

N° 153

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1977-1978

Annexe au procès-verbal de la séance du 10 décembre 1977.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

*tendant à modifier les articles 24, 44 et 45
du Règlement du Sénat,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Alain POHER, Etienne DAILLY, Jacques BOYER-ANDRIVET, Maurice SCHUMANN, André MÉRIC, Gérard MINVIELLE, Paul GUILLARD, Jean CAUCHON, Auguste BILLIEMAZ, Jacques BRACONNIER, Mme Brigitte GROS, MM. Baudouin de HAUTECLOCQUE, Michel MOREIGNE, Roland RUET, Guy SCHMAUS et Raoul VADEPIED,

Sénateurs.

(Renvoyée à la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

Règlements des Assemblées parlementaires. — Règlement du Sénat - Irrecevabilité - Conseil constitutionnel.

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Sur proposition de sa Commission des Lois, le Sénat avait, le 29 avril 1976, modifié l'alinéa 4 de l'article 24 de son Règlement en vue de permettre à son Bureau de confier à certains de ses membres la mission, dont il était jusque-là exclusivement chargé, de juger la recevabilité des propositions de loi ou de résolution. Ce sont des raisons de commodité qui avaient conduit à cette solution plus souple, une formation aussi large que le Bureau en son entier ne pouvant facilement être réuni à tout moment.

Or la délégation du Bureau s'est heurtée, à son tour, à des difficultés.

Malgré une plus grande disponibilité, qu'elle a manifestée en particulier en se réunissant fin août dernier, la délégation a dû d'abord constater qu'elle-même ne pouvait pas siéger en permanence. De ce fait, le dépôt et l'impression de certaines propositions de loi ne peuvent toujours pas être assurés sans délai.

Il faut par ailleurs reconnaître que la délégation du Bureau ne dispose pas des moyens techniques nécessaires, en particulier pour vérifier le respect des normes très strictes édictées par le Conseil Constitutionnel en matière financière dans l'avis qu'il a donné le 2 juin 1976 sur les autres dispositions de l'article 24 de notre Règlement.

Enfin, l'Assemblée Nationale est beaucoup moins stricte au moment du dépôt des propositions de loi puisque son Règlement ne prévoit que l'irrecevabilité « évidente » au sens de l'article 40 de la Constitution. Aussi fait-elle bien souvent imprimer très rapidement des propositions qui se révèlent être identiques à celles qui sont ensuite soumises à la délégation du Bureau. Cette dernière est alors placée dans une position très délicate dans la mesure

où, après un examen approfondi, la proposition s'avère à ses yeux irrecevable. La décision de ne point en autoriser le dépôt et l'impression se traduit en effet par une limitation du droit d'initiative des Sénateurs par rapport à celui des Députés.

Aussi le Bureau s'est-il à nouveau penché sur ces problèmes au cours de sa séance du 15 novembre dernier.

Il a constaté que pour l'examen de la recevabilité une divergence de procédure existait entre les propositions de loi « *au moment de leur dépôt* », d'une part, les propositions de loi « *en cours de discussion* » ou les amendements, d'autre part. Cette divergence ne lui paraît pas justifiée puisque la Constitution met ces deux formes d'initiative parlementaire sur le même plan et les soumet à des règles analogues, notamment dans ses articles 40 et 41.

Pour les propositions de loi « *au moment de leur dépôt* », la compétence appartient au Bureau ou à sa délégation. La saisine est automatique et aucun recours n'est possible.

Par contre, pour les propositions de loi *en cours de discussion*, le Bureau les ayant préalablement déclarées recevables puisque sinon elles n'auraient pas été imprimées, de même que pour les amendements, l'irrecevabilité doit être soulevée par le Gouvernement s'il s'agit de l'article 41 de la Constitution et soit par le Gouvernement, soit par la Commission des Finances, soit par la Commission saisie au fond, s'il s'agit de l'article 40. Dans le premier cas, la demande est soumise à l'appréciation de M. le Président du Sénat. Dans le second, c'est la Commission des Finances qui tranche.

