

SEANCE DU MARDI 18 MAI 1971

-----

COMPTE-RENDU

---

La séance est ouverte à 15 heures en présence de tous les membres du Conseil, à l'exception de M. SAINTENY, excusé.

M. le Président PALEWSKI rappelle que l'ordre du jour porte sur l'examen, en application de l'article 61 de la Constitution, d'une résolution, adoptée par le Sénat, tendant à modifier les articles 2, 3, 5, 6, 7, 8, 11, 13, 14, 17, 21, 22, 29, 32, 36, 45, 59, 72 et 108 du règlement du Sénat, à le compléter par un article 29 bis et un article 109 et à abroger l'article 89.

M. LUCHAIRE, rapporteur, constate que dans la résolution soumise au Conseil un certain nombre de dispositions soulèvent quelques problèmes mais qu'une seule paraît contraire à la Constitution.

Le rapport commencera donc par l'examen de cette disposition contenue à l'article 8 de la résolution et tendant à modifier l'article 13, alinéa 7, du règlement du Sénat en vue de lui donner la rédaction suivante : "Les membres du bureau d'une commission n'y sont éligibles consécutivement en la même qualité que trois fois."

Le Sénat a voulu donner plus de stabilité à ses organes en portant à trois ans le mandat des membres du bureau du Sénat et des commissions.

Dans son ensemble la proposition de résolution a été l'oeuvre du bureau du Sénat mais elle ne contenait pas cette disposition de l'article 13, alinéa 7, nouveau, du règlement qui a été rajoutée par la commission sans beaucoup d'explications.

Cette adjonction a été votée par le Sénat sans discussion. Elle introduit pourtant dans une assemblée parlementaire des distinctions entre ses membres puisque certains sénateurs ne pourront plus être éligibles aux fonctions de président d'une commission s'ils l'ont déjà été pendant neuf ans.

M. LUCHAIRE n'a trouvé aucune disposition du même genre dans d'autres pays à l'exception de la Suisse où le président de chacune des chambres n'est pas rééligible, étant observé toutefois qu'il n'est élu que pour la session.

.../.

En France une telle règle d'inéligibilité a existé dans les assemblées révolutionnaires : la Constituante, la Législative et la Convention où le Président était élu pour quinze jours. Depuis cette règle a disparu.

Dans la pratique, sous la IIIe République, les groupes de gauche s'étaient entendus en 1904 pour instituer un roulement tous les deux ans pour les postes de questeurs et de trois ans pour les postes de secrétaires. A la chambre des députés le roulement pour ces derniers se reproduisaient tous les deux ans mais ce système ne jouait pas d'une législature à l'autre.

Toute une série de dispositions peuvent être invoquées à l'encontre de la nouvelle règle concernant l'éligibilité aux fonctions de membres du bureau des commissions.

Si le Conseil pouvait invoquer les principes généraux du droit il pourrait être fait appel à celui de l'égalité des parlementaires. Toutefois le Conseil n'a jamais censuré le règlement d'une assemblée en vertu de ces principes.

Autre argument : l'égalité du suffrage, prévu à l'article 3 de la Constitution. On ne peut en effet concevoir que des parlementaires issus de ce suffrage égal soient traités inégalement.

Il pourrait aussi être fait appel au principe de l'égalité devant les suffrages, puisque certains candidats sauront qu'ils ne pourront plus être président d'une commission.

De plus aux termes de l'article 25 de la Constitution "une loi organique fixe la durée des pouvoirs de chaque assemblée ... les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités".

L'article 34 de la Constitution réserve à la loi le soin de fixer les règles concernant les droits civiques et le régime électoral des assemblées parlementaires. Par conséquent la création d'une incapacité frappant certains élus ne peut résulter du règlement d'une assemblée parlementaire.

Enfin c'est une disposition de la loi organique qui fixe la durée du mandat des sénateurs mais lorsqu'un parlementaire est arrivé au terme de son mandat, s'il vient à être réélu, il commence un nouveau mandat. Puisque les mandats sont distincts on ne peut établir une inégalité en raison des fonctions exercées dans un précédent mandat.

Le rapporteur reconnaît que pour rattacher la disposition discutée à ces divers textes il faut certes interpréter ces textes mais c'est une des fonctions du Conseil que d'interpréter les textes en fonction des grands principes et dans le cas présent c'est le principe de l'égalité des élus qui est transgressé.

