SEANCE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

DU 2 JUIN 1976

La séance est ouverte à 10 heures, en présence de tous les membres du Conseil constitutionnel.

M. le Président indique que l'ordre du jour comporte l'examen d'une résolution modifiant le Règlement du Sénat dont le rapport sera présenté par M.GOGUEL, puis trois affaires en application de l'article 37, alinéa 2, de la Constitution sur l'appréciation de la nature juridique :

1) de dispositions de la loi n° 65-491 du 29 juin 1965 sur les ports maritimes autonomes (rapporteur, M. REY).

2) de dispositions des articles L.322-2 et L. 322-4 du code du travail (rapporteur, M. SAINTENY).

3) de dispositions de divers textes de forme législative relatifs à l'administration des communes. (rapporteur, M.CHATENET).

M. le Président donne la parole à M. GOGUEL qui présente le rapport ci-après sur la résolution modifiant le Règlement du Sénat.

.../

En présentant au Sénat son rapport sur les modifications du Règlement de la Haute Assemblée dont le Conseil Constitutionnel doit aujourd'hui examiner la conformité à la Constitution, M. Pierre MARCILHACY a dit qu'il serait bien en peine d'expliquer à ses collègues la philosophie d'ensemble de ces modifications, car celles-ci portaient sur des aspects tellement divers du travail du Sénat qu'il se trouvait dans l'impossibilité de dégager leur ligne commune, si ce n'est le souci de travailler dans le cadre des lois, pour le plus grand bien de La République et du pays.

C'est vous dire que le rapport que je dois maintenant vous présenter ne pourra avoir aucun caractère synthétique : nous nous trouvons en présence d'un certain nombre de modifications ponctuelles du Règlement du Sénat, qu'il y a lieu d'exposer et de commenter les unes après les autres sans qu'il soit possible, autrement que d'une façon très artificielle, de les grouper de façon cohérente, à l'exception cependant de celles qui visent les modes de votation et de celles qui concernent l'application de l'article 40 de la Constitution.

Si vous le voulez bien, j'examinerai donc les différents articles de la résolution par laquelle le Sénat a décidé de modifier son Règlement dans leur ordre numérique à deux exceptions près :

- d'une part, j'examinerai ensemble les modifications apportées aux articles 53 à 60 bis du Règlement par les articles 13 à 20 de la Résolution, qui concernent les modes de votation, et je rattacherai à cet examen les divers articles de la Résolution qui se bornent à mettre partout la rédaction du Règlement en harmonie avec ces modifications.

.../...

- d'autre part, je grouperai l'examen des modifications apportées aux articles 24 et 45 du Règlement par les articles 4 et 12 de la Résolution : il s'agit de ce qui concerne l'application de l'article 40 de la Constitution ; c'est la partie à la fois la plus importante et la plus délicate de l'affaire que nous examinerons. J'y consacrerai la dernière partie de ce rapport.

°°°

article 1er de la Résolution (article 9 du Règlement) : sauf une correction purement grammaticale à l'alinéa 5, il s'agit d'une mise en harmonie de la terminologie avec la modification des modes de votation. Nous en reparlerons donc tout à l'heure.

article 2 de la Résolution (article 11 du Règlement)

Ceci concerne la nomination des commissions d'enquête ou de contrôle.

Aux termes de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958, modifiée, relative au fonctionnement des Assemblées parlementaires, ces commissions ont un caractère temporaire, et leur mission prend fin au plus tard à l'expiration d'un délai de quatre mois après leur création Leurs membres sont désignés au scrutin majoritaire. Leurs travaux sont secrets. La publication de leurs rapports doit être décidée par un vote spécial de l'Assemblée qui les a créées, sur proposition du président de cette Assemblée ou de la commission elle-même.

.../...

La modification apportée par le Sénat à son Règlement ne porte - en dehors du déplacement, dans l'article 11 de ce qui concerne l'effectif maximum de ces commissions, fixé à vingt et un membres - que sur l'établissement de la liste des candidats : jusqu'à maintenant cette liste était établie par la ou les commissions intéressées. L'article 2 de la Résolution soumise à notre examen dispose qu'à l'avenir, elle sera établie, conformément à la règle de la proportionnalité, par les bureaux des groupes et le délégué des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe. Ceci reprend textuellement les termes de l'alinéa 2 de l'article 8 du Règlement du Sénat, consacré à l'établissement de la liste des candidats aux commissions permanentes.

Toutefois la modification du Règlement ne méconnaît pas la règle fixée par l'ordonnance sur le fonctionnement des Assemblées parlementaires : le Sénat devra toujours procéder à un scrutin majoritaire en séance plénière pour élire les candidats présentés dans les conditions que j'ai dites, et d'autres candidatures pourront être présentées.

Une allusion faite au cours des débats par M. MARCILHACY à la procédure de nomination des Secrétaires au Sénat m'avait inquiété : les Secrétaires, en effet, sont proclamés sans scrutin, après un simple affichage pendant une heure de la liste établie par les présidents des groupes, et cela sauf opposition motivée par le non-respect de la règle de proportionnalité.

Mais la confrontation des textes m'a convaincu que c'était par inadvertance que M. MARCILHACY avait comparé le mode de nomination des membres des commissions d'enquête ou de contrôle à celui des Secrétaires du Sénat. L'alinéa 2

.../...

de l'article 11 du Règlement n'est pas modifié par la Résolution qui nous est soumise. Or, cet alinéa dispose : "Lorsque le Sénat décide de nommer une commission d'enquête ou de contrôle, les membres en sont nommés par un vote au scrutin plurinominal en séance plénière". D'autre part, aux termes de l'alinéa 2 de l'article 52 du Règlement, lequel n'est pas non plus modifié par la Résolution que nous examinons, le scrutin plurinominal en séance plénière est un scrutin majoritaire, la majorité absolue des suffrages exprimés étant exigée aux deux premiers tours de scrutin et la majorité relative suffisant au troisième.

La lettre de l'ordonnance est donc parfaitement respectée. Son esprit l'est-il ? C'est une autre affaire. Mais il faut bien reconnaître que l'ancienne disposition réglementaire, selon laquelle la liste des candidats était établie par la ou les commissions intéressées, n'interdisait aucunement que cette liste correspondît à une représentation proportionnelle des groupes. C'est bien ce qui se produisait dans la réalité des choses, mais la double représentation, d'une part des commissions, d'autre part des groupes, pouvait entraîner des difficultés pratiques d'application, qui disparaîtront avec le nouveau texte.

On a le droit de ne pas être entièrement convaincu par le propos de M. MARCILHACY, selon lequel l'ancien mode d'établissement de la liste des candidats "pouvait quelquefois mettre à l'écart des collègues compétents dans la matière concernée". A mon avis, le but de la modification de l'article 11 du Règlement est en réalité d'ordre politique : il s'agit de permettre à tous les groupes d'être certains d'avoir une représentation proportionnelle à leur importance numérique, dans toute commission d'enquête ou de

.../...

contrôle. Mais ce but n'est pas en soi illégitime. Le recours à la procédure du scrutin majoritaire et la possibilité de présentation au scrutin de candidatures autres que celles figurant sur la liste établie par les Bureaux des groupes selon la règle de la proportionnalité suffisent à mon avis à faire considérer que la procédure fixée par l'ordonnance sur le fonctionnement des assemblées parlementaires - ordonnance prise conformément à la Constitution - est respectée.

Je vous proposerai donc de décider que l'article 2 de la Résolution est conforme à la Constitution.

article 3 de la Résolution (article 21), alinéa 4 du Règlement.

Le texte actuellement en vigueur dispose que les commissions qui ont obtenu des pouvoirs d'information doivent faire rapport au Sénat dans un délai de deux mois à compter de l'accomplissement de leur mission.

Il s'agit ici de toute autre chose que des commissions d'enquête ou de contrôle. Les pouvoirs d'information sont conférés par le Sénat à ses commissions permanentes. Ils correspondent en fait essentiellement à la possibilité de se voir attribuer les crédits nécessaires à certains déplacements. La publication des rapports d'information ne requiert pas une décision spéciale de l'Assemblée comme celle des rapports d'enquête ou de contrôle.

La modification de l'article 21 du Règlement tend simplement à assouplir une règlementation qui, en fait, n'était pas toujours respectée, et à conférer au Bureau un

.../...

pouvoir d'appréciation, qui s'exerce sur proposition de la commission intéressée, et permettra d'adapter l'application de la règle aux divers cas particuliers. Il n'y a là, selon mon jugement, rien qui soit contraire à la Constitution.

Ce qui figure à l'article 4 (article 24 du Règlement) concerne l'application de l'article 40 de la Constitution.

J'y reviendrai donc dans la dernière partie de ce rapport.

L'article 5 (article 29, alinéa 2 du Règlement) concerne la conférence des Présidents, qui, comme vous le savez, établit l'ordre du jour du Sénat. Il s'agit de préciser que le gouvernement ne peut être représenté à cett conférence que par l'un de ses membres.

C'est, à ma connaissance, ce qui s'est toujours produit. J'ignore s'il s'est produit à cet égard quelque difficulté, que cette modification du Règlement aurait pour but d'éviter dans l'avenir. Mais, en tous cas, cette disposition paraît aller de soi. Mais c'est peut-être le cas de dire "Si cela va sans dire, cela ira encore mieux en le disant", et cette modification du Règlement du Sénat me paraît d'autant plus conforme à la Constitution que l'article 31 de la Constitution - qui concerne il est vrai les séances plénières, mais dont l'esprit peut être invoqué en ce qui concerne aussi bien les séances des commissions que la réunion de la conférence des Présidents - dispose que "les membres du gouvernement" ... "peuvent se faire assister par des commissaires du gouvernement", ce qui implique que ces derniers n'ont accès aux assemblées - et par extension,

.../...

à leurs divers organes internes - qu'en présence des membres du gouvernement. Ici encore, par conséquent, aucune difficulté d'ordre constitutionnel.

(article 29 alinéa 3 du Règlement) ceci concerne les modes de votation, et sera donc examiné ultérieurement.

article 6 (article 32, alinéas 2 et 3, du Règlement), il s'agit ici de déterminer en principe les jours de réunion du Sénat en séance publique. L'ancien texte disposait : "Le Sénat se réunit normalement en séance publique les mardi matin et après-midi, jeudi, matin et après-midi et vendredi, matin et après-midi de chaque semaine". Ce texte nouveau, plus bref, est ainsi rédigé : "Le Sénat se réunit en séance publique en principe les mardi, jeudi et vendredi de chaque semaine".

