CONSEIL CONSTITUTIONNEL

SEANCE du 20 DECEMBRE 1960

La séance est ouverte à 10h.30. Tous les membres sont présents.

M. le Président Léon NOEL fait connaître qu'en application de l'article 60 de la Constitution, M. le Ministre de l'Intérieur demande que le Conseil émette un avis sur les conditions d'application de l'article 2 du décret du 8 décembre 1960 relatif aux affiches que les partis politiques pourront apposer au cours de la campagne du referendum.

M. le Secrétaire Général est rapporteur.

Un avis est adopté dont l'original demeurera annexé au présent compte-rendu.

Il est procédé à l'examen de la deuxième affaire inscrite à l'ordre du jour.

Le Conseil est saisi par M. le Président de l'Assemblée Nationale, conformément aux dispositions de l'article 61 de la Constitution, du texte de deux résolutions, l'une modifiant les articles 32, 66, 87, 101, 109 et 113 du Règlement de l'Assemblée, l'autre modifiant l'article 80 de ce Règlement, relatif aux demandes de levée d'immunité parlementaire et de suspension de poursuites.

M. CHATENAY est rapporteur.

Le Conseil constate la conformité à la Constitution du texte de ces résolutions dans une décision dont l'original demeurera annexé au présent compte-rendu.

.../

La séance levée à 13h. est reprise à 15h.

M. le Président fait connaître que le Conseil est saisi par M. le Ministre d'Etat chargé des affaires algériennes, conformément à l'article 47 de la loi organique du 7 novembre 1958, aux fins d'émettre éventuellement des observations sur la liste des organisations ayant sollicité l'autorisation d'user des moyens officiels de propagande dans les départements algériens en vue du referendum.

Le Conseil adopte un avis dont l'original restera annexé au présent compte-rendu.

Il est enfin procédé à l'examen de la dernière affaire inscrite à l'ordre du jour.

M. le Premier Ministre demande au Conseil, en application de l'article 37 de la Constitution, de bien vouloir constater le caractère réglementaire des dispositions de l'article 10 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 et de l'article 3-II de l'ordonnance n° 59-246 du 4 février 1959 relatives à la fixation du taux des cotisations de Sécurité Sociale.

Mr Rene Cassin est rapporteur.

Le Conseil décide que ces dispositions ont un caractère réglementaire "en tant qu'elles portent fixation du taux de cotisation d'assurances sociales et d'allocations familiales". L'original de cette décision restera annexé au présent compte-rendu.

La séance est levée à 19h.

-:-:-:-:-:-

SEANCE du 20 DECEMBRE 1960

-=-=-=-=-=-=-=-

La séance est ouverte à 10h.30. Tous les membres sont présents.

M. le Président Léon NOEL fait connaître qu'en application de l'article 60 de la Constitution, M. le Ministre de l'Intérieur demande que le Conseil émette un avis sur les conditions d'application de l'article 2 du décret du 8 décembre 1960 relatif aux affiches que les partis politiques pourront apposer au cours de la campagne du referendum.

M. le Secrétaire Général est rapporteur.

Il donne lecture dès l'abord de la lettre de saisine :

"Aux termes de l'article 2 du décret du 8 décembre 1960 fixant les conditions dans lesquelles les partis politiques pourront participer à la campagne en vue du referendum, chaque parti politique habilité à user des moyens officiels peut apposer sur les emplacements déterminés, une affiche.

Un parti politique vient de me demander si cette affiche devait être uniforme dans son libellé pour l'ensemble du territoire, ou si au contraire elle pouvait être différenciée suivant les régions, voire les circonscriptions électorales.

Le Conseil Constitutionnel étant chargé, en vertu de la loi organique définissant son organisation et son fonctionnement, de la surveillance des opérations du referendum, j'attacherais du prix à connaître l'avis de votre haute juridiction sur la question qui m'est posée."

M. le Rapporteur rappelle les termes de l'article 2 précité :

"Chaque parti politique visé à l'article 4 ci-dessous pourra apposer sur les emplacements déterminés par l'article précédent :

.../

1° - une affiche du format double carré (0,56 × 0,90);

2° - une affiche dont les dimensions ne pourront excéder celles du demi-carré (0,28 × 0,45) destinée à annoncer la tenue des réunions".

Il cite ensuite quelques exemples de difficultés qui se présentent : "Chez les Indépendants, il est impensable que M. Paul Reynaud utilise pour la propagande dans sa circonscription les mêmes affiches que M. Duchet... Les Radicaux déplorent que les partis frères n'aient pas été admis à faire campagne : ils avaient réalisé des ententes avec eux - en particulier dans la Loire où ils devaient assurer la propagande dans l'ensemble du département, sauf à Firminy où ils laissaient ce soin à M. Claudius-Petit, U.D.S.R.. Dans quelle mesure pourrait-on autoriser ce procédé ?"

M. le Rapporteur observe que rien dans les textes n'impose que les affiches soient uniformes dans tout le territoire (que d'ailleurs, en Alsace, on peut concevoir qu'elles soient rédigées en dialecte); et que la liberté la plus totale est donc laissée aux partis sous réserve que ceux-ci observent les règles de droit commun et en particulier que les affiches aient bien pour objet le referendum.

M. le Président Léon Noël observe que le texte de la seconde affiche - tenue des réunions - sera nécessairement différent selon les circonscriptions.

M. Pompidou croit savoir que le Parti Radical souhaiterait opérer sur le plan national une répartition systématique des panneaux entre le Centre Républicain, le R.G.R. etc.. Il considère qu'il serait "ridicule" de présenter 1.200 affiches différentes sur 1.200 panneaux et estime opportun d'envisager une limitation géographique à cette diversité afin de ne pas encourager des infractions à la réglementation sur la propagande électorale.

M. le Président Coty est d'avis qu'en l'absence de règle, le Conseil doit se montrer aussi libéral que possible; il ne voit pas comment celui-ci pourrait justifier une limitation et imagine que dans la Seine-Maritime, par exemple, il peut être opportun d'autoriser un affichage différent au Havre, à Rouen ou à Dieppe.

.../

M. le Président Léon Noël observe qu'à Firminy l'affiche devrait, de toutes manières, porter en en-tête, le nom du Parti Radical.

M. le Président Coty estime que cette mention doit être portée par l'Administration sur le panneau et qu'il paraît inutile de la répéter sur l'affiche.

M. le Président Léon Noël est d'avis qu'il conviendrait d'inciter l'Administration à faire figurer sur les panneaux les noms des partis.

M. Michard-Pellissier croit que les affiches peuvent être diverses : d'une part en effet, les partis demanderont aux fédérations départementales de supporter les frais; il paraît donc difficile de leur imposer un texte; d'autre part, "rien n'oblige un parti à avoir une même position sur l'ensemble du territoire" et il est possible que certaines fédérations soient partisans du oui et d'autres du non. A son avis, "l'affiche doit conserver le label du parti mais il est difficile de s'opposer à la liberté de rédaction sur le plan du département ou même de la section de vote".

M. Pompidou estime qu'il faut prévoir une circonscription pour un type d'affiche afin de ne pas favoriser les partis riches.

M. Cassin croit que pour respecter le décret, il est nécessaire que le label figure sur le panneau; mais qu'il n'est pas interdit à un parti de faire état de la doctrine d'un autre; il se demande, d'autre part, si on ne pourrait concevoir que l'organe central "donne le ton" dans les quinze premières lignes de l'affiche et laisse le soin à la fédération d'exposer dans les lignes suivantes la "nuance" particulière au département; mais il craint que l'on ne considère que cela constituerait deux affiches.

M. Gilbert-Jules observe que le texte ne prévoit rien d'autre que le nombre et les dimensions des affiches. Il "ne voit pas" comment il serait possible d'imposer une censure : Faudra-t-il porter préalablement celles-ci au Ministre de l'Intérieur pour autorisation ou bien les autorités auront-elles le droit de les faire lacérer ? "Rien de tel n'est prévu par la réglementation."

M. le Président Léon Noël ne croit pas qu'on puisse parler de censure si le Gouvernement rappelle seulement aux partis qu'ils ont le devoir élémentaire de mettre leur nom sur les affiches; il y a là "une exigence minimale".

.../

M. Pompidou répond à M. Gilbert-Jules que le Conseil n'a pas à s'occuper des sanctions que pourrait appliquer le Ministre de l'Intérieur et que la lacération est prévue pour des affiches qui n'ont pas le format réglementaire.

M. Cassin ajoute qu'il est toujours possible de présenter une réclamation, s'il y a eu une lacération abusive.

Il suggère de présenter au Gouvernement les propositions suivantes :

1) Les partis devront faire figurer leur dénomination sur l'affiche;

2) Ils pourront faire état du point de vue d'un autre parti;

3) Ils pourront présenter deux textes sur une même affiche (de dimensions réglementaires), l'un rédigé à l'échelon national, l'autre à l'échelon local.

M. le Rapporteur répond à M. Gilbert-Jules que le problème n'est pas de savoir si des sanctions pourront être appliquées; il rappelle que des partis ont demandé au Ministre de l'Intérieur comment ils devaient procéder et que le Ministre interroge le Conseil, lequel doit répondre.

A la demande de M. le Président Léon Noël, M. le Rapporteur donne lecture d'un projet d'avis ainsi rédigé :

"Le Conseil Constitutionnel,

Saisi par le Ministre de l'Intérieur d'une demande d'avis sur le point de savoir si l'affiche prévue à l'article 2 du décret du 8 décembre 1960 fixant les conditions dans lesquelles les partis politiques pourront participer à la campagne en vue du referendum" doit être uniforme dans son libellé pour l'ensemble du territoire ou si elle peut être différenciée suivant les régions, voire les circonscriptions électorales", observe que ni la disposition réglementaire sus-mentionnée, ni aucune autre disposition des textes sur l'organisation du referendum, n'imposent un libellé uniforme des deux affiches autorisées et que celui de l'affiche annonçant les réunions variera même nécessairement.

