

SEANCE DU MERCREDI 22 MAI 1985

A 10 heures tous les membres du Conseil constitutionnel se réunissent sous la Présidence de Monsieur le Président Daniel MAYER en présence d'une équipe de télévision.

Monsieur le Président constate avec regret qu'il y a maintenant fort longtemps qu'il n'a pas déjeuné avec les membres du Conseil et il leur propose immédiatement deux dates à leur convenance, afin de remédier à cet état de chose, les mercredis 5 et 12 juin 1985.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE déclare qu'il est désolé mais qu'il sera empêché aux deux dates proposées par Monsieur le Président.

Messieurs LEGATTE, LECOURT, VEDEL et SIMONNET retiennent la date du mercredi 5 juin.

Après discussion, Messieurs JOZEAU-MARIGNE, SEGALAT et MARCILHACY acceptent l'invitation à déjeuner de Monsieur le Président pour le mercredi 19 juin.

Monsieur le Président déclare alors qu'il tient à préciser que dans un souci de stricte égalité, le menu sera rigoureusement le même le 5 et le 19 juin.

Il précise qu'il a vérifié avant de faire cette déclaration que l'équipe de télévision se contentait de filmer les membres du Conseil et que la prise de son ne fonctionnait pas pendant qu'ils délibéraient pour fixer une date de déjeuner.

A 10 h 10, l'équipe de télévision quitte la salle. Après fermeture des portes, Monsieur le Président déclare la séance ouverte et donne la parole à Monsieur LEGATTE

Monsieur LEGATTE annonce son intention de faire part, au début de son rapport, au Conseil de quelques considérations générales qui ne sont toutefois pas tout à fait étrangères au problème qu'il a à traiter. Il se réjouit tout d'abord de la présence parmi les membres du Conseil de deux grands spécialistes du droit international. Il rappelle que le problème de la peine de mort intéresse l'ensemble des membres du Conseil et met en cause des questions juridiques, éthiques et politiques. Il se félicite du fait que tous les membres, sans aucune exception, aient manifesté un si vif intérêt à la question qu'il doit rapporter et qu'ils aient accepté de l'aider en contribuant à la préparation du projet de décision. Il tient à leur renouveler publiquement ses remerciements.

.../...

Monsieur LEGATTE déclare ensuite qu'il n'essayera pas dans le cours de son rapport de répondre par avance aux différentes critiques qui pourraient être faites au projet de décision qu'il soumettra au Conseil, afin de laisser plus de temps pour le débat général.

Il pense qu'il convient de se poser la question suivante : le Protocole n° 6 additionnel à la convention européenne des droits de l'Homme, relatif à la peine de mort contient-il ou non une clause contraire à la Constitution française de 1958 ? Ou encore : les limitations des compétences incluses nécessairement dans ce Protocole sont-elles contraires à l'article 16 de la Constitution ou à l'article 8 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 ?

Cette question peut également se poser sous la forme suivante : si la souveraineté s'analyse comme un faisceau de compétences, la limitation ou plutôt la réduction de certaines des compétences comprises dans ce faisceau, qui serait opérée par la ratification du Protocole n° 6, est-elle ou non contraire à la souveraineté nationale ?

Monsieur LEGATTE précise qu'il est très conscient que, sur ces points, il ne pourra sans doute rien apporter ou apprendre de très nouveau aux membres du Conseil constitutionnel en raison de leurs connaissances et de leur expérience.

Monsieur LEGATTE tient à faire un premier constat relatif à l'impact du Protocole portant abolition de la peine de mort sur l'article 16 de la Constitution.

Il remarque qu'actuellement en France, trois textes limitent déjà l'application de la peine capitale. La loi de 1981, la Convention européenne des droits de l'Homme, le pacte de 1966 signé par la France en 1980. Toutefois, dans l'état actuel d'application de ces textes, il est possible au législateur de rétablir dès demain, s'il le souhaitait la peine capitale. En effet, ni la Convention européenne des droits de l'Homme, ni le pacte international de 1966 ne font obstacle par eux-mêmes, à la possibilité du rétablissement de la peine de mort.

La seule limite apportée au rétablissement éventuel de la peine capitale est la disposition du pacte international qui interdit d'en faire application aux femmes enceintes et aux mineurs de 18 ans.

En l'état, les engagements internationaux de la France lui permettent de rétablir la peine de mort.

La ratification du Protocole examiné rendrait les choses plus compliquées. En effet, la France, une fois le Protocole ratifié ne pourra pas rétablir la peine de mort sauf à dénoncer le Protocole.

