

SEANCE du 14 SEPTEMBRE 1961

La séance est ouverte à 15h.30.

MM. CASSIN et LE COQ DE KERLAND sont excusés.

M. le Président Léon Noël fait connaître que le Conseil est consulté par le Président de l'Assemblée Nationale sur le point de savoir si la motion de censure, déposée au cours de la séance tenue le 12 septembre par cette Assemblée réunie de plein droit en vertu de l'article 16, alinéa 4, de la Constitution, peut être regardée comme recevable.

M. le Président rapporte, lui-même, cette affaire.

Il donne d'abord lecture de la lettre du Président de l'Assemblée Nationale en date du 13 septembre, rédigée en ces termes :

"Monsieur le Président,

Au cours de la séance du 12 septembre 1961 tenue par l'Assemblée Nationale réunie de plein droit en application de l'article 16 de la Constitution, j'ai été saisi d'une motion de censure. Vous voudrez bien trouver, ci-joint, photo-copie de ce document. (1)

La recevabilité d'une motion de censure pendant la période d'application de l'article 16 pose un problème de recevabilité constitutionnelle et réglementaire

.../

(1) MOTION DE CENSURE

Considérant que les obstacles dressés systématiquement par le Gouvernement contre le travail législatif du Parlement empêchent celui-ci de remplir sa mission,

Considérant qu'en particulier le Parlement se trouve aujourd'hui dans l'impossibilité de prendre les décisions qu'appelle la situation faite au monde agricole et de prévenir, par là même, les troubles qui menacent l'ordre public,

L'Assemblée Nationale refuse de délibérer dans ces conditions et décide la censure à l'encontre du Gouvernement.

dont la solution n'est pas donnée par les textes que j'ai la charge d'appliquer alors surtout que la réunion de l'Assemblée Nationale se place en dehors des sessions normales du Parlement prévues par la Constitution

Il convient en effet d'observer que le Règlement de l'Assemblée Nationale tel qu'il fut soumis au Conseil Constitutionnel a été élaboré dans l'hypothèse du fonctionnement normal des institutions (voir notamment les articles faisant mention des sessions : articles 48, 60, etc...) et qu'il s'agit, en l'occurrence, de mettre ces dispositions en application dans le cadre exceptionnel prévu par l'article 16.

Me référant donc à l'article 61, alinéa 1, de la Constitution - comme subsidiairement aux dispositions des articles 41 et 61, alinéa 2, qui prévoient la consultation du Conseil sur le caractère constitutionnel des initiatives parlementaires et à celles de l'article 16, § 1 et 3, prévoyant son intervention en période d'application de cet article - j'ai l'honneur de soumettre à l'appréciation du Conseil Constitutionnel la recevabilité du dépôt d'une motion de censure dans les conditions ci-dessus rappelées.

Je vous prie, Monsieur le Président, d'agréer l'expression de ma haute considération.

J. Chaban-Delmas "

M. le Président Léon Noël déclare : "J'aurais pu répondre moi-même à cette lettre ainsi que je l'ai fait d'autres fois. Mais, en raison de l'importance politique de l'affaire et du bruit qu'elle a suscité, en considérant que l'occasion s'offrait au Conseil de définir ses attributions j'ai préféré que nous nous réunissions pour statuer "in corpore".. Des critiques ignorants ou malveillants nous reprochent en effet périodiquement de ne pas avoir examiné la constitutionnalité de la loi sur l'enseignement ou du refus du Président de convoquer les Assemblées. Mais le Conseil n'est pas l'auteur de la Constitution et ne peut que l'appliquer.

Or, celle-ci fixe limitativement les cas dans lesquels il peut être saisi. Je l'ai rappelé au Président de l'Assemblée Nationale, dans des circonstances analogues, en mai 1959. (1)

.../

(1) Lettre du 13 mai 1959.

Par ailleurs, aucun texte ne nous autorise à nous prononcer sur consultation.

Le Président de l'Assemblée Nationale peut nous saisir dans trois cas :

1° celui prévu par l'article 41, lorsqu'il y a désaccord sur la recevabilité d'une proposition de loi ou d'un amendement;

2° celui de l'article 54, où le Conseil examine si un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution;

3° celui de l'article 61.

Dans sa lettre du 13 septembre, il se réfère en particulier aux articles 41 et 61 qui, dit-il, "prévoient la consultation du Conseil sur le caractère constitutionnel des initiatives parlementaires". Il y a là un abus de termes car cette expression recouvre un domaine plus grand que celui de l'activité législative qui est seule visée par les textes en question.