Le Conseil estime toutefois que l'esprit de ces textes justifie les deux réserves suivantes :

.../

- d'une part, chaque parti autorisé doit conserver la responsabilité des déclarations affichées; le panneau qui lui est attribué devrait, avant affichage, être marqué à son nom, si possible par les soins de l'Administration;

- d'autre part, afin que la diversité des affiches ne soit pas poussée jusqu'à un véritable excès, il serait raisonnable d'admettre que le libellé doit être uniforme dans le cadre de chaque circonscription électorale prise en considération pour les élections législatives."

Ce texte suscite quelques réserves.

M. Pompidou souhaiterait que l'on ne parlât pas de l'Administration (au § 2).

M. le Rapporteur observe qu'il ne s'agit que d'un avis et qu'il est précisé qu'elle fera apparaître le nom du parti "si possible".

/La suite de la discussion sur ce texte est renvoyée après le débat sur le Règlement de l'Assemblée Nationale. Pour la clarté de l'exposé, cette suite est ici rapportée/

M. Pompidou suggère d'écrire dans le § 3 : "afin que la diversité des affiches n'entraîne pas d'abus".

M. Cassin propose de préciser que le libellé doit être uniforme "au moins" dans chaque circonscription électorale

M. Gilbert-Jules est d'avis d'écrire que le libellé "devrait" être uniforme.

M. Patin est "inquiet" que l'on parle de circonscription. Il croit que cela ramène le referendum à la "politique de clocher".

M. le Président Léon Noël répond que cela correspond à la réalité politique.

M. le Président Coty est hostile à ce § 3. Il estime que "là où il n'y a pas de réglementation, il y a liberté" seulement

M. le Président Léon Noël rappelle que c'est essentiellement ce paragraphe qui répond à la question du Ministre. Il propose de passer au vote.

Les § 1 et 2 sont adoptés avec de minimes rectifications.

Le § 3 est adopté par 4 voix contre 4 (voix prépondérante du Président, 2 abstentions).

.../

Il est procédé à l'examen de la deuxième affaire inscrite à l'ordre du jour.

Le Conseil est saisi par M. le Président de l'Assemblée Nationale, conformément aux dispositions de l'article 61 de la Constitution, du texte de deux résolutions, l'une modifiant les articles 32, 66, 87, 101, 109 et 113 du Règlement de l'Assemblée, l'autre modifiant l'article 80 de ce Règlement, relatif aux demandes de levée d'immunité parlementaire et de suspension de poursuites.

M. CHATENAY est rapporteur.

Celui-ci donne lecture du rapport ci-joint. Il explique que les dispositions précitées n'ont aucun lien entre elles et que, dès lors, il ne peut proposer qu'un examen article par article.

Il analyse successivement les modifications aux articles 32, 66, 87 et 101.

- Le débat commence avec l'examen de l'article 109.

M. le Rapporteur présente en ces termes la modification à cet article :

"L'article 109 a été complété par un second alinéa, dont l'objet est de spécifier que "dans le cas de rejet de l'ensemble d'un texte par le Sénat, l'Assemblée, dans sa lecture suivante, délibère sur le texte qu'elle avait précédemment adopté et qui lui est transmis par le Gouvernement après la décision de rejet du Sénat."

Il avait été admis jusqu'ici qu'en l'absence de texte adopté par le Sénat l'Assemblée Nationale n'avait pas de base de discussion et que le texte qu'elle avait adopté dans sa dernière lecture ne pouvait être repris que par voie d'amendement. Cette solution avait donné lieu à des difficultés concernant notamment l'ordre dans lequel devaient être mis en discussion les amendements proposant, avec des rédactions différentes, la reprise des articles repoussés par le Sénat. Il nous paraît que la procédure selon laquelle l'Assemblée Nationale, dans le cas de rejet du texte transmis au Sénat, est appelée à délibérer sur le texte qu'elle avait précédemment adopté, n'est pas contraire à l'article 42 de la Constitution.(1) Le 2ème alinéa de cet article dispose en effet : "une assemblée saisie d'un texte voté par l'autre assemblée délibère sur le texte

.../

(1) Article 42 : "La discussion des projets de loi porte, devant la première Assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement.

Une Assemblée saisie d'un texte voté par l'autre Assemblée délibère sur le texte qui lui est transmis. "

qui lui est transmis". Si aucun texte n'a été "voté par l'autre Assemblée", on se trouve en présence d'un vide, et des raisons de logique et de bon ordre des débats nous recommandent l'adoption, en pareille hypothèse, de la solution mise en oeuvre par le 2ème alinéa nouveau de l'article 109 du Règlement."

M. le Président Coty considère que cette modification est peut-être conforme au bon sens mais se demande si elle est conforme à l'article 42 de la Constitution qui suppose la transmission d'un texte par l'autre Assemblée. Il précise : "On me dit que c'est le Gouvernement qui transmet le texte; je veux bien; mais ce n'est pas ce que prévoit l'article 42. Avons-nous le droit de prendre le contrepied d'une disposition formelle ?"

M. le Rapporteur répond que le Sénat ne peut rien transmettre en l'hypothèse puisqu'il a rejeté le texte.

M. Bertrand, rapporteur-adjoint, précise qu'en cas de rejet par le Sénat, aucun texte n'était jusqu'à présent "transmis" à l'Assemblée Nationale, si ce n'est la formule : "le Sénat n'a pas adopté".

M. le Rapporteur donne lecture d'un extrait de la lettre adressée le 17 novembre par le Président de l'Assemblée Nationale au Président de la Commission des Lois Constitutionnelles : "Il a été admis jusqu'à présent qu'en l'absence de texte adopté par le Sénat, l'Assemblée Nationale n'avait pas de base de discussion et que le texte qu'elle avait adopté dans sa dernière lecture ne pouvait être repris que par la voie d'amendements.

"Des difficultés d'application se sont élevées, surtout lorsqu'il s'est agi pour la Présidence d'apprécier l'ordre dans lequel devaient être mis en discussion, conformément à l'article 100 du Règlement, les amendements proposant, avec des rédactions différentes, la reprise des articles rejetés par le Sénat : en l'absence de texte adopté par le Sénat et pouvant servir de base à la discussion, ces amendements ont été appelés dans l'ordre chronologique de leur dépôt.

"Cette procédure compliquée a soulevé des incidents et il semblerait opportun d'y mettre un terme en posant en principe que, lorsque le Sénat a rejeté l'ensemble d'un texte, l'Assemblée Nationale, dans sa lecture suivante, délibère sur le texte qu'elle a précédemment adopté et qui lui est transmis par le Gouvernement après décision de rejet du Sénat..."

.../

M. le Président Coty considère que la procédure par voie d'amendements est plus constitutionnelle; ayant fait partie de la Commission du Règlement, il ne croit pas qu'elle présente des difficultés insurmontables.

M. le Président Léon Noël est "frappé" par le raisonnement de M. le Président Coty. Il considère que le fait que la procédure par voie d'amendements est compliquée ne constitue pas une raison suffisante pour l'écarter.

Dans un 1er vote, le Conseil décide, à la majorité de 5 voix, que l'article 109 modifié n'est pas conforme à la Constitution.

(Le débat sur cet article reprend à la fin de la séance de l'après-midi, au moment où le projet de décision suivant est soumis au Conseil :

"En ce qui concerne l'article 109 du Règlement de l'Assemblée Nationale,

Considérant que si le premier alinéa dudit article n'appelle aucune observation, le deuxième alinéa qui tend, dans le cas de rejet de l'ensemble d'un texte par le Sénat, à faire porter les délibérations de l'Assemblée Nationale sur le texte qu'elle avait précédemment adopté et qui lui est transmis par le Gouvernement, est contraire au texte de l'article 42 de la Constitution aux termes duquel, lorsqu'une Assemblée est saisie d'un texte voté par l'autre Assemblée, elle ne peut délibérer que sur le texte qui lui est transmis..."

Pour la clarté du compte-rendu, cette fin de débat est insérée ici).

M. Gilbert-Jules persiste à penser que l'article 42 n'est pas violé. "En fait, dit-il, le Président de l'autre Assemblée ne renvoyait rien lorsqu'elle avait rejeté un projet. Le Gouvernement reprenait sous forme d'amendement le texte précédent. Cette procédure a paru artificielle. Cela explique la modification".

M. le Président Léon Noël estime en définitive que le nouvel article constitue tout au plus une addition minime à la Constitution.

M. le Président Coty observe qu'aux termes de l'article 42, l'Assemblée délibère "sur le texte qui lui est transmis".

.../

M. le Secrétaire Général remarque qu'en cas de rejet, aucun texte n'est, à vrai dire, transmis - que la seule transmission est celle de la décision de rejet.

Annulant son vote précédent, le Conseil considère que l'article 109 est conforme à la Constitution (majorité : 5 voix).

- M. le Rapporteur analyse ensuite le nouvel article 113 dont la conformité à la Constitution n'est pas contestée par les membres du Conseil.

- Il présente ensuite un rapport spécial (ci-joint) sur l'article 80 du Règlement qui est relatif aux demandes de levée d'immunité parlementaire et de suspension de poursuites - et qui a fait l'objet d'une lettre de saisine particulière.

...../

Il explique que ce qui est à l'origine de la modification en question, c'est la crainte manifestée par certains parlementaires "qu'en usant des prérogatives dont il dispose en vertu de l'article 48 al. 1er de la Constitution "(1) "le Gouvernement puisse faire échec au droit qui est reconnu aux Assemblées de requérir la suspension de la détention d'un de leurs membres ou des poursuites engagées contre lui". Les 5 premiers alinéas de l'article ne posent pas de problèmes.