Comme vous le voyez, il s'agit d'une simple modification de rédaction, le fond des choses demeurant strictemer inchangé. Il va de soi qu'il faut entendre que ces réunions en séance publique ne peuvent avoir lieu que pendant les sessions, ou, en cas de mise en vigueur de l'article 16 de la Constitution, pendant que le Parlement est réuni de pleir droit. Mais cela n'était pas spécifié dans l'ancienne rédaction du Règlement, et je pense que le Conseil Constitutionne qui n'avait formulé aucune observation à cet égard, lorsqu'i avait examiné le Règlement du Sénat en juin 1959, serait malvenu à le faire aujourd'hui.

article 7 (article 33, alinéa 3 du Règlement)

Il s'agit ici uniquement d'abaisser de trois à deux le nombre des secrétaires dont la présence au Bureau est

.../...

requise pendant ces séances publiques. On mettra ainsi le droit en accord avec le fait, au moins pour le plus grand nombre des séances. Cela ne peut poser aucun problème d'ordre constitutionnel.

(article 33, alinéa 6 du Règlement). Ceci concerne les modes de votation, et sera examiné ultérieurement.

article 8 (article 36, alinéa ler du Règlement). Il s'agit de limiter à deux minutes les interruptions autorisées exceptionnellement par un orateur, interruptions pour lesquelles, comme antérieurement, le Président doit donner la parole.

En fait, cette disposition tend à éviter la pratique selon laquelle un orateur qui ne s'était pas fait inscrire, notamment dans un débat organisé, s'entend avec un de ses collègues régulièrement inscrits, afin de pouvoir placer son intervention, sous couleur d'interruption. Pareil but est certainement louable. En fait, il sera peut-être difficil aux présidents de séance de faire respecter cette règle, d'autant plus qu'aux termes de l'alinéa 4 bis de l'article 36 du Règlement, "le Président, s'il l'estime nécessaire pour l'information du Sénat, peut autoriser exceptionnellemen un orateur à poursuivre son intervention au-delà du temps maximum prévu par le Règlement", et qu'un interrupteur autorisé pourra toujours demander le bénéfice de cette exception ...

Mais ceci ne pose certainement aucun problème d'ordre constitutionnel, car le droit pour les membres du gouvernement d'être entendus quand ils le demandent, droit établi par l'article 31 de la Constitution, n'a jamais été

.../...

compris comme leur donnant la faculté d'interrompre un orateur au cours de son intervention, mais seulement celle de parler immédiatement après un orateur, même si d'autres sont inscrits.

(article 36, alinéa 1 bis nouveau du Règlement) : il s'agit ici de limiter à 45 minutes au maximum toutes les interruptions faites par un sénateur en séance publique, même celles qui sont faites au nom d'une commission.

Les difficultés d'application de cette tentative pour alléger les débats seront évidemment celles qui viennent d'être signalées. On relèvera aussi peut-être une certaine contradiction entre cette règle et celle que nous examinerons à propos de l'article 42, selon laquelle, sauf décision contraire de la conférence des Présidents, les rapporteurs - qui, par définition, interviennent au nom d'une Commission - ne disposeront plus que d'un temps de parole de 20 minutes lorsque leur rapport aura été imprimé et distribué.

Mais ceci ne pose aucun problème sur le plan constitutionnel, la limitation à 45 minutes des interventions en séance publique n'étant édictée qu'en ce qui concerne les sénateurs, et le droit de parole conféré sans restriction aux membres du gouvernement par l'article 31 de la Constitution n'étant donc pas mis en cause.

Article 9 (article 37, alinéa 3 du Règlement)

Il s'agit ici du droit traditionnel de "répondre au gouvernement ou à la Commission". Le nouveau texte le fait disparaître en ce qui concerne le droit de réponse à un Commissaire du gouvernement, ce qui correspond au fait qu'il est extrêmement rare qu'un Commissaire du gouvernement prenn

.../...

la parole dans une Assemblée. Cela arrive cependant, et le Président MONNERVILLE se souvient certainement comme moi d'un remarquable discours prononcé au Sénat par M. MASSÉ, lorsqu'il était Commissaire général du Plan.

Mais donner ou non aux membres du Sénat le droit de répondre à un Commissaire du gouvernement ne pose évidemment aucun problème d'ordre constitutionnel.

En outre, le texte nouveau comporte suppression de la règle selon laquelle il n'y a pas droit de réponse lorsque le gouvernement ou la Commission accepte ou demande la réserve d'une disposition : là encore, pas de problème d'ordre constitutionnel. Cette disposition, en fait, ne s'appliquait jamais.

Il n'existe pas non plus de difficulté constitutionnelle à la seconde modification apportée à cet article du Règlement du Sénat et qui tend, lorsqu'il y a un orateur inscrit, à lui donner de préférence à tout autre le droit de réponse au gouvernement ou à la Commission.

Article 10 (article 39 du Règlement du Sénat)

Les indications fournies en séance par le rapporteur M. MARCILHACY, en ce qui concerne la portée des modification apportées au texte actuel de cet article 39 n'ont pas été complètes. D'une part ces modifications tendent, rien n'est plus exact, à éviter la coïncidence dans le temps de débats de même nature à l'Assemblée Nationale et au Sénat. Mais ce n'est pas tout.

.../...

Cet article traite de la lecture au Sénat :

1° - du programme du gouvernement, éventuellement d'une déclaration de politique générale, sur lesquels le gouvernement engage sa responsabilité devant l'Assemblée Nationale.

2° - d'une déclaration de politique générale dont le gouvernement demande au Sénat l'approbation.

3° - d'une déclaration du gouvernement dont celui-ci ne demande pas l'approbation.

Dans le premier cas, l'article 39 actuel du Règlement dispose que cette lecture n'ouvre pas le droit de réponse prévu à l'article 39.

Selon le nouveau texte, elle n'ouvre pas ce droit de réponse avant que l'Assemblée Nationale ait achevé son débat et procédé au vote : la modification dont il s'agit tend donc à ouvrir, en ce cas, un droit de réponse, mais un droit de réponse non immédiat, pour éviter toute coïncidence entre débats de même objet dans les deux Chambres.

Je ne pense pas qu'il y ait là quoique ce soit de contraire à la Constitution. On peut sans doute se demander s'il n'y aura pas quelque chose de bizarre dans une réponse formulée à froid, peut-être 24 ou 48 heures après la lecture du texte auquel elle s'appliquera. Mais la Constitution ne s'y oppose pas.

.../...

Il faut cependant, me semble-t-il, prendre garde que l'exercice de ce droit de réponse à terme ne vienne pas faire obstacle au respect de l'article 48 de la Constitution aux termes duquel "L'ordre du jour des Assemblées comporte, par priorité, et dans l'ordre que le gouvernement a fixé, la discussion des projets de loi déposés par le gouvernement et des propositions de loi acceptées par lui".

Supposons que la déclaration de politique générale selon laquelle le gouvernement engage sa responsabilité devant l'Assemblée Nationale soit lue (dans les deux Chambre un mardi à 15 heures, et que le vote de l'Assemblée National intervienne dans la soirée du mercredi. Il ne serait pas conforme à la Constitution que le droit de réponse ouvert par le nouvel article 39 du Règlement du Sénat s'exercât (sauf, naturellement, accord du gouvernement) à l'ouverture de la séance du Sénat le jeudi si cette séance comporte un ordre du jour prioritaire. La réponse d'un sénateur à la déclaration du gouvernement ne devrait donc être inscrite à l'ordre du jour qu'à la suite des projets et propositions inscrits par le gouvernement en application de l'article 48 de la Constitution.

Je ne pense pas pour autant que la modification apportée par le Sénat à l'alinéa 1 de l'article 39 de son Règlement soit entachée d'inconstitutionnalité, mais je vous proposerai d'inscrire à cet égard dans notre Décision une réserve concernant le respect de l'article 48.

Dans le second cas - déclaration dont le gouvernement demande au Sénat l'approbation - la seule modification apportée au Règlement consiste, comme l'a dit M. MARCILHACY, à prévoir que le débat ne peut pas avoir lieu en même temps

.../...

qu'un débat éventuellement ouvert à l'Assemblée sur cette même déclaration. Les auteurs de cette modification paraissent donc avoir envisagé une hypothèse qui, jusqu'ici, n'a pas été réalisée : celle où le gouvernement demanderait simultanément aux deux Chambres l'approbation de la même déclaration de politique générale. Hypothèse qui, je dois le dire, ne me paraît pas très raisonnable, mais que rien n'interdit dans le texte de l'article 49 de la Constitution.

Je ne vois donc pas de difficulté à reconnaître la conformité à la Constitution du 2ème alinéa du nouvel article 39 du Règlement du Sénat.

Troisième cas : le gouvernement fait au Sénat une déclaration qui n'est pas une déclaration de politique générale, et sur laquelle il ne peut donc pas plus engager sa responsabilité devant l'Assemblée Nationale qu'il ne peut en demander l'approbation au Sénat.

Selon le texte actuel de l'article 39, lorsque le gouvernement avait annoncé son intention de faire une communication au Sénat, il y avait de droit un débat, mais ce debat devait être organisé par la Conférence des Présidents. La rédaction du texte avait pour effet que, si le gouvernement faisait une telle communication sans l'avoir annoncé, elle ouvrait seulement le droit de réponse prévu à l'article 37 du Règlement.

Avec le nouveau texte, le terme de déclaration remplace celui de communication, et c'est à la Conférence des Présidents qu'il appartient de décider si la déclaration

.../...

dont il s'agit fera ou non l'objet d'un débat. Cette règle s'appliquerait aussi bien en cas de déclaration annoncée à l'avance qu'en cas de déclaration inopinée : dans ce dernier cas , il est à mes yeux évident que la séance devrait être suspendue après la déclaration du gouvernement pour permettre à la Conférence des Présidents de se réunir et de prendre sa décision. Une seule incertitude : au cas où la Conférence des Présidents déciderait qu'il n'y aurait pas débat, le droit de réponse prévu à l'article 37 du Règlement pourrait-il ou non s'exercer? Ce serait au Président de séance de lever cette incertitude, mais qu'il résolve cette difficulté dans un sens ou dans un autre ne poserait, selon moi, aucun problème d'ordre constitutionnel.

Je ne pense pas non plus que l'éventualité d'un débat sur une déclaration du gouvernement fasse difficulté au regard de l'article 48 de la Constitution, puisque l'initiative de la déclaration serait le fait du gouvernement lui-même, et que celui-ci, en l'apprenant, saurait parfaitement qu'elle risque, en cas de débat,de retarder l'examen des affaires inscrites à l'ordre du jour prioritaire.

Aucune difficulté, enfin, en ce qui concerne l'alinéa 4 du nouvel article 39, aux termes duquel tout les débats ouverts en application de cet article peuvent être organisés par la Conférence des Présidents dans les conditions prévues par l'article 29bis du Règlement du Sénat.

