

PROCES-VERBAL DE LA SEANCE DU MERCREDI 15 JUIN 1983

Le Conseil constitutionnel se réunit le mercredi 15 juin 1983 à 10 heures tous ses membres étant présents à l'exception de Monsieur Valéry GISCARD d'ESTAING, excusé, et de Monsieur JOZEAU-MARIGNE, souffrant. Monsieur le Président informe les membres du Conseil qu'il a adressé en son nom et au nom de ses collègues des voeux de prompt rétablissement à Monsieur JOZEAU-MARIGNE.

Monsieur le Président rappelle ensuite que l'ordre du jour porte su deux points :

- l'examen en application des articles 46 et 61 de la Constitution, de la conformité à celle-ci de la loi organique relative à la représentation au Sénat des Français établis hors de France ;

Rapporteur : Monsieur Louis GROS

- l'examen de questions relatives à la forme des décisions du Conseil constitutionnel.

Sur le premier point, Monsieur le Président donne alors la parole au rapporteur, Monsieur Louis GROS.

Monsieur GROS indique que son rapport sera assez bref, ce qui ne devrait pas étonner les membres du Conseil, dans la mesure où ces derniers sont parfaitement informés du problème de la représentation au Sénat des Français établis hors de France et se souviennent du rapport présenté par Monsieur le Doyen VEDEL sur le régime électoral des sénateurs représentant les Français établis hors de France.

La loi organique aujourd'hui soumise au Conseil forme en effet avec les deux lois précédentes du 7 juin 1982 et du 18 mai 1983 un ensemble législatif cohérent. Le système établi en 1958 était en effet juridiquement critiquable étant donné qu'il comportait par décrets et, pire encore, par arrêtés des dispositions relevant du domaine de la loi.

En 1959 et en 1965, le Conseil constitutionnel avait déjà tiré la sonnette d'alarme sur ce problème et puis les 16 et 20 avril 1982, sur le rapport de Monsieur le Doyen VEDEL, le Conseil constitutionnel a rendu une décision plus musclée, plus complète, signalant que le Conseil se réservait la possibilité de dire qui était compétent en matière d'organisation de la représentation des Français établis hors de France.

Le Gouvernement a certainement lu, relu et compris la décision du Conseil et il a pris la décision la plus sage c'est-à-dire qu'il a refondu tout un système libéral sérieux. Et c'est ainsi que les deux projets de loi auxquels je faisais allusion tout à l'heure batissent enfin un régime complet créant un collège électoral, le C.S.F.E., qui lui-même est désormais élu au suffrage universel direct.

Profitant de cette refonte, le Gouvernement a voulu modifier le nombre des sénateurs. Il était donc indispensable, s'agissant du nombre, qu'une loi organique vienne compléter le dispositif. Ainsi fut votée la loi organique qui nous est soumise. On remarquera que cette loi a été votée à l'unanimité aussi bien au Sénat qu'à l'Assemblée nationale. Ce fait est trop rare pour ne pas être souligné.

.../...

Voilà dans quelles conditions nous sommes saisis. La loi organique augmente le nombre des sénateurs et fixe les conditions d'éligibilité ainsi que le régime des inéligibilités et des incompatibilités. La procédure et notamment le délai de 15 jours ont été respectés ; je n'ai aucune autre observation à faire et propose donc de déclarer conforme à la Constitution la loi organique.

Monsieur GROS lit alors le projet de décision.

Monsieur le Président remercie le rapporteur et déclare ouverte la discussion. Personne ne demande la parole ; la décision est adoptée à l'unanimité des membres du Conseil.

-o0o-

Monsieur le Président ouvre alors la discussion sur le second point de l'ordre du jour à savoir l'examen des questions relatives à la forme des décisions du Conseil constitutionnel. Il rappelle que lors de la séance du 28 mai 1983, Monsieur JOXE, rapporteur de la décision, avait accepté, à sa demande d'introduire dans le corps même de la décision la lettre de saisine. Cette suggestion avait suscité une "improvisation" de Monsieur le Doyen VEDEL à qui Monsieur le Président demande à nouveau de bien vouloir improviser sur ce sujet. Il tient à préciser, avant de donner la parole à Monsieur le Doyen VEDEL, que l'absence de Monsieur JOZEAU-MARIGNE empêchera certainement le Conseil de trancher aujourd'hui la question.