La discussion s'engage sur l'alinéa 6 ainsi rédigé :

"Pour permettre à l'Assemblée de requérir, conformément à l'article 26 de la Constitution (2), la suspension de la détention ou de la poursuite d'un de ses membres, les demandes tendant à cet effet sont inscrites d'office par la Conférence des Présidents, dès la distribution du rapport de la Commission ad hoc à la plus prochaine séance réservée par priorité par l'article 48, alinéa 2, de la Constitution aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement, à la suite desdites questions et réponses. La Conférence des Présidents aménage en conséquence l'ordre du jour des questions orales. Si le rapport n'a pas été distribué dans un délai de vingt jours de session à compter du dépôt de la demande, l'affaire peut être inscrite d'office par la Conférence des Présidents à la plus prochaine séance réservée par priorité par l'article 48, alinéa 2, (1) de la Constitution aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement, à la suite desdites questions et réponses."

.../

---

(1) Article 48 de la Constitution :

"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.

Une séance par semaine est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement".

(2) Article 26 de la Constitution :

"Aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.

Aucun membre du Parlement ne peut, pendant la durée des sessions, être poursuivi ou arrêté en matière criminelle

.../

M. le Rapporteur observe que "c'est dans ce texte que réside la principale difficulté" et expose ainsi son point de vue : "Il apparaît d'emblée que sa rédaction, en ce qu'elle prévoit l'inscription d'office, par la Conférence des Présidents, à la plus prochaine séance réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement, est contraire à la fois à la lettre et à l'esprit de l'article 48, alinéa 2, de la Constitution. Il faut rappeler que ce dernier texte, en réservant une séance par semaine par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement, n'a pas entendu laisser aux Assemblées une séance qui soit soustraite à l'ordre du jour prioritaire et réservée aux initiatives parlementaires de tous ordres, mais bien faire une place importante à l'une des modalités, reconnue comme essentielle, du contrôle parlementaire. Ce n'est donc pas dans l'intérêt des Assemblée que cette disposition a été édictée, c'est pour garantir le fonctionnement correct des institutions telles qu'elles ont été aménagées par les auteurs de la Constitution. Ce point de vue se trouve d'ailleurs confirmé par les travaux préparatoires. En effet, le Comité Consultatif Constitutionnel avait donné à l'article 44, 2ème alinéa, la rédaction suivante : "Toutefois, l'ordre du jour d'une séance par semaine est laissé à la discrétion de chaque Assemblée, notamment pour les réponses du Gouvernement aux questions des membres du Parlement". Or, cette rédaction n'a pas été retenue.

"Il faut bien toutefois reconnaître que la crainte à laquelle il a été fait allusion plus haut pourrait n'être pas toujours vaine. Il pourrait arriver en effet qu'un Gouvernement, par une utilisation abusive, encore que parfaitement correcte au point de vue juridique, parvienne, par le jeu de l'ordre du jour prioritaire, à empêcher l'Assemblée d'inscrire à son ordre du jour une demande de suspension de poursuites ou de détention. Il y a donc entre les articles

.../

(2) (suite)
ou correctionnelle qu'avec l'autorisation de l'Assemblée dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit.

Aucun membre du Parlement ne peut, hors session, être arrêté qu'avec l'autorisation du Bureau de l'Assemblée dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit, de poursuites autorisées ou de condamnation définitive.

La détention ou la poursuite d'un membre du Parlement est suspendue si l'Assemblée dont il fait partie le requiert".

26, dernier alinéa et 48, 1er alinéa, une apparence de contradiction. Il y a, à tout le moins, dans le texte constitutionnel, une lacune.

"Nous estimons que vous ne pourriez déclarer les dispositions de l'alinéa 6 du nouvel article 80 non conformes à la Constitution qu'à la condition de trouver pour résoudre la difficulté une solution différente de celle qui vous est soumise, solution qui pourrait être suggérée à l'Assemblée soit par la rédaction de votre décision, soit par toute autre voie officieuse. Et nous devons avouer n'avoir pas trouvé cette autre solution. Nous croyons qu'entre deux inconvénients il faut choisir le moindre, et que vous pouvez rendre une déclaration de conformité en tenant compte des garanties que contient l'alinéa 6. Il y est dit en effet que les demandes de suspension de détention ou de poursuites sont inscrites à la plus prochaine séance réservée aux questions et aux réponses à la suite desdites questions et réponses. Il est précisé en outre que la Conférence des Présidents aménage en conséquence l'ordre du jour des questions orales. Ces dispositions laissent à penser que le nouveau texte ne fait pas sérieusement obstacle au mécanisme de contrôle parlementaire institué par l'article 48. Le seul risque est, en définitive, d'allonger démesurément la durée de la séance réservée aux questions et réponses, et ce n'est pas là un risque majeur.

"Nous vous proposons donc de déclarer le 6ème alinéa de l'article 80 conforme à la Constitution, non sans avoir rendu à l'ingéniosité de ses auteurs l'hommage qui lui est dû."

M. Bertrand considère que dans la mesure où les questions des membres du Parlement et les réponses du Gouvernement n'occupent pas entièrement la séance qui leur est réservée, la priorité gouvernementale reprend son empire et il ajoute : "Prévoir que la Conférence des Présidents peut inscrire à la suite des questions et des réponses, les demandes tendant à requérir une suspension des poursuites, est contraire à l'esprit de l'article 48. Les auteurs de la proposition n'ont pas eu l'intention de tourner cet article... Il faut néanmoins rappeler dans le texte de la décision que la faculté d'inscription ainsi prévue ne fait pas obstacle à ce que le Gouvernement s'oppose à celle-ci en imposant son ordre du jour prioritaire". (Le projet de décision préparé par M. le Rapporteur comporte la formule suivante :
"En ce qui concerne l'article 80 du Règlement :

Considérant que cet article dans la rédaction qui lui a été donnée par la résolution susvisée en date du 5 décembre 1960 n'est contraire à aucune disposition de la Consti-

../

tution, observation étant faite que le 6e alinéa dudit article 80 ne peut faire obstacle au droit que le Gouvernement tient de l'article 48, alinéa 1er, de la Constitution, d'obtenir l'inscription de la discussion des textes par lui déposés ou acceptés à l'ordre du jour des séances réservées par priorité aux questions des membres de l'Assemblée et aux réponses du Gouvernement, mais qu'un usage systématique de ce droit aboutissant à empêcher toute inscription éventuelle à l'ordre du jour des séances en cause des demandes de suspension, de détention ou de poursuites d'un député, serait contraire à l'esprit de la Constitution et à la lettre de ses articles 26 et 48;").

M. Gilbert-Jules n'est pas d'accord avec M. le Rapporteur et M. le Rapporteur-adjoint. Il considère que le respect de l'article 26 s'impose avant celui de l'article 48. "Sinon, dit-il, rien n'empêcherait un Gouvernement d'opposer constamment son droit de priorité même si 200 députés étaient en prison. On ne peut faire jouer l'article 48 à l'encontre des droits propres des parlementaires... Je crois même que la demande de suspension de poursuites devrait être inscrite en tête de l'ordre du jour de n'importe quelle séance - sinon nous ne sommes plus en régime parlementaire."

M. le Rapporteur répond que les deux textes figurent dans la Constitution, qu'ils sont donc sur le même plan juridique, mais qu'il y a une opposition entre eux; il observe que son projet de décision rappelle qu'un usage systématique de l'article 48 serait inconstitutionnel.

M. Cassin est d'accord avec M. Gilbert-Jules. Il s'explique : "L'article 26 constitue une prérogative fondamentale du Parlement et le Gouvernement ne peut y porter atteinte par un artifice de procédure... Le Gouvernement a le droit de fixer l'ordre de priorité des projets de loi. Mais le droit de priorité ne couvre pas tout. Je suis un des auteurs de l'article 48 - qui est inspiré du précédent du Parlement britannique.. Ce droit ne concerne pas l'ordre du jour de A à Z mais uniquement les projets et propositions de loi.. M. le Rapporteur estime que le Gouvernement ne doit pas abuser de son pouvoir; c'est une erreur; ce pouvoir, il ne l'a pas".

M. le Président Coty considère que la question est d'une "gravité extrême". "L'hypothèse de M. Gilbert-Jules, dit-il, n'est pas théorique et le Conseil doit statuer pour tous les gouvernements et pour l'avenir... Or s'il est vrai que le Gouvernement a le pouvoir de fixer l'ordre

.../

du jour législatif, l'Assemblée a le droit, elle, de considérer dans quelles conditions elle va délibérer et de vérifier si ses membres sont en mesure de le faire.. Ceci, c'est un principe fondamental et c'est la théorie.. Dans la pratique, que se passe-t-il ?

Si je prends l'ordre du jour de la séance du 14 décembre au Sénat, je lis :

"I. Procès-verbal". - Il s'agit de l'affichage et de la distribution du procès-verbal de la séance précédente; c'est une question d'ordre intérieur; elle a priorité sur l'ordre du jour du Gouvernement...

Je lis ensuite :

"2. Dépôt de projets de loi.

3. Transmission d'une proposition de loi.

4. Dépôt de rapport.

5. Renvoi pour avis.

6. Demande d'autorisation d'une mission d'information.

7. Candidature à un organisme extraparlementaire.

8. Ratification de traités conclus entre la France et le Cameroun, etc..."

Voilà ce que comporte un ordre du jour!

Si je prends de même l'ordre du jour de l'Assemblée Nationale le 15 décembre, je lis :

"1. Renvoi pour avis.

2. Comité directeur du fonds d'aide et de coopération.
Scrutin pour la nomination de deux représentants de l'Assemblée Nationale.
Opposition de la Commission de la production et des échanges". etc.