Article 11 (article 42, alinéa 3, du Règlement du Sénat)

Il s'agit, comme à l'article 36, d'un effort pour alléger les débats : le texte tend à limiter à 20 minutes le temps de paroles des rapporteurs lorsque le rapport a été imprimé et distribué, mais cela, sauf décision contraire de la Conférence des Présidents.

.../

Je pense que, chaque fois qu'un rapporteur aura l'intention de parler plus de 20 minutes, il sollicitera et obtiendra une telle décision de la Conférence. Je me demande aussi si le texte, tel qu'il est rédigé, sera ou non considéré comme applicable aux "rapporteurs pour avis", dont les conclusions imprimées et distribuées ne s'intitulent pas "Rapport", mais "Avis". Mais ce sont là des problèmes d'application, et cet article ne met certainement en jeu aucune disposition de la Constitution.

Comme je l'ai dit précédemment, la limitation à 20 minutes du temps de parole du rapporteur, décidée (sauf exception) par cet article 42 du Règlement devra se combiner avec la limitation à 45 minutes de toutes les interventions de sénateurs en séance publique, même faites au nom d'une Commission, limitation édictée à l'article 36, alinéa 1 bis nouveau. Ces deux articles ne sont pas très cohérents, mais le Sénat n'est pas obligé par la Constitution de se donner un Règlement en tous points cohérent ....

Article 12 (article 45, alinéa 1 du Règlement du Sénat)

Il s'agit ici de l'application de l'article 40 de la Constitution. Nous en reparlerons dans la dernière partie de cet exposé.

Les articles 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21 et 22, (comme précédemment l'article 1 et certaines dispositions des articles 5 et 7) concernent les procédures de votation. Nous les examinerons donc dans la deuxième partie de ce rapport.

.../...

Article 23 (article 77, alinéa 1 du Règlement du Sénat)

Il s'agit ici de déplacer en principe du mardi au vendredi la séance réservée par priorité aux questions orales, mais en permettant à la Conférence des Présidents, à titre exceptionnel, de reporter cette séance au mardi.

Vous savez qu'aux termes de l'article 48, alinéa 2, de la Constitution, "une séance par semaine est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du gouvernement".

Ce texte n'impose pas que ce soit, chaque semaine, la même séance : la modification apportée en ce domaine au Règlement du Sénat ne soulève donc pas de difficulté d'ordre constitutionnel. D'ailleurs, par une résolution du 6 octobre 1964, déclarée conforme à la Constitution par notre Conseil, l'Assemblée Nationale a déjà fixé soit au mercredi, soit au vendredi, au gré de la Conférence des Présidents, la séance consacrée par priorité aux questions orales.

Je ne sais si le nouveau texte n'aura pas pour conséquence, lorsque les questions orales seront appelées le vendredi, d'accroître encore l'absentéisme qui caractérise souvent les séances consacrées à ces questions. Mais cela est un simple problème d'opportunité, dont nous n'avons pas nous préoccuper. De même, lorsque les séances consacrées aux questions orales auront lieu le vendredi à l'Assemblée Nationale et au Sénat, cela pourra poser quelques problèmes aux ministres qui devront y répondre : une entente entre les secrétariats généraux des assemblées, sur ce qui concerne par exemple le classement par ministère des questions inscrites à l'ordre du jour sera peut-être utile pour résoudre ces problèmes. Mais tout cela n'est pas d'ordre constitutionnel.

.../...

article 24 (article 80, alinéas 1 et 2 du Règlement du Sénat

En dehors de changements d'ordre purement rédactionnel, la modification apportée à l'alinéa 1 de l'article 80 consiste à prévoir, avec l'accord du gouvernement, la fixation de la discussion d'une question orale avec débat à une séance autre que celle réservée aux questions orales. Puisque ce ne sera possible qu'avec l'accord du gouvernement cela ne contrevient pas à la règle sur l'ordre du jour prioritaire inscrite à l'article 48, 1er alinéa, de la Constitution.

La modification du 2e alinéa tend à ceci : jusqu'ici il était prévu que sur demande de l'auteur d'une question orale avec débat appuyée de la signature de trente sénateurs dont la présence était constatée par appel nominal, le Sénat pouvait décider, sans débat, par assis et levé, que la date de discussion serait fixée lors de la plus prochaine séance consacrée aux questions orales.

Selon le nouveau texte, la même procédure permettra au Sénat de décider de procéder à cette fixation au cours de la séance pendant laquelle la demande aura été formulée, mais aussitôt après la fin de l'examen des affaires inscrites par priorité à l'ordre du jour de cette séance. L'article 48, alinéa 1, de la Constitution est donc respecté. Il va sans dire que, sauf accord du gouvernement, la date fixée devra correspondre à une séance consacrée aux questions orales.

Cette procédure de fixation immédiate, à ma connaissance, n'a d'ailleurs jamais été utilisée depuis dix-sept an Mais ce qui nous importe, c'est que, définie comme elle l'est, elle ne contrevient pas à la Constitution.

.../...

Article 25 (article 88, alinéa 4 du Règlement du Sénat)

Cet alinéa, dans le texte actuel, dispose que tout pétitionnaire est avisé du numéro d'ordre donné à sa pétition, et de la décision de la Commission des lois (la renvoyer à un ministre ou à une autre commission, la soumettre au Sénat, ou la classer purement et simplement).

Les deux nouveaux alinéas de l'article 88 tendent, le premier, à prescrire la caducité des pétitions sur lesquelles la Commission n'aura pas statué avant la clôture de la deuxième session ordinaire suivant celle au cours de laquelle elles ont été déposées, et le second à prévoir, en conséquence que le pétitionnaire est avisé éventuellement de la décision concernant sa pétition.

Il peut paraître un peu choquant, à première vue, qu'une pétition puisse devenir caduque du seul fait que la Commission compétente ne s'en sera pas occupée. Mais il faut savoir que certaines pétitions n'ont aucun caractère sérieux ou même raisonnable. On comprend que la commission des lois souhaite ne pas avoir à perdre son temps pour décider de les classer purement et simplement. Au surplus, la caducité frappe aussi les propositions de loi déposées par des sénateurs, et non rapportées par la commission compétente dans le même délai que celui prévu pour la caducité des pétitions. Cette disposition réglementaire, qui ne pose aucun problème au regard de la Constitution, puisque celle-ci ne mentionne pas les pétitions déposées devant les Assemblées parlementaires, ne me paraît donc pas soulever de difficulté.

.../...

Article 26 (nouvel article 89 bis du Règlement du Sénat)

Cet article comble une lacune : en effet, dans son texte actuel, le Règlement du Sénat prévoit que la Commissic des lois peut décider de soumettre une pétition au Sénat, (art. 88), et que tout sénateur peut demander le rapport en séance publique d'une pétition (art. 89). Mais le Règlement est muet sur la procédure à suivre en ce cas.

Le nouvel article 89 bis dispose d'abord que c'est à la Conférence des Présidents qu'il appartient de donner ou non suite à la demande d'un sénateur demandant le rapport en séance publique d'une pétition.

Si elle y a donné suite, ou si c'est la Commission des Lois qui a décidé de soumettre une pétition au Sénat, l'inscription à l'ordre du jour a lieu conformément à l'article 29 du Règlement, c'est-à-dire sur proposition de la Conférence des Présidents, et cela va sans dire, dans le cadre de l'ordre du jour complémentaire.

Le débat est ouvert par le rapporteur et poursuivi par l'audition des orateurs inscrits.

Tout ceci ne fait pas difficulté.

Mais l'article 89 bis comporte un alinéa 4 qui me paraît poser un problème : cet alinéa dispose en effet : "au cours du débat, le Sénat peut être saisi par le représentant d'une commission ou par tout sénateur d'une demande tendant au renvoi de la pétition à la commission permanente compétente sur le fond. Cette demande peut être motivée.

.../...

A l'issue du débat, elle est mise aux voix par le Président après une discussion au cours de laquelle ont seuls droit à la parole l'auteur de l'initiative ou son représentant, les représentants des commissions intéressées, un orateur d'opinion contraire et, le cas échéant, le gouvernement. Les explications de vote sont admises pour une durée n'excédant pas cinq minutes".

Le problème, à mes yeux, c'est que la demande mise aux voix puisse être motivée. Vous savez que notre Conseil, en 1959, dans une décision fortement motivée, a exclu de la compétence des Assemblées le vote de propositions de résolution autre que celles formulant les mesures et décisions d'ordre intérieur ayant trait au fonctionnement et à la discipline de ces Assemblées ou expressément prévues par des textes constitutionnels ou organiques (renvoi devant la Haute Cour de Justice). Critiquée à l'origine, cette décision est auourd'hui passée dans les moeurs : la disparition des propositions de résolution d'autrefois a permis aux Assemblées de gagner un temps précieux, et de ne plus consacrer de débats à des textes en apparence anodins, mais en réalité susceptibles de mettre indirectement en cause la responsabilité du gouvernement dans des conditions autres que celles prévues par la Constitution, ou de faire plus ou moins double emploi avec des initiatives d'ordre législatif, mais sans être pour autant soumis aux règles constitutionnelles qui s'appliquent à ces dernières.

.../...

Or il m'apparaît que le texte voté par le Sénat à l'article 89 bis de son Règlement pourrait avoir pour effet de rouvrir obliquement la possibilité pour cette Haute Assemblée de voter l'équivalent de propositions de résolution, et cela grâce à l'initiative première de personnes qui n'y siègeraient pas ! Supposons en effet qu'un citoyen quelconque déposé une pétition d'ordre politique. La procédure de l'article 89 bis, permettrait, ce qui est normal, que cette pétition fût soumise au Sénat en séance plénière et discutée par lui dans le cadre de son ordre du jour complémentaire. Mais elle permettrait également à tout sénateur d'obtenir que le Sénat dût se prononcer sur une demande motivée tendant au renvoi de cette pétition à la commission permanente compétente sur le fond. La mise aux voix par le Président de cette demande motivée équivaudrait à bien des égards à la mise aux voix d'un "ordre du jour motivé" ou d'une "proposition de résolution", car rien n'empêcherait, pour reprendre les termes de la décision du Conseil Constitutionnel des 24 et 25 juin 1959, que cette demande ne comportât des motifs tendant "à orienter ou à contrôler l'action gouvernementale", ou qu'elle ne fît double emploi avec des propositions de loi, sans pouvoir être déclarée irrecevable en application de l'article 34, de l'article 40, ou de l'article 41 de la Constitution.

