

N° 286

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1977-1978

Annexe au procès-verbal de la séance du 3 avril 1978.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), sur la proposition de résolution de 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, tendant à modifier les articles 24, 44 et 45 du Règlement du Sénat,

Par M. Pierre MARCILHACY,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Marcel Champeix, Baudouin de Hauteclocque, Louis Virapoullé, Yves Estève, vice-présidents ; Jacques Pelletier, Charles Lederman, Pierre Salvi, Charles de Cuttoli, secrétaires ; Armand Bastit Saint-Martin, Roger Boileau, Philippe de Bourgoin, Pierre Carous, Lionel Cherrier, Félix Ciccolini, Etienne Dailly, Georges Dayan, Hemi Fréville, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Léopold Heder, Pierre Jourdan, Jacques Larché, Pierre Marcilhacy, Jean Nayrou, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Roger Romani, Marcel Rosette, Marcel Rudloff, Pierre Schiélé, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud, Lionel de Tinguy.

Voir le numéro :

Sénat : 153 (1977-1978).

SOMMAIRE

	Pages.
A. — La recevabilité des propositions de loi (art. 24 du Règlement).....	3
1. — Différences entre Assemblée Nationale et Sénat.....	5
2. — Divergences relatives à l'état de la procédure.....	5
3. — Propositions du Bureau du Sénat.....	6
B. — Suppression de l'obligation du scrutin public ordinaire pour le vote sur les déclarations de politique générale du Gouvernement (art. 39)	7
C. — Procédure applicable à l'examen des conclusions des commissions mixtes paritaires (art. 42).....	8
D. — Faculté, pour tout Sénateur, d'opposer aux amendements l'exception d'irrecevabilité (art. 45)	11
E. — Utilisation du scrutin public à la tribune pour le vote sur les déclarations de politique générale du Gouvernement (art. 60 bis).....	12
F. — Texte de la proposition de résolution.....	14

Mesdames, Messieurs,

La proposition de résolution n° 153, présentée par le Bureau du Sénat, et tendant à modifier les articles 24, 44 et 45 de notre Règlement avait essentiellement pour objet de modifier, tout en restant bien entendu dans le cadre des textes constitutionnels et organiques, les conditions dans lesquelles est examinée la recevabilité des propositions de loi. Votre commission a donné son assentiment aux dispositions proposées. Saisissant l'occasion qui lui était offerte, elle a également décidé, sur la suggestion de son rapporteur, d'adopter deux modifications complémentaires ayant trait, l'une aux conditions dans lesquelles le Sénat examine les conclusions des commissions mixtes paritaires, l'autre à l'utilisation du scrutin à la tribune lorsque le Gouvernement demande l'approbation d'une déclaration de politique générale. Compte tenu du fait que les dispositions soumises à l'approbation du Sénat n'ont pas de lien logique entre elles, il est proposé de les examiner séparément, à l'occasion de l'étude des modifications affectant tel ou tel article de notre Règlement.

Article 24.

Texte en vigueur.	Texte proposé par le Bureau du Sénat.	Décisions de la commission.
Règlement du Sénat.		
Art. 24.	Art. 24.	Art. 24.
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.	1. Alinéa sans modification.	1. Alinéa sans modification.

Texte en vigueur.

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.

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.

Texte proposé par le Bureau du Sénat.

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...

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

Décisions de la commission.

2. Les propositions de loi...

...
Lorsque le Gouvernement, 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, oppose l'exception d'irrecevabilité, celle-ci est admise de droit lorsqu'elle est confirmée par le Président du Sénat. S'il y a désaccord...

... de la
Constitution.

3. Adoption du texte proposé par le Bureau.

4. Adoption du texte proposé par le Bureau.

Observations. — Les modifications proposées par le Bureau du Sénat concernent essentiellement la recevabilité des propositions de loi. Depuis le 2 juin 1976, cette recevabilité par rapport aux règles fixées par la Constitution ou les lois organiques est appréciée par le Bureau ou certains de ses membres désignés par lui.

Ainsi que le souligne fort justement l'exposé des motifs de la proposition de résolution, cette procédure ne va pas sans poser quelques problèmes. D'une part, à l'égard de propositions de loi identiques, des décisions différentes peuvent être prises à l'Assemblée

Nationale et au Sénat, d'autre part il existe une divergence de procédure selon que les propositions sont examinées « au moment de leur dépôt » ou « en cours de discussion ».

