

SEANCE DU JEUDI 17 MAI 1973

-----

COMPTE-RENDU

-

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

M. le Président PALEWSKI appelle la première question inscrite à l'ordre du jour qui concerne la désignation de deux rapporteurs-adjoints.

En effet, MM. BERNARD et LAVIGNE ont été nommés conseillers maîtres à la Cour des Comptes.

L'article 36 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel précisant que les rapporteurs adjoints doivent être choisis parmi les maîtres des requêtes au Conseil d'Etat et les conseillers référendaires à la Cour des Comptes, il y a donc lieu de procéder au remplacement de MM. BERNARD et LAVIGNE.

Le Premier Président de la Cour des Comptes a proposé les noms de MM. DUCHER et BECHADE.

Le Conseil décide de suivre ces propositions.

M. le Président PALEWSKI donne ensuite la parole à M. GOGUEL, rapporteur de la deuxième affaire inscrite à l'ordre du jour qui porte sur l'examen de la conformité à la Constitution, en application de l'article 61 de celle-ci, d'une résolution adoptée par le Sénat tendant à modifier les articles 36, 37, 42, 46, 48, 49, 64, 72, 78 et 82 du règlement du Sénat.

M. GOGUEL présente le rapport suivant :

Les modifications que le Sénat a apportées le 25 avril dernier à son Règlement et qui sont aujourd'hui soumises au Conseil constitutionnel, en application de l'article 61, alinéa 1 de la Constitution, afin qu'en soit examinée la conformité à la Constitution, concernent divers aspects de la procédure parlementaire ; la plupart d'entre elles ne peuvent soulever aucune difficulté.

..../.

Il s'agit d'abord de dispositions nouvelles concernant les temps de parole accordés aux orateurs dans divers cas.

Le nouvel alinéa 3 de l'article 37 limite à 5 minutes l'exercice du droit traditionnel de réponse au Gouvernement ou à la Commission.

Le nouvel alinéa 7 bis de l'article 42 limite à une seule intervention de 5 minutes - sous réserve du droit de réponse qui vient d'être rappelé et du droit d'expliquer son vote pendant 5 minutes - le droit de parler sur un article indépendamment de la discussion éventuelle des amendements.

Le nouvel alinéa 3 de l'article 46 réduit à 5 minutes (au lieu de 10 antérieurement) le temps de parole accordé sur un crédit budgétaire ne faisant pas l'objet d'un amendement.

Le nouvel alinéa 6 de l'article 49 limite à 10 minutes le temps de parole accordé pour soutenir ou combattre un amendement, mais précise en outre explicitement qu'il existe un droit d'explication de vote sur les amendements, ce qui était matière à controverse avec l'ancienne rédaction.

Ces diverses dispositions tendant en somme toutes à introduire plus de concision dans les débats du Sénat. Seront-elles efficaces ? Il est permis de se le demander lorsqu'on constate que, par le nouvel alinéa 4 bis de l'article 36, le droit est désormais conféré au Président de séance d'autoriser un orateur à parler au-delà du temps maximum prévu par le Règlement "s'il l'estime nécessaire pour l'information du Sénat". Non seulement cette nouvelle règle risque de rendre inopérantes les restrictions aux temps de parole que le Sénat vient d'introduire dans son règlement, mais elle pourra porter atteinte au système d'organisation des débats mis en place l'année dernière par le nouvel article 29 bis du Règlement.

Il n'y a cependant là rien de contraire à la Constitution, même si c'est contraire à la logique.

A propos du droit de parole, le nouvel alinéa 1 de l'article 36 précise qu'aucun sénateur ne peut prendre la parole sans l'avoir demandée au Président de séance et obtenue de celui-ci, même lorsqu'il a été autorisé par un sénateur à l'interrompre il s'agit d'éviter le subterfuge qui consistait pour un sénateur, dans les discussions où le nombre d'orateurs est limité, à

.../.

s'entendre à l'avance avec l'orateur régulièrement inscrit pour être autorisé par celui-ci à prendre la parole, sous prétexte de l'interrompre, Là encore, un effort de discipline, certainement non contraire à la Constitution.