Comme vous le voyez, c'est uniquement sur les mots "Cette demande peut être motivée" que porte mon raisonnement La décision de renvoyer une pétition à une commission est de toute évidence une mesure d'ordre intérieur, qui entre dans la compétence du Sénat. Mais la motivation de cette décision de renvoi risque à mon sens d'en transformer le caractère, et d'en faire quelque chose de tout à fait

.../...

analogue aux propositions de résolution dont ce Conseil a décidé en 1959 que leur adoption n'entrait pas dans la compétence constitutionnelle des Assemblées parlementaires.

Je vous propose donc de décider que l'article 89 bis n'est conforme à la Constitution que pour autant que la motivation des demandes de renvoi d'une pétition à une Commissio qu'il prévoit et sur lesquelles le Sénat serait appelé à se prononcer ne tendrait pas à orienter ou à contrôler l'action gouvernementale, et qu'elle ne participerait pas du droit d'initiative des parlementaires en matière législative, tel qu'il est défini et limité par les dispositions des articles 34, 40 et 41 de la Constitution.

°
° °

Examinons maintenant ce qui concerne les procédures de votation (Articles 13 à 22 de la Résolution).

Dans l'état présent de son Règlement "le Sénat vote à main levée, par assis et levé ou au scrutin public" (art.53

La modification du Règlement en ce qui concerne les procédures de votation consiste essentiellement à distinguer une quatrième procédure : le scrutin public à la tribune, et en conséquence à qualifier l'ancien scrutin public de "scrutin public ordinaire".

.../...

Il ne faut nous faire aucune illusion : ce changement apporté au Règlement correspond au fait que les dispositions de l'article 27 de la Constitution selon lesquelles "le droit de vote des membres du Parlement est personnel" ne sont plus respectées. A vrai dire, il y a longtemps qu'elles ne le sont plus : cela date, au Palais-Bourbon, du début de la 2ème législature, c'est-à-dire de l'époque où le développement de la conjoncture politique a fait apparaître à l'Assemblée Nationale une majorité cohérente et disciplinée. Pendant la 1ère législature, il y avait eu souvent incertitude sur l'attitude personnelle que prendrait tel ou tel député dans tel ou tel vote, et c'est ce qui avait contribué à faire respecter la règle de vote personnel ou expressément délégué. A partir de la fin de 1962, le parlementarisme français est entré dans une phase de type britannique, où les dissidences de la majorité sont devenues rarissimes et presque impensables. Et cela a conduit à oublier la règle constitutionnelle. Par un effet inévitable de contagion, et bien que les mêmes causes n'y jouassent pas, le Sénat, peu de mois après, a pris l'habitude de ne plus non plus respecter la règle du vote personnel.

A l'Assemblée Nationale, depuis que celle-ci est présidée par M. Edgar FAURE, on vote parfois en respectant la règle, dans des scrutins particulièrement importants.

J'interprète l'introduction au Sénat du scrutin public à la tribune comme une manifestation de l'intention d'obliger les membres de la Haute Assemblée à respecter de nouveau l'article 27 de la Constitution, au moins en certain cas : car il est évident que l'appel nominal des sénateurs auquel il est procédé en pareil cas rend impossible le vote

.../...

par procuration tacite - aisé au contraire dans le scrutin public ordinaire, où un seul sénateur peut parfaitement remettre un paquet de bulletins au Secrétaire du Sénat chargé de les recueillir ...

Peut-être suis-je trop optimiste : mais il me semble donc que la réintroduction au Sénat du scrutin public à la tribune correspond à la volonté de mieux respecter la Constitution - non pas sans doute de la respecter littéralement dans des circonstances courantes, où la multiplicité des obligations qui pèsent sur les membres du Parlement rend en fait impossible l'application de la règle du vote personnel, - mais au moins de la respecter dans les grandes circonstances, dans celles où il est hautement souhaitable que chacun prenne personnellement ses responsabilités.

Comment le système fonctionnera-t-il ?

Le scrutin public à la tribune - correspondant au vote personnel - sera de droit d'une part pour le vote en première lecture du projet de loi de finances de l'année, et d'autre part lorsque la Conférence des Présidents aura décidé qu'il serait applicable au vote sur l'ensemble d'un projet ou d'une proposition de loi. On peut être surpris, notons-le en passant, que le scrutin public à la tribune n'ait pas été rendu obligatoire dans le cas où le gouvernement demande au Sénat, comme il l'a fait il y a un an, l'approbation d'une déclaration de politique générale. En tous cas, la décision de la Conférence des Présidents permettra que chaque sénateur soit prévenu suffisamment à l'avance pour être mis en mesure, soit d'être présent lors du scrutin, soit de déléguer régulièrement son vote à un de ses collègues.

.../...

Le scrutin public ordinaire aura lieu selon la procédure de l'ancien scrutin public : les sénateurs votant pour sortent de l'hémicycle par le couloir de droite et remettent leur bulletin (et souvent, en fait, ceux de plusieurs de leurs collègues absents) à un Secrétaire du Sénat, ceux qui votent contre en font autant par le couloir de gauche, et ceux qui s'abstiennent volontairement agissent de même, en principe sans sortir de l'hémicycle, et en remettant leurs bulletins à un Secrétaire placé au peid de la tribune des orateurs.

Les votes à main levée et par assis et levé ne comportent naturellement non plus aucun changement.

Voilà à quoi tendent les articles 13, 14, 15, 16, 17, 18, 20 et 22 de la résolution qui nous est soumise, ainsi que les articles 1, 5 et 7 dans la mesure où ils se bornent à remplacer l'expression "scrutin public" par les mots "scrutin public ordinaire".

Je vous propose de décider que ces articles, qui modifient les articles 9, alinéa 2, 29, alinéa 3, 33, alinéa 6, 53, 54, alinéa 3, 56, alinéa 1, 59, 60 (début), 72, alinéa 2 du Règlement, et qui y introduisent les articles 56 bis à 60 bis , sont tous conformes à la Constitution : en effet, quelle que soit la façon dont ils sont appliqués, tous ces textes comportent des dispositions qui respectent littéralement la prescription de l'article 27.

Mais deux autres articles doivent encore être examinés :

.../...

L'article 19 de la résolution supprime, à l'article 60, ces mots, "réunissant au moins 30 membres,ou apparentés ou rattachés" : les mots supprimés réservaient aux groupes politiques de cet effectif la faculté de demander des scrutins publics.

M. MARCILHACY, en rapportant devant le Sénat, a dit qu'il n'avait pu découvrir l'origine de cette resctriction. C'est qu'il a mauvaise mémoire. En 1959, on avait encore le souvenir de tentatives d'obstruction réalisées en 1947 et 1948 par le groupe communiste, grâce à une multiplication de demandes de scrutin, et même, initialement, de scrutins publics à la tribune. C'est sans aucun doute contre cela qu'on avait voulu se prémunir en ne permettant qu'aux groupes de 30 membres au moins de demander des scrutins publics.

Mais tout a évolué, la situation politique générale, les rapports entre le parti communiste et d'autres partis, et le parti communiste lui-même. Il est évident que la discrimination voulue en 1959, et voulue par M. MARCILHACY lui-même, (bien qu'il ne l'ait naturellement pas écrit dans son rapport),n'a plus aucune raison d'être, qu'elle est même devenue choquante : sa disparition ne pose en tous cas aucun problème d'ordre constitutionnel.

Quant à l'article 21 (article 64, alinéas 1 et 7 du Règlemen du Sénat),il se borne à apporter au texte concernant les délégations de vote une modification rédactionnelle, qui ten à préciser que ces délégations sont valables pour tous les scrutins en séance publique, ce qui signifie qu'elles le seront pour les scrutins publics ordinaires, pour les scrutins publics à la tribune, mais aussi, de toute évidence

.../...

bien que cela n'est pas été dit par le rapporteur, pour les scrutins secrets de nomination du Président, des vice-Présidents et des Questeurs du Sénat : il n'y a là que l'application d'une décision prise le 17 mai 1973 par le Conseil Constitutionnel, aux termes de laquelle l'interdiction de la délégation de vote pour les bulletins secrets n'était pas conforme à la Constitution.

°°°

Reste à examiner, dans la dernière partie de ce rapport, les articles 4 et 12 de la résolution, par lesquels sont modifiés les articles 24 (alinéas 2 et 4) et 45 (alinéa 1) du Règlement du Sénat : il s'agit de ce qui concerne l'application de l'article 40 de la Constitution, aux termes duquel "les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique".

Voyons d'abord la modification apportée par le Sénat à l'alinéa 4 de l'article 24, alinéa qui traite de la procédure de jugement de la recevabilité des propositions de loi ou de résolutions.

Selon la rédaction actuelle de cet alinéa, c'est le Bureau du Sénat, c'est-à-dire une Formation qui comporte 16 membres (le Président, les 4 vice-Présidents, les 3 Questeurs et les 8 Secrétaires) qui est juge de cette recevabilité.

.../...

Selon le nouveau texte, ce serait le Bureau du Sénat ou certains de ses membres désignés par lui à cet effet. M. MARCILHACY explique dans son rapport que cette modification répond à des raisons de commodité. "Le Bureau, dit-il, est une formation très large qu'il est inutile et fort impratique de réunir en son entier pour se prononcer su les questions de recevabilité qui peuvent se présenter à tout moment".

Rien ne me paraît plus évident sinon ceci : il s'agit d'une question de procédure interne au Sénat à propos de laquelle la Constitution ne prescrit rien, et au sujet de laquelle la Haute Assemblée est donc parfaitement libre d'adopter le système qui lui paraît le plus commode. Au surplus, l'article 81 du Règlement de l'Assemblée Nationale, déclaré conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel, donne compétence en la matière "au Bureau de l'Assemblée ou à certains de ses membres délégués par lui à cet effet". La modification de l'article 24, alinéa 4, du Règlement du Sénat, ne peut donc de toute évidence qu'être déclarée conforme à la Constitution.

En ce qui concerne les articles 24, alinéa 2, et 45, alinéa 1, ils exigent une étude plus attentive.

La rédaction actuelle de ces deux alinéas - concernant à l'article 24 les propositions de loi, à l'article 45 les amendements - reprend purement et simplement le texte de l'article 40 de la Constitution :

art. 24, alinéa 2 : "les propositions de loi ... présentées par les sénateurs ... ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique".

.../...

Art. 45, alinéa 1,: "Toutamandement dont l'adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publiqu peut faire l'objet d'une exception d'irrecevabilité soulevée par le gouvernement, la commission des finances ou la commission saisie au fond".

Et le deuxième alinéa (qui n'est pas modifié par la résolution du Sénat soumise à l'examen du Conseil Constitutionnel)ajoute : "L'irrecevabilité est admise de droit sans qu'il y ait lieu à débat, lorsqu'elle est affirmée par le gouvernement et la commission des finances".