Les délais nécessaires à sa dénonciation sont de 5 ans et 6 mois. En effet, la dénonciation n'est possible qu'au bout de 5 ans et après un préavis de 6 mois. Toutefois, ce délai pourrait être raccourci si la France, plutôt que de dénoncer le seul Protocole n° 6 choisissait de dénoncer la Convention européenne des droits de l'Homme dont le Protocole examiné n'est qu'un élément additionnel. Dans ce cas, le préavis de 6 mois s'imposerait cependant.

.../...

Monsieur LEGATTE remarque que du point de vue des pouvoirs publics constitutionnels français, la durée du délai est de peu d'importance, ce qui doit être pris en considération c'est le principe même d'un délai préalable au rétablissement, le cas échéant de la peine de mort.

Il souligne également que dans le cadre du droit public français interne, le Parlement ne pourrait rétablir la peine capitale que si, préalablement, le Gouvernement décidait de dénoncer le Protocole additionnel ou la Convention européenne.

Il rappelle que la faculté de dénonciation des traités et des engagements internationaux est un pouvoir propre du Président de la République qui en dispose discrétionnairement.

Monsieur LEGATTE déclare qu'il doit maintenant examiner dans quelle mesure cette limitation des compétences telle qu'il vient de l'exposer est contraire ou non, d'une part à l'article 16 de la Constitution de 1958 et, d'autre part, à l'article 8 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.

Il donne lecture de l'article 16 ainsi conçu : "Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier ministre, des présidents des assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel.

"Il en informe la Nation par un message.

"Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission. Le Conseil constitutionnel est consulté à leur sujet.

"Le Parlement se réunit de plein droit.

"L'Assemblée nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels".

Après cette lecture, il indique que l'alinéa 3 de cet article est dû à l'insistance du Conseil d'Etat alors que les alinéas 1 et 2 sont dûs principalement à la volonté du Général de Gaulle et de ses conseillers.

Monsieur LEGATTE estime que ces deux parties de l'article 16 ne sont pas tout-à-fait concordantes et que par suite, l'article 16 de la Constitution est susceptible de deux lectures différentes. Toutefois, il pense que si le Conseil constitutionnel était saisi de cette question, il ne devrait pas faire prévaloir une lecture sur l'autre mais qu'il aurait l'obligation d'en tenter une synthèse. En ce qui le concerne, il déclare que la lecture qu'il fait de l'article 16 est très proche de celle qui est faite par le Conseil d'Etat et qui a été admirablement exprimée, à son avis dans les conclusions de Monsieur le Commissaire du Gouvernement HENRY sous l'arrêt du Conseil d'Etat que tous les membres du Conseil connaissent certainement : "RUBINS-de SERVENS".

.../...

Monsieur LEGATTE pense en conséquence que dans l'hypothèse de la ratification du Protocole, le Président de la République usant de l'article 16 ne pourrait rétablir la peine de mort que dans un seul cas : celui de l'état de guerre. Il s'interroge toutefois sur le point de savoir si l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'Homme ne s'opposerait pas à ce que même dans le cadre de l'article 16 et même en temps de guerre, le Président de la République puisse rétablir la peine capitale.

Par ailleurs, il estime que l'article 16 n'a pour seul effet que de permettre la concentration dans les mains du Président de la République des compétences du législateur et du pouvoir exécutif tel qu'elles existent au moment où il use de l'article 16. Le Président de la République assure seul les pouvoirs législatif et exécutif et il ne peut certainement pas y rajouter ou les augmenter.

Il exprime également l'opinion que le rétablissement de la peine de mort n'entre pas dans la catégorie des moyens absolument nécessaires, dont le Président de la République pourrait avoir besoin dans le cadre de l'article 16, pour rétablir la situation.

Monsieur LEGATTE déclare qu'il va maintenant analyser la compatibilité du Protocole n° 6 avec l'article 8 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 dont il donne la lecture : "La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit et légalement appliquée".

Il souligne que comme l'a fait très justement remarquer Monsieur VEDEL, dans ses ouvrages, il est possible de tirer quatre règles de cet article :

- la règle de proportionnalité des peines ;
- la règle de la légalité des délits et des peines ;
- la règle de la non rétroactivité des délits et des peines ;
- la règle du droit à un procès préalable.

Il considère que seule la première de ces règles peut éventuellement être mise en cause par le Protocole. Il est certain en fait que le législateur ne peut pas transférer sa compétence exclusive pour déterminer la nécessité des peines. Toutefois, le Protocole ne diminue en rien le principe de la compétence exclusive du législateur en cette matière.