Cela, c'est la pratique. Il est intéressant de constater que les mesures d'ordre intérieur ont le pas sur les textes d'origine gouvernementale.. L'article 48 de la Constitution est ainsi rédigé : "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". Mais il ne s'agit pas de priorité par rapport à n'importe quoi. La demande de suspension de poursuites est une proposition de résolution; mesure d'ordre intérieur; le Gouvernement n'a d'ailleurs aucun pouvoir en l'espèce; elle a priorité sur l'ordre du jour législatif; il est important qu'il en soit ainsi".

.../

M. Pompidou croit qu'il serait de "bon sens" de constater la constitutionnalité de l'article 80 du Règlement - sans donner d'explications. "En effet, dit-il, s'il arrive que 300 députés soient en prison, ainsi que l'envisage M. Gilbert-Jules, c'est que la situation sera très grave et l'article 80 n'aura plus grand intérêt. Par contre, si l'on admet que la demande prévue à l'article 26 peut précéder tout débat, cela pourra devenir un procédé d'obstruction : on demandera à chaque séance la suspension des poursuites à l'encontre du M. Lagaillarde". Il considère, quant à lui, que le nouvel article 80 est "excellent".

M. le Président Coty répond que la durée des débats sur l'immunité parlementaire est, de toute manière, limitée par le Règlement.

M. Michard-Pellissier approuve M. le Président Coty

M. le Président Léon Noël déclare que tous les membres du Conseil sont d'accord pour que l'article 26 puisse s'appliquer.

M. Gilbert-Jules estime que M. le Président Coty a présenté un très bon argument en déclarant que les parlementaires devaient "se compter" avant de commencer à délibérer.

M. le Président Léon Noël propose de passer au vote sur la constitutionnalité de l'alinéa 6 de l'article 80.

- Le Conseil décide par 7 voix qu'il est constitutionnel.

M. le Président Coty demande si des réserves figureront dans la décision sur cet alinéa.

M. Gilbert-Jules le souhaiterait.

A la même majorité, le Conseil décide de ne pas faire un sort spécial à l'alinéa 6 dans le texte de la décision.

Les alinéas 7, 8 et 9 présentés par M. le Rapporteur, ne font l'objet d'aucune observation.

....//

L'alinéa 10 est ainsi conçu : "En cas de rejet d'une demande de suspension de la détention ou de la poursuite d'un député, aucune demande nouvelle, concernant les mêmes faits, ne peut être présentée pendant le cours de la session".

M. le Rapporteur estime que ce texte est une restriction à l'application de l'article 26 mais que "cette restriction paraît commandée par d'évidentes raisons de bon ordre des travaux parlementaires".

M. Gilbert-Jules croit qu'il en était de même sous la IVe République.

L'alinéa 10 est déclaré constitutionnel.

M. Cassin croit que le texte de la décision devrait faire apparaître que "le Conseil n'a pas voulu s'engager sur le terrain de la prééminence de l'article 48 sur l'article 26 ou inversement. Ceci s'explique par le fait que le champ d'application de l'un et de l'autre n'est pas le même. Il doit être bien précisé que la thèse de M. le Rapporteur n'a été adoptée sur ce point et que le Conseil n'a pas pris position à cet égard".

M. le Président Léon Noël est d'accord et précise que cette observation figurera au compte-rendu.

Il propose ensuite d'achever l'examen du projet d'avis sur l'affichage relatif au referendum. (Cf. p. 5)

La séance est levée à 13 heures.

.../

La séance est reprise à 15 heures. Tous les membres sont présents.

M. le Président fait connaître que le Conseil est saisi par M. le Ministre d'Etat chargé des affaires algériennes, conformément à l'article 47 de la loi organique du 7 novembre 1958, aux fins d'émettre éventuellement des observations sur la liste des partis et groupements politiques ayant sollicité l'autorisation d'user des moyens officiels de propagande dans les départements algériens en vue du referendum.

Le rapporteur est M. le Secrétaire Général.

Celui-ci rappelle que le texte applicable est différent du texte en vigueur en Métropole : l'article 12 du décret n° 60-1327 du 13 décembre 1960 est ainsi conçu :

"Dans les départements algériens, les partis politiques et les groupements à caractère politique figurant sur la liste prévue au présent article pourront participer à la campagne en vue du referendum dans les conditions prévues par le décret n° 60-1318 du 8 décembre 1960, sous réserve des modalités suivantes : les partis et groupements désirant être autorisés à participer à la campagne en vue du referendum doivent adresser avant le 19 décembre 1960, à zéro heure, une demande en ce sens au Ministre d'Etat chargé des affaires algériennes ou au Délégué Général en Algérie.

"La liste des partis et groupements habilités à user des moyens prévus par le décret susmentionné est fixée par arrêté du Ministre d'Etat chargé des affaires algériennes, après avis de la Commission centrale de contrôle et consultation du Conseil Constitutionnel..."

12 partis ou groupements politiques (dont 4 ont été admis à faire de la propagande en métropole) ont formulé une demande :

1/ - Regroupement National (Soustelle)

2/ - Association Nationale pour le Soutien de l'Action du Général de Gaulle

3/ - Comité de Coordination pour le Soutien de la Politique du Chef de l'Etat

4/ - Union pour la Nouvelle République

.../

5/ - Mouvement Algérie-Sahara

6/ - Mouvement pour la Communauté

7/ - Restauration Nationale Union Royaliste d'Alger

8/ - Centre National des Indépendants et Paysans

9/ - Mouvement Démocrate Fédéraliste Eurafricain

10/ - Revue FELICITAS (Finances - Economie - Législation - Industrie - Commerce - Information - Transport - Agriculture - Sociologie)

11/ - Parti socialiste S.F.I.O. (Fédération de Bône)

12/ - Mouvement Républicain Populaire.

M. le Rapporteur explique que des avis ont été émis sur ces demandes, le 20 décembre 1960, par la Commission Centrale de Contrôle des opérations du referendum dans les départements algériens; cette Commission a tenu compte de trois éléments :

1) si la demande avait été présentée dans les délais;
2) si le groupement ou parti existait au jour de la publication du décret;
3) s'il avait bien un caractère politique.

Elle n'a écarté qu'une candidature : celle de la "Revue Félicitas" qui lui est apparue comme n'étant ni un parti, ni un groupement politique. ("Peut-être recherchait-elle des adhérents ?").

M. le Rapporteur propose d'examiner successivement les 12 demandes.

M. le Président Léon Noël serait d'avis d'écarter la "Revue Félicitas". Il s'étonne que le Parti Socialiste S.F.I.O. ne se soit manifesté que par la voix de sa Fédération de Bône. Mais il considère qu'il a pu ne pas désirer faire de propagande ailleurs et que ailleurs la Fédération est un groupement politique.

M. Pompidou est d'avis que seule sera autorisée à faire de la propagande la Fédération de Bône.

M. le Rapporteur observe que le "Regroupement National" de M. Soustelle peut être admis : sa constitution étant antérieure au décret et les conditions qui s'opposaient à son admission en Métropole, ne devant pas être remplies en Algérie.

.../

Un problème se pose pour le "Comité de coordination pour le soutien de la politique du Chef de l'Etat".

M. le Rapporteur explique que ce Comité, constitué le 20 novembre 1960, a déposé ses statuts le 14 décembre; il est soutenu par M. Benhabylès et animé par M. Reybois qui a appartenu à tous les horizons politiques (M. le Président Léon Noël observe que "c'est un homme d'expérience!") Il paraît faire double emploi avec "l'Association nationale pour le soutien de l'action du Général de Gaulle".

M. le Président Coty craint que si l'on admet ce Comité à faire de la propagande, "on ne tombe dans l'abus". "Je suis libéral, dit-il, mais je considère qu'un groupement doit avoir eu auparavant une action effective; celui-ci se propose de faire quelque chose mais il n'a encore rien fait; M. Reybois l'avoue lui-même; je ne suis pas pour l'admission de groupements futuristes".

M. le Rapporteur propose de dire qu'il paraît faire double emploi.

M. le Président Léon Noël constate qu'il n'a eu jursqu'à présent aucune activité. Il croit que, s'agissant d'un avis et non d'une décision, le Conseil pourrait faire observer qu'il n'a pas suffisamment d'informations sur ce groupement pour donner un avis favorable à son admission.

M. Pompidou rappelle qu'en matière électorale on a vu parfois des fantaisistes, tels le docteur Claoué : ceux-ci avaient droit à leur panneau gratuit et remboursaient les frais s'ils n'obtenaient pas 5% des voix.

Il ne serait pas d'avis d'écarter nommément le "Comité de Coordination". Il préfèrerait que le Conseil

1° suggérât d'écarter la Revue Félicitas,
2° fît ensuite une réserve d'ensemble telle que : "sous réserve que les partis puissent faire la preuve de leur existence à la date du décret et d'un minimum d'audience".

M. le Président Coty et M. Michard-Pellissier ne seraient "pas hostiles à cette formule".

M. Pompidou ajoute qu'il ne "voit pas pourquoi on exclurait un groupement qui se serait constitué à l'occasion du referendum".

.../

M. Gilbert-Jules constate que la Commission de contrôle a donné un avis favorable pour 11 groupements sur 12.

"Je ne vois pas - dit-il - quelles observations je pourrais formuler sur des gens que je ne connais pas. Le Gouvernement fera ce qu'il voudra".

M. le Président Léon Noël n'est pas éloigné de ce point de vue.

M. Michard-Pellissier estime que dans le cas de la Métropole, des T.O.M. ou des D.O.M., certaines conditions étaient définies par le décret : "Le Conseil pouvait présenter des observations. Mais aujourd'hui, dit-il, nous sommes en présence de l'arbitraire total du Ministre de l'Intérieur. Nous n'avons aucun critère de choix. Nous ne sommes pas en mesure d'avoir une opinion hormis sur les partis métropolitains".

