

Paris, le 14 juin 1948,

Note à l'attention de Monsieur le Président de la République, sur le problème de la demande du Président du Conseil de la République tendant à ce qu'il soit sursis à la promulgation de la proposition de loi accordant une garantie de l'Etat à la Caisse des Marchés.

*

* *

M. Pleven a déposé devant l'Assemblée une proposition de loi tendant à ce que l'Etat accorde sa garantie à la Caisse des Marchés. Cette proposition a fait l'objet d'une demande d'urgence qui a été annoncée et affichée à l'Assemblée le 8 juin à 12h5'. Elle a été adoptée le mercredi 9 juin à 21h25.

Lors de la séance du 12 juin 1948, en réponse au règlement fait par M. BALLANGER à la fin de la 3^e séance de la veille, le Président de l'Assemblée Nationale a déclaré que la durée du débat devant l'Assemblée, calculé conformément à l'art. 66 du règlement, ayant été de 33h15 et la transmission au Conseil de la République ayant eu lieu immédiatement, le Conseil de la République qui s'était ajourné le 10 juin au soir jusqu'au 15 juin, n'a pas donné son avis dans les délais constitutionnels ; il a annoncé qu'en conséquence il transmettait au Gouvernement la proposition de loi devenue définitive.

Dans le même temps, M. Alain Poher, Conseiller de la République, déposait une motion tendant au renvoi devant le Comité constitutionnel de la dite proposition de loi. Le 12 juin 1948, le Président du Conseil de la République, écrivait au Président de la République pour lui faire connaître que le Conseil discutera cette motion le 17 juin et lui demander en conséquence de surseoir à la promulgation de la loi dont il s'agit jusqu'à la décision que prendra, le 17 juin, le Conseil de la République.

Un double problème se trouve posé :

Faut-il surseoir à la promulgation ?

Qui, de l'Assemblée Nationale ou du Conseil de la République, est en désaccord avec la Constitution ?

I. Problème du sursis à la promulgation

Il n'est pas douteux qu'il est possible de surseoir à la promulgation, puisque l'Assemblée Nationale n'a pas déclaré l'urgence de la dite promulgation.

De toute façon, la décision de promulguer ou de ne pas promulguer doit faire l'objet d'une délibération gouvernementale ou, tout au moins, être prise en accord avec le président du Conseil des ministres. En effet, l'acte par lequel le Président de la République promulgue une loi est soumis, comme tous les actes du Président de la République, au contre-seing du Président du Conseil des Ministres et du Ministre intéressé.

En présence de la lettre du Président du Conseil de la République, il est certain que la décision positive doit faire l'objet d'une délibération gouvernementale. La décision négative qui consisterait seulement à surseoir à la promulgation, étant donné qu'elle marquerait une opposition de principe entre le pouvoir exécutif de l'Assemblée Nationale, doit elle aussi, à mon sens, faire l'objet d'une délibération gouvernementale.

II. Examen du problème au fond

a. Position du Président de la République.

Le Président de la République sera amené à prendre position au fond, si comme il est vraisemblable, le Conseil de la République adopte la motion de M. Alain POHER.

En effet, le Comité Constitutionnel ne peut aux termes de l'alinéa 1 de l'art. 92, être saisi que par une demande émanant conjointement du Président de la République et du Président du Conseil de la République. Mais, ici encore, le point de vue du Président de la République ne pourra être déterminé sans une délibération gouvernementale : la demande du Président de la République au Comité constitutionnel est, en effet, un acte du Président de la République, soumis au contre-seing. Il y a là d'ailleurs un certain paradoxe puisque la dite demande ne peut être adressée qu'au président du Comité constitutionnel qui est le Président de la République lui-même.

Cependant l'interprétation de la Constitution ne fait aucun doute sur ce point.

b. Examen du problème soulevé par M. Alain POHER

Toute la question est de savoir si le Conseil de la République a respecté le délai à lui imparti par les textes.

Il s'agissait d'une proposition étudiée selon la procédure d'urgence. Or, l'art. 20, alinéa 2 de la Constitution dispose : « Quand l'Assemblée nationale décide l'adoption d'une procédure d'urgence, le Conseil de la République donne son avis dans le même délai que celui prévu pour les débats de l'Assemblée nationale pour le règlement de celle-ci ».

Toute la discussion porte précisément sur la notion de « délai prévu ».

L'article 66 du règlement de l'Assemblée Nationale dispose : « Lorsque l'Assemblée a décidé l'adoption de la procédure d'urgence, le Conseil de la République dispose, pour donner son avis, du délai prévu par la 3^{ème} phrase du 2^{ème} alinéa de l'Art. 20 de la Constitution, c'est-à-dire d'un délai égal à la durée des débats devant l'Assemblée Nationale, cette durée étant devenue par le temps écoulé entre l'affichage de la demande de discussion d'urgence et la proclamation des résultats du vote sur l'ensemble du projet ou de la proposition ».