Le Président de l'Assemblée Nationale invoque également l'article 16 qui, selon lui, prévoirait l'intervention du Conseil "en période d'application de cet article". Or, ce texte fixe limitativement les possibilités de saisine

M. le Professeur Vedel - dont nul ne saurait contester la compétence - a fait publier sur ce sujet dans "le Monde" daté du 14 septembre, une consultation extrêmement bien rédigée, dont je lis quelques extraits :

"Il paraît difficile, pour ne pas dire plus, que le Conseil Constitutionnel puisse se prononcer valablement sur la demande que lui a faite le Président de l'Assemblée Nationale de dire si une motion de censure est recevable alors que l'article 16 de la Constitution est mis en application et que le Parlement siège en dehors des dates normales de la session ordinaire.

"Juridiquement, en effet, le Conseil Constitutionnel n'est pas un organe possédant une compétence définie par une clause générale telle que celle qui le chargerait de trancher les "difficultés relatives à l'application de la Constitution" ou de "statuer sur les différends entre les organes des pouvoirs publics". Les constituants ont pris au contraire grand soin de définir les compétences du Conseil Constitutionnel comme des compétences d'attribution. En d'autres termes, le Conseil ne peut être saisi qu'en vertu d'un texte exprès lui donnant compétence pour intervenir. Or dans les diverses attributions du Conseil

.../

Constitutionnel aucune ne se rapporte ni de près ni de loin à l'appréciation de la recevabilité d'une motion de censure, des conditions de vote ou des effets de celle-ci,...

"Mais, dira-t-on, le Conseil, qui ne peut statuer, c'est-à-dire décider en dehors des matières qui lui sont expressément attribuées, ne peut-il donner un avis non contraignant sur un point de droit constitutionnel?"

"La réponse est négative.

"Tout d'abord, la Constitution et la loi organique du 7 novembre 1958 ont elles-mêmes déterminé les hypothèses dans lesquelles un tel avis non contraignant peut être donné par le Conseil : mise en vigueur de l'article 16, mesures prises en vertu de l'article 16, organisation du referendum. A contrario, la consultation du Conseil Constitutionnel doit être écartée dans d'autres hypothèses..."

M. le Président Léon Noël conclut en observant que - si le Conseil acceptait en l'espèce de donner une consultation - il serait amené à le faire dans d'autres circonstances et sortirait progressivement du rôle qui lui a été imparti par la Constitution.

Il propose en conséquence au Conseil de répondre au Président de l'Assemblée Nationale en ces termes (Projet n° 2) :

"Le Conseil Constitutionnel,

Consulté le 14 septembre 1961 par le Président de l'Assemblée Nationale sur le point de savoir si la motion de censure déposée au cours de la séance tenue le 12 septembre 1961 par l'Assemblée Nationale réunie de plein droit en vertu de l'article 16, alinéa 4, de la Constitution, peut être tenue pour recevable;

Vu la Constitution;

Vu l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil Constitutionnel;

Considérant que le Conseil Constitutionnel ne saurait être appelé à statuer ou à émettre un avis que dans les cas et suivant les modalités limitativement fixés par la Constitution;

.../

Considérant que le Président de l'Assemblée Nationale n'est habilité à le saisir, en vertu des articles 41, 54 et 61 de la Constitution, que de la recevabilité de textes de caractère législatif émanant de membres du Parlement, de la conformité à la Constitution d'engagements internationaux, de celle des lois organiques ou ordinaires, avant leur promulgation, ainsi que de celle des règlements des assemblées parlementaires, après leur adoption par ces assemblées et avant leur mise en application;

Considérant que l'article 16 de la Constitution ne donne au Conseil aucune compétence pour intervenir dans les conditions où il est présentement saisi;

Estime

qu'aucun texte ne l'autorise à se prononcer sur la question qui est soumise à son appréciation."

La discussion est ouverte.

M. le Président Coty désire présenter deux remarques :

1°/ "Je voudrais, dit-il, que nous pensions à ceux qui liront notre décision : ce ne sont pas tous des juristes; ce sont des hommes politiques, des journalistes... Je ne voudrais pas que nous ayons l'air de chercher des arguties pour nous dérober".

2°/ "Je crois qu'il faudrait profiter de l'occasion pour essayer de faire entendre à ceux qui ne l'ont pas encore compris - que nous ne pouvons statuer que dans les cas définis par la loi organique; et que nous ne donnons d'avis que lors d'un referendum ou dans le cas de l'article 16".