Monsieur le Doyen VEDEL remercie le Président et précise qu'il n'aura pas l'hypocrisie de dire qu'aujourd'hui il improvise. Il précise que pour lui la question se ramène à deux points :

- 1° Est-il souhaitable d'incorporer la lettre de saisine dans la décision ?
- 2° Est-il nécessaire d'assurer la publicité de la lettre de saisine ?

Sur le premier point Monsieur VEDEL estime avoir tout dit lors de la séance du 28 mai 1983. S'il paraissait facile d'incorporer dans la décision du 28 mai 1983 la lettre de saisine, dans la mesure où elle était brève, en réalité la généralisation de ce procédé paraît impossible pour plusieurs raisons.

D'abord, le fait qu'il peut exister plusieurs lettres de saisine, celle des députés et celle des sénateurs.

Ensuite, les saisines renvoient souvent à des explications complémentaires et le Conseil serait alors engagé dans une nouvelle difficulté, à savoir, devrait-il publier ou non ces explications supplémentaires ?

Enfin, Monsieur VEDEL considère que, loin d'apporter une clarté, l'incorporation des lettres de saisine rendrait la décision incompréhensible. En effet, les saisines ne sont pas présentées logiquement ; Le Conseil est donc obligé de faire un travail de clarification et il doit distinguer les argumentations, regrouper les saisines quand elles se recoupent. Ou bien le Conseil garde son habitude de construire ses décisions en conduisant le débat suivant la logique juridique, ou bien on suit la saisine pas à pas (quid quand il y a deux saisines) et le Conseil entre alors dans la logique de la bousculade. C'est là, considère Monsieur le Doyen VEDEL, l'argument essentiel. Selon lui, grand lecteur de décisions de justice, l'intelligibilité d'une décision dépend de sa brièveté, de la maîtrise qu'a le juge pour reprendre le problème sans inventer, sans omettre, mais en suivant le sens de la logique juridique.

Monsieur le Doyen VEDEL conclut sur ce premier point en affirmant que le Conseil se lancerait avec l'incorporation des lettres de saisine dans une tâche difficile qui ne servirait ni la clarté ni l'autorité de ses décisions.

Sur le second point, Monsieur le Doyen VEDEL estime qu'il existe plusieurs possibilités de faire connaître les saisines. D'abord le Conseil doit avoir l'hygiène de présenter tous les arguments de la saisine ; aucun argument de la saisine ne doit être passé sous silence. Ensuite, et cela a déjà été pratiqué de manière officieuse, il pourrait être décidé que toute personne qui demande la lettre de saisine pourrait y avoir accès. C'est là cependant une forme restreinte de publicité.

Enfin, Monsieur VEDEL se déclare favorable à une publicité plus large mais indique tout de suite que deux questions se posent à ce sujet ;

Quant et où les textes seront publiés ?

Première possibilité, dans un recueil annexe aux décisions du Conseil ? C'est de "la moutarde après le dîner" car dix huit mois après, connaître la saisine, ce n'est peut-être pas être à la pointe de l'actualité.

Deuxième possibilité, dans le journal officiel ?

Celui-ci pourrait "donner asile" aux saisines au moment même où elles sont faites. Cette possibilité poserait des problèmes matériels, des problèmes financiers ainsi que l'a fait observer une note du Secrétaire général du Gouvernement.

Troisième possibilité, la saisine ne pourrait-elle pas trouver sa place dans les documents parlementaires ?

Monsieur le Doyen VEDEL conclut son intervention en rappelant que la publicité de la lettre de saisine est souhaitable et qu'elle doit se faire dans un moment voisin de son dépôt. Ainsi serait préparée la discussion. Il faudrait donc convaincre le Secrétaire général du Gouvernement pour la publication au Journal officiel.