M. GOGUEL rappelle que les dispositions de l'article 13, alinéa 7, nouveau, a été adoptée par la commission des lois puis par le Sénat parce que les sénateurs ne peuvent pas ne pas réélire les présidents des grandes commissions pour des raisons de fait mais qu'ils craignent que le renouvellement de ces mandats n'entraînent une sclérose des commissions.

Reste le problème du droit. Les précédents cités par le rapporteur sont un peu différents dans la mesure où ils concernent le bureau d'une assemblée et non d'une commission. En effet, les fonctions des bureaux des commissions ne sont prévues par aucun texte constitutionnel ou légal. C'est pourquoi les objections tenant aux règles de l'inéligibilité ne peuvent être valables car il ne s'agit pas ici de fonctions visées par la Constitution.

M. GOGUEL prend acte de ce que l'article 3 bien que placé sous le titre "de la souveraineté" peut être appliqué à des dispositions qui ne concernent pas la souveraineté. Cette interprétation pourrait valoir, le cas échéant, pour justifier le recours à des dispositions autres que celles de l'article 89 pour la révision de la Constitution.

Quoi qu'il en soit, l'article 3 de la Constitution n'est pas applicable dans l'espèce en cause car cet article concerne l'électorat et non l'éligibilité. Il n'y a pas atteinte à l'égalité des sénateurs mais, au contraire, retour à cette égalité puisque les nouvelles dispositions laissent à chacun la possibilité de faire partie du bureau d'une commission. En conclusion, ces fonctions ont été créées par le règlement et l'éligibilité relève donc du règlement.

M. LUCHAIRE reconnaît que la distinction entre les fonctions prévues par la Constitution et les autres fonctions atténue la portée de sa thèse mais il n'y a pas moins danger de voir un jour un règlement prévoir d'autres conditions d'éligibilité d'ordre politique, par exemple.

.../.

M. DUBOIS ajoute : "ou racial".

M. COSTE-FLORET ne s'estime pas convaincu par le rapporteur. L'égalité du suffrage ne fait pas obstacle à certaines inéligibilités mais celles-ci sont fixées par la loi. Pour le bureau des commissions c'est de la compétence du règlement.

L'argument tenant à ce qu'il s'agit d'un nouveau mandat n'est pas convaincant non plus.

De plus, la non conformité étant très douteuse, puisque les assemblées sont maîtres de leur règlement, une telle décision porterait atteinte à leur autonomie.

Dans ces conditions, M. COSTE-FLORET pense que la disposition de l'article 13, alinéa 7, du règlement, soumise au Conseil, est conforme à la Constitution.

M. MONNET estime que l'égalité devant le suffrage cesse aux urnes.

M. CHATENET partage l'avis de M. COSTE-FLORET. Le constituant a certainement voulu que pour tout ce qui les concerne les assemblées règlent elles-mêmes leurs affaires. Elles ont un pouvoir d'auto-organisation qui n'est limité que par la Constitution.

M. DUBOIS aurait été favorable au projet de décision préparé par le rapporteur sauf à se référer à l'article 2 de la Constitution qui garantit aux citoyens l'égalité devant la loi car on pourrait demain interdire aux juifs ou aux francs-maçons d'être membres du bureau des commissions.

M. CHATENET considère qu'une telle disposition serait contraire au préambule de la Constitution.

Pour M. GOGUEL, il n'y a pas d'inégalité devant la loi puisque l'on se trouve en face d'une inéligibilité fondée sur une circonstance que n'importe quel membre de l'assemblée peut remplir.

M. le Président PALEWSKI estime que sur le fait il y a deux éléments contradictoires : d'une part, les commissions ont représenté un élément d'équilibre contre les abus de l'administration mais, d'autre part, on comprend le souci de ceux qui ont modifié le règlement.

.../.

M. LUCHAIRE déclare que la question soulevée par la disposition en discussion n'est pas la même que celle qui résulte des différences instituées entre les parlementaires non inscrits et ceux qui appartiennent à un groupe car dans ce cas la différence se situe à l'intérieur du mandat.

Quoi qu'il en soit si le Conseil veut déclarer conforme à la Constitution l'alinéa 7, de l'article 13 nouveau du règlement il faudrait au moins préciser que la fonction de membre du bureau d'une commission n'est <sup>pas</sup> prévue dans la Constitution.

M. le Président PALEWSKI suggère d'appuyer la décision de conformité sur les dispositions de l'article 5 de l'ordonnance n° 58-1100 du 7 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires aux termes desquelles : "le règlement de chaque assemblée parlementaire fixe la composition et le mode de désignation des membres des commissions mentionnées à l'article 43 de la Constitution ainsi que les règles de leur fonctionnement."