M. le Président Coty se déclare "tout-à-fait d'accord" sur le fond du projet.

M. Gilbert-Jules considère qu'il est souhaitable de rappeler que le Conseil ne peut se saisir spontanément.. Mais il se demande si, dans l'hypothèse d'une évolution semblable à celles d'autres Constitutions, il convient d'exclure absolument toute possibilité de consultation : Il envisage, par exemple, le cas où quatre personnalités saisiraient le Conseil du problème du droit pour le Parlement de se réunir en session extraordinaire à la demande de ses membres..

.../

M. le Président Léon Noël estime qu'il s'agit là d'une "hypothèse d'école" et que "ce jour là" le Conseil résoudrait le problème. "Je ne vois pas, dit-il, comment ces quatre personnages pourraient s'entendre pour nous consulter... La décision que nous allons rendre n'empêchera pas que l'on puisse éventuellement consulter officieusement l'un ou l'autre d'entre nous.. Je craindrais qu'en y insérant une réserve, on n'ouvre une brèche dans notre système"

M. Gilbert-Jules souhaiterait que sans le dire explicitement, le Conseil ne se prive pas de toute possibilité de donner des avis.

D'autre part, il remarque que M. Chaban-Delmas invoque l'article 41 qui s'applique lorsque le Gouvernement oppose l'irrecevabilité; il demande si une telle irrecevabilité n'est pas précisément opposée à la motion de censure

M. le Président Léon Noël répond qu'il ne s'agit pas d'une proposition de loi.

M. Pompidou considère que le Conseil, en l'espèce, n'est pas compétent :

"D'une part, dit-il, nous ne sommes pas un organe consultatif pour le Président de l'Assemblée Nationale; aucune personnalité - en dehors du Président de la République, dans certains cas - n'a qualité pour nous demander notre avis..

D'autre part, la question ne peut nous être soumise".

- Sur proposition de M. le Président, le Conseil décide à l'unanimité qu'il n'est pas compétent.-

M. Pompidou déclare qu'il n'est pas d'accord avec M. Gilbert-Jules sur la possibilité pour le Conseil de donner un avis s'il était saisi par quatre autorités : "Le rôle de celui-ci, dit-il, n'est pas d'entériner une atteinte à la Constitution; ce n'est pas parce que quatre autorités la violeraient en le saisissant qu'il devrait donner son accord.. Il est certain que le fonctionnement de tous les régimes politiques évolue; le régime actuel évoluera sans doute; mais il n'est pas nécessaire que nous laissions entendre dès aujourd'hui que nous approuverons ce changement...

Il ne serait pas mauvais de rappeler que notre compétence est limitée, si notre décision doit être publique. M. le Président faisait observer qu'il aurait pu ré-

.../

pondre lui-même par une lettre personnelle. Le fait de réunir le Conseil amène - semble-t-il, à prendre une décision publiée au Journal Officiel ou ailleurs.

Je crois que sur l'article 41, il conviendrait de répondre au Président de l'Assemblée Nationale d'une manière plus précise.. En réalité l'article 41 signifie que le Conseil est saisi lorsque l'objet de la proposition déposée paraît de caractère réglementaire. Or, nous avons l'air de dire que nous ne pouvons examiner la motion de censure parce qu'il ne s'agit pas d'une proposition de loi. Je préférerais que l'on mette l'accent sur la délimitation des domaines législatif et réglementaire car pour le public il n'y a pas une différence fabuleuse entre une motion de censure et une proposition de loi".

M. le Président Léon Noël précise, quant à la publicité de la décision, que le Président de l'Assemblée Nationale a l'intention d'en donner communication à l'Assemblée. "Mais, dit-il, s'il tardait à le faire ou s'il gardait le texte par devers lui, je le ferai publier".

M. Michard-Pellissier donne lecture de la déclaration de M. Chaban-Delmas à l'Assemblée le 12 septembre (1)

"La réunion du bureau de l'Assemblée a permis de constater qu'en matière de recevabilité d'une motion de censure, lorsqu'on se trouve dans une situation constitutionnelle entièrement nouvelle comme celle dans laquelle nous nous trouvons du fait de l'application de l'article 16 et, de surcroît, en session de plein droit, la compétence appartient au Président de l'Assemblée.

Etant donné que deux thèses irréductibles, l'une pour la recevabilité, l'autre pour l'irrecevabilité, s'opposent l'une à l'autre à l'aide d'arguments, visiblement empreints de bonne foi de part et d'autre - je n'ai pas besoin de le dire - mais tels que leur prise en considération s'impose à l'attention du Président de l'Assemblée, celui-ci a le devoir de s'entourer d'avis constitutionnels.