Monsieur MARCILHACY déclare comprendre le souci de Monsieur le Président de faire connaître la lettre de saisine car il est vrai que lire la décision de l'extérieur sans savoir ce qui l'a provoquée n'est pas tout à fait logique. Cependant l'incorporation de la saisine lui paraît inconcevable et il n'a pas changé d'avis sur ce point depuis la dernière séance. En effet, il insiste sur l'importance qu'il y a pour le Conseil à préserver son droit absolu d'examiner toute la loi.

Deux solutions sont possibles : garder la pratique ancienne ou incorporer la lettre de saisine. Mais son expérience d'ancien parlementaire fait dire à Monsieur MARCILHACY que les lettres sont souvent de la "bouillie pour les chats" ; on ferait alors un cadeau aux gens qui vont écrire des facéties. Cela peut expliquer les réticences du Journal officiel à publier les lettres. Par ailleurs, si l'on résume les lettres de saisine, les auteurs peuvent se plaindre d'avoir été trahis. Il existe peut-être une troisième solution, Monsieur le Doyen VEDEL a parlé de la publication dans les documents parlementaires. Ne pourrait-on pas incorporer les lettres de saisine dans les débats parlementaires ?

Monsieur GROS intervient pour dire que les Présidents des assemblées ne reçoivent pas les lettres de saisine.

Monsieur MARCILHACY répond que les Présidents des deux chambres sont informés de la saisine et peuvent, à cette occasion, les incorporer à la suite des débats parlementaires. Cette solution aurait l'avantage d'éviter que les parlementaires ne racontent que des "sornettes" car leurs propos seraient écoutés et jugés par leurs pairs. Il y aurait là un effet d'auto-discipline.

L'Assemblée qui est la nôtre ne doit pas se confondre avec les autres juridictions. Nous devons avoir notre spécificité et notre orgueil. C'est notre orgueil qui fait du Conseil constitutionnel le garant des institutions républicaines, qui nous conduit à ne pas être au même rang que les autres juridictions. Par exemple, il ne faut pas rentrer dans la technique procédurale de la Cour de Cassation.

Monsieur GROS indique qu'il rejoint l'analyse de Monsieur le Doyen VEDEL et se déclare tout à fait contre l'incorporation de la saisine. Le Conseil estime Monsieur GROS, est maître de décider lui-même de la procédure qui doit exister devant lui. Ce point là est très important. L'ordonnance du 7 novembre 1958 fixe le fonctionnement du Conseil constitutionnel et son article 56 dispose que le Conseil complète avec son règlement intérieur les règles de procédure. Or, le règlement intérieur n'est intervenu que pour la procédure du contentieux électoral et non pas pour le contentieux de l'article 61 de la Constitution.

Cette absence est, selon Monsieur GROS, logique dans la mesure où la procédure, c'est-à-dire la manière de procéder, ne se conçoit que lorsqu'il y a des parties en cause. Devant le Conseil constitutionnel, il n'y a pas de parties en présence. Ce n'est pas une contestation entre deux parties, un demandeur et un défendeur. C'est ce caractère qu'il faut bien garder à l'esprit.

Le danger de la publicité est de créer dans le public l'idée qu'il y a un débat devant le Conseil. Or, ce n'est pas vrai ; le Conseil n'a pas à répondre à des moyens. L'article 61 de la Constitution donne seulement le droit à certaines autorités de frapper à la porte du Conseil pour que celui-ci vérifie la constitutionnalité d'un texte.

D'autre part, il faut toujours distinguer la saisine des mémoires qui sont à côté de la saisine. Or, dans certains cas comme en 1971 par exemple, les auteurs de la saisine limitent leur lettre à une seule ligne. La publication ferait alors apparaître une rupture d'égalité entre les saisines longues et les saisines brèves. Quant aux mémoires, devrait-on également les publier ? Si l'on publie la saisine, comment justifier la non publication des mémoires puisque ces textes ont aussi servis dans notre discussion. Ce fût par exemple le cas dans l'affaire des nationalisations. Il faudrait donc ou tout publier ou ne rien publier.