M. le Président Coty observe que le Conseil peut dire qu'il n'a pas d'observation à formuler.

M. le Rapporteur rappelle que lors du referendum de 1958, une Commission spéciale avait examiné les listes mais qu'on a voulu ensuite confier au Conseil Constitutionnel cette fonction, en considérant qu'il présentait les garanties d'indépendance nécessaires. "Je comprends, dit-il, que le Conseil ne veuille pas jouer un rôle politique qui n'est pas le sien. Mais il peut faire des observations telles que l'apparence de double emploi du "Comité de Coordination" avec l'Association ou une remarque générale telle que celle que suggère M. Pompidou, qui met en relief le caractère discrétionnaire du choix du Gouvernement".

M. Gilbert-Jules croit qu'il est difficile de proposer d'exclure une formation, alors que la Commission qui siège sur place a eu une opinion différente.

M. le Rapporteur rappelle que la Commission de contrôle a siégé à Paris et a apprécié en ayant en sa possession les mêmes éléments d'information que le Conseil.

Il poursuit l'examen des candidatures :

.../

- "La Restauration nationale - Union Royaliste d'Alger" était considérée par M. Joxe comme une reconstitution du mouvement "Jeune Nation"; d'après les informations données par le Service des Renseignements généraux de la Préfecture de Police, il s'agit seulement d'un groupement activiste très virulent, présidé par M. Olivier de Roux, dont le Secrétaire Général est Pierre Juben et le responsable pour l'Algérie : Jean Meningaud, dit "Le Pied Noir". Le Gouvernement souhaiterait vivement écarter cette candidature et attache une grande importance à l'avis du Conseil sur ce point.

- "Le Mouvement Démocrate Fédéraliste Eurafricain" est de tendance intégrationniste; il milite pour une République eurafricaine; il a été fondé le 16 février 1960 et est présidé par M. Aquatella.

M. le Président Léon Noël serait d'avis de ne pas émettre d'avis défavorable à l'égard du "Mouvement pour la Communauté" qui lui paraît constituer un véritable parti. Il considère, par contre, comme absolument scandaleuse l'existence du "Mouvement Algérie-Sahara" de M. Sapin Lignières.

M. le Rapporteur remarque qu'il sera peut-être dissous.

M. le Président Coty serait d'avis de dire que "sur certains partis, le Conseil n'a pas d'observations à formuler"; "que, par contre, sur l'Union Royaliste, sur le Mouvement Eurafricain et sur le Mouvement Algérie-Sahara, il ne peut apprécier - en l'état des informations qu'il possède - s'ils sont représentatifs d'un mouvement de l'opinion et s'il ne s'agit pas de ligues dissoutes".

M. le Président Léon Noël observe que cette dernière appréciation ne pourrait s'appliquer qu'au Mouvement Royaliste.

M. le Président Coty l'admet et poursuit : "Pour les deux autres, nous ne savons pas s'ils existent réellement, s'ils sont représentatifs : j'aime ce mot.. Plus on est libéral et plus on doit tenir à ce qu'on n'abuse pas de la liberté. Ces partis auxquels on va conférer le droit de faire de la propagande, il faut que ce soit des partis réels, non des partis qui n'existent que sur le papier et qui n'ont aucune audience. Il convient d'écarter les associations farfelues n'ayant aucune existence réelle..."

.../

M. le Président Léon Noël répond que le "Mouvement Algérie-Sahara" a malheureusement une existence très réelle et même trop réelle.

M. le Président Coty propose de rassembler sous cette rubrique l'Union Royaliste, le Mouvement Eurafricain et le "Comité de Coordination" gaulliste.

M. Michard-Pellissier serait d'avis de présenter 3 rubriques :

1) les partis qui n'appellent pas d'observations.

2) Felicitas.

3) les partis sur lesquels le Conseil ne peut porter d'appréciation, faute d'information.

M. Patin s'inquiète que l'on veuille écarter le "Comité de Coordination" gaulliste qui représente les Musulmans favorables au oui et qui a l'appui de M. Benhabylès; c'est pratiquement en effet le seul mouvement musulman, tous les autres étant européens.

M. le Président Léon Noël demande si ce "Comité" est réellement distinct d'autres mouvements.

M. le Président Coty ne le croit pas. Il considère que ce n'est pas un parti et qu'il a seulement des projets.

M. le Rapporteur remarque qu'il a déposé ses statuts, que son programme est de tendance fédéraliste et qu'il a obtenu l'adhésion de groupements.

M. le Président Coty considère que le Conseil n'a pas d'éléments pour apprécier son audience.

M. le Rapporteur serait "gêné" si "avec un texte plus large qu'en Métropole, le Conseil se montrait plus restrictif". "Nous poserions, dit-il, deux conditions : que le parti existe et qu'il apporte la preuve d'une audience suffisante".

M. le Président Coty estime qu'en Métropole, la représentation au Parlement est une garantie d'audience mais qu'en Algérie, "on ne peut admettre n'importe qui", "que ce serait un abus de liberté que d'accepter des groupements qui se constituent pour les besoins de la cause".

.../

M. Cassin croit que le Conseil "doit faire crédit à des groupements qui ont peut-être une audience auprès des Musulmans". "Cette région - dit-il - a été troublée par les actions du F.L.N. et des Européens... J'ai une présomption favorable pour le Comité de Coordination.. Ils n'ont jamais pu se révéler jusqu'à présent. Pour les étudiants libéraux, ce fut la même chose : ils ont essayé de publier un journal qui a été paralysé. Nous ne pouvons pas statuer pour l'Algérie comme pour la France..."

M. le Président Coty se rallie à la position de M. Cassin.

(M. le Président Léon Noël propose que M. le Rapporteur mette au point un projet d'avis tandis que le Conseil délibèrera sur une affaire dont il est saisi en application de l'article 37. Ce projet est donc examiné après la discussion sur l'affaire en question. Pour la clarté de l'exposé, la suite du débat est présentée ici).

M. le Rapporteur donne lecture du projet quil a préparé : Après avoir indiqué que la demande de certains partis et groupements ne donne pas lieu à observation et que la Revue Felicitas doit être écartée comme n'étant pas un parti, il considère qu'"il appartient au Gouvernement d'apprécier si une autorisation accordée au Mouvement Algérie-Sahara et à l'Union Royaliste serait compatible avec les nécessités de l'ordre public en Algérie".

M. Gilbert-Jules "ne comprend pas que l'on parle d'ordre public".

M. Pompidou préfèrerait que l'on suggérât de vérifier si la situation de ces derniers groupements est conforme aux lois de la République et à l'article 4 de la Constitution et s'ils justifient d'un minimum d'audience.

M. le Président Coty est d'avis de faire 3 considérants :

1) pas d'observation pour certains partis;
2) Felicitas;
3) pour les autres, le Conseil n'est pas en mesure d'apprécier s'ils ont une existence légale.

Il précise : "Nous n'avons pas à dire au Gouvernement : c'est à vous de décider... J'aime la formule de M. Pompidou : existence légale et minimum d'audience".

..../

M. le Rapporteur répond qu'il y a des organisations dangereuses; que la liberté ne sera pas assurée s'il y a du désordre dans la rue et qu'à son avis il faut faire état des nécessités de l'ordre public...

M. le Président Coty déclare qu'"il lui paraît grave que sur une partie du territoire national, le Gouvernement puisse refuser la parole à des groupements pour des raisons d'ordre public..."

M. Pompidou est d'avis que le Conseil pourrait faire état de telles considérations d'une manière générale mais non à propos d'un parti déterminé.

M. le Président Léon Noël estime que c'est au Gouvernement à prendre ses responsabilités et à dissoudre le "Mouvement Algérie-Sahara".

M. Pompidou croit que le Gouvernement a l'intention de s'abriter derrière le Conseil Constitutionnel.

M. le Président Léon Noël répond que cela ne le fera pas sortir de son rôle.

En définitive, la rédaction suivante est adoptée :

"Le Conseil Constitutionnel,

auquel le Ministre d'Etat chargé des Affaires Algériennes a soumis, en vue de l'application de l'article 47 de l'ordonnance portant loi organique du 7 novembre 1958, la liste des organisations ayant sollicité dans le délai prévu à l'article 12 du décret n° 60-1327 du 13 décembre 1960 l'autorisation d'user dans les départements algériens des moyens de propagande prévus par ledit décret;

après avoir pris connaissance des avis émis sur lesdites demandes, le 20 décembre 1960 par la Commission Centrale de Contrôle des opérations du referendum dans les départements algériens;

considère qu'eu égard aux termes de l'article 12 du décret susmentionné les organisations susceptibles d'être habilitées à user des moyens de propagande prévus par ledit décret doivent pouvoir justifier d'une existence réelle et licite ainsi que d'un minimum d'audience effective dans les départements algériens;

.../

n'a aucune objection à présenter en ce qui concerne l'autorisation sollicitée par l'Union pour la Nouvelle République, le Centre National des Indépendants, le Mouvement Républicain Populaire, le Regroupement National, le Parti Socialiste S.F.I.O. (Fédération de Bône), le Mouvement pour la Communauté, l'Association Nationale pour le soutien de l'action du Général de Gaulle et le Comité de Coordination pour le soutien de la politique du Chef de l'Etat;

estime que la "Revue Felicitas" n'a manifestement pas le caractère d'un parti politique ou d'un groupement à caractère politique et ne peut par conséquent bénéficier des dispositions du décret précité;

ne peut, en l'état des informations qui lui ont été communiquées, que s'en remettre, en ce qui concerne l'autorisation demandée par le Mouvement Algérie-Sahara, le Mouvement Démocrate Fédéraliste Eurafricain et la Restauration Nationale Union Royaliste d'Alger, à l'appréciation du Gouvernement pour l'application des critères ci-dessus définis."