Monsieur LEGATTE pense que si le législateur rétablissait la peine de mort après que le Protocole ait été ratifié par la France, les juridictions de l'ordre judiciaire, conformément à la jurisprudence de la Cour de cassation refuseraient certainement de prononcer cette peine. Toutefois, il estime que même cette situation ne méconnaîtrait pas le respect du principe de compétence exclusive du législateur en matière de fixation des peines. L'hypothèse contraire conduirait à ses yeux à faire prévaloir le principe de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 sur la règle posée à l'article 34, alinéa 2, tiret 3, de la Constitution : "La loi fixe les règles concernant : ... la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables". Il estime qu'il n'est pas possible de faire prévaloir un principe sur une règle et il lui semble d'ailleurs que la jurisprudence du Conseil constitutionnel est en ce sens. D'après lui, elle semble en effet offrir la possibilité au législateur de limiter lui-même et volontairement sa compétence.

Aussi bien, une opposition à la ratification du Protocole qui s'appuierait sur l'article 8 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen ou sur l'article 34 de la Constitution, ne lui paraît pas de nature à emporter la conviction.

Monsieur LEGATTE annonce à cet instant de son exposé qu'il lui reste maintenant à examiner dans quelle mesure la ratification du Protocole mettrait en cause la souveraineté nationale. Il constate qu'il est difficile de définir la souveraineté nationale mais que ce concept, même s'il n'est pas vraiment et clairement définissable, se "sent".

Selon la définition de Monsieur VEDEL, qu'il fait sienne, la souveraineté nationale pourrait se définir comme un faisceau de compétences. Mais, il convient de remarquer que ce faisceau n'est pas monolithique qu'il peut évoluer et se différencier avec le temps.

Monsieur LEGATTE déclare qu'il est conscient de la difficulté de l'exercice qui consiste à apprécier l'impact éventuel de la ratification du Protocole examiné sur la souveraineté nationale en raison de l'imprécision du concept de souveraineté. Toutefois, après avoir hésité, il estime qu'il est nécessaire que le Conseil constitutionnel exerce un contrôle minimum de conformité du Protocole n° 6 à la souveraineté nationale. Pour lui, la question peut se poser ainsi : Les limitations de compétences incluses dans le Protocole n° 6 ont-elles pour effet de faire perdre à la France sa compétence souveraine ?

A titre de comparaison et pour préciser sa pensée, il évoque les expériences de chimie auxquelles lui-même ainsi que, sans doute, les membres du Conseil se livraient au temps de leur jeunesse. Il s'agissait de verser dans une éprouvette qui contenait un liquide de couleur bleue un corps étranger qui par son action chimique faisait virer la couleur du liquide contenu dans l'éprouvette du bleu au rouge. Il y avait un moment critique, celui où la couleur du liquide passait du bleu au rouge.

Dans la question du Protocole et de la souveraineté nationale, il y a également un moment critique. Le retrait de ce petit "chevron" de compétences du faisceau des compétences qui constitue la souveraineté nationale a-t-il pour effet de transformer la nature de la souveraineté nationale ? La ratification du Protocole fait-elle atteindre un point critique en matière de souveraineté ?

Monsieur LEGATTE pense nécessaire, à ce stade de sa réflexion, de procéder à un constat ; d'une part, la France n'est pas le premier pays européen à ratifier ce Protocole ; d'autre part, dans le cadre de la réciprocité, cette ratification pourra profiter aux français établis à l'étranger et augmenter les garanties dont ils disposent.

Quant à lui, il se déclare prêt à affirmer, mais sans pourvoir le démontrer autrement, que la ratification par la France du Protocole n° 6 additionnel à la Convention européenne des droits de l'Homme, n'attenterait pas à la souveraineté nationale. Aussi bien, il propose dans le projet de décision qu'il soumet aux membres du Conseil de reprendre une formule déjà utilisée et relative aux "conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale".

.../...

En conclusion, Monsieur LEGATTE estime en l'état de sa réflexion que le Protocole n° 6 ne contient aucune clause qui soit contraire à la Constitution ou à un principe ou une règle de valeur constitutionnelle. C'est pourquoi, il propose au Conseil un projet de déclaration de conformité. Il indique qu'il a été guidé, pour la rédaction de ce projet, par le souci de ne rien écrire qui puisse être dangereux. Son premier mouvement avait été de choisir une rédaction qui s'inspirait de celle dont le Conseil constitutionnel use pour les lois organiques. Toutefois, comme il s'agit d'une décision, il lui a paru nécessaire de la motiver.

Puis il demande au Conseil constitutionnel de bien vouloir l'excuser d'avoir été plus long qu'il ne l'avait lui-même prévu.

Monsieur le Président : répond à Monsieur LEGATTE qu'il a cependant été plus court que ce que lui-même et les membres du Conseil espéraient et, après l'avoir remercié pour la densité et la concision de son rapport, ouvre la discussion générale.