Le Bureau a estimé souhaitable de mettre fin à cette divergence et cela tant au niveau de l'initiative qu'au niveau des instances d'appréciation. Et, dès lors qu'il adopte le principe de l'unicité de procédure, le Bureau, pour des raisons d'ordre matériel, a choisi la procédure en vigueur pour les amendements. La précipitation dans laquelle ils sont déposés, quelquefois au moment même de leur appel en séance, ne permet pas en effet, les concernant, d'en adopter une autre. Quant à sa constitutionnalité elle ne fait aucun doute puisqu'elle a été approuvée par le Conseil constitutionnel et que celui-ci vient encore, dans une décision du 20 juillet 1977, de confirmer la valeur constitutionnelle de dispositions analogues du Règlement de l'Assemblée Nationale.

Le Bureau propose enfin de se rapprocher davantage encore du Règlement de l'Assemblée Nationale en ouvrant de surcroît la liberté de contestation à tout Sénateur, comme elle l'est à tout Député, et cela aussi bien pour les propositions de loi que pour les amendements, donc pour toutes les exceptions d'irrecevabilité susceptibles d'être soulevées en application de l'article 40 de la Constitution ou des dispositions de la loi organique relative aux lois de finances.

Il nous apparaît en effet légitime de permettre à chaque Sénateur de soulever une telle irrecevabilité. C'est d'abord conforme au souci constant du Bureau de toujours tout mettre en œuvre pour que les Sénateurs disposent des mêmes facilités et des mêmes droits que les Députés. C'est aussi une garantie donnée aux minorités et aux oppositions. C'est enfin, si l'on veut bien se rappeler l'avant-dernier « considérant » de la décision du 20 juillet du Conseil constitutionnel (1), l'un des moyens permettant à un parlementaire, concurremment avec le Gouvernement et les Commissions, d'ouvrir la possibilité de saisine de ce Conseil.

C'est pourquoi le Bureau demande au Sénat d'adopter les diverses modifications aux articles 24, 44 et 45 dont le détail figure au tableau ci-dessous.

(1) Considérant en conséquence que le Conseil constitutionnel ne peut être saisi de la question de savoir si une proposition ou un amendement formulé par un membre du Parlement a été adopté en méconnaissance de l'article 40 de la Constitution que si la question de la recevabilité de cette proposition ou de cet amendement a été soulevée devant le Parlement.

(Extrait de la décision du Conseil constitutionnel sur la loi relative à la Coopération intercommunale, *Journal officiel* du 22 juillet 1977, p. 3396.)

TABLEAU COMPARATIF

CHAPITRE IV

Dépôts des projets et propositions.

Article 24.

Texte actuel.

1. — Le Président annonce en séance publique le dépôt des projets de loi présentés par le Gouvernement, soit directement, soit après leur adoption par l'Assemblée Nationale, celui des propositions de loi adoptées par l'Assemblée Nationale et transmises par le Président de cette dernière ainsi que le dépôt des propositions de loi ou de résolution présentées par les Sénateurs. Ces projets et propositions sont renvoyés à la commission compétente ou à une commission spécialement désignée à l'effet de les examiner dans les conditions fixées à l'article 16. Les projets et propositions de loi ou de résolution sont imprimés et distribués.

2. — Les propositions de loi ont trait aux matières déterminées par la Constitution et les lois organiques. Si elles sont présentées par les Sénateurs, elles ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit la diminution d'une ressource publique non compensée par une autre ressource, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique.

Texte proposé.

1. — Alinéa sans modification.

