rappeler que la loi sur les incompatibilités prévoit qu'un député ne pourra pas profiter de son titre pour obtenir des places d'administrateur et même de président dans certaines sociétés, mais qu'au contraire, un député ayant occupé avant d'être élu la position d'administrateur ou de président de société, pouvait conserver ce poste après son élection.

Or, j'étais Président de la Société des Avions Marcel Dassault depuis quarante ans lorsque la loi sur les incompatibilités a été promulguée. J'ai poussé le scrupule jusqu'à donner ma démission de Président Directeur Général et même d'Administrateur de la Société des Avions Marcel Dassault.

De plus, il n'existe plus de Société des Avions Marcel Dassault, mais une Société " Avions Marcel Dassault - Bréguet-Aviation," qui est une société anonyme cotée en bourse, dont je ne suis plus le seul actionnaire, et dont je n'ai jamais été ni Président, ni Directeur Général, ni même Administrateur. J'en suis simplement Conseiller Technique, ce dont personne, je pense ne saurait se plaindre.

J'ajoute que le Président de la Société des Avions Marcel Dassault - Bréguet-Aviation est connu de tout le monde puisqu'il s'agit de M. Vallières, ancien élève de l'Ecole Nationale Supérieure d'Aéronautique, parachutiste de la France Libre et Commandeur de la Légion d'Honneur.

Dans l'attente de votre réponse, je vous prie de croire, Monsieur le Président, à ma haute considération.