Monsieur SIMONNET souhaite faire part de quelques réflexions qu'il a, tout comme monsieur le Doyen VEDEL, consignées par écrit. La méthode qui consiste à prendre quelques notes par écrit lui semble d'une grande prudence dans des affaires aussi délicates. Il estime que l'affaire dont le Conseil est saisi se situe aux limites du droit international et du droit interne et pose donc avec acuité tous les problèmes du dualisme et du monisme juridique. Il déclare que lui-même aboutit aux mêmes conclusions que le rapporteur mais en suivant des voies différentes. Il constate tout d'abord, qu'en application du principe de la légalité des délits et des peines, l'échelle des peines ne peut être fixée que par la loi. Du moins, en l'état actuel des relations internationales, cette échelle des peines ne peut être fixée que par un texte qui a au minimum valeur législative. Toutefois, ce principe n'interdit pas que l'échelle des peines soit fixée par un texte qui ait une valeur supérieure à la loi, en l'occurrence un traité.

Monsieur SIMONNET ajoute que sur le plan pénal, il est certainement moins grave de toute manière de supprimer une peine que d'en créer une nouvelle. Le principe de la légalité des délits et des peines a principalement pour objet de protéger les citoyens contre la création de nouvelles peines ou de peines arbitraires. Il remarque également que le Protocole examiné par le Conseil est à la fois plus sévère et moins sévère que la loi française de 1981 sur la peine de mort. Il est plus sévère puisqu'il impose un délai de 5 ans pour permettre éventuellement le rétablissement de la peine capitale. Il est moins sévère puisqu'il réserve le temps de guerre pour l'application de la peine de mort alors que la loi de 1981 ne prévoit pas cette exception.

Pour ce qui est de l'article 16, Monsieur SIMONNET est d'avis que cet article permet seulement au Président de la République d'exercer, seul les prérogatives du Gouvernement et celles du Parlement. Il rappelle que la doctrine dans son immense majorité estime que sur la base de l'article 16, le Président de la République ne peut pas changer, ne peut pas modifier la Constitution. Il estime quant à lui que les traités ayant une valeur supérieure à la Constitution, le Président de la République ne pourrait pas, même en usant des pouvoirs de l'article 16 passer outre aux dispositions d'un traité.

En conséquence, il est convaincu que, même dans le cas de l'article 16, le Président de la République serait contraint s'il voulait rétablir la peine de mort de respecter les délais de dénonciation prévus par la Convention européenne des droits de l'Homme ou par le Protocole, ce qui en cas de crise retirerait tout intérêt à l'opération.

En ce qui concerne la souveraineté nationale, Monsieur SIMONNET rappelle les termes des alinéas 14 et 15 du Préambule de la Constitution de 1946 "La République française, fidèle à ses traditions, se conforme aux règles du droit public international. Elle n'entreprendra aucune guerre dans des vue de conquête et n'emploiera jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple.

" Sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix".

Il estime que la simple application de la règle coutumière internationale "pacta sunt servanda" entraîne nécessairement et automatiquement une réduction et une diminution de compétences des organes nationaux. A ses yeux, la souveraineté moderne n'est plus la souveraineté telle qu'elle était conçue au XIX<sup>e</sup> siècle mais une souveraineté nécessairement limitée. Par ailleurs, les termes de l'article 55 de la Constitution ainsi conçus : "Les traités et accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie" établissent à l'évidence que si la loi de 1981 n'existait pas, la seule ratification par la France du Protocole entraînerait l'abolition de la peine de mort.

Monsieur SIMONNET tient à rappeler que les dispositions de la Constitution de 1946 posaient clairement le principe de la supériorité de la loi sur la Constitution et que les dispositions de la Constitution de 1958 posent le principe contraire. Il estime que s'agissant de traités, les décisions du Conseil constitutionnel, dans la mesure où elles déclarent les dispositions des traités contraires à la Constitution ouvrent automatiquement une procédure de révision de la Constitution, ce qui à ses yeux est très différent de la censure éventuelle que le Conseil constitutionnel peut exercer à l'encontre d'une loi.

Messieurs VEDEL, SEGALAT ainsi que Monsieur le Président expriment ensemble une opinion contraire. Ils estiment quant à eux que les prérogatives du Conseil constitutionnel sont les mêmes et que la portée des décisions qu'il prend sont identiques, qu'il s'agisse d'apprécier la conformité d'un traité ou la conformité d'une loi à la Constitution.

