

N° 258

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 avril 1985.

## PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

*tendant à réviser les articles 34 et 46 de la Constitution en vue d'assurer une meilleure sauvegarde des institutions et une meilleure protection du régime des libertés publiques.*

PRÉSENTÉE

PAR M. Etienne DAILLY,

Sénateur.

(Renvoyée à la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une Commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

---

**Constitution.** - *Domaine de la loi - Libertés publiques - Lois organiques - Nationalisations - Parlement.*

## EXPOSE DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Dans le monde d'aujourd'hui, moins d'une nation sur six vit en démocratie. La France a la chance de faire partie du petit nombre de ces Etats où le pouvoir n'est issu que de la volonté, librement exprimée, de l'ensemble des citoyens et où chacun d'eux dispose de toutes les libertés fondamentales de la personne humaine.

Bien qu'ils soient à même de constater que, dans les pays les plus divers, il est constamment porté atteinte aux droits civiques et aux libertés publiques par des régimes qui les considèrent comme d'insupportables contraintes ou des menaces pour leur survie, la plupart des Français demeurent convaincus que les fondements de cette société de liberté à laquelle leur individualisme naturel et leur sens de la justice les attachent passionnément, ne pourraient pas être remis en cause dans notre pays. Or, cette conviction communément partagée et cette tranquillité d'esprit généralement répandue ne correspondent pas à la réalité.

La Constitution, charte fondamentale de l'organisation des pouvoirs publics, ne peut, certes, être modifiée qu'au terme d'une procédure dont la rigueur garantit le caractère démocratique et dont la démultiplication élimine tout risque de surprise.

Il n'en va pas de même pour ce qu'il est convenu d'appeler « le régime des libertés publiques » qui, ne résultant que d'un ensemble de lois ordinaires, peut être profondément modifié, dans sa substance même, par la volonté d'une majorité à l'Assemblée nationale, même si cette majorité est de très faible importance numérique et ne revêt qu'un caractère momentané ou même circonstanciel.

Dans le premier cas la proposition doit être votée en termes identiques par les deux Assemblées du Parlement et la révision constitutionnelle n'est définitive qu'après avoir été approuvée, soit par référendum, soit par le Parlement convoqué en Congrès, mais à condition d'y recueillir la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés.

Dans le second il peut suffire d'une seule voix à l'Assemblée nationale. C'est dire que les fondements essentiels de notre société sont à la merci de circonstances politiques ou de périodes parlementaires n'affectant de surcroit qu'une seule des deux Assemblées du Parlement.

La présente proposition de loi tend à faire en sorte que les décisions de caractère législatif qui pourraient être prises dans ce domaine capital pour l'avenir de chacun des Français correspondent bien à la volonté de la souveraineté nationale.

\* \*

C'est en effet dans le domaine de la loi ordinaire que l'article 34 de la Constitution place :

– « les règles concernant les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques », alors que ce sont elles qui fixent pourtant le cadre dans lequel s'exercent les libertés fondamentales de l'individu :

– « les règles concernant les nationalisations d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé » ainsi que « les principes fondamentaux du régime de la propriété », alors que ce sont eux qui déterminent l'équilibre économique de la société et, en définitive, sa nature même :

– « les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources », alors que ce sont eux qui permettent aux libertés politiques et économiques de se développer et de s'épanouir dans le cadre de collectivités territoriales responsables et autonomes.

Il paraît délicat, pour de nombreuses raisons juridiques et pratiques, de tenter d'insérer dans la Constitution elle-même ces règles et ces principes fondamentaux.

L'objet de l'article premier de la présente proposition de loi consiste seulement, en revisant l'article 34 de la Constitution, à porter cet ensemble de règles et de principes fondamentaux du niveau de la loi ordinaire à celui de la loi organique.