Il en est ainsi décidé.

La question soulevée par l'article 13, alinéa 7, ayant été tranchée, M. LUCHAIRE reprend son rapport sur les autres dispositions en commençant par celles qui ont trait aux élections des organes du Sénat pour une durée de trois ans. Cette réforme est fort opportune puisqu'elle fait gagner au Sénat une semaine de débats deux années sur trois. Elle est prévue par les articles 2, 5 et 8 de la résolution et incidemment par l'article 2.

Le deuxième ordre de dispositions a trait au problème des groupes. Le Conseil a déjà rencontré cette question dans le règlement de l'Assemblée nationale. Elle fait ici l'objet de l'article 3 de la résolution modifiant les alinéa 1, 2 et 4 de l'article 5 du règlement.

Le Sénat commence par préciser que ses membres ne peuvent être contraints de faire partie d'un groupe politique, ce qui est une évidence.

A l'alinéa 2 il est précisé que les déclarations politiques des groupes doivent être rendues publiques. Dans une décision n° 59-20 C des 17, 18 et 24 juin 1959. le Conseil s'était opposé à une disposition du projet de règlement de l'Assemblée nationale qui lui permettait d'exercer un certain contrôle sur les déclarations politiques.

.../.

A la suite de cette décision l'Assemblée a amendé son règlement qui contient donc une disposition très voisine de celle qui est maintenant proposée pour le sénat et qu'il faut donc admettre.

La commission des lois du Sénat avait proposé les mots "rendent publique..." pour écarter toute idée de contrôle sur le contenu de la déclaration mais le Sénat a adopté les termes "doivent rendre publique..." ce qui ne paraît <sup>pas</sup> plus impliquer une idée de contrôle puisqu'en droit l'indicatif équivaut à l'impératif.

Toutefois pour répondre à l'inquiétude de la commission des lois peut être le Conseil jugera-t-il bon de préciser que la publication des déclarations des groupes politiques n'implique aucun contrôle sur le contenu de ces déclarations.

M. GOGUEL pense que l'adjonction a été adoptée par le Sénat afin que les déclarations témoignent d'une certaine homogénéité. Il y a donc, au moins en pointillés, l'idée de la possibilité d'un contrôle des déclarations par le Président du Sénat, idée que l'on retrouve dans la fin de la phrase puisqu'il est précisé que les déclarations des groupes doivent formuler : "... les objectifs et les moyens de la politique qu'ils préconisent.

Pour M. LUCHAIRE cela confirme l'utilité de la phrase qu'il a proposé d'ajouter.

Il en est décidé ainsi.

Le même article 5 du règlement prévoit en son alinéa 4 que les groupes devront comprendre au moins quinze membres.

L'article 4 de la résolution tend à modifier les alinéas 1 et 4 de l'article 6 du règlement en vue de définir les diverses positions des sénateurs par rapport aux groupes et la situation des sénateurs isolés.

A cet égard le règlement du Sénat est plus libéral que celui de l'Assemblée nationale. Toutefois comme d'après l'article 5, alinéa 4, du règlement chaque groupe peut assurer son service intérieur par un secrétariat administratif, cela suppose que la réunion des sénateurs isolés n'aura pas de secrétariat administratif, ce qui peut être considérée comme une incitation à adhérer à un groupe.

M. GOGUEL explique que l'existence du groupe des non inscrits n'avait d'autre justification que la possibilité d'avoir un secrétariat et un local. Mais l'accroissement de ce groupe qui atteint aujourd'hui 18 membres, a inquiété les autres sénateurs qui estiment que le Sénat doit demeurer une assemblée politique.

La nouvelle disposition comporte une sanction à l'égard des non inscrits car au Sénat, contrairement à ce qui se passe à l'Assemblée nationale où l'indemnité est versée directement aux secrétaires des parlementaires, la subvention de 1450 f. pour frais de secrétariat est versée aux groupes politiques avec l'approbation du sénateur. Le but de la nouvelle disposition de l'article 6 est donc de priver les non inscrits de cette subvention et l'on peut dès lors se demander s'il est admissible que les moyens individuels des sénateurs soient différents.

Cette disposition pourrait donc être considérée comme contraire à l'article 25 de la Constitution qui réserve à la loi organique la fixation de l'indemnité parlementaire.