Monsieur SIMONNET ne partage pas du tout cette opinion et estime que le fait que le Conseil constitutionnel ne puisse jamais retrancher à un traité prouve d'une manière éclatante la supériorité d'un traité sur la loi.

Monsieur VEDEL estime que tous les traités quels qu'ils soient opèrent nécessairement un transfert aussi minime soit-il de souveraineté. Toutefois, contrairement à l'opinion de Monsieur SIMONNET, il pense que la Constitution a expressément prévu l'existence de traités contraires à la Constitution.

.../...

La question se pose alors de savoir quels peuvent être ces traités. Il est d'opinion qu'il s'agit de traités qui contiendraient des clauses ou qui imposeraient des obligations directement contraires à des dispositions prévues par la Constitution. Sur ce point, il pense qu'il convient de distinguer entre, d'une part, les traités qui comportent des transferts plus ou moins grands de souveraineté et, d'autre part, les traités qui sont directement contraires à la Constitution. Il ne pense pas que l'on puisse admettre la possibilité d'un changement de la Constitution par la seule force d'un traité.

En ce qui concerne l'article 16, Monsieur VEDEL estime qu'il remet au Président de la République les pouvoirs de la République. Cet article constitue-t-il une loi supérieure ? Monsieur VEDEL estime qu'en cette matière toutes les opinions sont possibles et qu'il n'est pas opportun, actuellement, de faire la glose de l'article 16.

En ce qui concerne l'article 8 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, il déclare au Conseil qu'il ne souhaite pas développer complètement son opinion car elle aboutit à contredire la proposition du rapporteur. Il lui semble cependant que le Protocole est directement contraire à cet article qui prescrit au législateur de prévoir des peines strictement nécessaires. Par la suite, il lui semble qu'en 1985, le législateur ne peut pas affirmer qu'en 1986 ou plus tard, la peine de mort ne sera pas nécessaire.

En ce qui concerne la question de réciprocité, elle ne lui semble pas devoir être prise en compte en matière de droit de l'Homme. L'argument lui semble, en effet, très peu pertinent. Si un pays voisin de la France, par exemple, décidait de rétablir la torture, cela n'autoriserait pas pour autant la France à faire torturer à titre de réciprocité les nationaux de ce pays.

Revenant sur l'article 16, il semble à Monsieur VEDEL, que les dispositions de cet article n'ont rien à voir avec l'affaire qui occupe le Conseil constitutionnel. Il remarque que le Président de la République a toujours la possibilité de dénoncer un traité ou un engagement international et qu'en dépit de ce qui a été dit précédemment, les juridictions de l'ordre judiciaire n'apprécieraient certainement pas la validité d'une telle dénonciation qui est purement et simplement un acte de Gouvernement.

Pour conclure Monsieur VEDEL se déclare tout-à-fait favorable à "la petite hypocrisie de rédaction" car il estime qu'il faut l'appeler par son nom, proposée par le rapporteur. ~~Assesyeux, le projet de décision, en effet, permet deux lectures parfaitement contradictoires entre elles.~~

Monsieur LEGATTE remercie Monsieur le Doyen VEDEL qui, par son intervention, lui a appris beaucoup de choses et notamment a élargi son champ de réflexions sur la place des traités dans l'ordonnement juridique, mais il s'agit là d'un autre débat.

Monsieur le Président, après avoir remarqué que plus personne ne demandait la parole, demande à Monsieur le Rapporteur de donner lecture de son projet de décision.

.../...



Monsieur LEGATTE commence alors à lire son projet dont un exemplaire sera joint au présent procès-verbal.

Sur la page n° 1, Monsieur le Président interrompt le rapporteur et s'interroge sur l'opportunité d'inclure dans les visas le Protocole dont le Conseil constitutionnel est saisi.

Monsieur LECOURT suggère de son côté que dans le premier visa la référence au Préambule de la Constitution soit rayé. Il estime, en effet, que cette mention est inutile, le Préambule faisant partie de la Constitution ; son maintien pourrait laisser penser le contraire.

Le Conseil donne son accord à ces deux modifications.

Monsieur LEGATTE donne alors lecture de la page n° 1 de son projet modifié comme il vient d'être dit puis procède à la lecture du premier considérant.

Monsieur SIMONNET propose de scinder ce considérant en deux parties.

Monsieur VEDEL fait remarquer qu'il s'agit d'un considérant descriptif alors que les deux autres qui le suivent sont des considérants de motivation. Scinder le premier considérant pourrait laisser entendre que la discussion commence dans le second.

Monsieur SEGALAT propose une rédaction de compromis : "... stipule dans ses articles 1 et 2 ...".