L'importance accrue ainsi donnée à la notion de loi organique conduit à introduire plus de rigueur dans la procédure définie par l'article 46 de la Constitution pour l'adoption des lois

Aux termes de cet article 46 :

- les lois organiques contrairement aux lois ordinaires ne peuvent être soumises à la délibération et au vote de la première Assemblée saisie qu'à l'expiration d'un délai de quinze jours après leur dépôt ;

- en cas de désaccord persistant du Sénat et après deux lectures dans chaque Assemblée, la réunion infructueuse de la commission mixte paritaire puis une nouvelle lecture dans chaque Assemblée, le Gouvernement peut, comme pour les lois ordinaires, demander à l'Assemblée nationale de se prononcer en dernier ressort mais, pour être adoptées, les lois organiques ne doivent pas recueillir la majorité des suffrages exprimés mais la majorité de l'Assemblée nationale ;

- les lois organiques contrairement aux lois ordinaires ne peuvent être promulguées qu'après déclaration par le Conseil constitutionnel de leur conformité à la Constitution ;

- les lois organiques relatives au Sénat doivent être votées dans les mêmes termes par les deux Assemblées.

L'objet de l'article second de la présente proposition de loi consiste, en révisant l'article 46 de la Constitution, à ne rien changer au délai de réflexion et à la saisine obligatoire du Conseil constitutionnel mais à stipuler que toutes les lois organiques, qu'elles soient ou non relatives au Sénat, devront être adoptées dans les mêmes termes par les deux Assemblées.

La tradition républicaine fait du Sénat le garant de nos libertés publiques et le défenseur de nos collectivités locales. Le peuple français, chaque fois qu'il a été consulté sur ce sujet, a clairement manifesté son attachement au régime bicaméral ainsi que sa volonté de maintenir le rôle législatif de la Haute Assemblée. Il est donc juste de lui conférer, concernant l'adoption de tels projets ou de telles propositions de lois organiques, les mêmes pouvoirs que ceux que la Constitution lui reconnaît déjà pour l'adoption des projets ou des propositions de lois constitutionnelles.

Dans un domaine dont on ne répétera jamais assez qu'il est capital pour l'avenir de chacun des Français il importe en effet que toute décision de caractère législatif soit bien l'expression de la souveraineté nationale. Or, selon la Constitution même, la souveraineté nationale c'est « le peuple qui l'exerce par ses représentants » et il importe donc qu'à cet égard ces derniers disposent tous des mêmes droits.

Il est d'ailleurs singulier qu'il n'en soit pas d'ores et déjà ainsi pour les textes auxquels la Constitution a donné le caractère organique. Il est en effet indéniable qu'en modifiant l'ordonnance

n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, l'ordonnance n° 58-1271 du 22 décembre 1958 portant loi organique sur le Conseil supérieur de la magistrature, l'ordonnance n° 59-1 du 2 janvier 1959 portant loi organique sur la Haute Cour de justice, l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social ou certains des articles organiques du Code électoral, pour ne citer que ces textes là, on peut porter de graves atteintes à nos institutions.

\*  
\* \*

C'est donc tout à la fois pour en assurer une meilleure sauvegarde comme une meilleure protection du régime des libertés publiques, que nous vous demandons d'adopter la présente proposition de loi constitutionnelle tendant à réviser les articles 34 et 46 de la Constitution.

## PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

### Article premier.

À l'article 34 de la Constitution :

I. – Après le premier alinéa il est inséré un alinéa nouveau ainsi rédigé :

« Des lois organiques fixent les règles concernant les droits civiques, les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, les nationalisations d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé. Elles déterminent les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources, ainsi que ceux du régime de la propriété. »

II. – Au début du troisième alinéa les mots : « Les droits civiques et les garanties fondamentales accordés aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; » sont supprimés.

III. – Les onzième et quatorzième alinéas sont supprimés.

IV. – Au début du seizième alinéa les mots : « du régime de la propriété. » sont supprimés.

À l'article 46 de la Constitution, les troisième et quatrième alinéas sont remplacés par un alinéa nouveau ainsi rédigé :

« Les lois organiques doivent être votées dans les mêmes termes par les deux Assemblées. »