Il lui est apparu qu'il était de son devoir, en une matière aussi complexe et pour une décision qui, non seulement engage le présent, mais qui peut engager beaucoup pour l'avenir, de saisir le Conseil Constitutionnel pour avis."

Il lit ensuite la communication faite par le Président de l'Assemblée Nationale le 13 septembre (2) :

.../

(1) J.O. Débats A.N. p. 2249

(2) J.O. Débats A.N. p. 2284

"Je rappelle que, saisi d'une motion de censure au cours de la séance d'hier, j'ai décidé de consulter le Conseil Constitutionnel sur sa recevabilité.

Il est bien entendu que, si cette recevabilité était admise, je convoquerais l'Assemblée pour la discussion de cette motion dont le texte vous aura été notifié quarante-huit heures avant la réunion."

M. le Président Léon Noël observe que le Président de l'Assemblée Nationale est libre de sa décision de convoquer ou de ne pas convoquer l'Assemblée et qu'il doit en assumer la responsabilité.

M. Pompidou considère qu'en ce qui concerne la publication de la décision du Conseil, il serait souhaitable de dire à M. Chaban-Delmas que le Conseil juge "courtois" de lui laisser l'initiative de cette publication mais que de toute manière celle-ci aura lieu.

M. Gilbert-Jules craint qu'il n'attende, pour ce faire, la session normale du Parlement et que pendant trois semaines, on ne se livre à des polémiques.

M. le Secrétaire Général croit savoir que le Président de l'Assemblée Nationale a l'intention de faire connaître à l'Assemblée le sens de la décision du Conseil dès le début de la semaine suivante; il rappelle que le Président doit enregistrer ou ne pas enregistrer la motion de censure.

M. le Président Coty estime que la position de M. Chaban-Delmas est un peu contradictoire en ce qu'il sollicite l'avis du Conseil et paraît se considérer comme lié par celui-ci; il croit que l'on pourrait lui faire observer que la décision sur la recevabilité de la motion de censure ne relève que de sa propre compétence et qu'avant de la faire connaître, il devrait sans tarder publier la réponse du Conseil.

M. Pompidou remarque que le Président de l'Assemblée a déclaré : "Si cette recevabilité était admise" sans préciser par qui elle le serait, ce qui lui laisse la possibilité de "s'abriter" derrière le Conseil Constitutionnel.

M. le Président Coty estime que "tout le monde considère que la convocation de l'Assemblée dépend de la décision du Conseil".

.../

M. Gilbert-Jules croit que, si M. Chaban-Delmas déclare qu'il n'y a pas lieu de convoquer l'Assemblée, "tout le monde dira : le Conseil Constitutionnel a jugé que la motion de censure était irrecevable".

M. le Président Léon Noël considère qu'il n'est pas possible que le contenu de la décision du Conseil ne soit pas connu; il précise que par courtoisie il laissera au Président de l'Assemblée Nationale le soin de la faire connaître mais qu'il la publiera si celui-ci tardait à le faire.

Il propose de procéder à la rédaction.

M. le Président Coty désire faire écho à certaines observations de MM. Pompidou et Gilbert-Jules. Il déclare "J'ai toujours considéré que le fonctionnement d'une Constitution était susceptible d'évoluer : C'est ainsi que sous la IIIe et sous la IVe Républiques, les pouvoirs législatifs ont été délégués au Gouvernement de plus en plus fréquemment.. Je partage le sentiment de notre collègue Gilbert-Jules, à savoir qu'il est improbable mais qu'il n'est pas absolument impossible que certaines autorités se trouvent un jour dans la nécessité de consulter le Conseil. Peut-être serions-nous amenés alors à reconsidérer le point de savoir si nous ne pouvons donner des avis; je ne le souhaite pas mais ce pourrait être la seule solution.

Il serait donc souhaitable, en l'espèce, de se limiter à des formules générales; il ne serait pas nécessaire de parler des articles 41, 54 et 61, ce qui rend le texte long et confus. Nous devrions nous borner à déclarer que la Constitution a strictement délimité la compétence du Conseil; qu'en vertu du Titre V et en ce qui concerne les rapports entre le Parlement et le Gouvernement, il n'est appelé à statuer que sur la confection des lois et qu'il ne possède en ce domaine que des pouvoirs juridictionnels"

M. le Président Léon Noël précise qu'il avait songé tout d'abord à un projet de ce genre mais que le Président de l'Assemblée Nationale ayant invoqué les articles 41 et 61, il convient d'en faire état. "Je craindrais, dit-il, que nous ne répondions pas à la question. D'autre part, il faut parler du Règlement".