Des dispositions concernant l'exercice des délégations de vote figurent aux nouveaux alinéas 1 et 7 de l'article 64 ; elles consistent, d'une part à préciser (alinéa 7) que ces délégations sont valables pour les votes en commission, d'autre part (alinéa 1) à exclure les scrutins secrets (c'est-à-dire en fait les scrutins pour l'élection des membres de bureaux de Commission), du champ d'application de la délégation.

On pourrait théoriquement se demander si cette restriction de l'exercice du droit de déléguer son vote, qui ne correspond à aucune disposition de l'article 27 de la Constitution non plus que de l'ordonnance modifiée portant loi organique sur la délégation de vote, n'est pas contraire à la Constitution en ce sens qu'elle va plus loin que ne le fait celle-ci : mais, depuis 1959, l'article 62 du règlement de l'Assemblée nationale, que le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution, limite aux scrutins publics l'exercice du droit de déléguer son vote. L'affaire a donc été tranchée, et il n'y a pas de raison de revenir sur une jurisprudence en somme conforme au bon sens, puisque c'est seulement en cas de scrutin public que le délégant peut contrôler l'usage fait de son droit de vote par son délégué.

A la vérité, en ce domaine, ce ne sont pas les textes, ce sont les usages qui, vous le savez, ne sont guère conformes à la Constitution ; mais nous sommes dépourvus de tout moyen de contrôle sur les usages ...

Le nouvel alinéa 2 de l'article 72 concerne la discussion des textes proposés par une Commission mixte paritaire. Lorsque le Gouvernement propose ou accepte des amendements à ses textes, le rapporteur pour le Sénat de la Commission mixte paritaire n'a pas qualité pour donner un avis sur les amendements que par hypothèse, la Commission au nom de laquelle il parle n'a pas connus. L'alinéa 2 de l'article 13 et l'alinéa 1 de l'article 88 du règlement de l'Assemblée nationale donnent en ce cas compétence à la Commission de l'Assemblée qui avait été saisie

.../.

au fond du projet ou de la proposition pour connaître de ces amendements. C'est une règle analogue qu'il s'agit d'introduire dans le règlement du Sénat, avec une adjonction : le droit pour cette commission de demander qu'il soit procédé par scrutin public au vote unique sur le texte de la Commission mixte paritaire modifié par les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement, vote unique, en ce cas. Là encore, rien de contraire à la Constitution.

Le nouvel alinéa 1 de l'article 78 concerne les questions orales sans débat ; il stipule que ce sera désormais l'auteur de la question ou un suppléant désigné par lui qui rappellera le texte de la question lequel, selon la rédaction actuelle de l'article est lu par le Président de séance.

Cette lecture peut en certains cas - lorsque le texte de la question est rédigé de façon politiquement très engagée, voire provocante - être quelque peu gênante pour le Président de séance, Le changement de procédure ne pose aucun problème d'ordre constitutionnel d'autant plus que, comme vous le savez, la distinction des questions avec et sans débat a été faite par les Règlements des Assemblées, et ne figurent pas dans la Constitution.

L'alinéa 2 du même article 78 comporte une modification purement rédactionnelle correspondant au fait que c'est maintenant l'alinéa 1 qui réglemente le droit pour l'auteur d'une question de se faire suppléer.

L'alinéa 1 de l'article 82 concerne les questions orales avec débat : leur discussion pourra désormais faire l'objet d'une organisation par la conférence des Présidents, en application de l'article 29 bis du règlement du Sénat. Il va de soi que la conférence aura le droit d'allouer aux orateurs inscrits un temps de parole supérieur aux vingt minutes prévues en principe par l'article 82. Là encore, aucun problème d'ordre constitutionnel. Il en va, me semble-t-il, autrement de certains des changements apportés aux articles 48, alinéas 2, 3 et 4, ainsi qu'à l'article 49, alinéa 1, et qui concernent les amendements et sous-amendements.