Le Conseil examine enfin la 4ème affaire inscrite à son ordre du jour. Il s'agit d'apprécier, à la demande du Premier Ministre et en application de l'article 37 de la Constitution, le caractère législatif ou réglementaire des dispositions de l'article 10 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 et de l'article 3 § 2 de l'ordonnance n° 59-246 du 4 février 1959 relatives à la fixation du taux des cotisations de Sécurité Sociale.

Ces textes sont ainsi rédigés :

"Ordonnance N° 58-1374 du 30 décembre 1958 :

- Article 10 - "L'article L.122 du Code de la Sécurité Sociale est modifié comme suit :

Article L.122 - Le taux de la cotisation des assurances sociales est de 18,5 %, soit 12,5 % à la charge de l'employeur et 6 % à la charge du salarié ou assimilé" (le reste sans changement).

.../

"Ordonnance N° 59-246 du 4 février 1959 :

- Article 3 - .....

II.- Le premier alinéa de l'article L.128 du Code de la Sécurité Sociale est modifié comme suit :

"La cotisation des allocations familiales est intégralement à la charge de l'employeur. Le taux de cette cotisation est fixé à 14,25 % (le reste de l'article sans changement)."

Le rapporteur est M. CASSIN.

M. le Rapporteur rappelle d'abord les termes de l'article 34 de la Constitution : "La loi détermine les principes fondamentaux du droit du travail, du droit syndical et de la Sécurité Sociale". "Le problème, dit-il, est de savoir si, en modifiant les taux de cotisation des assurances sociales et des allocations familiales, on touche aux principes fondamentaux de la Sécurité Sociale. Le Conseil a déjà déterminé quelques-uns de ces principes dans 2 décisions du 7 avril et dans une décision du 8 juillet".

M. le Rapporteur propose d'examiner d'abord le cas des assurances sociales : "Quels sont, en la matière, les principes fondamentaux ?

1/ La détermination des cotisants (employeurs et salariés) paraît en être un.

2/ L'idée que chaque catégorie doit participer aux charges en constitue un autre: le pouvoir réglementaire ne pourrait pas décider qu'une seule catégorie (employeurs ou salariés) paiera des cotisations.

3/ Par contre, il paraît très difficile de considérer comme un principe fondamental le fait que le taux de l'employeur est plus élevé que celui du salarié: autrefois d'ailleurs ces taux étaient égaux.

4/ De même, la fixation d'un plafond du taux ("Le taux de la cotisation ... mise à la charge de l'assuré, ne peut être supérieur à 6 %) n'est pas, non plus, un principe fondamental; jusqu'alors un tel plafond n'existait pas; c'est là une idée nouvelle: même si cette règle ne plaît pas, elle n'est pas, pour autant, un principe.

.../

Ainsi se trouvent dégagés deux principes et deux règles. De quelle nature est la fixation du taux ?"

M. le Rapporteur "voudrait mettre en balance les arguments favorables à chacune des deux thèses, réglementaire et législative". "En faveur du pouvoir réglementaire, dit-il, la note du Gouvernement invoque des arguments très sérieux :

1) Celui-ci fait valoir que la détermination des prestations remboursables, la réglementation des conditions d'utilisation des ressources relève de ce pouvoir, en vertu de la décision du Conseil Constitutionnel du 7 avril 1960 (N° 60-5 L) et il remarque que "la fixation du taux des cotisations présente, dans tous les cas, le caractère d'une mesure d'exécution par rapport à la définition des prestations accordées aux assurés sociaux". M.le Rapporteur rapproche cette doctrine de celle de l'arrêt C.E. Assemblée - 19 fév. 1960. Fédération des syndicats libres des travailleurs de la terre. (1)

.../

---

(1)
..... "Sur le moyen tiré de ce que les dispositions précitées de l'article 31 x du Livre 1er du Code du Travail imposaient la fixation d'un salaire minimum unique applicable à toutes les professions et sur tout le territoire national :

"Considérant que le Gouvernement tient desdites dispositions législatives le pouvoir de fixer le salaire minimum en-dessous duquel toute rémunération effectivement versée à un travailleur est illégale; qu'il résulte, en outre, tant des termes de ces dispositions que de l'intention du législateur que l'institution dudit salaire a pour objet de garantir, dans des conditions égales pour tous les travailleurs, le revenu minimum réel du travail; qu'ainsi ce texte ne saurait être interprété comme obligeant le Gouvernement à fixer un salaire minimum garanti unique si l'application d'un tel salaire à tous les travailleurs, quels que soient leur activité et le lieu d'exercice de celle-ci, ne leur assure pas une protection équivalente compte tenu tant des conditions respectives du travail que du coût de la vie dans la région où ils exercent leur activité; qu'il appartient, au contraire, au Gouvernement de retenir ces éléments d'appréciation pour adapter le salaire minimum garanti aux conditions d'existence différentes des salariés; qu'en raison de ces différences toute autre solution, qui obligerait le Gouvernement à fixer le salaire minimum au niveau le plus bas, compte tenu de la situation économique générale, aboutirait à méconnaître l'intention du législateur et à priver certains salariés de toute protection;" (Rec. p. 121)

.....

"A cet argument fondamental - dit-il - le Gouvernement en ajoute deux autres :

2) L'article 34 distingue la matière de la Sécurité Sociale dont seuls les principes fondamentaux sont fixés par le législateur et celle des impositions dont celui-ci détermine "l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement". "Reconnaître compétence au législateur pour fixer le taux des cotisations de Sécurité Sociale reviendrait à ne faire aucune différence, sur ce point, entre les deux matières".

3) Enfin, "il est permis d'observer - écrit le Gouvernement - que pour une branche de la Sécurité Sociale, celle des accidents du travail, le taux des cotisations n'a jamais été fixé par voie législative". M. le Rapporteur conclut : "A présent que ce régime s'est fondu dans le régime général, peut-on dire que la partie a conquis le tout : je ne l'affirmerai pas. Mais cela milite en faveur de la thèse du Gouvernement".

- "A l'encontre, quels arguments peut-on invoquer en faveur de la compétence législative ?"

En dehors du fait que le taux a été fixé par une ordonnance, texte de forme législative, M. le Rapporteur n'en voit pas.

Or, cette circonstance n'a, selon lui, rien de déterminant : "Au 30 décembre 1958, les pouvoirs du Gouvernement et son activité étaient très grands; on a reproché parfois au Parlement de mal distinguer le domaine législatif et le domaine réglementaire: mais le Gouvernement n'a pas toujours eu, non plus, des notions très claires à cet égard; le Conseil d'Etat s'est efforcé de préciser cette distinction; mais ayant à examiner quatre ou cinq ordonnances par jour, il a pu laisser passer certaines choses".

"Il convient donc de se demander si, sur le fond, il serait bon que la fixation du taux relevât du pouvoir réglementaire.

1) Il y a d'abord un argument de fait : l'incidence sur les prix, des cotisations de Sécurité Sociale... Si le critère de l'article 34 était le degré d'importance pratique de la réglementation, peut-être les dispositions soumises au Conseil seraient-elles de nature législative, mais ce n'est pas le critère qui a été adopté par le Constituant Or, la matière des prix est dans le domaine réglementaire : on a donné au Parlement dans l'article 34 beaucoup d'attributions; mais les questions économiques lui sont soustraites; depuis 1945, on peut considérer que la réglementation

.../

des prix relève du Gouvernement. Si donc la fixation du montant des cotisations de Sécurité Sociale est un élément de formation des prix, elle relève également du Gouvernement. On peut le regretter mais la législation est formelle sur ce point".

2) Un autre argument pourrait être invoqué en faveur du pouvoir législatif : les cotisations de Sécurité Sociale ne figurent pas au nombre des taxes parafiscales qui, aux termes de la loi organique du 2 janvier 1959, relèvent, quant à leur établissement, du pouvoir réglementaire. Mais cet argument a contrario serait faible car la Sécurité Sociale est un régime sui generis".

En conséquence, M. le Rapporteur conclut au caractère réglementaire du texte relatif aux assurances sociales, soumis à l'examen du Conseil.

Il observe, néanmoins, que l'article 2 du projet de décret fixe un plafond au taux de cotisation de l'assuré, qui est arbitraire et il croit que cette disposition n'est "pas heureuse".

En ce qui concerne les allocations familiales, M. le Rapporteur considère que la fixation du taux de cotisation constitue, comme pour les assurances sociales, une mesure d'exécution et d'aménagement, relevant à ce titre du pouvoir réglementaire.

Il croit par ailleurs que, dans cet esprit, il conviendrait d'abroger l'article 129 du Code de Sécurité Sociale qui prévoit que "Le règlement d'administration publique détermine les modalités particulières applicables au calcul des cotisations d'allocations familiales dues par les non salariés" - car le R.A.P. implique compétence de base du législateur; il serait préférable de prévoir que tous les taux de cotisation seront fixés par décret en Conseil d'Etat.

M. Le Coq de Kerland rend hommage au rapport de M. Cassin. Un argument néanmoins le préoccupe :

"M. le Rapporteur a déclaré que le Gouvernement n'aurait pas le pouvoir de décider que seuls les employeurs ou seuls les salariés paieraient des cotisations; mais celui-ci ne pourrait-il tourner ce principe en décrétant que les employeurs supporteront 90 % et les salariés 10 % ? Où serait la limite ? Le Parlement qui exerce un certain contrôle sur les taxes parafiscales ne paraît avoir de compétence à cet égard".