Monsieur LEGATTE déclare que pour complaire à Monsieur SIMONNET il se rallie à la proposition de Monsieur SEGALAT.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE partage l'opinion de Monsieur VEDEL, mais se rallie, en tant que de besoin, à la proposition de Monsieur SEGALAT. Il pense qu'un premier alinéa pour la description c'est bien et, suffisant à ses yeux mais pour être agréable à un des ces collègues, il accepterait la proposition de rédaction de Monsieur SEGALAT.

Monsieur SEGALAT précise qu'en ce qui le concerne, il est entièrement satisfait par le projet du rapporteur et qu'il ne propose son amendement rédactionnel que par pure amabilité pour Monsieur SIMONNET.

Monsieur SIMONNET répond qu'il est extrêmement sensible à ce geste.

Monsieur MARCILHACY se dit, quant à lui, tout-à-fait d'accord avec la rédaction du rapporteur qui serait à ses yeux un peu étriquée si le Conseil n'avait été saisi dans les conditions où il l'a été. Il estime que le Conseil pourrait dans le cadre de cette saisine ne pas motiver du tout sa décision. En effet, le Président de la République lui demande : "si c'est blanc ou si c'est noir" et il pourrait se contenter de répondre "c'est blanc où c'est noir".

Monsieur LECOURT ne voit aucun inconvénient à garder le projet de décision tel qu'il est présenté par le rapporteur sans modification.

Monsieur le Président constate alors que la rédaction sans modification semble plus conforme au souci de prudence souhaité par le Conseil.

Monsieur SIMONNET déclare que dans ces conditions, il n'insiste pas. Il pense que les commentateurs, mais c'est là leur rôle, auront matière à épiloguer.

Monsieur le Président constate alors que personne n'est enthousiasmé pour ce projet de rédaction et que Monsieur SIMONNET se résigne.

Monsieur LEGATTE pense que, justement en prévision des commentaires à venir, moins il y a de mots dans la décision, mieux cela vaut.

Monsieur le Président constatant que le Conseil est d'accord pour garder le premier considérant sans modification invite le rapporteur à continuer sa lecture.

Monsieur LEGATTE donne alors lecture du deuxième considérant.

Monsieur SIMONNET estime que ce considérant est transparent et que chacun y verra une allusion à l'article 16 de la Constitution. Or, lui-même ne privilégie en rien l'article 16 par rapport à l'article 34 ou à l'article 38. Il estime que la rédaction proposée privilégie trop l'article 16 sans le nommer d'ailleurs.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE fait valoir que le projet de rédaction ne permet pas de savoir dans quel sens le Conseil fait un sort particulier à l'article 16 et que cela lui semble justement une bonne chose.

Monsieur SEGALAT déclare qu'il se pose une question exactement inverse de celle de Monsieur SIMONNET. Il se demande, en effet, si la rédaction proposée laisse assez d'espace au déploiement de l'article 16.

Monsieur le Président fait valoir que si le Conseil constitutionnel tient à donner plus de précision sur l'article 16, il sera alors nécessaire qu'il en fixe les limites et qu'il en trace les contours.

Monsieur MARCILHACY rappelle qu'au moment de la rédaction de l'article 16, il n'y a eu aucun débat au Comité consultatif constitutionnel. Chacun, en effet, pensait que cette disposition ne s'appliquerait qu'en état de guerre. La rédaction actuelle du projet de décision le satisfait pleinement. Si le Conseil souhaite aller plus avant, il demandera alors une théorie complète de l'article 16. En l'état, le projet de Monsieur LEGATTE lui apparaît un projet sage.

Monsieur SIMONNET déclare qu'il ne faut pas se cacher derrière son petit doigt, que personne ne s'y trompera et que chacun verra que se considérant ne vise que l'article 16.

Monsieur MARCILHACY et Monsieur le Président répondent à Monsieur SIMONNET que dans ces conditions il suffit de laisser dire.

Monsieur MARCILHACY tient à rappeler à Monsieur SIMONNET que lorsque le législateur fait un texte il n'est pas toujours compris dans ses intentions par la doctrine. Il rappelle à titre d'exemple que lui-même, lorsqu'il était constituant, avait proposé de préciser que le régime de la France était un régime démocratique plutôt que républicain. Le terme de démocratique étant plus large et plus protecteur des libertés. A sa grande surprise, un certain nombre d'auteurs et de commentateurs ont interprété sa position comme l'expression d'une volonté de permettre le rétablissement éventuel de la monarchie.

.../...

Lui-même n'a jamais cru utile de leur répondre ou de faire une mise au point tant la chose lui paraissait stupide et assuré du fait que les personnes qui le connaissaient ne pouvaient avoir aucun doute sur ses intentions réelles.