1. *Les différences entre l'Assemblée Nationale et le Sénat.*

En application de l'article 81, alinéa 3, du Règlement de l'Assemblée Nationale, le dépôt n'est refusé que pour les propositions de loi présentant une *irrecevabilité évidente* au sens de l'article 40 de la Constitution. Dans les autres cas, le dépôt est annoncé en séance publique.

Au Sénat, le contrôle préalable est plus strict puisqu'il suffit de constater une irrecevabilité financière pour que le dépôt soit refusé. Le Bureau ou sa délégation se trouvent assez souvent placés dans une situation difficile, car ils doivent, conformément à notre Règlement, se montrer plus sévères que leurs homologues de l'Assemblée Nationale, ce qui conduit à « limiter le droit d'initiative des sénateurs par rapport à celui des Députés ».

Le système en vigueur à l'Assemblée Nationale ne laisse d'ailleurs pas de provoquer quelques difficultés, que M. Charbonnel relève à la page 11 de son rapport n° 2064 en date du 19 novembre 1971 : « Les propositions de loi et les modifications de la commission étant soumises, de façon d'ailleurs non automatique, à des instances différentes (1), il peut en résulter de fâcheuses distorsions : par exemple, pourrait être jugé irrecevable un amendement dont l'incidence financière serait moindre que celle du texte parlementaire qu'il modifie et qui, en l'absence de contestation, viendra pourtant librement en discussion. »

2. *Les divergences relatives à l'état de la procédure.*

Autres différences, autres difficultés : au Sénat aussi bien qu'à l'Assemblée Nationale, les propositions de loi subissent un sort différent selon que l'on se situe « au moment du dépôt » ou « en cours de discussion ».

Ainsi qu'il a été dit plus haut, *au moment du dépôt*, l'irrecevabilité financière est examinée par le Bureau de l'une ou l'autre des Assemblées, ou par sa délégation.

En cours de discussion, l'examen de la recevabilité n'est pas automatique ; l'exception d'irrecevabilité doit être invoquée :

— par le Gouvernement s'il s'agit d'un texte paraissant contraire à l'article 41 de la Constitution ;

(1) — le bureau de l'Assemblée Nationale ou sa délégation pour les propositions de loi initiales ;

— le bureau de la Commission des Finances pour les propositions de loi établies par la commission saisie au fond ;

— le président de l'Assemblée pour les amendements.

— par le Gouvernement, la Commission des Finances ou la commission saisie au fond s'il s'agit de l'article 40.

Dans le premier cas, c'est le Président du Sénat qui décide, avec recours au Conseil constitutionnel en cas de désaccord entre lui-même et le Gouvernement. Dans le second, c'est la Commission des Finances qui apprécie l'irrecevabilité, une décision favorable de sa part ne pouvant faire l'objet d'aucun appel devant le Conseil constitutionnel avant le vote définitif de la loi. Pour les décisions défavorables, aucun recours n'est prévu.

3. *Les propositions du Bureau.*

Dans un souci de clarté et d'unité, le Bureau propose d'aligner les règles applicables aux propositions de loi sur celles qui existent actuellement pour les amendements. C'est là une solution logique qui, tout en assurant un contrôle satisfaisant de la constitutionnalité des propositions de loi, présente l'avantage d'amorcer un débat public. Il convient d'ailleurs de noter que cette procédure est actuellement applicable aux textes établis par les commissions (article 45, alinéa 3, du Règlement). L'unification des procédures se trouverait ainsi réalisée, quels que soient les textes (propositions, rapports ou amendements) et quel que soit le moment où ils sont examinés.

En outre, le Bureau propose que l'irrecevabilité financière des propositions et amendements puisse être invoquée par tout Sénateur, comme elle peut l'être par tout Député. Il est tout à fait légitime d'ouvrir cette faculté à chaque Sénateur, étant précisé, au surplus, qu'en vertu de l'avant-dernier considérant de la décision du Conseil constitutionnel en date du 20 juillet 1977 (1), elle permettra une saisine plus facile de ce dernier.

Dans ces conditions, le nouveau système se présenterait de la façon suivante :

a) les irrecevabilités financières pourraient être invoquées par le Gouvernement, la Commission des Finances, la commission saisie au fond, ou tout Sénateur. L'irrecevabilité serait admise de droit lorsqu'elle serait affirmée par la Commission des Finances ; dans le cas contraire, la procédure législative se poursuivrait.