Pas de difficulté pour l'alinéa 2 de l'article 48, qui stipule qu'un même sénateur ne peut, à titre individuel ou au titre de membre d'un groupe politique, être signataire ou cosignataire de plusieurs amendements identiques.

.../.

Cette modification du règlement trouve son origine dans un incident survenu le 4 décembre 1972 : un même amendement avait été présenté, d'une part par les membres du groupe socialiste, d'autre part par les membres du groupe socialiste et ceux du groupe communiste. Le Président de séance - M.SOUFFLET a considéré qu'il ne pouvait mettre en discussion qu'un seul amendement, celui qui réunissait parmi ses signataires deux du premier amendement et d'autres de leurs collègues, et le président du groupe socialiste a contesté la régularité de cette décision. La nouvelle rédaction du texte tranche la difficulté dans le sens de la décision du Président de la séance du 4 décembre ; elle permettra d'éviter le subterfuge par lequel le groupe socialiste avait cherché à faire défendre un même amendement, d'abord en son nom propre, puis au nom de la "Gauche Unie" alors que le règlement n'autorise qu'un seul orateur à prendre la parole pour un amendement déterminé.

Pas de difficulté non plus pour le nouvel alinéa 1 de l'article 49, qui dispose que les amendements sont mis en discussion après la discussion du texte qu'ils tendent à modifier, et aux voix avant le vote sur ce texte, ce qui correspond à la pratique toujours et fort logiquement suivie, bien que le texte réglementaire antérieur, par une inadvertance difficilement explicable, ait prescrit que les amendements devaient être mis en discussion (et non aux voix) avant le texte qu'ils tendaient à modifier.

Ce qui pose un problème c'est l'adjonction au troisième alinéa de l'article 48 du texte suivant : "En outre, les sous-amendements ne sont recevables que s'ils n'ont pas pour effet de dénaturer l'esprit ou de contredire le sens des amendements auxquels ils s'appliquent".

Dans son rapport écrit et dans son intervention orale au cours de la séance du Sénat du 25 avril, M. MARCILHACY a dit qu'il s'agissait là d'une disposition qui avait sa correspondance dans le règlement de l'Assemblée nationale.

Ce n'est pas tout à fait exact : en effet, l'article 98 du règlement de l'Assemblée nationale, dans son alinéa 4, stipule que "les sous-amendements ne sont recevables que dans la mesure où ils ne contredisent pas le sens de l'amendement" mais la notion de "dénaturation de l'esprit" n'y figure pas.

.../.

D'autre part, l'alinéa 4 de l'article 98 du règlement de l'Assemblée nationale confie au Président la charge d'apprécier la recevabilité des sous-amendements, alors que la modification votée par le Sénat à l'alinéa 4, de l'article 48, de son règlement confère ce droit au Sénat lui-même, comme pour la recevabilité des amendements, qui doivent "s'appliquer effectivement au texte qu'ils visent" ou "s'agissant d'articles additionnels" être "proposés dans le cadre du projet ou de la proposition".

Le fait que le Sénat ait à se prononcer lui-même par un vote sur la recevabilité d'amendements ou de sous-amendements qui peuvent avoir été englobés dans un vote unique demandé par le Gouvernement - ou au contraire, avoir été écartés du débat par <sup>une</sup> telle demande - me paraît en principe poser un problème d'ordre constitutionnel. Mais, je le dis tout de suite, je ne pense pas que nous puissions aborder et résoudre ce problème, car la disposition de l'alinéa 4 de l'article 8, du règlement du Sénat qui s'en remet à un vote de la Haute-Assemblée pour l'appréciation de la recevabilité des amendements ne nous est pas soumise : elle est couverte par les mots "(le reste de l'alinéa sans changement)" qui figure in fine de l'alinéa 4 de l'article 48 tel qu'il nous est soumis. La seule modification de cet alinéa 4 dont nous avons à connaître consiste dans l'adjonction des mots "ou sous-amendements" au texte antérieur.