En somme, si, comme vous le voyez, la procédure n'est pas la même pour les propositions de loi dont le Bureau (ou à l'avenir une délégation du Bureau) juge la recevabilité, sans avoir à être saisi par une autorité quelconque - et pour les amendements, dont la recevabilité au regard de l'article 40 n'est examinée que si elle a été contestée par le gouvernement, la commission des finances ou la commission saisie au fond (en fait, au Sénat, ce n'est jamais par une commission) et est appréciée par la commission des finances et le gouvernement : l'accord de ceux-ci entraîne la non mise en discussion de l'amendement ; leur désaccord,(c'est-à-dire, en fait, le non accord de la commission des finances à l'exception d'irrecevabilité soulevée par le gouvernement), entraîne au contraire la mise en discussion de l'amendement, qui permet éventuellement son adoption. Si un amendement adopté dans ces conditions par le Sénat l'est ensuite par l'Assemblée Nationale, la question de sa recevabilité peut être soumise par le Premier Ministre au Conseil Constitutionnel, avant la promulgation de la loi

.../...

définitivement adoptée. De même - vous vous souvenez de ce qui s'est passé pour la loi substituant une taxe professionnelle à la contribution des patentes - le Conseil Constitutionnel peut être saisi de la question de savoir si l'irrecevabilité de certains amendements n'a pas été prononcée à tort.

Rien de ce qui concerne cette procédure (assez différente au Sénat de ce qu'elle est à l'Assemblée Nationale où le Président possède un pouvoir personnel d'appréciation à l'égard des avis de la Commission des Finances) n'est modifié par la Résolution qui nous est soumise.

Celle-ci tend seulement à remplacer, à l'article 24 comme à l'article 45, l'expression "une diminution des ressources publiques" par les mots "la diminution d'une ressource publique non compensée par une autre ressource". Autrement dit, au texte même de l'article 40 de la Constitution, on substitue un autre texte, qui tend en somme à l'interpréter.

Notons à cet égard que le Règlement de l'Assemblée Nationale, dans ses articles 81 et 92, ne comporte pas la reprise du texte de l'article 40 de la Constitution : il mentionne celui-ci par son numéro, sans en énoncer la rédaction.

La première question qui se pose au Conseil Constitutionnel me paraît être celle-ci : l'interprétation de l'article 40 formulée aux nouvelles rédactions de l'alinéa 2 de l'article 24 et de l'alinéa 1 de l'article 45 du Règlement du Sénat est-elle une interprétation correcte ?

.../...

A cette question, je vous propose de répondre affirmativement. On ne peut en effet manquer d'être frappé par le fait que l'article 40 de la Constitution ne mentionne pas la diminution "d'une ressource publique", au singulier, mais la diminution "des ressources publiques", au pluriel, alors qu'il emploie au contraire le singulier lorsqu'il évoque la création ou l'aggravation "d'une charge publique". Les travaux du Comité constitutionnel consultatif indiquent bien que cette différence n'est pas fortuite : les rédacteurs de l'article 40 ont entendu être plus stricts quant à l'interdiction des initiatives parlementaires en matière de dépense, qui est interdite, qu'en matière de ressource : dans ce domaine, ce qui est interdit, c'est une initiative aboutissant à une diminution du total : mais il en résulte a contrario qu'une initiative tendant à maintenir le total des ressources publiques par substitution d'une ressource nouvelle de même rendement à une ressource antérieurement existante est autorisée.

C'est ce qu'a constaté dès 1959, M.Pascal ARRIGHI, alors rapporteur général de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale, dans son rapport n° 301 de la 1ère législature Ce rapport concernait un projet de réforme fiscale. On y lit ceci p.15 du livre II : "Est-ce à dire que l'article 40 prive le Parlement de toute possibilité d'intervention positive utile dans le domaine fiscal? Cela serait vrai si l'article 40 interdisait la diminution d'une ressource publique comme il interdit "l'aggravation d'une charge publique". L'emploi du singulier retirerait en effet toute possibilité de compensation,mais l'article 40 ne s'oppose qu'à "une diminution des ressources publiques" ; il permet ainsi les propositions de réduction de recettes compensées par la création ou l'augmentation d'autres recettes. "En matière fiscale, les parlementaires peuvent donc utiliser leur droit d'initiative dans la mesure où ils ne modifient pas le montant global des ressources publiques".

.../

Dans un rapport d'information sur la recevabilité financière des amendements, M. Jean CHARBONNEL, alors président de la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale (N° 2064, 4è législature) a développé exactement la même argumentation.

Lorsqu'on examine d'autre part la façon dont l'article 40 de la Constitution et les articles du Règlement des Assemblées qui s'y réfèrent ont été appliqués depuis 1959, on constate que la pratique, ou, si vous préférez cette expression, la jurisprudence, va exactement dans le même sens. En voici un exemple entre beaucoup : le 12 février 1963, au Sénat, MM. FILIPPI et GIACOBBI ont présenté un amendement concernant la fiscalité applicable en Corse : cet amendement tendait d'une part à décider l'application dans ce département (il n'y en avait alors qu'un) de droits sur l'alcool qui n'y étaient pas perçus antérieurement, d'autre part, à due concurrence du produit attendu de ces droits (5millions et demi de francs) à dégrever de la T.V.A. un certain nombre de produits pondéreux et de produits alimentaires consommés en Corse. M. Robert BOULIN, alors Secrétaire d'Etat au Budget, a reconnu la recevabilité de cet amendement, en raison de "l'équilibre entre les gains et les pertes de recettes".

La question de principe me paraît donc se poser très clairement : il est vrai que la rédaction de l'article 40 de la Constitution permet les initiatives parlementaires en matière de ressources publiques, lorsque ces initiatives comportent, à due concurrence, compensation entre les suppressions ou diminutions d'une part, les créations ou augmentations d'autre part. Il est vrai aussi que depuis 17 ans, c'est en ce sens que l'article 40 de la Constitution a été appliqué.

.../

Je pense donc que nous ne serions pas fondés à contester la conformité à la Constitution des nouvelles rédactions apportées par le Sénat à l'article 24, alinéa 2, ainsi qu'à l'article 45, alinéa 1, de son Règlement.

J'indique en passant que mes conclusions auraient été toutes différentes si le Sénat avait adopté la rédaction initialement proposée par M.MARCILHACY, et qui aurait consisté à écrire "toute diminution non compensée des ressources publiques": car, selon cette rédaction, une diminution de ressource prétenduement compensée par une diminution de charges aurait été recevable, ce qui aurait certainement été contraire à la Constitution. Mais M.COUDÉ du FORESTO, au nom de la Commission des Finances, a fait observer qu'à son avis cette rédaction créerait "des difficultés avec le Conseil constitutionnel", et qu'elle paraissait "dépasser les possibilités ouvertes par l'article 40 de la Constitution à l'initiative des membres du Parlement". C'est pour répondre à cette objection que M. MARCILHACY a proposé la rédaction que le Sénat a finalement adoptée : "diminution d'une ressource publique non compensée par une autre ressource".

Texte qui, je le répète, ne me paraît pas en lui-même contraire à la Constitution, puisqu'il correspond aux interprétations données jusqu'à présent de celle-ci, comme à la façon dont elle a été appliquée constamment en ce domaine.

Je mentirais cependant si je disais que je n'éprouve aucune inquiétude : en effet, dans son intervention devant le Sénat au sujet de l'article 24 du Règlement, M.MARCILHACY a dit qu'il avait semblé à la Commission dont il était le porte-parole

.../

"qu'un assouplissement dans ce domaine ne pouvait que faciliter les rapports entre le Parlement et l'exécutif".

Or, précisément, c'est parce que ce texte adopté par le Sénat me paraît rigoureusement conforme aussi bien aux prescriptions de l'article 40 de la Constitution qu'à la façon dont ce texte a été appliqué depuis l'origine que je le juge conforme à la Constitution : c'est donc parce que, selon moi, il ne doit permettre aucun assouplissement, parce qu'il ne doit en réalité rien changer dans l'application de l'article 40 de la Constitution.

Je pense donc que nous devons prendre certaines précautions, et faire clairement apparaître notre pensée - si tant est que vous partagiez la mienne - dans les considérants de notre décision.

Une initiative parlementaire tendant à la compensation d'une diminution de ressource par la création d'une autre ressource est recevable à trois conditions.

La nouvelle ressource doit d'abord être réelle : c'est en ce domaine que l'appréciation par la Commission des Finances s'impose, car elle est le seul organe parlementaire capable, (avec le concours du ministère des Finances dont elle est en mesure d'apprécier si les estimations sont solides) de dire si la nouvelle ressource proposée pour compenser la diminution d'ur ressource existante a un caractère réel et effectif.

La nouvelle ressource doit également être immédiate : si elle ne pouvait être recouvrée qu'au cours d'un exercice postérieur au cours duquel aurait été réduite ou supprimée une ressource existante, il n'y aurait en effet plus de compensation.

.../

Enfin la nouvelle ressource, pour compenser véritablement l'ancienne, réduite ou supprimée, doit bénéficier à qui bénéficiait de l'ancienne : sinon il n'y aurait pas compensation.

Les ressources publiques, en effet, sont celles de l'Etat, celles des collectivités territoriales, celles des divers régimes d'assistance et de sécurité sociale, et celles des établissements publics. C'est à l'intérieur de chacune de ces catégories de ressources publiques que, jusqu'à présent, la réalité de la compensation résultant d'une initiative parlementaire a toujours été appréciée.

Je puis en donner deux exemples : le 13 décembre 1968, devant le Sénat, M. Guy PETIT a déposé un amendement tendant à effecter aux budgets des collectivités locales les recettes provenant de la taxe locale perçues après le 1er décembre 1967, recette qui, à défaut de l'adoption de cet amendement, devaient aller au budget de l'Etat. Il s'agissait en l'espèce de sommes perçues avec retard et afférentes à des affaires conclues avant le 1er décembre 1967, qui auraient donc été aux budgets des collectivités locales si elles n'avaient pas été perçues tardivement, mais qui, aux termes de la disposition législative que l'amendement proposait de modifier, devaient aller au budget de l'Etat, parce qu'à partir du 1er janvier 1968 la taxe locale devait être remplacée, comme recette des collectivités, par 85% du produit de la taxe sur les salaires.

De toute évidence, l'amendement de M. Guy PETIT ne changeait absolument rien au total ressources publiques de l'Etat + ressources publiques des collectivités locales. Mais il diminuait non moins évidemment les ressources publiques de l'Etat : c'est pourquoi M. Marcel PELLENC, au nom de la Commission des Finances, l'a déclaré irrecevable, comme diminuant une recette existante de l'Etat.