(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. 3888.)

b) les autres irrecevabilités, qui concernent les propositions et amendements étrangers au domaine de la loi ou contraires à une délégation accordée en application de l'article 38 de la Constitution, seraient invoquées par le seul Gouvernement. L'irrecevabilité serait admise de droit lorsqu'elle serait confirmée par le Président du Sénat ; dans le cas contraire, le différend serait soumis au Conseil constitutionnel, conformément au deuxième alinéa de l'article 41 de la Constitution.

Votre Commission des Lois approuve entièrement les propositions formulées par le Bureau. Elle a toutefois cru utile, afin d'en alléger la rédaction, de changer l'ordre des termes dans le texte proposé pour la deuxième phrase du deuxième alinéa de l'article 24.

Article 39 (alinéa 2).

Texte en vigueur.	Décisions de la commission.
Art. 39.	Art. 39.
<p>2. Lorsque le Gouvernement, usant de la faculté prévue par le dernier alinéa de l'article 49 de la Constitution, demande au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale, cette déclaration fait l'objet d'un débat, à l'issue duquel, s'il n'est saisi d'aucune autre proposition, le Président consulte le Sénat sur cette approbation par scrutin public ordinaire. Toutefois, ce débat ne peut avoir lieu en même temps que le débat éventuellement ouvert à l'Assemblée Nationale sur cette même déclaration.</p>	<p>2. Lorsque le Gouvernement...</p> <p align="right">...scrutin public.</p> <p>Toutefois...</p> <p align="right">... sur cette même déclaration.</p>

Observations. — Cet article est relatif aux conditions dans lesquelles se déroulent les débats lorsque le Gouvernement demande au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale, en application de l'article 49, dernier alinéa, de la Constitution. Pour les raisons qui seront indiquées plus loin, à l'occasion de l'examen de la modification proposée à l'article 60 bis, il est proposé d'ouvrir à la Conférence des Présidents la faculté de décider que le Sénat se prononce par scrutin public à la tribune. En conséquence, il convient de supprimer la référence au scrutin public ordinaire qui, seul, pouvait jusqu'à présent être utilisé lorsque le Gouvernement demandait l'approbation d'une déclaration de politique générale.

Article 42 (alinéa 12).

Texte en vigueur.	Décisions de la commission.
Art. 42.	Art. 42.
12. D'autre part, aucun amendement n'est recevable, sauf accord du Gouvernement, à l'occasion de l'examen par le Sénat d'un texte élaboré par une commission mixte paritaire. Le Sénat se prononce par un seul vote sur l'ensemble du texte en ne retenant que les amendements ayant reçu l'accord du Gouvernement.	12. D'autre part... ... commis- sion mixte paritaire. Lorsque le Sénat est appelé à se prononcer avant l'Assemblée Nationale, il statue d'abord sur les amendements puis, par un seul vote, sur l'ensemble du texte. Dans le cas contraire, il procède à un vote unique sur l'ensemble du texte en ne retenant que les amendements ayant reçu l'accord du Gouvernement.

Observations. — En application de l'article 45, alinéa 3, de la Constitution, le texte élaboré par une Commission mixte paritaire peut être soumis par le Gouvernement pour approbation aux deux Assemblées. A ce stade de la procédure, qui ouvre une parenthèse dans le cours normal de la navette — et contrairement à ce qui peut se passer dans une phase ultérieure éventuelle — les deux Assemblées sont placées sur un pied de parfaite égalité puisque la Constitution ne détermine aucun ordre de priorité.

Certes, depuis 1959, le Sénat a toujours été saisi en second lieu ; il a donc dû à chaque fois, sauf à faire échouer la procédure de la commission mixte, se prononcer par un seul vote sur l'ensemble du texte adopté par l'Assemblée nationale, que celle-ci ait ou non amendé, avec l'accord du Gouvernement, les conclusions de la Commission mixte paritaire. Quelque contraignante que cette règle puisse paraître, il est logique qu'il en soit ainsi toutes les fois que l'Assemblée Nationale est saisie avant le Sénat.

Mais rien ne s'oppose à ce que le Sénat soit saisi en premier lieu ; c'est ainsi que le 9 décembre 1976, la Conférence des Présidents a proposé au Sénat l'inscription à son ordre du jour prioritaire de deux textes de Commission mixte paritaire (proposition de loi relative à l'indivision et projet de loi relatif aux sociétés civiles) à une date antérieure à celle prévue pour les mêmes débats à l'Assemblée Nationale. Pour des raisons purement conjoncturelles, les conclusions des commissions mixtes ont finalement été soumises à l'Assemblée Nationale avant de l'être au Sénat.