M. COSTE-FLORET rappelle que la subvention pour frais de secrétariat n'entre pas dans l'indemnité parlementaire.

M. LUCHAIRE fait remarquer à M. GOGUEL que sa formule aboutirait à affirmer que les assemblées ne peuvent accorder d'autre indemnité que celle qui est prévue par la loi organique. De plus, les indemnités n'apparaissent pas dans le règlement.

M. GOGUEL en convient et déclare ne pas insister.

M. REY constate que ce que demandent les parlementaires, c'est d'avoir une indemnité qu'ils touchent eux-mêmes pour payer leur secrétaire.

M. le Président PALEWSKI ayant proposé d'insérer dans la décision une formule générale faisant allusion à l'égalité des parlementaires, M. LUCHAIRE rappelle que le principe de l'adoption d'une telle formule a été rejeté en ce qui concerne l'éligibilité aux bureaux des commissions.

Le rapporteur aborde ensuite l'étude des dispositions relatives aux commissions qui font l'objet des articles 7, 9 et 12 de la résolution.

.../.

En ce qui concerne ce dernier article il est permis de se demander si le Sénat exerce un contrôle sur la politique du Gouvernement. La réponse paraît positive car ce contrôle s'exerce non par la motion de censure mais par les questions et les commissions d'enquête et de contrôle.

D'ailleurs il est précisé dans l'article 12 que ce contrôle doit s'exercer "conformément à la Constitution", ce qui enlève toute objection.

Puis M. LUCHAIRE en vient aux dispositions ayant trait au vote des lois.

Pour l'article 10 de la résolution le rapporteur estime regrettable qu'il soit reconnu dans le règlement que des lois, autres que pénales, peuvent avoir un caractère rétroactif.

M. COSTE-FLORET pense que le Conseil ne peut pas prendre parti sur le caractère constitutionnel du principe de la non rétroactivité des lois.

M. LUCHAIRE rappelle ensuite que l'article 14 de la résolution organise les débats suivant un système identique à celui de l'Assemblée nationale. L'article 17 de la résolution prévoit un système de vote bloqué sur les textes proposés par les commissions mixtes paritaires. Ce système est plus expéditif que celui de l'Assemblée nationale mais parfaitement régulier.

M. GOGUEL explique que cette différence est normale puisque le Sénat ne peut répondre que par oui ou par non alors que l'Assemblée nationale aura la parole en dernier.

M. LUCHAIRE pose ensuite le problème de l'article 20 de la résolution qui règle le cas où le Gouvernement soumettrait en premier lieu au Sénat le texte de la commission mixte paritaire.

M. COSTE-FLORET se demande si une telle procédure serait régulière, M. GOGUEL pense qu'elle n'est pas impossible mais qu'il n'y a jamais été fait recours.

M. LUCHAIRE analyse ensuite les dispositions de l'article 18 de la résolution qui concernent les irrecevabilités fondées sur une des dispositions de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

.../.



Dans le cas des irrecevabilités de l'article 40 c'est la commission des finances qui statue et le rapporteur estime que cela enlève au Conseil constitutionnel une partie de sa compétence.

M. GOGUEL répond que le Conseil constitutionnel ne peut être saisi que des irrecevabilités de l'article 41 de la Constitution mais pas de celles de l'article 40 dont il ne peut connaître qu'en tant que juge d'appel s'il est saisi de la loi avant promulgation. En matière financière le Conseil n'a pas de compétence en premier ressort.

M. le Président PALEWSKI estime d'ailleurs que le recours à l'avis de la commission des finances sur la recevabilité est une procédure moins lourde que la saisine du Conseil constitutionnel.

Après l'analyse de l'article 19 de la résolution tendant à supprimer certains cas de vote public, M. LUCHAIRE examine les dispositions relatives à l'activité extra-sénatoriale des sénateurs.

L'article 21 de la résolution supprime l'article 84 du règlement du Sénat portant sur le Sénat de la communauté. Cela n'est peut-être pas conforme à la Constitution mais celle-ci n'est pas conforme aux faits.

L'article 22 a trait à la participation des sénateurs aux assemblées européennes. Ces sénateurs qui étaient appelés auparavant délégués du Sénat porteront désormais le nom de représentants de la France. Cette appellation est conforme à la loi du 8 mars 1958 qui autorise la ratification des traités de Rome bien que l'Assemblée nationale appelle toujours les députés qui siègent dans les assemblées européennes : représentants de l'Assemblée nationale.