2. — Les propositions de loi ont trait aux matières déterminées par la Constitution et les lois organiques. *Lorsque le Gouvernement oppose l'exception d'irrecevabilité s'il lui apparaît qu'une proposition de loi n'est pas du domaine de la loi ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38 de la Constitution, l'irrecevabilité est admise de droit lorsqu'elle est confirmée par le Président du Sénat. S'il y a désaccord entre le Président du Sénat et le Gouvernement, le Conseil constitutionnel est saisi dans les formes fixées par l'article 41 de la Constitution.*

3. — Toute proposition de loi présentée par les Sénateurs dont l'adoption aurait pour conséquence soit la diminution d'une

Texte actuel.

Texte proposé.

3. — Les propositions de résolution ont trait aux décisions relevant de la compétence exclusive du Sénat. Elles sont irrecevables dans tous les autres cas, hormis ceux prévus par les textes constitutionnels et organiques.

4. — Le bureau du Sénat ou certains de ses membres désignés par lui à cet effet sont juges de la recevabilité des propositions de loi ou de résolution.

ressource publique non compensée par une autre ressource, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique peut faire l'objet d'une exception d'irrecevabilité soulevée par le Gouvernement, la Commission des Finances, la Commission saisie au fond ou tout Sénateur. L'irrecevabilité est admise de droit lorsqu'elle est affirmée par la Commission des finances. La procédure législative se poursuit si la Commission des Finances ne reconnaît pas l'exception d'irrecevabilité.

4. — Les propositions de résolution...

... constitutionnels et organiques. Le Bureau du Sénat ou certains de ses membres désignés par lui à cet effet sont juges de leur recevabilité.

CHAPITRE VII

Discussion des projets et des propositions.

Article 44.

Texte actuel.

Texte proposé.

1. — En cours de discussion, il est proposé ou discuté des exceptions, questions, motions ou demandes de priorité dans l'ordre ci-après :

2. — 1° L'exception d'irrecevabilité dont l'objet est de faire reconnaître que le texte en discussion est contraire à une disposition constitutionnelle, légale ou réglementaire et dont l'effet, en cas d'adoption, est d'entraîner le rejet du texte à l'encontre duquel elle a été soulevée ;

1. — Alinéa sans modification.

2. — 1° L'exception d'irrecevabilité dont l'objet est de faire reconnaître que le texte en discussion, s'il n'est pas visé à l'article 45 ci-après, est contraire...

... soulevée ;

Article 45.

Texte actuel.

1. — Tout amendement dont l'adoption aurait pour conséquence soit la diminution d'une ressource publique non compensée par une autre ressource, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique peut faire l'objet d'une exception d'irrecevabilité soulevée par le Gouvernement, la Commission des Finances ou la Commission saisie au fond.

L'irrecevabilité est admise de droit, sans qu'il y ait lieu à débat, lorsqu'elle est affirmée par le Gouvernement et la Commission des Finances.

L'amendement est mis en discussion lorsque la Commission des Finances ne reconnaît pas l'irrecevabilité invoquée par le Gouvernement.

2. — Lorsque le Président de la Commission des Finances, son Rapporteur général ou le Rapporteur spécial compétent ne s'estime pas en mesure de prendre immédiatement position sur l'irrecevabilité de l'amendement, l'auteur de celui-ci dispose de la parole durant cinq minutes. Si le doute subsiste, l'amendement est renvoyé sans débat à la Commission des Finances qui doit faire connaître ses conclusions sur la recevabilité avant la fin du débat, autrement l'irrecevabilité sera admise tacitement.

3. — Dans le cas de discussion d'une proposition de loi déposée par un Sénateur, les règles énoncées par les deux alinéas ci-dessus s'appliquent également au texte rapporté par la Commission.

4. — Il est procédé selon les mêmes règles lorsque le Gouvernement soulève, à l'encontre d'un amendement ou d'un article additionnel, une exception d'irrecevabilité fondée sur une des dispositions de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

5. — Il n'y a pas lieu non plus à débat dans le cas d'une exception d'irrecevabilité soulevée par le Gouvernement s'il

Texte proposé.

1. — Tout amendement...