Monsieur GROS observe enfin que le Conseil en vertu de l'article 56 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 peut prendre une décision pour modifier la procédure actuelle et la forme rédactionnelle des décisions du Conseil. Plusieurs thèses ont été présentées : la publication dans les documents parlementaires, mais la saisine est-elle un document parlementaire ? La publication aux débats parlementaires, mais les Présidents des assemblées n'ont jamais connaissance de la saisine.

S'adressant pour conclure à Monsieur le Président, Monsieur GROS déclare n'être pas partisan de tout ce qui encourage le secret, le mystère et qu'il a toujours préféré le forum et la place publique car il est important de bien se faire comprendre. Mais il ne croit pas qu'il soit nécessaire de prendre une décision de publication aujourd'hui. Il suggère que deux ou trois membres du Conseil, Messieurs VEDEL, SEGALAT et MARCILHACY par exemple se rencontrent pour faire au Conseil une proposition concrète.

Monsieur LEGATTE se déclare d'accord avec Monsieur GROS sur le fait qu'il n'y a pas de parties devant le Conseil constitutionnel et admet que ce qui compte est le fait d'être saisi et non pas tant les motifs de la saisine. D'autre part, ce qui intéresse le pays c'est le dispositif, c'est le fait de savoir si la décision déclare conforme ou non la loi à la Constitution. Monsieur LEGATTE indique son étonnement devant l'importance prise par la question de la publication de la saisine. Pour lui, le débat n'est pas dramatique, la seule difficulté étant d'ordre matériel.

Monsieur VEDEL intervient alors pour apporter une précision et poser une question. La lecture des décisions du Conseil depuis plusieurs mois déjà fait apparaître que sur le terrain de la conscience avec laquelle elles sont rédigées, elles ne trahissent pas les thèses soutenues par les auteurs de la saisine. Tous les arguments sont parfaitement décortiqués par le Conseil constitutionnel comme par exemple dans la décision "sécurité liberté". Cette précision, ce rappel fait dire à Monsieur VEDEL que s'il est d'accord avec la publication ce n'est pas pour des raisons de clarté.

D'autre part, Monsieur VEDEL se déclare surpris qu'un acte qui interrompt une procédure constitutionnelle -la promulgation de la loi- ne puisse être publié au Journal officiel. La lettre de saisine en effet est un document qui s'inscrit dans la procédure législative.

Monsieur VEDEL résume son opinion en déclarant que s'il est favorable à la publication des lettres de saisines ce n'est pas au nom du bon fonctionnement du Conseil constitutionnel mais au nom du droit à l'information.

Monsieur LECOURT pense que, quel que soit le support de la publication (J.O. débats, J.O. document etc...) le Conseil va rencontrer des difficultés. Cette opinion est fondée sur son expérience à la tête de la Cour de justice des Communautés européennes où le problème de la publication des requêtes fût également soulevé.

Dans un premier temps la Cour a cru pouvoir répondre favorablement à la publication des saisines mais elle s'est trouvée prise alors dans une procédure telle qu'il a fallu, après avoir inséré les requêtes, mettre les mémoires en réponse, puis les répliques etc... Les arrêts avaient ainsi 150, 200 voire 250 pages. Cette pratique ne doit pas être envisagée au Conseil constitutionnel.

Par la suite, la Cour a tenté de résumer les requêtes mais elle a été alors accusée de ne pas respecter la volonté exacte des auteurs de la requête. La solution du résumé paraît donc une solution à déconseiller fortement. Si nous décidions de publier, il faudrait publier intégralement la saisine et pourquoi pas d'autres textes comme la note du Gouvernement, les mémoires etc... Pour sa part, Monsieur LECOURT jugeant qu'il y a plus d'inconvénients que d'avantages rejoint ses collègues pour se déclarer défavorable à l'incorporation de la saisine.

En revanche, il reconnaît qu'il y aurait un intérêt à faire connaître et publier la lettre de saisine. Il n'y est pas défavorable, cependant ne risque-t-il pas d'y avoir un effet boomerang ? La publication des lettres ne va-t-elle pas favoriser un courant de facilité, de démagogie qui pousserait les parlementaires à rédiger des saisines pour montrer à l'opinion publique qu'ils ont été jusqu'au bout de la procédure pour s'opposer à un texte de loi.

