Rapport n° 1190
ASSEMBLÉE NATIONALE
CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
CINQUIÈME LÉGISLATURE
PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1974-1975
Annexe au procès-verbal de la séance du 3 octobre 1974.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république
sur le projet de loi constitutionnelle (n° 1181)
portant révision de l'article 61 de la Constitution.

par M. KRIEG,

Député.

Mesdames, Messieurs,

Dans notre droit public, le Conseil constitutionnel constitue une greffe qui a réussi. Car, quoi qu'on en ait dit récemment, **il n'existe dans ce pays aucune tradition en matière de contrôle de constitutionnalité des lois**, bien au contraire. Dans les rares cas où les textes constitutionnels ont mis en place un organe juge de la loi, ou bien son fonctionnement a été peu satisfaisant (constitutions impériales), ou bien il a été conçu de telle sorte qu'il n'a pu faire usage de ses pouvoirs (Constitution de 1946).

Dans la Constitution de 1958, le contrôle de conformité à la Constitution des textes votés par le Parlement n'est que l'une des fonctions assignées au Conseil constitutionnel. Parce qu'elle s'inscrivait dans un contexte général et tout à fait nouveau de limitation des pouvoirs du Parlement, elle a d'emblée constitué pour lui une part importante de son activité. Non seulement elle a donné lieu à un nombre appréciable de décisions (141 à ce jour), mais, après quelques réticences, l'intervention du Conseil constitutionnel a été acceptée, au point que ceux qui lui adressaient autrefois leurs critiques l'encouragent maintenant à exercer largement des pouvoirs dont ils souhaitent même l'extension.

C'est dans cette perspective que se situe le projet de révision qui vous est soumis. **En principe, son seul objet est d'élargir les conditions de saisine du Conseil constitutionnel. En fait, il faut bien voir qu'il n'est pas sans incidences sur la compétence de cet organe, et, par conséquent, sur le rôle qui sera le sien au sein des institutions.**

(...)

1° La saisine du Conseil constitutionnel par une fraction des membres de l'une ou l'autre Assemblée :

Aucun rôle n'a été assigné par le Constituant de 1958 aux parlementaires en tant que tels dans le déclenchement d'une procédure en vue de saisir le Conseil constitutionnel. Le seul cas – encore a-

t-il été ajouté en 1961 – est celui d'une éventuelle incompatibilité entre le mandat et les fonctions exercées (art. 20 de l'ordonnance n° 58-998 du 24 octobre 1958). La faculté reconnue par le projet à un certain nombre de parlementaires de saisir directement le Conseil constitutionnel constitue donc **une novation importante**.

Elle l'est moins d'ailleurs sur le plan des principes que sur le plan de la réalité politique.

Du point de vue des principes, on pourrait estimer qu'il est quelque peu paradoxal de donner à une fraction de l'organe chargé de voter la loi la possibilité, de saisir l'organe chargé de censurer cette même loi. Mais, si paradoxe il y a, il était déjà dans la Constitution de 1958, qui confie la même mission au Président de chaque Assemblée.

Beaucoup plus novatrice en revanche est la réforme si on l'examine **du point de vue de la minorité**, qui se voit investie d'une mission de protection de la Constitution et dotée de la possibilité de contester, sur le terrain du droit, le texte voté par une majorité des membres d'une ou des deux Assemblées. Il est vraisemblable que, dans un grand nombre de cas, le terme de « minorité » se confondra avec celui d'« opposition ». Mais le texte n'exclut pas, bien au contraire, que le nouvel article 61 soit mis en œuvre par ce qui serait, à l'occasion d'un texte ou d'une disposition, « la minorité de la majorité ».

Selon les dispositions du projet, le droit de saisir le Conseil devrait être exercé **soit par 98 députés au moins, soit par 57 sénateurs au moins**. En exigeant un nombre plus important de députés que de sénateurs, il introduit en fait entre les membres de chacune des Assemblées une sorte de hiérarchie qui paraît assez contestable. Une autre formule ne présenterait pas cet inconvénient et aurait en outre pour effet d'élargir quelque peu les possibilités de saisine : elle consisterait à donner à **un dixième de la totalité des membres du Parlement**, c'est-à-dire actuellement à **au moins 78 députés et sénateurs**, le droit qui n'est reconnu par le projet qu'à un cinquième des membres de chaque Assemblée.