Le Conseil constitutionnel, en 1959, a peut-être été un peu vite en besogne en déclarant conforme à la Constitution cet alinéa 4, dont l'application, alors prévue seulement pour l'application de la recevabilité des amendements et des articles additionnels, me paraît risquer de faire échec au respect de l'article 44, alinéa 3 de la Constitution sur le vote unique demandé par le Gouvernement.

Mais nous ne pourrions reprendre aujourd'hui la question que si tout l'alinéa 4 de l'article 48 du règlement du Sénat nous était soumis, ce qui n'est pas le cas. Nous ne pouvons donc pas nous préoccuper de ce que M. MALCILLHACY a appelé "le contentieux de la recevabilité des sous-amendements", car ce contentieux ne nous est pas soumis.

.../.

Mais nous pouvons cependant avoir présent à l'esprit le fait que, contrairement à ce qu'a dit M. MARCILHACY ce contentieux n'est pas réglé par le nouvel article 48 du règlement du Sénat, qui le confie à la Haute Assemblée elle-même, comme il l'est par l'article 98 du règlement de l'Assemblée nationale, qui le confie au Président, solution qui écarte évidemment toute difficulté tenant à la conformité du texte avec les dispositions de la Constitution sur le vote unique.

Quoi qu'il en soit, le problème qui se pose à nous est celui de la conformité à la Constitution de la seule adjonction à l'alinéa 3 de l'article 48 du règlement du Sénat d'une disposition prévoyant l'irrecevabilité des sous-amendements ayant pour effet de dénaturer l'esprit ou de contredire le sens des amendements auxquels ils s'appliquent.

Cette modification du règlement trouve son origine dans des épisodes des débats du Sénat qui ont eu lieu le 10 décembre dernier. A deux reprises, en présence d'articles additionnels qu'il combattait, et qui concernaient l'un les conditions dans lesquelles un contribuable peut être taxé d'office à l'I.R.P.P. en fonction du montant de ses dépenses apersonnelles, ostensibles ou notoires, l'autre la mise en application de la loi de 1971 selon laquelle certaines coopératives agricoles doivent être astreintes au paiement de la taxe professionnelle, le Gouvernement a déposé des sous-amendements à ces articles additionnels, et demandé un vote unique sur l'article et le sous-amendement. Or, dans chaque cas, ce dernier contredisait totalement le sens de l'article additionnel, et n'était évidemment déposé, assorti d'une demande de vote unique, que pour en provoquer le retrait.

Dans le premier cas MM. DAILLY et MARCILHACY proposaient par amendement que le contribuable intéressé fût admis à justifier devant un comité consultatif prévu par le code des impôts l'origine des fonds lui ayant permis de supporter les dépenses personnelles en fonction desquelles il était taxé.

Le sous-amendement du Gouvernement aurait eu pour effet de supprimer ce recours du contribuable, mais de permettre simplement à l'administration de consulter le dit Comité, et la demande de vote unique sur l'amendement et le sous-amendement, conduisit M. DAILLY à retirer son amendement.

.../.

Dans le second cas M. ALLIES demandait que les opérations faites par les coopératives agricoles avec leurs membres fussent exclues des bases de calcul de leur taxation, la perte de recettes ainsi créée au détriment des collectivités locales étant compensée à due concurrence par une taxation des plus-values d'urbanisation. Le sous-amendement du Gouvernement aurait eu pour effet de soumettre les coopératives agricoles au droit commun fiscal et la demande de vote unique, conduisit de nouveau l'auteur de l'amendement initial à retirer celui-ci.

Ce que le Sénat a voulu, en modifiant son règlement, c'est que de tels sous-amendements, qui ont un sens directement opposé à celui de l'amendement auquel ils s'appliquent, puissent, comme c'est le cas à l'Assemblée nationale, être déclarés irrecevables.

Une telle intention me paraît légitime, et je ne la crois pas contraire à la Constitution.

Certes, le fondement du droit d'amendement - et donc des sous-amendement - est d'ordre constitutionnel : l'article 44, alinéa 1, de la Constitution, dispose "les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement".