.../

M. le Rapporteur approuve M. Pompidou et désire répondre à MM. Gilbert-Jules et Le Coq de Kerland.

Il observe que le contrôle politique demeure; que le Parlement peut interpeller le Gouvernement sur le relèvement du taux de cotisation des employeurs et qu'il pourrait même "proposer que les taux soient à parité - à condition de ne pas entrer dans le détail". "Je suis convaincu - dit-il - que l'on soumettrait au Parlement une réforme de la Sécurité Sociale; il a d'ailleurs discuté récemment du régime des assurances sociales agricoles. Je partage naturellement vos appréhensions. Mais je crois que, si le Parlement peut établir des principes (l'introduction des cotisations dans la fiscalité en serait un par exemple), la fixation des taux relève du pouvoir réglementaire".

M. le Président Léon Noël propose de passer au vote.

Le Conseil constate le caractère réglementaire des dispositions soumises à son examen "en tant qu'elles portent fixation du taux de cotisation d'assurances sociales et d'allocations familiales".

M. le Rapporteur donne ensuite lecture du projet de décision qu'il a préparé et qui est adopté avec une légère modification (il n'est plus fait mention de la compétence du pouvoir réglementaire pour définir la nature exacte des prestations).

Le Conseil délibère ensuite sur l'avis relatif à la liste des partis autorisés à faire de la propagande en Algérie à l'occasion du referendum (cf. p. 23) et sur la décision relative au Règlement de l'Assemblée Nationale (cf. p. 8).

La séance est levée à 19h.

-:-:-:-:-:-:-:-

R A P P O R T

SUR LA RESOLUTION DU 5 DECEMBRE 1960
MODIFIANT LES ARTICLES 32, 66, 87, 101, 109 et 113
DU REGLEMENT DE L'ASSEMBLEE NATIONALE

Vous êtes saisis, par lettre du Président de l'Assemblée Nationale du 5 décembre 1960, d'une Résolution adoptée sans débat le même jour et portant modification des articles 32, 66, 87, 101, 109 et 113 du Règlement. Ces divers articles ont été remaniés à la suite des difficultés d'interprétation qu'avait soulevées à l'usage leur rédaction primitive.

Comme les nouvelles dispositions ne présentent entre elles aucun lien, nous croyons ne pouvoir mieux faire que vous proposer un examen article par article, en suivant l'ordre numérique.

La modification apportée à l'article 32 porte sur la seule première phrase de cet article. Elle a pour objet de prévoir une exception supplémentaire à la règle énoncée par le texte, d'après laquelle la constitution d'une commission spéciale à l'initiative de l'Assemblée est de droit si deux Commissions permanentes demandent à se saisir pour avis d'un projet ou d'une proposition de loi renvoyé à une autre Commission permanente qui n'a pas encore statué sur l'ensemble. Le texte prévoyait déjà une exception, visant le cas des projets de loi de finances. La nouvelle

.../

rédaction ajoute une seconde exception, visant le cas où l'Assemblée, en application de l'article 85, 2ème alinéa, a déjà repoussé la constitution d'une commission spéciale.

Il nous paraît opportun que le jeu des textes n'aboutit pas à démentir une position déjà prise par l'Assemblée contre la formation d'une commission spéciale, et le nouveau texte n'est pas contraire à l'article 43 de la Constitution.

La modification apportée à l'article 66 ne concerne que le 7ème alinéa et a pour objet de porter de 45 minutes à 1 heure la durée du scrutin public à la tribune. Il est dit que la durée de 45 minutes se révèle insuffisante même avec l'emploi du vote électronique et peut-être en raison de cet emploi.

La durée d'1 heure apparaît en revanche suffisante pour le déroulement simultané des opérations de vote et de dépouillement.

La nouvelle rédaction n'appelle bien entendu de notre part aucune objection.

Les modifications apportées au 1er alinéa de l'article 87 ne soulèvent pas davantage de difficultés. Le nouveau texte vise à obliger la Commission permanente qui s'estime compétente pour donner son avis sur un projet ou une proposition renvoyé à une autre commission, permanente ou spéciale, à définir l'objet exact de sa

..../

demande d'avis, à savoir un ou plusieurs articles du projet ou de la proposition ou l'ensemble de ceux-ci. Cette procédure permet en effet de mettre un point final aux incertitudes qui s'étaient manifestées sur la question de savoir si la Commission permanente saisie pour avis devait ou non se prononcer sur l'ensemble du texte à elle renvoyé, même dans le cas où seules, certaines des dispositions de ce texte relevaient de sa compétence ratione materiae. Avec les nouvelles dispositions, la Commission permanente saisie pour avis ne se prononce que sur les dispositions qui lui sont renvoyées par l'Assemblée.

Deux modifications ont été apportées à l'article 101 du Règlement :

a) La première concerne le 3ème alinéa. Elle a pour objet, dans l'hypothèse d'une seconde délibération, de reconnaître aux députés le droit de présenter des amendements aux nouvelles propositions de la Commission ou du Gouvernement, ou, en l'absence de proposition de la Commission, au texte même soumis à seconde délibération. Jusqu'ici en effet, la procédure de l'Assemblée Nationale avait appliqué strictement les dispositions anciennes du 3ème alinéa de l'article 101, qui prévoyaient que, dans sa seconde délibération, l'Assemblée n'est appelée à statuer que sur les nouvelles propositions de la Commission ou du Gouvernement, en refusant, à ce stade de la procédure législative, le dépôt de tout amendement. Or l'usage a révélé que lors d'une seconde délibération, la Commission ou le Gouvernement pouvait être amené à présenter de nouvelles propositions modifiant substantiellement le texte primitif, et il a pu

.../

paraître paradoxal de refuser aux députés la faculté de prendre position à l'égard de telles propositions par la voie normale du dépôt d'amendement. Nous nous déclarons sensibles à l'argumentation développée à ce propos par M. LEENHARDT dans sa lettre au Président de l'Assemblée Nationale du 15 novembre 1960, qui figure au rapport présenté par M. Paul COSTE-FLORET au nom de la Commission des lois constitutionnelles. Et le nouveau texte ne nous paraît pas contraire aux dispositions de l'article 44 de la Constitution concernant le droit d'amendement.

b) La seconde modification concerne le 4ème alinéa. Elle a pour objet de préciser que le rejet par l'Assemblée, lors d'une seconde délibération ou de nouvelles propositions de la Commission ou du Gouvernement, ne doit être interprété que comme exprimant la volonté de l'Assemblée de maintenir la décision qu'elle avait prise en première délibération et non comme le rejet du texte lui-même. Nous n'avons ici aucune observation à formuler.

// L'article 109 a été complété par un second alinéa, dont l'objet est de spécifier que "dans le cas de rejet de l'ensemble d'un texte par le Sénat, l'Assemblée, dans sa lecture suivante, délibère sur le texte qu'elle avait précédemment adopté et qui lui est transmis par le Gouvernement après la décision de rejet du Sénat."

Il avait été admis jusqu'ici qu'en l'absence de texte adopté par le Sénat l'Assemblée Nationale n'avait pas de base de discussion et que le texte qu'elle avait adopté dans sa dernière lecture ne pouvait être repris

..../

que par voie d'amendement. Cette solution avait donné lieu à des difficultés concernant notamment l'ordre dans lequel devaient être mis en discussion les amendements proposant, avec des rédactions différentes, la reprise des articles repoussés par le Sénat. Il nous paraît que la procédure selon laquelle l'Assemblée Nationale, dans le cas de rejet du texte transmis au Sénat, est appelée à délibérer sur le texte qu'elle avait précédemment adopté, n'est pas contraire à l'article 42 de la Constitution. Le 2ème alinéa de cet article dispose en effet : "une assemblée saisie d'un texte voté par l'autre assemblée délibère sur le texte qui lui est transmis". Si aucun texte n'a été "voté par l'autre assemblée", on se trouve en présence d'un vide, et des raisons de logique et de bon ordre des débats nous recommandent l'adoption, en pareille hypothèse, de la solution mise en oeuvre par le 2ème alinéa nouveau de l'article 109 du Règlement.

Enfin, le 2ème alinéa de l'article 113 du Règlement a été complété par une disposition, plus importante, à la vérité, que nous le laisse supposer sa rédaction elliptique.

Elle a pour objet, une fois que le Gouvernement a soumis pour approbation à l'Assemblée Nationale comme prévu à l'article 45 alinéa 3 de la Constitution, le texte élaboré par la Commission mixte paritaire, et alors qu'en vertu des mêmes dispositions constitutionnelles - d'ailleurs confirmées par le 2ème alinéa de l'article 113 du Règlement, - les seuls amendements ayant reçu l'accord du Gouvernement sont recevables, de provoquer un examen de ces amendements dans les conditions ordinaires (article 88, ali-

.../

néa 1er du Règlement) par la Commission saisie au fond. Nous croyons comprendre que la procédure ainsi prévue ne s'applique que dans le cas où une partie seulement d'un projet ou d'une proposition de loi a été soumise à la Commission mixte paritaire. En effet, dans le cas où c'est la totalité du texte qui aurait été soumise à la Commission mixte, il n'y aurait plus de discussion à l'Assemblée Nationale saisie au fond. La lecture du rapport confirme ce point de vue.

Cette précision étant donnée, y a-t-il contrariété avec les dispositions de l'article 45 de la Constitution du seul fait que les dispositions nouvelles de l'article 113 restituent un rôle à une commission de l'Assemblée Nationale lors de l'examen des textes issus de la délibération de la Commission mixte paritaire ? Nous ne croyons pas, d'autant moins que le rôle quuel il vient d'être fait allusion se réduit à un examen et à une prise de position à l'égard d'amendements ayant reçu l'accord du Gouvernement. Et il nous semble même pas que le bon ordre des travaux parlementaires doive souffrir de la nouvelle procédure instituée.

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, nous vous proposons de déclarer les nouvelles dispositions des articles 32, 66, 87, 101, 109 et 113 du Règlement de l'Assemblée Nationale, conformes à la Constitution.