.../.

Même solution, à l'Assemblée Nationale, pour des amendements de M. Ardène BOULAY au projet de loi portant création des établissements publics régionaux : amendements qui tendaient à transférer à ces établissements une part de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (amendement n° 21) et une part à fixer par décret en Conseil d'Etat des recettes fiscales de l'Etat (amendement n° 23). Ces amendements ne tendaient pas à une diminution du total : ressources publiques de l'Etat + ressources publiques des établissements publics. Mais ils diminuaient, dans ce total, la part des ressources publiques de l'Etat, et, de ce fait, ils étaient irrecevables.

Il importe donc, à mon sens, que, dans les considérants de notre décision, nous indiquions que la compensation entre diminution d'une ressource publique et création d'une ressource publique ne rend un amendement recevable que s'il s'agit dans l'un et l'autre cas de ressources appartenant à la même catégorie (ressources de l'Etat, ressources des collectivités territoriales, ressources des divers régimes d'assistance et de sécurité sociale, ressources des diverses catégories d'établissements publics) : c'est ainsi que l'article 40 a toujours été entendu jusqu'à maintenant ; c'est certainement le sens qu'ont voulu lui donner ceux qui l'ont rédigé. Il y a, à mon sens, grand intérêt à le rappeler. Si nous ne le faisions pas, nous pourrions créer le risque que soit un jour déclaré recevable un amendement transférant aux budgets des collectivités territoriales une part du produit d'un impôt actuellement perçu au profit du budget de l'Etat, ce qui, à mon avis, serait certainement et évidemment contraire à l'article 40 de la Constitution.

Dernière précaution : l'article 45 du Règlement du Sénat comporte un alinéa -l'alinéa 4- qui fixe la procédure à suivre lorsque le gouvernement soulève, à l'encontre d'un amendement ou d'un article additionnel, une exception d'irrecevabilité fondée sur une des dispositions de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant

.../.

loi organique relative aux lois de finances. Comme vous le savez, ce texte organique - conformément d'ailleurs à ce qui se faisait déjà sous la IVè République - comporte, en ce qui concerne le vote des lois de finances, des dispositions plus strictes que celles résultant de la Constitution. L'alinéa 4 de l'article 45 du Règlement du Sénat n'est pas modifié et son application ne sera pas changée du fait de la nouvelle rédaction donnée à l'article 1 du même article. Aucun problème ne se pose donc en ce qui concerne la conformité du nouveau texte à la loi organique : il me paraît souhaitable que, dans nos considérants, nous en prenions acte, car cela montrera clairement que le Conseil constitutionnel est résolu à ne pas laisser "assouplir" ou tourner les dispositifs juridiques, réclamés par des parlementaires depuis 1900, amorcés en 1920, en 1946, en 1948, et en 1956 : et finalement complètement mis en place en 1958, qui constituent pour les finances publiques françaises une protection analogue à celle que la Chambre des Communes avait établie dès 1713 pour les finances britanniques...

°
° °

Un rapport aussi analytique que celui-ci ne peut guère comporter de conclusion d'ensemble : je m'arrête donc ici, en vous priant simplement de bien vouloir excuser la longueur de mes explications.

M. le Président remercie M. GOGUEL qui vient d'analyser avec beaucoup de conscience et de minutie les modifications apportées au Règlement du Sénat et qui a réussi à rendre cet exposé intéressant bien qu'il s'agisse, pour beaucoup, de points de détail .

M.le Président appelle l'attention de M.GOGUEL sur la modification de l'article 29 du Règlement du Sénat dont le deuxième paragraphe était rédigé antérieurement : "le gouvernement est avisé par le Président du jour et de l'heure de la conférence, il peut y

.../

être représenté". Ce texte, qui concerne la présence de membres du gouvernement à la conférence des présidents, est à présent modifié comme suit ; la deuxième phrase devenant : "Il ne peut y être représenté que par un de ses membres".

M. le Président pense qu'il convient tout d'abord de préciser que le gouvernement s'est toujours fait représenter à cette conférence par un de ses membres et non pas par un commissaire. Il arrive fréquemment qu'un Secrétaire d'Etat accompagne le ministre qui assiste à cette conférence des présidents. En outre, il se produit que le Premier Ministre s'y rende, accompagné du ministre chargé des relations avec le Parlement ou d'autres ministres. Il ne faudrait pas que la nouvelle disposition puisse être interprétée comme interdisant à plus d'un membre du gouvernement d'être présent à cette conférence.

M. GOGUEL répond qu'il serait certainement absurde de penser que la nouvelle disposition signifie qu'un seul membre du gouvernement peut assister à la conférence des présidents. Ceci ne serait, d'ailleurs, ni l'intérêt du Sénat, ni celui du gouvernement. Mais M. GOGUEL ne voit pas bien comment le Conseil constitutionnel peut indiquer, dans sa décision, qu'une telle interprétation ne devrait pas être donnée. En effet, la conférence des présidents n'est prévue dans aucun texte constitutionnel et l'article 31 de la Constitution qui indique que les membres du gouvernement ont accès aux deux Assemblées, ne semble viser que les assemblées plénières de l'une ou l'autre chambre. La possibilité pour le gouvernement de se faire entendre dans les commissions n'a qu'une origine coutumière. La participation à la conférence des présidents ne semble trouver son fondement que dans les règlements des assemblées qui consacrent ainsi une nécessité logique de coopération entre les pouvoirs.

M.COSTE-FLORET estime qu'il conviendrait pourtant d'introduire une précision concernant l'interprétation des mots "que par un de ses membres" dans un considérant de la décision.

M. GOGUEL y voit une grande difficulté du fait de l'argument qu'il vient de donner, que l'article 31 de la Constitution ne signifie nullement que les membres du gouvernement ont accès à tous les organes des assemblées, il suggère que l'interprétation demandée résulte d'un échange de lettre avec le Président du Sénat.

.../

M.le Président MONNERVILLE remarque qu'à la lecture de l'article 31 et particulièrement des mots "les membres du gouvernement" sont entendus quand ils le demandent, il semble bien clair que le principe que le libre accès des membres du gouvernement doit s'appliquer aussi bien aux commissions qu'à l'assemblée plénière ; quel est d'ailleurs le premier acte d'une commission à laquelle vient d'être renvoyé un projet de loi ? c'est, on le sait, d'entendre l'auteur de ce projet.

M. COSTE-FLORET est favorable à l'interprétation donnée par M. MONNERVILLE de l'article 31 de la Constitution selon laquelle le libre accès des membres du gouvernement s'appliquerait à tous les organes des assemblées.

M. GOGUEL demande alors quelle aurait été l'attitude du Président MONNERVILLE devant la demande qui avait été faite par le gouvernement de venir défendre devant le bureau la demande d'arrestation d'un sénateur sur laquelle le bureau devait délibérer?

M.le Président MONNERVILLE dans ce cas n'aurait pas accepté qu'un membre du gouvernement vienne défendre cette demande devant le bureau ; mais il précise, qu'alors, il s'agissait de tout autre chose que de travail législatif.

M. CHATENET indique que, sur ce point précis, un considérant d'interprétation risque de soulever une cascade de faux problèmes. En fait, les rapports du gouvernement et des assemblées, notamment la représentation du gouvernement à la conférence des présidents, se passent très bien en pratique. Il a, pour sa part, pendant plusieurs mois , exercé les fonctions de représentant du gouvernement à cette conférence et l'idée ne lui serait jamais venue de s'y faire représenter par quelqu'un qui ne fut pas membre du gouvernement.

Il précise, d'ailleurs, qu'il a toujours assisté seul à cette conférence sauf une fois où il a été accompagné d'un ministre directement concerné par l'ordre du jour. Si problème il y a, sur le texte de l'article 29 du Règlement, il s'agit de savoir dans quelle mesure le règlement d'une assemblée peut, en quoi que ce soit, décider d'un point qui concerne la vie interne du Gouvernement.

.../

En ces matières, puisque la pratique est très satisfaisante, il convient de s'en remettre à celle-ci.

M. COSTE-FLORET maintient sa position antérieure.

M.le Président fait remarquer que le sénateur MARCILHACY, dans son rapport, n'a évoqué le problème que sous l'angle bien précis de la présence, soit de membres du gouvernement, soit de commissaires de gouvernement.

M.le Président MONNERVILLE ne voit pas comment il pourrait se faire qu'un président du Sénat refuse qu'un ministre accompagne le Premier Ministre ou le représentant habituel du gouvernement. Il note d'ailleurs, que le Sénat est toujours heureux de recevoir à cette conférence le Premier Ministre accompagné d'autres ministres ou, de toute façon, plusieurs membres du gouvernement. En fonction de ces éléments, il estime qu'il n'y a pas lieu de donner des précisions.

M. BROUILLET demande quelle pourrait être l'intérêt véritable d'un échange de lettres avec le Président du Sénat à ce sujet.

M.le Président approuve cette question ; il se demande bien , en fait, quelle valeur aurait cet échange de lettres, quel intérêt il y aurait à soulever un problème pour la réponse duquel il serait vraisemblablement fait une simple référence aux travaux préparatoires ?

Au terme de ces échanges, il n'apparaît pas au Conseil qu'il soit nécessaire d'introduire une précision quelconque dans les considérants.

°
° °

M.COSTE-FLORET pose alors le problème de l'article 26 de la résolution ajoutant un article 89 bis au Règlement du Sénat. Il s'agit de la demande de renvoi en commission d'une pétition, demande de renvoi "motivée". Il lui semble que M. GOGUEL ne va pas tout à fait assez loin en se

.../

contentant d'une interprétation pour empêcher que cette demande ne tende à telle ou telle fin particulière, car les motifs de cette demande peuvent être directement contraires à la Constitution.

Le rapporteur répond que la solution proposée par M. COSTE-FLORET aurait l'avantage de soulager beaucoup le Bureau du Sénat pour l'application de la procédure. S'il n'a pas dit que cette disposition était contraire à la Constitution c'est qu'il a eu un scrupule du fait qu'il se peut que la motivation du renvoi en commission soit d'ordre purement interne. A la réflexion il lui semble que, dans ce cas, la motivation peut être verbale et que ce qui importe vraiment est que ce ne soit pas la motivation mais le simple renvoi qui soit mis aux voix.

M. COSTE-FLORET indique qu'effectivement, en pratique parlementaire, les motivations internes sont purement verbales et que comme il y aurait vote sur la motivation il s'agirait, presque nécessairement, d'une motivation d'une tout autre portée.

M. CHATENET et M.le Président MONNERVILLE expriment leur accord avec la remarque de M.COSTE-FLORET.

Le considérant sera donc modifié de façon à bien préciser que ces termes ne sont pas constitutionnels.