... la Commission des Finances, la Commission saisie au fond ou tout Sénateur. L'irrecevabilité est admise de droit, sans qu'il y ait lieu à débat, lorsqu'elle est affirmée par le Gouvernement et la Commission des Finances. L'amendement est mis en discussion lorsque la Commission des Finances ne reconnaît pas l'irrecevabilité.

2. — Alinéa sans modification.

3. — Alinéa sans modification.

4. — Il est procédé selon les mêmes règles lorsque le Gouvernement ou tout Sénateur soulève...

... finances.

5. — Alinéa sans modification.

Texte actuel.

lui apparaît qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38 de la Constitution, l'irrecevabilité étant admise de droit lorsqu'elle est confirmée par le président du Sénat.

6. — S'il y a désaccord entre le Président du Sénat et le Gouvernement, le Conseil constitutionnel est saisi dans les formes fixées par l'article 41 de la Constitution et la discussion est interrompue jusqu'à la notification de sa décision, laquelle est communiquée sans délai au Sénat par le Président.

Texte proposé.

6. — Alinéa sans modification.

PROPOSITION DE RESOLUTION

Article premier.

Les alinéas 2, 3 et 4 de l'article 24 du Règlement du Sénat sont remplacés par les dispositions suivantes :

« 2. — Les propositions de loi ont trait aux matières déterminées par la Constitution et les lois organiques. Lorsque le Gouvernement oppose l'exception d'irrecevabilité s'il lui apparaît qu'une proposition de loi n'est pas du domaine de la loi ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38 de la Constitution, l'irrecevabilité est admise de droit lorsqu'elle est confirmée par le Président du Sénat. S'il y a désaccord entre le Président du Sénat et le Gouvernement, le Conseil constitutionnel est saisi dans les formes fixées par l'article 41 de la Constitution.

« 3. — Toute proposition de loi présentée par les sénateurs dont l'adoption aurait pour conséquence, soit la diminution d'une ressource publique non compensée par une autre ressource, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique peut faire l'objet d'une exception d'irrecevabilité soulevée par le Gouvernement, la Commission des Finances, la Commission saisie au fond ou tout sénateur. L'irrecevabilité est admise de droit lorsqu'elle est affirmée par la Commission des Finances. La procédure législative se poursuit si la Commission des Finances ne reconnaît pas l'exception d'irrecevabilité.

« 4. — Les propositions de résolution ont trait aux décisions relevant de la compétence exclusive du Sénat. Elles sont irrecevables dans tous les autres cas, hormis ceux prévus par les textes constitutionnels et organiques. Le Bureau du Sénat ou certains de ses membres désignés par lui à cet effet sont juges de leur recevabilité. »

Art. 2.

L'alinéa 2 de l'article 44 du Règlement du Sénat est ainsi modifié :

« 2. — 1° L'exception d'irrecevabilité dont l'objet est de faire reconnaître que le texte en discussion, s'il n'est pas visé à l'article 45 ci-après, est contraire à une disposition... (*Le reste sans changement.*) »

Art. 3.

L'alinéa 1 de l'article 45 du Règlement du Sénat est ainsi rédigé :

« 1. — Tout amendement dont l'adoption aurait pour conséquence, soit la diminution d'une ressource publique non compensée par une autre ressource, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique peut faire l'objet d'une exception d'irrecevabilité soulevée par le Gouvernement, la Commission des Finances, la Commission saisie au fond ou tout sénateur. L'irrecevabilité est admise de droit, sans qu'il y ait lieu à débat, lorsqu'elle est affirmée par le Gouvernement et la Commission des Finances. L'amendement est mis en discussion lorsque la Commission des Finances ne reconnaît pas l'irrecevabilité. »

Art. 4.

L'alinéa 4 de l'article 45 du Règlement du Sénat est ainsi modifié :

« Il est procédé selon les mêmes règles lorsque le Gouvernement ou tout sénateur soulève, à l'encontre d'un amendement... (*Le reste sans changement.*) »