M. le Président PALEWSKI pense qu'il faudrait unifier les appellations.

M. CHATENET estime que la formule choisie par le Sénat n'est pas conforme à l'esprit des traités européens puisque les parlementaires doivent adhérer individuellement et non comme représentants d'un pays.

Il est regrettable qu'il y ait deux appellations distinctes pour les représentants de la France quoique cela n'ait guère d'importance.

.../.

M. GOGUEL constate que c'est le texte de l'Assemblée nationale qui s'éloigne de la législation interne française qui commande le vocabulaire.

M. LUCHAIRE analyse les articles 23 et 11 de la résolution qui ne soulèvent pas de difficultés puis passe à l'examen de la dernière série de dispositions qui portent sur les problèmes d'ordre du jour et de réunion du Sénat et qui sont contenues dans les articles 13 et 15.

La dernière difficulté d'ailleurs formelle réside dans le point de savoir si l'article 24 de la résolution qui renvoie après le renouvellement triennal de 1971 la mise en application des nouvelles dispositions de l'article 13, alinéa 7, du règlement peut être examiné par le Conseil.

En effet cet article 24 ne fait pas partie du règlement du Sénat et M. LUCHAIRE pense que le Conseil ne devrait donc pas se prononcer sur sa constitutionnalité car il n'est pas inclus dans la saisine.

M. COSTE-FLORET estime, au contraire, que c'est toute la résolution qui est soumise au Conseil.

M. LUCHAIRE considère que dans ce cas il faudra préciser dans la décision que le Conseil est également saisi de l'article 24.

Il en est ainsi décidé.

La séance est suspendue à 17 h. 20 afin que MM. LUCHAIRE et GOGUEL mettent au point un nouveau projet de décision tenant compte des modifications apportées au précédent projet qui était le suivant :

"LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Saisi le 23 avril 1971 par le Président du Sénat conformément aux dispositions de l'article 61 de la Constitution d'une résolution en date du 23 avril 1971 tendant à modifier les dispositions des articles 2, 3, 5, 6, 7, 8, 11, 13, 14, 17, 21, 22, 29, 32, 36, 42, 45, 59, 72 et 108 du règlement du Sénat, à le compléter par un article 29 bis et un article 109 et à abroger l'article 84 dudit règlement ;

.../.

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel et notamment ses articles 17 (alinéa 2), 19 et 20 ;

Vu l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances ;

Vu l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires ;

Vu la loi n° 49-984 du 23 juillet 1949 autorisant le Président de la République à ratifier le statut du Conseil de l'Europe et fixant les modalités de désignation des représentants de la France à l'Assemblée consultative prévue par ce statut ;

Vu la loi n° 58-239 du 8 mars 1958 concernant la désignation des membres français de l'Assemblée unique des Communautés européennes ;

- En ce qui concerne l'article 13, alinéa 7, du règlement du Sénat :

Considérant que l'adjonction apportée par l'alinéa 7 à l'article 13 dudit règlement aurait pour effet de rendre inéligible à une fonction déterminée du bureau d'une commission tout sénateur qui aurait été élu trois fois consécutives à ladite fonction ;

Considérant qu'aux termes de l'article 3, alinéa 3, de la Constitution "le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret" ;

Considérant que le principe de l'égalité du suffrage fait obstacle à ce qu'un parlementaire puisse se voir déclarer inéligible à une fonction quelconque de son assemblée ;

Considérant en conséquence que l'alinéa 7 de l'article 13 précité est contraire à la Constitution ;

- En ce qui concerne les autres dispositions du règlement du Sénat soumises à l'examen du Conseil constitutionnel :

Considérant que les autres dispositions de la résolution précitée ne sont contraires à aucune disposition de la Constitution ;

..../.

D E C I D E :

Article premier - Est déclarée non conforme à la Constitution l'alinéa 7 de l'article 13 du règlement du Sénat dans la rédaction qui lui a été donnée par la résolution susvisée en date du 22 avril 1971.

Article 2 - Sont déclarées conformes à la Constitution les autres dispositions dudit règlement soumises à l'examen du Conseil constitutionnel telles qu'elles résultent de la résolution du 22 avril 1971.

Article 3 - La présente décision sera notifiée au Président du Sénat et publiée au Journal officiel de la République Française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 18 mai 1971.

La séance reprend à 17 h. 40.

M. LUCHAIRE donne lecture du nouveau projet de décision qui est adopté par le Conseil.

La séance est levée à 18 h. 50.

L'original de la décision sera annexé au présent compte-rendu.

---