Mais amender, c'est modifier, ce n'est pas contredire. C'est pourquoi je ne crois pas qu'on puisse s'appuyer sur la Constitution pour dénier à une assemblée le droit, selon une procédure appropriée (la décision présidentielle étant à cet égard selon moi bien meilleure qu'un vote, mais peu importe) de faire déclarer irrecevable des amendements ou sous-amendements, qui, en réalité n'en sont pas, parce qu'ils tendent, non à modifier, mais à contredire purement et simplement le texte auquel ils s'appliquent, et, en somme, à le faire rejeter, ou retirer. C'est ce qui me paraît essentiel : rejeter, repousser, ne pas adopter, c'est autre chose qu'amender ou sous-amender. Il y a détournement de procédure à sous-amender pour obtenir le retrait d'un amendement, au lieu d'en demander le rejet, cela me paraît évident.

.../.



Je vous propose donc de décider que l'irrecevabilité de sous-amendements qui "contredisent le sens" de l'amendement auquel ils s'appliquent n'est pas, en soi contraire à la Constitution, ce qui correspond d'ailleurs exactement à une décision antérieure de notre Conseil sur l'article 98, alinéa 4, du règlement de l'Assemblée nationale.

En ce qui concerne par contre la notion de "dénaturation de l'esprit" d'un amendement, je vous rappelle qu'elle ne figure pas dans le règlement de l'Assemblée comme motif d'irrecevabilité d'un sous-amendement. Une telle notion me paraît bien difficile à définir, et beaucoup trop imprécise pour servir de base à un contentieux de l'irrecevabilité, surtout si le contentieux est confié à une Assemblée politique, statuant par un vote. Par définition, en effet, l'esprit d'un sous-amendement est différent de l'esprit d'un amendement auquel il s'applique, comme l'esprit d'un amendement diffère de l'esprit du texte qu'il veut modifier.

A partir de quel moment, de quel degré, cette différence d'esprit nécessaire à l'existence même du sous-amendement, va-t-elle être qualifiée de "dénaturation", rendant le sous-amendement irrecevable ? Comment éviter que l'arbitraire le plus complet ne préside à un contentieux de l'irrecevabilité fondé sur un critère aussi fuyant ? Si ce texte était mis en application, il n'y a aucun doute qu'il pourrait servir à déclarer irrecevables certains sous-amendements simplement pour faire échec à la procédure de vote unique, et qu'il mettrait donc en cause le droit d'amendement lui-même, que ce droit soit exercé par un membre du Sénat ou par le Gouvernement.

Telle est la raison pour laquelle, après y avoir mûrement réfléchi, il m'a paru que je devais vous proposer de déclarer contraire à la Constitution, et plus précisément à son article 44, alinéa 1, la disposition permettant de déclarer un sous-amendement irrecevable parce qu'il a pour effet de "dénaturer l'esprit" de l'amendement auquel il s'applique, car une telle disposition me paraît mettre en cause, par son imprécision, le droit d'amendement lui-même -ou le droit de sous-amendement - qui découle du droit d'amendement.

Cette solution aurait à mon sens l'avantage d'introduire un parallélisme rigoureux dans les motifs d'irrecevabilité des sous-amendements figurant dans les règlements des deux Assemblées, motifs qui correspondraient dans les deux cas à l'idée que n'est pas vraiment fondé sur le droit constitutionnel d'amendement le sous-amendement qui "contredit le sens" de l'amendement auquel il s'applique.

.../.