RAPPORT

sur la résolution du 5 décembre 1960 modifiant l'article 80 du Réglement de l'Assemblée Nationale.

L'article 80 du Réglement de l'Assemblée Nationale relatif aux procédures de demandes de levée d'immunité parlementaire et de suspension de poursuites avait été déclaré conforme à la Constitution par vos décisions des 17, 18 et 24 juin 1959, et du 24 juillet 1959. Ce texte était muet sur les conditions d'inscription à l'ordre du jour des demandes de levée d'immunité parlementaire -plus exactement des demandes en autorisation de poursuites,-et des demandes de suspension de poursuites ou de détention. Il est à noter que l'article 95 du Réglement du Sénat n'est pas plus explicite à ce sujet.

Il n'y a pas de difficultés en ce qui concerne l'inscription à l'ordre du jour des demandes d'autorisation de poursuites, qui émanent du Parquet ou de la partie lésée, et dont le Gouvernement peut obtenir l'inscription dans les conditions ordinaires

Un problème est en revanche apparu, s'agissant des demandes de suspension de poursuites ou de détention, qui sont à l'initiative des députés eux-mêmes. En effet, certains parlementaires ont manifesté la crainte qu'en usant des prérogatives dont il dispose en vertu de l'article 48, al. Ier, de la Constitution, dont le texte ~~les dispositions~~ assure~~nt~~ une priorité absolue dans l'ordre du jour aux projets de loi et aux propositions de loi acceptés par le Gouvernement, celui-ci puisse faire échec au droit qui est reconnu aux assemblées de requérir la suspension de la détention d'un de leurs membres ou des poursuites engagées contre lui.

..../

Cette crainte a été à l'origine de la proposition de résolution n° 952 de Messieurs SCHMITTLEIN, BERGASSE, BOSSON, Maurice FAURE et PORTOLANO, qui vise à résoudre la difficulté évoquée, tout en procédant à un remaniement de l'ensemble de l'article 80 du Réglement. La commission des lois constitutionnelles a modifié assez substantiellement cette proposition de résolution (cf. rapport n° 988 présenté au nom de la commission par M. Paul COSTE-FLORET). Le texte de la commission a été adopté sans débat par l'Assemblée Nationale dans sa première séance du 5 décembre 1960.

Par lettre de la même date, le Président de l'Assemblée Nationale vous a saisis de la résolution modifiant l'article 80 du Réglement, aux fins d'examen de la conformité de ses dispositions à la Constitution.

Les seules dispositions importantes du texte sont celles contenues dans le 6° alinéa, qui ont trait au problème soulevé plus haut. La clarté de l'exposé nous amène toutefois à étudier les divers alinéas du nouvel article 80 dans leur ordre numérique.

Le Ier alinéa est ainsi rédigé :

"..... à copier .....

L'article 25 auquel il est fait référence traite de la procédure applicable à la désignation par l'Assemblée de ceux de ses membres appelés à faire partie d'un organisme selon la règle de la représentation proportionnelle des groupes.

L'article 38, alinéa 4, fait lui-même référence à l'article 25 en cas de vacance de sièges.

Nous estimons que le texte proposé peut être regardé comme conforme à la Constitution, notre seule critique devant porter sur l'ambiguité de la dernière phrase.

..../

Le 2ème alinéa est ainsi rédigé :

"..... à copier .....

L'article 35 auquel il est fait référence précise que chaque commission spéciale demeure compétente jusqu'à ce que le projet ou la proposition ayant provoqué sa création ait fait l'objet d'une décision définitive.

Il apparaît logique d'étendre cette disposition aux commissions ad hoc, et aussi d'exclure l'application de l'article 87 qui traite du cas où une commission permanente s'estime compétente pour donner son avis sur un projet ou une proposition renvoyé à une autre commission permanente ou à une commission spéciale : il est en effet difficile de concevoir qu'une commission permanente puisse se saisir d'une matière aussi particulière que celle dont il est question à l'article 80.

Le 3ème alinéa est ainsi rédigé :

".....à copier .....

Ce texte est la reproduction de l'alinéa 2 de l'ancien article 80, dont les dispositions concernent toutefois désormais les seules demandes de levée d'immunité parlementaire, la suspension de détention ou de poursuites étant traitée à l'alinéa suivant.

Le 4ème alinéa est ainsi rédigé :

"..... à copier .....

Cette rédaction n'appelle pas d'observation de notre part.

Le 5ème alinéa est ainsi rédigé :

"..... à copier .....

Il s'agit ici de l'inscription à l'ordre du jour des demandes de levée d'immunité parlementaire. Cette inscription

..../

s'effectue dans les conditions ordinaires, c'est-à-dire soit à l'ordre du jour prioritaire à la demande du Gouvernement, soit à l'ordre du jour non prioritaire arrêté par la conférence des Présidents. Il n'y à rien là qui ne soit pas conforme à la Constitution.

Le 6ème alinéa est ainsi rédigé :

"..... à copier.....

C'est dans ce texte que réside la principale difficulté Il apparaît d'emblée que sa rédaction, en ce qu'elle prévoit l'inscription d'office, par la conférence des Présidents, à la plus prochaine séance réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement, est contraire à la fois à la lettre et à l'esprit de l'article 48, alinéa 2 de la Constitution. Il faut rappeler que ce dernier texte, en réservant une séance par semaine par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement, n'a pas entendu laisser aux assemblées une séance qui soit soustraite à l'ordre du jour prioritaire et réservée aux initiatives parlementaires de tous ordres, mais bien faire une place importante à l'une des modalités, reconnue, comme essentielle, du contrôle parlementaire. Ce n'est donc pas dans l'intérêt des assemblées que cette disposition a été édictée, c'est pour garantir le fonctionnement correct des institutions telles qu'elles ont été aménagées par les auteurs de la Constitution. Ce point de vue se trouve d'ailleurs confirmé par les travaux préparatoires. En effet, le Comité Consultatif Constitutionnel avait donné à l'article 44, 2ème alinéa, la rédaction suivante: "Toutefois, l'ordre du jour d'une séance par semaine est laissé à la discrétion de chaque assemblée, notamment pour les réponses du Gouvernement aux questions des membres du Parlement". Or, cette rédaction n'a pas été retenue.

Il faut bien toutefois reconnaître que la crainte à laquelle il a été fait allusion plus haut pourrait n'être pas

..../

toujours vaine. Il pourrait arriver en effet qu'un Gouvernement, par une utilisation abusive, encore que parfaitement correcte au point de vue juridique, parvienne, par le jeu de l'ordre du jour prioritaire, à empêcher l'assemblée d'inscrire à son ordre du jour une demande de suspension de poursuites ou de détention. Il ya donc entre les articles 26, dernier alinéa et 48, Ier alinéa, une apparence de contradiction. Il y a, à tout le moins, dans le texte constitutionnel, une lacune.

Nous estimons que vous ne pourriez déclarer les dispositions de l'alinéa 6 du nouvel article 80 non conformes à la Constitution qu'à la condition de trouver pour résoudre la difficulté une solution différente de celle qui vous est soumise, solution qui pourrait être suggérée à l'Assemblée soit par la rédaction de votre décision, soit par toute autre voie officieuse. Et nous devons avouer n'avoir pas trouvé cette autre solution. Nous croyons qu'entre deux inconvénients il faut choisir le moindre, et que vous pouvez rendre une déclaration de conformité en tenant compte des garanties que contient l'alinéa 6. Il y est dit en effet que les demandes de suspension de détention ou de poursuites sont inscrites à la plus prochaine séance réservée aux questions et aux réponses <u>à la suite</u> desdites questions et réponses. Il est précisé en outre que la conférence des Présidents <u>aménage</u> en conséquence l'ordre du jour des questions orales. Ces dispositions laissent à penser que le nouveau texte ne fait pas sérieusement obstacle au mécanisme de contrôle parlementaire institué par l'article 48. Le seul risque est, en définitive, d'allonger démesurément la durée de la séance réservée aux questions et réponses, et ce n'est pas là un risque majeur.

Nous vous proposons donc de déclarer le 6ème alinéa de l'article 80 conforme à la Constitution, non sans avoir rendu à l'ingéniosité de ses auteurs l'hommage qui lui est dû.

..../

Le 7ème alinéa est ainsi rédigé :

"..... à copier .....

En indiquant que "dans les autres cas, la discussion porte sur les conclusions de la commission ou, si elle n'en présent pas, sur la demande dont l'assemblée est saisie" les auteurs du texte ont entendu manifestement viser les demandes en suspension de poursuites ou de détention. Cette précision étant donnée, nous croyons n'avoir aucune objection à formuler.

Le 8ème alinéa est ainsi rédigé :

"..... à copier .....

Ce texte reprend l'essentiel des dispositions du 3ème alinéa de l'article 80 en introduisant quelques précisions. Il n'appelle pas de réserve.

Le 9ème alinéa est ainsi rédigé :

"..... à copier .....

L'article 100 auquel il est fait référence concerne la discussion et le vote des amendements.

Nous n'avons pas d'observation à formuler, rien ne s'opposant à ce que l'Assemblée, en ne décidant que la suspension de la détention, refuse par là de faire intégralement droit à une demande de suspension de poursuites.

Le 10ème et dernier alinéa est ainsi rédigé :

"..... à copier .....

Ce texte est une restriction du droit que le dernier alinéa de l'article 26 de la Constitution reconnaît à l'Assemblée, mais cette restriction parait commandée par d'évidentes raisons de bon ordre des travaux parlementaires. Elle aura pour résultat de

..../

de raréfier au maximum les difficultés auxquelles peut donner lieu l'application du 6ème alinéa.

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, nous vous proposons de déclarer l'article 80 nouveau du Réglement de l'Assemblée Nationale conforme à la Constitution.