°
° °

M. CHATENET indique alors, qu'à l'égard de l'article 10 de la résolution qui modifie l'article 30, il éprouve un scrupule sur l'existence d'un droit de réponse dans le premier cas indiqué ; ici, en effet, on parle d'une lecture et non d'une déclaration du gouvernement . C'est-à-dire que, dans ce cas, par déférence, par courtoisie, le gouvernement donne connaissance au Sénat de ce, qu'au même moment, il soumet à la discussion d'une autre assemblée. L'assemblée à qui est faite la déclaration a l'exclusivité de la réponse et non pas, comme l'indique le nouveau texte

.../

proposé à l'examen du Conseil, une simple priorité de réponse. Il est donc très douteux que ces nouvelles dispositions soient constitutionnelles.

M. GOGUEL est d'accord, sur le fond, avec M.CHATENET. Mais, il ne voit pas sur quoi on pourrait se fonder, dans la Constitution, pour refuser cette disposition. En effet, l'article 49 de la Constitution ne semble pas interdire cette réponse.

M. CHATENET dit qu'en bonne logique et en bon usage, il ne convient pas de répondre quand ce n'est pas à vous qu'on parle.

M.COSTE-FLORET estime que cela est contraire à la grammaire et à la politesse, mais pas à la Constitution.

M.le Président partage l'opinion de M. CHATENET quant au fond mais ne voit pas de réponse bien claire dans la Constitution.

M. GOGUEL indique qu'en 1959 le Règlement du Sénat n'avait pas prévu le droit de réponse. Le Sénat désirait alors engager le gouvernement à lui fournir des informations de ce type. Cette pratique s'est instaurée; A présent, considérant cela comme un acquis, le Sénat pense qu'il peut aller plus loin et se donner un droit de réponse.

M. CHATENET indique que ce qui heurte c'est le mot "réponse' , qui institue d'une certaine façon un dialogue entre le Gouvernement et le Sénat, alors que celui-ci a été informé et non consulté. Peut-être aurait-on pu parler d'"observations" ; mais si la terminologie actuelle est mauvaise on ne voit pas bien comment le Conseil constitutionnel pourrait en suggérer une autre. Cela apparaîtrait du byzantisme.

M.COSTE-FLORET pense que l'on pourrait dire que l'interprétation de la Constitution faite par le Règlement du Sénat est inexacte.

M.le Président voit, lui aussi, dans ce premier alinéa du nouvel article un manque de courtoisie et de politesse à l'égard du Gouvernement et se demande si le nouveau texte est bien conforme à la Constitution, en tout cas à son esprit.

M. GOGUEL souligne que la nouvelle rédaction du Règlement accentue le fait qu'il s'agit bien d'un débat. Le renvoi de la fin de ce paragraphe à l'article 37 alinéa 3 du Règlement vise bien un débat et non simplement une réponse, tout particulièrement dans la nouvelle rédaction de cet article 37. En effet, on y lit qu'un sénateur pourra obtenir la parole

immédiatement après un membre du Gouvernement , si aucun orateur "n'est inscrit antérieurement dans les débats".

M.le Président MONNERVILLE est tout à fait d'accord sur le fait que le nouveau paragraphe trois de l'article 37 du Règlement vise incontestablement le cas d'un débat et qu'il y a bien là une contradiction avec le nouvel article 39, paragraphe 1 , qui devrait s'appliquer à une déclaration non suivie de débat.

Il remarque que d'après l'article 39 de la Constitution il ne peut y avoir de débat davant le Sénat que si le Gouvernement le demande.

M. GOGUEL pense que refuser la constitutionnalité des mots actuellement en discussion aurait certainement l'avantage d'éviter une procédure baroque et une interprétation fort difficile.

M.COSTE-FLORET craindrait, pour sa part que l'application du nouveau texte proposé n'ait pour conséquence que le gouvernement ne fasse plus devant le Sénat les lectures dont il s'agit.

M.le Président MONNERVILLE indique qu'il s'est bien produit un silence du gouvernement devant le Sénat pour ces raisons lors de la fin de la guerre de l'Algérie. M.DEBRE, après une lecture à ce sujet, avait accepté qu'un sénateur lui répondit. Cette réponse très polémique eut pour conséquence que pendant plusieurs mois le Sénat fut privé de toutes communications du gouvernement à ce sujet.

M. GOGUEL remarque néanmoins que dans le cas prévu actuellement il n'y a pas de vote mais simplement l'énoncé d'une opinion.

M. CHATENET répond que ce qui est en cause c'est la nature de l'acte que le gouvernement accomplit devant le Sénat et qu'au surplus il importe de ne pas amener le gouvernement à avoir une attitude restrictive dans ses rapports avec le Sénat.

M. le Président est d'accord sur cette appréciation et M. GOGUEL se rallie à ce point de vue.

Le rapporteur demande alors à MM. CHATENET et COSTE-FLORET de se réunir avec lui, avant la séance de l'après-midi, pour rédiger un nouveau considérant qui donne satisfaction à l'ensemble du Conseil.

° ° °

M. CHATENET exprime son complet accord avec le rapporteur sur l'appréciation des règles nouvelles concernant la compensation d'une dépense, par rapport à l'article 40 de la Constitution. Il lui paraît, peut-être, que le mot "immédiat" n'est pas suffisant pour préciser les caractères de la compensation.

M.le Président estime que le mot "immédiat", tel qu'il est placé dans le premier considérant, paraît peu adapté. Il n'est pas possible d'exiger qu'une ressource soit immédiate, en raison même du principe de l'annualité de l'impôt, sauf, peut-être, en matière d'impôt indirect. En réalité, c'est à l'opération de compensation que devrait s'appliquer l'adjectif "immédiat". Il propose une formulation du type : "... que la ressource destinée à compenser la diminution d'une ressource soit réelle, qu'elle bénéficie aux mêmes collectivités ou organismes que ceux au profit desquels est perçue la ressource qui fait l'objet d'une diminution et que la compensation soit immédiate" .

Le Conseil donne son accord sur ce point.

Il est décidé que sur les différents points où des modifications sont nécessaires une nouvelle rédaction du projet qui vient d'être lu sera étudié avant la séance de l'après-midi.

°
° °

La séance est levée à 12 heures45 et reprise à 14 heures 30.

° °
° °

.../.

M.le Président donne la parole à M.REY qui lit son rapport dont le texte suit.

Examen, en application de l'article 37, alinéa 2, de la Constitution, de certaines dispositions de la loi n° 65-491 du 29 juin 1965 sur les Ports maritimes autonomes.

Par lettre du 11 mai 1976, enregistrée au Secrétariat Général du Conseil constitutionnel le même jour, le Premier Ministre a demandé au Conseil, en application de l'article 37, alinéa 2, de la Constitution, d'apprécier, au regard de celle-ci la nature juridique de certaines dispositions des articles 2, 4,9,14,21, et 22 de la loi du 29 juin 1965 sur les ports maritimes autonomes.

Cette saisine est intervenue, en réalité, à l'occasion de la refonte de la partie législative du code des port maritimes et elle a été, semble-t-il, suggérée par la Commission de codification.

C'est ce qui explique le caractère un peu décousu et assez diversifié des textes ou des parties de textes qui sont soumis à l'examen du Conseil.

Nous allons essayer de les regrouper en vue de cet examen.

°
° °

I.- Certaines de ces dispositions ont uniquement pour objet de désigner les ministres sur le rapport ou l'avis desquels doivent être pris les textes d'application, c'est-à-dire les décrets, prévus par la loi, dans tel ou tel cas qu'elle précise.

Selon une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel il s'agit là d'une matière qui ressortit au domaine du règlement. Le Conseil en a ainsi décidé à plusieurs reprises et, notamment, dans une décision du 20 février 1973,

.../

dans laquelle, après avoir posé en principe "que la répartition des attributions entre les membres du Gouvernement relève du pouvoir réglementaire" et constaté que les dispositions dont il était saisi ne lui étaient soumises "qu'en tant qu'elles déterminent les ministres sur le rapport desquels sera pris le décret en Conseil d'Etat dont elles prévoient l'intervention", il en tirait la conclusion "que, dès lors, elles ont un caractère réglementaire".

Les éléments d'appréciation étant identiques dans notre affaire, il suffit de transposer, mutatis mutandis, cette solution au cas de l'espèce.

Les dispositions dont il s'agit sont donc, dans la mesure ci-dessus précisée, de nature réglementaire.

II.- Il en va de même des dispositions de l'article 4, alinéa 2, de ladite loi.

Ces dispositions ont, en effet, dans la mesure où elles sont soumises au Conseil, essentiellement deux objets :

elles tendent, d'une part, à déterminer , en la personne du Ministre des Travaux publics et des Transports et du Ministre des Finances et des Affaires économiques, les autorités qui, au sein du Gouvernement, seront habilitées à prendre en qualité d'autorité de tutelle, certaines décisions d'ordre financier comme celles qui consistent à arrêter le programme des travaux financés par l'Etat (article 4) ou à approuver des états provisionnels de recettes et de dépenses ou encore, le cas échéant, à ordonner l'inscription d'office de ressources nouvelles ; d'autre part, elles précisent que toutes ces décisions sont prises sur proposition du port autonome.

La définition de cet objet suffit à nos yeux, semble-t-il, à justifier le caractère règlementaire qui doit être reconnu à ces dispositions.

III.- L'article 9 de la loi du 29 juin 1965 est soumis à l'examen du Conseil constitutionnel à un double titre : d'une part, en tant QUE l'autorité habilité à faire des propositions en vue de la nomination de directeur du port autonome est "le Ministre des Travau Publics et des Transports" et, d'autre part, en tant que ces propositions doivent être faites "après avis du Conseil d'administratior

Sur le premier point, il n'y a pas de difficulté. Le problème étant le même que celui soulevé dans les deux cas précédents, la solution doit être identique, c'est-à-dire qu'elle implique la reconnaissance du caractère réglementaire de la disposition dont il s'agit.

.../

En ce qui concerne le second point, c'est-à-dire celui qui porte sur la question de savoir quelle est la nature juridique de l'obligation qui est faite au Ministre compétent de recueillir, avant de se déterminer, l'avis préalable du Conseil d'administration du port autonome il semble bien qu'il faut aussi la régler dans le même sens.

Sans doute, l'existence d'un directeur de port autonome est indiscutablement une règle constitutive de la catégorie d'établissement public considéré et les règles qui doivent présider à la désignation doivent être entourées de beaucoup de précautions. Au nombre de celles-ci, il ne fait pas de doute que la consultation du Conseil d'administration est une modalité d'une grande importance et dont l'intervention paraît éminemment souhaitable.