Monsieur SIMONNET propose alors dans ces conditions : "d'y aller carrément" et de remplacer le mot "incompatible" par le mot "compatible".

Monsieur MARCILHACY répond que ce n'est pas répondre à la question qui est posée. Le Président de la République, en effet, demande si ce Protocole ne contient pas de clause incompatible avec la Constitution et non pas s'il est compatible avec la Constitution.

Monsieur le Président fait valoir que dans cette affaire, la saisine du Conseil est une saisine particulière. "Nous n'avons pas d'autres interlocuteurs que le Président de la République et le Conseil n'a pas à répondre à d'autres interlocuteurs" précise-t-il.

Monsieur VEDEL partage l'opinion de Monsieur le Président et souscrit des "deux mains" au projet du rapporteur.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE demande à Monsieur SIMONNET quelle différence il met entre les mots "incompatible" et "compatible".

Monsieur SIMONNET répond qu'il y voit une différence psychologique considérable.

Monsieur le Président invite alors Monsieur LEGATTE à procéder à la lecture du troisième considérant.

Monsieur LECOURT s'interroge sur l'opportunité, après avoir constaté que le Protocole ne contient pas de clause contraire à la Constitution, de faire référence à la souveraineté nationale.

Monsieur LEGATTE répond qu'il comprend tout-à-fait la préoccupation de Monsieur LECOURT. Il précise qu'il n'a rajouté cette référence à la souveraineté nationale que dans l'intention de faire plaisir à Monsieur SEGALAT qui y attachait une grande importance.

Monsieur SEGALAT confirme son attachement à cette référence à la souveraineté nationale.

Monsieur LECOURT déclare ne pas vouloir insister mais il craint que cette référence ne conduise à une lecture de plus en plus restrictive du Préambule de la Constitution de 1946. Lecture restrictive qui aurait pour effet à long ou à moyen terme de ruiner complètement les mécanismes prévus par les articles 52 et suivants de la Constitution.

Monsieur SEGALAT souhaite rassurer Monsieur LECOURT et déclare qu'il n'y a aucune arrière pensée à son désir de voir mentionner la souveraineté nationale dans la décision du Conseil.

Monsieur LECOURT dit ne pas vouloir insister.

Monsieur LEGATTE propose, dans le souci de donner un élément de satisfaction à Monsieur LECOURT, de mentionner la souveraineté nationale dans le deuxième considérant et non pas dans le troisième.

.../...

Monsieur JOZEAU-MARIGNE déclare quant à lui adhérer au projet de décision tel qu'il est proposé par le rapporteur sans aucune modification.

Monsieur le Président partage les craintes exprimées par Monsieur LECOURT dans la mesure où la référence à la souveraineté nationale peut apparaître comme constituant un frein à une construction internationale qui lui semble tout à fait nécessaire. Il lui apparaît toutefois que la rédaction proposée par Monsieur LEGATTE comporte deux freins à ce frein. Il voit ces deux freins au frein dans les mots "dès lors" et dans le concept de "conditions essentielles" qu'il appartiendra, le cas échéant au Conseil de définir.

Monsieur LECOURT déclare que les seules assurances données par Monsieur SEGALAT suffisaient à le rassurer.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE demande si la décision du conseil constitutionnel doit être publiée au Journal officiel.

Monsieur le Secrétaire général répond qu'en application de l'article 18 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, une telle publication s'impose.

Monsieur MARCILHACY estime que la décision doit être nécessairement publiée puisqu'une réponse négative du Conseil ferait avorter le débat au Parlement.

Monsieur VEDEL fait remarquer que le débat parlementaire ne peut avoir lieu que dans la mesure où le Gouvernement décide de déposer un projet de loi de ratification.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE précise que la question qu'il a posé portait simplement sur le point de savoir si le Conseil constitutionnel pouvait imposer au Président de la République l'obligation de publier la réponse à la question qu'il lui a posée.

Monsieur le Secrétaire général fait remarquer que la saisine a déjà été publiée au Journal officiel.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE déclare qu'il souhaitait simplement que le Conseil se conforme au principe du parallélisme des formes.

Monsieur VEDEL estime qu'il serait tout-à-fait surprenant qu'à l'heure où les motivations des décisions administratives doivent être publiées et connues, le Conseil constitutionnel qui n'est pas, rappelle-t-il, un conseil privé mais un pouvoir public, ne fasse pas publier les décisions qu'il prend dans le cadre de ses attributions. Cette raison, si les textes n'étaient pas clairs, suffirait à elle seule à emporter sa conviction de l'obligation pour le Conseil de faire publier ses décisions.