Le même parallélisme n'existerait sans doute pas quant à l'autorité chargée d'apprécier l'irrecevabilité : Président à l'Assemblée nationale, Sénat lui-même dans le cas qui nous occupe. La première solution me paraît comme je vous l'ai dit, celle qui donne le plus de garanties, ne serait-ce que parce qu'un Président ne prendra pas une décision qui pourrait lui être reprochée comme mal fondée en droit, alors que le même frein n'existe pas dans le cas du vote d'une Assemblée politique. Mais nous n'y pouvons rien, compte tenu des textes qui nous sont soumis. Autre remarque : la modification du règlement du Sénat que je vous propose de reconnaître comme non contraire à la Constitution - l'irrecevabilité des sous-amendements ayant pour effet de "contredire le sens" des amendements auxquels ils s'appliquent - aurait certainement permis, le 10 décembre dernier, d'écarter les sous-amendements du Gouvernement dont je vous ai parlés tout à l'heure, qui sont à l'origine de la modification du règlement que nous avons à examiner, et qui, à mon sens, s'ils font honneur à l'imagination des commissaires du Gouvernement du Ministère des Finances qui les ont rédigés, étaient nettement abusifs, car leur but véritable n'était pas de faire modifier, mais de faire retirer les amendements auxquels ils s'appliquaient.

Enfin, il convient d'indiquer que l'irrecevabilité de tels sous-amendements ne compromettra pas le droit que le Gouvernement tient de l'article 44, alinéa 3, de la Constitution, d'éviter que le Sénat ne se prononce sur un article additionnel en recourant à la procédure du vote unique : il lui faudra simplement faire porter sa demande de vote unique, non plus seulement sur l'article additionnel assorti d'un sous-amendement, mais sur l'article précédent, "à l'exclusion de tout autre article additionnel", ce qui correspond à la pratique qui était suivie jusqu'au mois de décembre dernier.

Telles sont les raisons pour lesquelles je sou mets à votre approbation le projet de décision qui figure à votre dossier.

Après l'audition du rapport, M. LUCHAIRE se déclare tout à fait d'accord avec les conclusions du rapporteur mais présente trois observations :

.../.

1°) Le rapporteur a déclaré que le Conseil ne pouvait aborder le problème constitutionnel posé par l'appréciation par une Assemblée, et non par son président, de la recevabilité d'amendements ou de sous-amendements au motif que les dispositions de l'article 48, alinéa 4, du règlement du Sénat qui prévoient ce mode d'appréciation ne sont pas soumises au Conseil puisque seul le début de l'alinéa ayant été modifié par la résolution lui est déféré.

M. LUCHAIRE tient à faire observer que si une modification est telle que sa combinaison avec d'autres dispositions non modifiées pose un problème constitutionnel, le Conseil peut apprécier la conformité à la Constitution de l'ensemble des dispositions telles qu'elles résultent de la modification proposée. Tel n'est peut être pas le cas en l'espèce mais il faudrait éviter que la décision du Conseil ne puisse être interprétée pour l'avenir dans un sens trop restrictif quant à ses pouvoirs d'appréciation.

2°) En ce qui concerne les dispositions de l'article 4 de la résolution tendant à modifier l'alinéa premier de l'article 64 du règlement, relatives à la délégation de vote<sup>et</sup> tendant notamment à interdire cette délégation pour les scrutins secrets, M. LUCHAIRE, remarque que l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 portant loi organique autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote, ne comporte aucune restriction concernant la portée de cette délégation, en particulier pour ce qui concerne les scrutins secrets, et que, par conséquent, le règlement du Sénat en restreignant le droit de délégation est contraire à l'ordonnance.

Par exemple, il est notamment stipulé à l'article premier de ladite ordonnance que le droit de vote peut être délégué par les parlementaires accomplissant un service militaire en temps de guerre et c'est précisément dans une telle période qu'il peut y avoir des scrutins secrets.

3°) Enfin, l'article 2 de la résolution tend à ajouter un alinéa 7 bis à l'article 42 du règlement qui a pour objet de limiter le nombre d'interventions et le temps de parole des "orateurs". Si orateur signifie sénateur il n'y a rien là de contraire à la Constitution mais si le mo

.../.

"orateur" vise également les ministres cette disposition est contraire à l'article 31, alinéa 1, de la Constitution, aux termes duquel les membres du Gouvernement sont entendus par les assemblées quand ils le demandent. Il faudrait donc introduire dans la décision une réserve sur ce point.