Il y a là une interprétation de l'art. 20 de la Constitution qui, sans être absolument illogique, n'est pas absolument conforme à l'esprit du texte. En effet, la Constitution renvoie aux délais que prévoit l'Assemblée pour de telles discussions et non aux délais qu'elle a en fait observé pour l'une de ses discussions.

Aussi bien la motion de M. Alain POHER signale-t-elle que l'article 59 du règlement du Conseil de la République reproduit très exactement les dispositions que, dans l'art. 64 de son règlement l'Assemblée s'impose à elle-même en cas d'adoption de la procédure d'urgence.

L'article 59 dispose en effet : lorsque le Conseil de la République est saisi par l'Assemblée Nationale d'un projet ou d'une proposition de loi que celle-ci a adopté après déclaration d'urgence, la déclaration d'urgence de ce projet ou de cette proposition est adoptée devant le Conseil.

Le Conseil peut ensuite délibérer séance tenante sur un procès-verbal et éventuellement sur un avis verbal décidant que la discussion sera inscrite en tête de l'Ordre du jour de la plus prochaine séance... »

L'article 59 du règlement du Conseil de la République reproduit exactement l'article 64 du règlement de l'Assemblée Nationale par lequel cette Assemblée fixe sa procédure en cas de discussion d'urgence.

Il est certain que l'un des deux règlements est inconstitutionnel. A première vue, il semble que le règlement de l'Assemblée Nationale soit dans ce cas parce qu'à la notion de délai prévu établie par l'art. 20 de la Constitution elle substitue la notion de délai réel. Cependant on peut se demander si l'article 59 du règlement du Conseil de la République comme l'art. 64 du règlement de l'Assemblée nationale définissent bien un délai ou si s'ils [sic] ne se contentent pas au contraire d'établir un mode de procédure.

L'esprit de la Constitution a été de supprimer les navettes parlementaires qui sous la IIIe République ralentissaient le travail parlementaire ; on ne trouve pas dans les travaux préparatoires de position plus nette à ce sujet. Puisque la Constitution parle de délai prévu pour les débats de l'Assemblée Nationale par [le règlement ?] de celle-ci, il me semble – bien que la question soit complexe et douteuse – que la position du Conseil de la République est conforme à la lettre et à l'esprit de la Constitution.

c. Compétence du Comité constitutionnel

Aux termes de l'alinéa de l'article 91 de la Constitution la mission du Comité constitutionnel est d'examiner si les lois votées par l'Assemblée Nationale supposent une révision de la Constitution.

Or, on peut se demander si la motion de M. A. Poher tend bien à demander au Comité Constitutionnel d'examiner si les lois votées par l'Assemblée supposent une révision de la Constitution.

Rien dans la proposition de loi tendant à accorder la garantie de l'Etat à la Caisse des Marchés ne peut matériellement être entaché d'inconstitutionnalité. Pour que le Comité constitutionnel soit compétent, il faut donc admettre qu'il a pour mission aussi d'examiner la correction de la procédure suivie par l'Assemblée. Sans doute le contrôle de la forme est-il le premier aspect du contrôle de toute légalité. Mais quand il s'agit du contrôle de la Constitutionnalité on peut vraiment se demander si un organisme extra-parlementaire peut être compétent pour corriger la procédure suivie par une Assemblée qui se dit et que l'on reconnaît dans l'ensemble comme souveraine.

D'ailleurs l'examen de la motion A. Poher par le Comité Constitutionnel implique inévitablement une prise de position du dit Comité à l'égard des règlements adoptés par l'Assemblée Nationale. On peut alors se demander si ce n'est pas dépasser son rôle, tel qu'il a été prévu par la Constitution. Il existe bien dans notre droit actuel un contrôle de l'harmonie

entre la législation et la Constitution. Existe-t-il un contrôle de l'harmonie entre les règlements de l'Assemblée et la Constitution ? Le problème est extrêmement délicat.

Il est en tout cas impossible d'examiner la question formelle de la proposition de loi sans examiner la conformité du règlement à la Constitution.

Il est donc absolument indispensable que le Gouvernement discute de cette délicate question lors d'un prochain Conseil des ministres. Il devrait semble-t-il prendre position :

- 1) dans l'immédiat, sur le point de savoir s'il y a lieu de surseoir à la promulgation de la loi (ce qui paraît vraisemblable).
- 2) sur le point de savoir si le Comité Constitutionnel est compétent pour examiner la Constitutionnalité du règlement d'une Assemblée.
- 3) sur le point de savoir si le Conseil de la République a ou non laissé expirer le délai à lui imparti par la Constitution.

La prise de position du Gouvernement sur le deuxième et le troisième point sera déterminante pour décider si le Président de la République doit ou non se joindre au Président du Conseil de la République pour saisir le Comité Constitutionnel.