Toutefois, en raison même du caractère purement consultatif de cet avis, celui-ci revêt le caractère d'une simple modalité de la procédure de désignation du directeur et non celui d'une règle constitutive de la catégorie d'établissement public dont il s'agit. Elle ressortit donc au domaine du règlement.

Il est intéressant de noter, d'ailleurs, qu'en ce qui concerne les aéroports, une consultation identique est imposée par un article réglementaire du code de l'aviation civile.

o

o o

En conclusion, je propose donc de reconnaître à l'ensemble des dispositions qui sont soumises à l'examen du Conseil constitutionnel le caractère réglementaire .

Le rapport n'appelant pas d'observations le texte de la décision est soumis au Conseil qui l'adopte.

o

o o

.../

M.le Président donne la parole à M.SAINTENY qui lit le rapport dont le texte suit.

Examen, en application des dispositions de l'article 37, alinéa 2, de la Constitution, de certaines dispositions du code de Travail.

Par lettre du 12 mai 1976, enregistrée au Secrétariat Général le même jour, le Premier Ministre a demandé au Conseil constitutionnel, en application de l'article 37, alinéa 2, de la Constitution d'apprécier, au regard de l'article 34 de celle-ci, la nature juridique de certaines dispositions des articles L.322-2 et L. 322-4 du code du travail.

°
° °

Cette affaire pose deux questions :

I.- Tout d'abord, une question de présentation portant sur l'étendue de la saisine ;

II.- En second lieu, une question de fond portant sur la nature juridique des dispositions qui sont soumises à l'examen du Conseil constitutionnel.

°
° °

I.- D'un premier examen des dispositions annexées à la lettre de saisine il semble ressortir que l'ensemble du deuxième alinéa de l'article L.322-2 était soumis à notre appréciation.

Ce texte pose le principe que la politique du fonds national de l'emploi est mise en oeuvre, notamment, par des conventions de coopération, et que celles-ci sont conclues avec les organismes professionnels ou interprofessionnels, les organisations syndicales et, le cas échéant, avec des entreprises. De plus, il donne compétence au Ministre chargé du Travail pour conclure lesdites conventions.

Mais il résulte, tant des explications contenues dans le dossier que du projet de décret annexé à la saisine que la seule réforme envisagée consiste à remettre aux préfets certaines compétences actuellement exercées par le Ministre. Dans ces conditions il nous a paru vraisemblable que la saisine n'aurait dû porter que sur la seule désignation du "Ministre chargé du travail" comme autorité habilitée à conclure les conventions de coopération et que c'est par une erreur de plume qu'elle avait été étendue à l'ensemble du deuxième alinéa de l'article 322.

Consulté sur ce point par le Secrétaire général du Conseil constitutionnel, le Secrétaire Général du Gouvernement, par lettre du 21 mai 1976, a pu lever cette ambiguité et confirmer que l'étendue de la saisine était bien en effet celle que nous lui prêtions, c'est-à-dire, qu'elle était limitée à la désignation de l'autorité compétente pour conclure les conventions de coopération et engager les actions de reclassement.

II.- Les règles reprises et codifiées dans les articles L.322-2 et L.322-4 au code du travail ont été édictées par la loi n° 63-1240 du 18 décembre 1963 et introduites dans le code du travail par la loi n° 73-4 du 2 janvier 1973. Il s'agit donc d'un texte de forme législative postérieur à la Constitution de 1958 dont le Conseil constitutionnel est donc compétent pour apprécier la nature juridique.

La désignation de l'autorité habilitée , au sein de l'administration pour exercer une compétence de l'Etat est une matière qui relève de l'autorité réglementaire ; c'est ce qui résulte d'une jurisprudence abondante du Conseil constitutionnel rappelée d'ailleurs par le Secrétariat Général du Gouvernement. La dernière décision rendue en la matière est celle du 19 novembre 1975, qui concerne le code de l'administration communale.

.../

Les dispositions dont il nous est demandé d'apprécier la nature juridique n'ayant pas d'autre objet, je conclus à leur nature réglementaire.

Ce rapport n'appelle pas d'observation et le projet de décision est lu et adopté sans modification.

°
° °

M. le Président donne la parole à M. CHATENET qui présente le rapport ci-après.

La commission supérieure de codification poursuit son travail en matière d'administration communale. La première partie de ce travail a déjà été à l'origine d'une saisine du Conseil constitutionnel qui a rendu sa décision le 19 novembre 1975. Actuellement la codification porte sur le Livre III du futur code des communes et c'est à cette occasion que nous sont soumis les textes qui feront aujourd'hui l'objet de notre examen.

Je suis obligé de dire que, là encore, il s'agit de nombreux points que ne relie aucune idée de synthèse. Il s'agit simplement de faciliter la vie de l'administration en lui permettant de modifier les règles en vigueur par décret à chaque fois que cela est possible. Comme le disait le doyen FAVOREU, cette codification entraîne un travail de véritable dentelle juridique. On peut souligner d'ailleurs que pour l'article 37, l'oeuvre accomplie depuis la Constitution de 1958 est bien timide du fait du Gouvernement qui défère bien peu de choses au Conseil constitutionnel. L'article de ce commentateur posait d'ailleurs la question de savoir si l'existence d'un pouvoir réglementaire autonome a été suffisamment exploitée à travers nos différentes saisines depuis la mise en oeuvre de la nouvelle Constitution.

Le premier point qui nous est soumis concerne la procédure d'approbation des marchés et adjudications des communes. Le principe même de l'approbation, tout comme celui introduit par la nouvelle loi d'une approbation tacite, touche au domaine de la tutelle et est par suite de nature législative. La procédure de cette approbation tacite et notamment la désignation de l'autorité compétente pour y procéder ou les dispositions matérielles telles que lieu de dépôt, la durée du dépôt, etc., sont en revanche réglementaires. Le

.../

détail de ces différents points apparaîtra tout à l'heure dans le projet que je vous soumettrai.

Le deuxième point soumis à notre appréciation concerne une loi du 3 janvier 1967, relative à la suppression du régime juridique auquel sont soumis certains terrains communaux, notamment ceux dénommés "part de marais" ou "parts ménagères".

L'origine de ces régimes juridiques est très ancienne et répond à certaines particularités locales. Il s'agit de terres qui appartiennent aux communes et dont certains habitant ont la jouissance, soit à titre individuel, soit par famille ce qui explique le terme "parts ménagères" . Le législateur a entendu simplifier ce régime complexe.La codification aboutit ici, c'est bien le cas de le dire, à un travail de dentelle juridique, à un puzzle où il est très difficile de situer la ligne de partage entre la loi et le règlement.

Dans le premier article soumis, j'ai renoncé à suivre la commission de codification dans le dédale qu'elle nous proposait, car il m'apparaît que certaines choses sont indissociables. Ainsi l'identification d'une parcelle et sa désignation cadastrale ou encore la désignation d'une personne et l'indication de ses noms, prénoms, domicile. Une telle séparation montre bien que la codification , poussée à l'extrême de sa logique, aboutit à des excès incompréhensibles. Or, il me semble que le rôle du Conseil constitutionnel n'est pas seulement de dire le droit mais aussi de le rendre compréhensible ; C'est pourquoi je propose que tout l'article en question soit considéré comme étant du domaine législatif.

Il n'y a pas de difficultés à suivre la commission de codification dans ses propositions concernant les formalités traitées aux articles 3 et 5 de la loi.

L'article 9, par contre, est plus délicat. Il s'agi de cas où se posent des problèmes contentieux et du système des indemnisations prévues pour les anciens titulaires de "parts de marais " ou de "parts ménagères" quand il n'y a pas d'accord amiable. Le dernier alinéa indique que les difficultés sont réglées par les juridictions compétentes.

Il convient de noter qu'ici, selon les matières, sont compétentes soit les juridictions administratives, soit celles de l'ordre judiciaire. D'autre part, en cas de litige, ne portant pas sur le montant de l'indemnisation celle-ci sera consignée à la Caisse des Dépôts et Consignations. Si la loi n'avait rien prévu à ce sujet, il aurait bien fallu procéder ainsi qu'elle l'indique, Le Secrétariat général du Gouvernement

...

tire du caractère superfétatoire de ce texte une conséquence sur laquelle je ne saurais le suivre. Il estime que ces dispositions étant superfétatoires, elles sont par là-même de caractère réglementaire.

Je vous propose une appréciation rigoureusement inverse. Que cela soit superflu ou non, si c'est de nature législative, cela reste législatif.

Le troisième point soumis au Conseil constitutionnel concerne la remise en ordre de l'article 340 du code d'administration communale relatif aux archives des communes. Un système de dépôt obligatoire des archives anciennes des communes de moins de 2000 habitants est institué dans certains cas précis; une dérogation peut être accordée à ce dépôt obligatoire. Pour toutes les autres communes, un dépôt obligatoire est possible quand, lors de ses tournées, le directeur du service des archives du département constate le mauvais fonctionnement du système de conservation. Il y a alors injonction de remise en ordre et, à défaut d'exécution des directives ainsi données, transfert d'office des archives considérées au service d'archives du département.

A l'égard de ce texte, il convient de décider que tout ce qui édicte une obligation ou prévoit une injonction est du domaine de la loi et que tout le reste, concernant la désignation des autorités compétentes ou les modalités d'exécution des différents actes, est du domaine du règlement.

Le dernier point sur lequel le Conseil est interrogé est l'appréciation d'une désignation d'autorité habilitée pour exercer des pouvoirs de tutelle par l'article 354. du code de l'administration des communes. Je ne m'étendrai pas sur cette question que vous avez déjà examinée dans les deux affaires précédentes. Il s'agit bien entendu d'une disposition de nature réglementaire.

Ces différents points ayant été examinés, il reste à se poser la question de l'utilité pratique de ce travail de dentelle juridique auquel aboutit la codification. On peut se demander si, en fin de compte, celle-ci ne comporte pas actuellement plus d'inconvénients que d'avantages; Elle rend les dispositions applicables fort difficiles à percevoir dans leur ensemble, les répartissant entre des textes de nature différente qui ne prennent un sens complet que les uns par rapport aux autres.

.../

M. le Président ayant constaté que les membres du Conseil n'avaient pas d'observations à formuler sur le rapport de M. CHATENET, il le remercie de son exposé et indique qu'il souscrit à ses remarques finales. M. le Président l'invite à donner lecture de son projet, lequel est approuvé sans modification.

M.le Président donne ensuite la parole à M.GOGUEL qui donne lecture au Conseil de la nouvelle rédaction de la décision d'appréciation de la constitutionnalité de la résolution modifiant le Règlement du Sénat. Cette nouvelle rédaction étant approuvée, la séance est levée à 17 heures.