M. GOGUEL se déclare d'accord à ce sujet et la réserve demandée par M. LUCHAIRE fera l'objet d'un nouvel alinéa premier dans la décision.

Le rapport<sup>eur</sup> confirme également, en ce qui concerne le premier point soulevé par M. LUCHAIRE, qu'il n'a pas voulu donner une portée générale à sa réserve quand à la compétence du Conseil pour apprécier la constitutionnalité de textes qui lui sont soumis en fonction éventuellement de textes qui ne lui sont pas déférés.

Le projet de décision sera modifié en ce sens dans son quatrième considérant par la suppression des mots : " et sur la conformité de laquelle le Conseil constitutionnel n'a donc pas à statuer."

Quant à la délégation de vote, M. GOGUEL rappelle que l'article 62 du règlement de l'Assemblée nationale dispose que : "Le vote des députés est personnel. Toutefois, leur droit de vote dans les scrutins publics peut être délégué par eux dans les conditions fixées par l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1968...".

Cette disposition a été reconnue non contraire à la Constitution par le Conseil constitutionnel en 1959 et appliquée depuis lors à l'Assemblée nationale. Dans la pratique, la question ne s'est jamais posée sauf pour l'élection des présidents de commission. Il est donc difficile d'interdire aujourd'hui au Sénat ce que l'Assemblée nationale pratique depuis quinze ans car par, a contrario, n'autoriser les délégations de vote que pour les scrutins publics aboutit à les interdire pour les scrutins secrets.

.../.

M. COSTE-FLORET partage l'avis de M. LUCHAIRE quant à la non conformité de la restriction en cause à l'ordonnance du 7 novembre 1958 et ajoute que la délégation du droit de vote pour les scrutins secrets existe pour les élections générales sous la forme du vote par procuration. Dans ce cas le mandant ne sait pas non plus comment le mandataire a effectivement voté.

M. COSTE-FLORET ajoute que si le Conseil constitutionnel ne déclare contraires à la Constitution que les seuls mots de l'article 64 du règlement : "Elle n'est pas valable pour les scrutins secrets" (la délégation de vote), on retombera alors pour le Sénat dans un texte analogue à celui du règlement de l'Assemblée.

Il en est ainsi décidé et cette nouvelle disposition sera insérée dans l'avant dernier considérant de la décision.

M. CHATENET se déclare satisfait d'avoir entendu parler dans le rapport de détournement de procédure car certains fonctionnaires, du Ministère des Finances en particulier, peuvent, par voie d'amendement glisser n'importe quoi dans un texte.

Le Conseil décide d'insérer dans la décision (anté-pénultième considérant) une allusion à ces détournements de procédure.

M. GOGUEL donne ensuite lecture du projet de décision ci-après :

"LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Saisi, le 26 avril 1973, par le Président du Sénat, conformément aux dispositions de l'article 61 de la Constitution, d'une résolution en date du 25 avril 1973, tendant à modifier les articles 36, 37, 42, 46, 48, 49, 64, 72, 78 et 82 du règlement du Sénat ;

Vu la Constitution, et notamment son article 44, premier alinéa ;

Vu l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel et notamment ses articles 17 (alinéa 2) et 23 (alinéa 2) ;

.../.

Considérant que le paragraphe II de l'article 3 de la résolution susvisée tend à compléter l'alinéa 3 de l'article 48 du règlement du Sénat par une disposition ainsi conçue : "En outre, les sous-amendements ne sont recevables que s'ils n'ont pas pour effet de dénaturer l'esprit ou de contredire le sens des amendements auxquels ils s'appliquent" ;

Considérant que le droit de sous-amendement est indissociable du droit d'amendement, reconnu aux membres du Parlement et au Gouvernement par l'article 44, alinéa premier, de la Constitution ;

Considérant qu'une réglementation de la recevabilité des sous-amendements ne peut être jugée conforme à la Constitution que dans la mesure où elle ne risque jamais d'aboutir à la suppression arbitraire du droit de présenter un sous-amendement ;