Même si la perspective ouverte à la fin de l'année 1976 ne s'est pas concrétisée, il convient d'observer que notre Règlement

n'est pas parfaitement adapté à cette éventualité. En effet, conformément à la pratique suivie lorsque l'Assemblée Nationale est saisie en premier lieu, la deuxième phrase de l'alinéa 12 de l'article 42 dispose que « le Sénat se prononce par un seul vote sur l'ensemble du texte en ne retenant que les amendements ayant reçu l'accord du Gouvernement ». Toutes les fois que le Sénat est saisi avant l'Assemblée Nationale, il est contraint, en vertu de son propre Règlement, de procéder à une sorte de vote bloqué, sans avoir la possibilité de se prononcer sur chacun des amendements déposés ou acceptés par le Gouvernement. Il est tout à fait anormal que le Sénat soit ainsi privé d'une part importante de sa liberté d'appréciation et de son droit de critique.

Le Règlement de l'Assemblée Nationale paraît, sur ce point, beaucoup plus satisfaisant ; il précise que « lorsque l'Assemblée est saisie du texte élaboré par la Commission mixte paritaire... elle statue d'abord sur les amendements. Après leur adoption ou leur rejet, ou s'il n'en a pas été déposé, elle statue par un vote unique sur l'ensemble du texte ».

L'Assemblée Nationale est donc libre d'adopter ou de rejeter les amendements qui lui sont soumis. Il conviendrait qu'il en soit de même pour le Sénat, toutes les fois qu'il est saisi en premier lieu des conclusions d'une commission mixte paritaire ; c'est pourquoi il est proposé de modifier en ce sens la fin du douzième alinéa de l'article 42. Bien entendu, et comme par le passé, le Sénat se prononcerait par un seul vote sur l'ensemble des dispositions qui lui sont soumises lorsqu'il serait saisi après l'Assemblée Nationale.

Article 44.

Texte en vigueur.	Texte proposé par le Bureau du Sénat.	Décisions de la commission.
Art. 44.	Art. 44.	Art. 44.
1. En cours de discussion, il est proposé ou discuté des exceptions, questions, motions ou demandes de priorité dans l'ordre ci-après :	1. Alinéa sans modification.	1. Alinéa sans modification.
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 ;	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...	2. Maintien du texte actuellement en vigueur.
3. 2° La question préalable, dont l'objet est de faire décider qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération. Elle ne peut être opposée qu'une fois au cours d'un même	... soulevée ; 3. Alinéa sans modification.	3. Alinéa sans modification.

Texte en vigueur.	Texte proposé par le Bureau du Sénat.	Décisions de la commission.
<p>débat, soit après l'audition du Gouvernement et du rapporteur, soit avant la discussion des articles. Dans les deux cas, le vote sur la question préalable a lieu immédiatement après le débat limité prévu à l'alinéa 8. Son adoption entraîne le rejet du texte auquel elle s'applique ;</p>	4. Alinéa sans modification.	4. Alinéa sans modification.
<p>4. 3° Les motions préjudiciables ou incidentes dont l'objet est de subordonner un débat à une ou plusieurs conditions en rapport avec le texte en discussion et dont l'effet, en cas d'adoption, est de faire renvoyer le débat jusqu'à réalisation de la ou desdites conditions ;</p>	5. Alinéa sans modification.	5. Alinéa sans modification.
<p>5. 4° Les motions tendant au renvoi à la commission de tout ou partie du texte en discussion dont l'effet, en cas d'adoption, est de suspendre le débat jusqu'à présentation d'un nouveau rapport par cette commission ;</p>	6. Alinéa sans modification.	6. Alinéa sans modification.
<p>6. 5° Les demandes de priorité ou de réserve dont l'effet, en cas d'adoption, est de modifier l'ordre de discussion des articles du texte sur lequel elles portent.</p>	7. Alinéa sans modification.	7. Alinéa sans modification.
<p>7. Les motions visées aux 3° et 4° ne peuvent être présentées au cours de la discussion des projets de loi et des propositions de loi qui ont été inscrits par priorité à l'ordre du jour sur décision du Gouvernement.</p>	8. Alinéa sans modification.	8. Dans les débats ouverts, par application du présent article, et sous réserve des dispositions de l'article 45 ci-après, ont seuls droit..
<p>8. Dans les débats ouverts par application du présent article, ont seuls droit à la parole l'auteur de l'initiative ou son représentant, un orateur d'opinion contraire, le Président ou le Rapporteur de la commission saisie au fond et le Gouvernement. Aucune explication de vote n'est admise.</p>		... n'est admise.