Monsieur LECOURT pense qu'il convient de laisser la décision du Conseil telle qu'elle est et accepterait éventuellement la publication de la saisine sans être parfaitement certain que cela augmenterait beaucoup l'information.

Monsieur le Président constatant le caractère instructif des débats précise que sa suggestion ne représente pas, bien entendu, une critique des méthodes employées jusque là. Il se déclare ainsi solidaire des méthodes rédactionnelles suivies jusqu'alors même si, à lui personnellement le contenu de certaines décisions posait problème.

Monsieur VEDEL intervient pour préciser qu'il n'avait jamais interprété le souci du Président comme un désaveu. Au demeurant, la pratique et les années font progressivement évoluer le problème de la rédaction des décisions.

Monsieur le Président rappelle que le contrôle du Conseil constitutionnel fait partie du processus législatif mais que le Conseil doit se garder de tout ce qui pourrait le rapprocher d'une troisième chambre, comme certains parlementaires le souhaiteraient parfois. En proposant une modification rédactionnelle son seul souci a été d'obtenir une meilleure et plus grande connaissance du travail effectué par le Conseil. Il convient que les décisions soient connues non pas seulement des spécialistes mais aussi de l'homme de la rue.

Monsieur le Président prend alors l'exemple suivant : un Président de la République élu au suffrage universel, en accord avec un projet de loi déposé par le Premier ministre, une assemblée nationale élue au suffrage universel qui adopte ce projet de loi, un Sénat qui adopte également ce projet, le Conseil constitutionnel est saisi et annule la loi. L'homme de la rue n'aura pas eu connaissance du contenu des débats devant le Conseil. Il ne comprendra donc pas pourquoi une loi adoptée par le Parlement élu au suffrage universel a été annulée par le Conseil ; et s'il ne comprend pas, il y aura désaffection à l'égard de la République, à l'égard des institutions, ce qui est une mauvaise chose.

Constatant qu'il n'y avait pas de désaccord au sein du Conseil sur l'idée que l'on pourrait faire un sort plus large à la saisine, Monsieur le Président propose que l'on reprenne la suggestion de Monsieur GROS consistant à confier à quelques conseillers le soin de préparer une formule acceptable par tous.

Monsieur SEGALAT déclare que l'expérience relatée par Monsieur LECOURT le fait encore plus hésiter sur la question de la publication de la lettre de saisine. Un point lui paraît cependant certain, à savoir, la saisine ne doit pas être rattachée à la décision même.

Monsieur JOXE déclare reprendre à son compte la distinction faite par Monsieur VEDEL entre l'aspect juridique et l'aspect information. Si le Conseil est parfois ésotérique, il est aussi honnête, la décision répondant toujours à la saisine, mais il faut reconnaître que l'homme qui lit la décision du Conseil est quelqu'un qui lit une réponse sans connaître la question. Il est donc essentiel du point de vue de l'instruction civique que l'on donne l'information sur la saisine et pas plus.

Monsieur MARCILHACY propose alors que le Président du Conseil recherche avec le Président, des deux assemblées les moyens pour faire publier les lettres de saisine dans les débats parlementaires. Peut-être conviendrait-il d'ailleurs que, préalablement à cette rencontre, des contacts soient pris au niveau des secrétaires généraux du Conseil, de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Monsieur LEGATTE demande si cette proposition concerne seulement la saisine ou également les mémoires.

Monsieur VEDEL répond que du point de vue juridique il ne peut s'agir que de la lettre de saisine.

Monsieur le Président demande si le Conseil soutient de manière unanime la démarche proposée par Monsieur MARCILHACY dont il rappelle le contenu : le Président du Conseil prend contact notamment (le Président insiste sur l'adverbe notamment) avec les Présidents des assemblées pour discuter du point de savoir si les lettres de saisine peuvent être publiées au Journal officiel débats.

Constatant l'unanimité, Monsieur le Président remercie le Conseil et suggère que la prochaine et vraisemblablement dernière séance se tienne le mercredi 20 juillet 1983.

Monsieur le Président lève la séance à 11 h 50.