Monsieur le Président comprend tout-à-fait le scrupule de Monsieur JOZEAU-MARIGNE. Il informe le Conseil qu'il a lui-même beaucoup hésité au moment où le Conseil a été saisi par le Président de la République à en informer les Présidents des assemblées et le Premier ministre. Il était en désaccord sur ce point avec le Secrétaire général, mais les textes et les avis qu'il a recueillis lui ont démontré que son hésitation n'avait pas de fondement.

.../...

Toutefois, par courtoisie pour le Président de la République, il se demande si dans le dispositif il ne serait pas possible de remplacer le mot "notifiée" par celui d'"adressée".

Monsieur MARCILHACY déclare ne pas du tout partager cette opinion, il à lui-même beaucoup de déférence pour le Président de la République mais il tient à rappeler qu'en l'occurrence il s'agit d'un terme de procédure ; dans le cadre de cette procédure, le Président de la République doit être considéré comme une entité ou comme une fonction.

Monsieur LEGATTE déclare qu'il est extrêmement sensible aux raisons exprimées à l'appui de son intervention par Monsieur JOZEAU-MARIGNE. Il lui semble extrêmement gênant que le Conseil puisse adresser une injonction au Président de la République.

Monsieur VEDEL déclare que le respect des textes et des procédures est la forme la plus élaborée et la plus adéquate de respect quelqu'en soit le destinataire qu'il s'agisse du Président de la République ou du Saint Père.

Monsieur SIMONNET fait alors valoir que le Conseil notifie bien ses décisions aux Présidents des assemblées qui ne sont pas si éloignés que cela du Président de la République.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE tient à rappeler le sens de son intervention. Pour lui, il ne s'agit certainement pas d'une question de révérence particulière à l'endroit de la personne du Président de la République mais d'une simple question de procédure et de parallélisme des formes.

Monsieur VEDEL précise qu'à ses yeux, il n'y a rien que de normal à respecter les procédures. Il exprime l'opinion que le Président de la République serait certainement très étonné et très amusé s'il entendait la discussion qui se déroule actuellement.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE répond à Monsieur VEDEL qu'il a posé une simple question et qu'il n'est pas dans son intention d'amuser le Président de la République, le Pape ou qui que ce soit.

Monsieur le Président propose alors que le Conseil suive les précédents. Il pense que changer les pratiques antérieures donnerait dans doute lieu à des interprétations diverses.

Une discussion s'instaure entre les différents membres du Conseil sur les conditions dans lesquelles les décisions du Conseil constitutionnel sont publiées.

Monsieur SEGALAT suggère alors que par déférence et par courtoisie le Conseil constitutionnel s'assure auprès du Secrétariat général du Gouvernement que le Président de la République ait connaissance de la décision rendue par le Conseil avant que celle-ci ne soit publiée au Journal officiel.

Cette proposition recueille l'assentiment des membres du Conseil.

Monsieur le Président met alors le projet de décision tel que modifié comme il a été dit plus haut aux voix.

Le projet est adopté à l'unanimité.

Monsieur le Président lève la séance à 13 h 45.

Rédacteur : Projet de J. DEBÛ  
P.J. : 1 décision

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 24 avril 1985 par le Président de la République, conformément à l'article 54 de la Constitution, de la question de savoir si le Protocole n° 6 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, relatif à l'abolition de la peine de mort, signé par la France le 28 avril 1983, comporte une clause contraire à la Constitution ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution et son préambule ;

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

Vu la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 ;

Vu le Protocole n° 6 additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales concernant l'abolition de la peine de mort ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

.../...

Considérant que le Protocole n° 6 additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales concernant l'abolition de la peine de mort, soumis à l'examen du Conseil constitutionnel, stipule que la peine de mort est abolie, qu'elle peut toutefois être prévue pour des actes commis en temps de guerre ou de danger imminent de guerre ; que cet accord peut être dénoncé dans les conditions fixées par l'article 65 de la Convention européenne des droits de l'homme ;

Considérant que cet engagement international n'est pas incompatible avec le devoir pour l'Etat d'assurer le respect des institutions de la République, la continuité de la vie de la Nation et la garantie des droits et libertés des citoyens ;

Considérant, dès lors, que le Protocole n° 6 ne porte pas atteinte aux conditions essentielles de l'exercice de la souveraineté nationale et qu'il ne contient aucune clause contraire à la Constitution ;

D E C I D E :

Article premier.- Le Protocole n° 6 additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales concernant l'abolition de la peine de mort ne comporte pas de clause contraire à la Constitution.

.... / ....

Article 2.- La présente décision sera notifiée au Président de la République et publiée au Journal officiel de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel  
dans sa séance du 22 mai 1985.