Considérant que l'irrecevabilité d'un sous-amendement ayant "pour effet de dénaturer l'esprit" de l'amendement auquel il s'applique risque d'aboutir à une telle suppression ; qu'en effet, par hypothèse, le dépôt d'un sous-amendement par un membre du Parlement ou par le Gouvernement implique un désaccord avec le texte qui fait l'objet de ce sous-amendement ; qu'un tel désaccord correspond nécessairement au fait que l'esprit du sous-amendement diffère de celui de l'amendement ; qu'on ne voit pas sur quel critère objectif pourrait s'appuyer le Sénat - juge de la recevabilité des sous-amendements par application d'une disposition de l'article 48, alinéa 4, de son règlement non modifiée par la Résolution susvisée et sur la conformité à la Constitution de laquelle le Conseil constitutionnel n'a donc pas à statuer - pour apprécier si cette différence d'esprit peut être qualifiée de dénaturation ; qu'en somme, la notion de dénaturation de l'esprit d'un sous-amendement présente un caractère éminemment subjectif et tellement imprécis qu'elle ne pourrait servir de fondement à l'appréciation par une Assemblée parlementaire de la recevabilité d'un sous-amendement sans que fût compromis par là même l'exercice du droit d'amendement reconnu par la Constitution aux membres du Parlement et au Gouvernement ;

Considérant qu'il n'en va pas de même de l'irrecevabilité d'un sous-amendement ayant pour "effet de contredire le sens" de l'amendement auquel il s'applique ; qu'en effet le

..../.

dépôt d'un tel sous-amendement équivaut en réalité à une prise de position défavorable à cet amendement, tendant simplement à éviter que cet amendement soit adopté voire à provoquer son retrait, et qu'il ne saurait en conséquence être analysé comme une modalité véritable de l'exercice du droit d'amendement reconnu par l'article 44, alinéa premier, de la Constitution aux membres du Parlement et au Gouvernement, droit qui consiste à pouvoir proposer la modification et non l'annulation d'un texte soumis à la discussion d'une Assemblée;

Considérant qu'aucune des autres dispositions de la résolution susvisée n'est contraire à la Constitution ;

D E C I D E :

Article premier - Sont déclarés non conformes à la Constitution les mots "dénaturer l'esprit ou "figurant à l'article 48, alinéa 3, du règlement du Sénat, dans la rédaction donnée à cet article par la résolution susvisée du 25 avril 1973.

Article 2 - Sont déclarées conformes à la Constitution les autres dispositions de la résolution susvisée du 25 avril 1973.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 17 mai 1973."

Il est convenu que ce projet de décision sera amendé ainsi qu'il a été décidé et relu au Conseil en fin de séance. Il sera ainsi procédé.

M. le Président PALEWSKI donne ensuite la parole à M. LABRUSSE rapporteur de l'affaire, relative à la requête n° 73-580 présentée par M. PELLETIER contre l'élection à l'Assemblée nationale de M. FEIX dans la troisième circonscription du Val d'Oise.

La requête est fondée sur un jugement du tribunal administratif de Versailles qui a déclaré la candidature de M. PELLETIER irrecevable en se fondant sur l'article L.O.130 qui déclare inéligibles les personnes pourvues d'un conseil judiciaire, devenues majeures sous tutelle depuis la loi du 3 janvier 1968.

Suivant le projet de la section, le Conseil préfère fonder le rejet de candidature sur les dispositions des articles L.5,6° et L.O. 127 du code électoral en vertu desquelles les majeurs sous tutelle ne peuvent être électeurs donc éligibles.

.../.

Sur le rapport de M. LABRUSSE, le Conseil prend également acte du désistement de M. AUDFRAY à la suite du recours n° 73-625 qu'il avait formé contre l'élection à l'Assemblée nationale de M. NUNGESSER dans la sixième circonscription du Val de Marne.

La séance est levée à 11 h. 25.

Les originaux des décisions seront annexés au présent compte-rendu.

-----