M. le Secrétaire Général explique que "l'astuce" du Président de l'Assemblée Nationale est d'invoquer l'article 61, 1er alinéa - en déclarant qu'il n'y a rien dans le Règlement de l'Assemblée et en laissant entendre que si une disposition résolvant le problème posé avait été insérée dans ce Règlement, le Conseil aurait dû examiner sa

.../

constitutionnalité. Il ajoute : "Le seul moyen de le saisir aurait été en effet celui-là".

M. Gilbert-Jules observe que la forme du 2e considérant du projet doit être modifiée car les Présidents des assemblées ne saisissent pas le Conseil de la constitutionnalité des règlements, qui lui sont soumis de plein droit.

M. le Président Léon Noël remarque qu'il faudra tenir compte de cette observation.

- Sur le 1er considérant (1), M. le Président Léon Noël précise qu'il reprend les termes de la lettre qu'il avait adressée au Président de l'Assemblée Nationale le 13 mai 1959.

M. le Président Coty suggère la formule suivante qui est adoptée : "Considérant que la Constitution a strictement délimité la compétence du Conseil Constitutionnel;"

M. le Président Léon Noël, propose d'ajouter : "Que celui-ci ne saurait être appelé à statuer ou à émettre un avis que dans les cas et suivant les modalités qu'elle a fixés".

Il en est ainsi décidé.

- Le 2ème considérant du projet est ensuite examiné.

M. Michard-Pellissier propose de commencer par : "Considérant que le Conseil ne peut être saisi par le Président de l'une ou l'autre assemblée du Parlement qu'en vertu des articles 41, 54 et 61 al. 2 de la Constitution..

M. Pompidou suggère d'écrire ensuite : "que ces dispositions visent exclusivement la recevabilité, au regard des articles 34 et 37, des propositions de lois".

.../

(1) 1er considérant du projet : "Considérant que le Conseil Constitutionnel ne saurait être appelé à statuer ou à émettre un avis que dans les cas et suivant les modalités limitativement fixés par la Constitution".

M. le Secrétaire Général préfère la formule suivante qui donne satisfaction à M. le Président Coty et qui est adoptée : "Considérant que ces dispositions ne le font juge que de la recevabilité, au regard des articles 34 et 38 de la Constitution, des propositions de lois ou des amendements déposés par les membres du Parlement".

M. Gilbert-Jules demande que les règlements fassent l'objet d'une disposition particulière.

- La séance est suspendue quelques instants pour la mise en forme du texte -

A la reprise de séance, M. le Président Léon Noël donne lecture d'un projet qui, après de très légères modifications, est adopté sous la forme suivante :

"Le Conseil Constitutionnel

Consulté le 14 septembre 1961 par le Président de l'Assemblée Nationale sur le point de savoir si la motion de censure déposée au cours de la séance tenue le 12 septembre 1961 par cette Assemblée réunie de plein droit en vertu de l'article 16, alinéa 4, de la Constitution, peut être regardée comme recevable;

Vu la Constitution;

Vu l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil Constitutionnel;

Considérant que la Constitution a strictement délimité la compétence du Conseil Constitutionnel; que celui-ci ne saurait être appelé à statuer ou à émettre un avis que dans les cas et suivant les modalités qu'elle a fixés;

Considérant que le Conseil Constitutionnel ne peut être saisi par le Président de l'une ou de l'autre assemblée du Parlement qu'en vertu des articles 41, 54 et 61, alinéa 2, de la Constitution; que ces dispositions ne le font juge que de la recevabilité, au regard des articles 34 et 38 de la Constitution, des propositions de lois ou des amendements déposés par les membres du Parlement, ainsi que de la conformité à la Constitution des engagements internationaux ou des lois ordinaires; qu'en outre, l'article 61, 1er alinéa, ne lui donne mission que d'apprécier la conformité à la Constitution

.../

des lois organiques et des règlements des assemblées parlementaires après leur adoption par ces assemblées et avant leur promulgation ou leur mise en application; qu'ainsi aucune des dispositions précitées de la Constitution; non plus d'ailleurs que l'article 16, ne donne compétence au Conseil Constitutionnel pour se prononcer en l'espèce;

Décide :

Le Conseil Constitutionnel n'a pas compétence pour répondre à la consultation susvisée du Président de l'Assemblée Nationale."

La séance est levée à 17h.20.

-:-:-:-:-:-:-

ca s —
—