Observations. — Le Bureau a proposé de modifier le deuxième alinéa de cet article 44. Il a paru à votre commission que la référence à l'article 45 du Règlement devait figurer, non pas au deuxième alinéa, mais au huitième alinéa de l'article 44 ; en effet, s'il est bien certain que les limitations du temps de parole prévues par cet article ne sont pas applicables aux cas visés par l'article 45, il n'en demeure pas moins que l'ordre dans lequel les divers « incidents de procédure », y compris l'ensemble des exceptions d'irrecevabilité, viennent en discussion, doit continuer à être précisé ; telle est la raison de la modification ici proposée.

Article 45.

Texte en vigueur.

Art. 45.

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 souève, 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.

Texte proposé par le Bureau du Sénat.

Art. 45.

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 souève...

... finances.

Décisions de la commission.

Art. 45.

1. Tout amendement...

... lorsqu'elle est affirmée par la Commission des Finances. L'amendement...

... l'irrecevabilité.

2. Alinéa sans modification.

3. Alinéa sans modification.

4. Adoption du texte proposé par le Bureau.

Texte en vigueur.	Texte proposé par le Bureau du Sénat.	Décisions de la commission.
<p>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 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.</p>	<p>5. Alinéa sans modification.</p>	<p>5. Alinéa sans modification.</p>
<p>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.</p>	<p>6. Alinéa sans modification.</p>	<p>6. Alinéa sans modification.</p>

Observations. — Dans la logique de la position prise à l'article 24, le Bureau propose de donner à tout sénateur la faculté d'opposer l'exception d'irrecevabilité à l'encontre de 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. Pour aligner complètement les régimes applicables aux propositions et amendements, votre Commission des Lois a décidé de supprimer la référence à l'avis du Gouvernement figurant à l'alinéa 1^{er} de l'article 45 du Règlement. En effet, il n'est pas nécessaire de prévoir ici l'intervention du Gouvernement dès lors que celui-ci peut toujours prendre la parole quand il le demande (article 31 de la Constitution) et qu'en tout état de cause c'est la seule Commission des Finances qui, par sa décision, détermine la suite de la procédure, qu'il s'agisse de la poursuite de la discussion engagée ou du rejet du texte proposé.

Article 60 bis.

Texte en vigueur.	Décisions de la commission.
<p>Art. 60 bis.</p>	<p>Art. 60 bis.</p>
<p>1. Il est procédé au scrutin public à la tribune lorsque la Conférence des Présidents a décidé que ce mode de scrutin serait applicable lors du vote sur l'ensemble d'un projet ou d'une proposition de loi.</p>	<p>1. Il est procédé...</p> <p>... proposition de loi ou sur l'approbation d'une déclaration de politique générale demandée par le Gouvernement en application de l'article 49 de la Constitution.</p>

Texte en vigueur.	Décisions de la commission.
2. La décision de la Conférence des Présidents doit être annoncée en séance publique, communiquée à chaque sénateur et doit figurer à l'ordre du jour.	2. Alinéa sans modification.
3. En outre, le scrutin public à la tribune est de droit lors du vote en première lecture sur l'ensemble du projet de loi de finances de l'année.	3. Alinéa sans modification.

Observations. — Le scrutin public à la tribune a été institué par la résolution du 29 avril 1976 ; il devait être utilisé, selon l'exposé des motifs de la proposition déposée par le Bureau, « pour les scrutins publics auxquels la Haute Assemblée voudrait donner une solennité particulière et pour lesquels elle jugerait qu'un contrôle absolument strict du respect du principe du vote personnel est indispensable ». Actuellement, le scrutin public est de droit lors du vote en première lecture sur l'ensemble du projet de loi de finances de l'année ; en outre la Conférence des Présidents peut décider qu'il y sera procédé lors du vote d'un projet ou d'une proposition de loi.

En application de ces dispositions et de l'article 39, alinéa 2, de notre Règlement, il est impossible de prévoir un vote par scrutin public à la tribune lorsque le Gouvernement demande au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale. Pourtant, il s'agit bien là d'un acte politique essentiel, à l'occasion duquel l'exercice du scrutin public à la tribune se trouve entièrement justifié. Pour ces raisons, il est proposé que ce mode de scrutin soit applicable en pareil cas ; mais pour conserver un minimum de souplesse, son usage ne serait pas obligatoire et il appartiendrait à la Conférence des Présidents de décider, selon les cas, s'il doit ou non y être procédé.

*
**

Sous le bénéfice de ces observations, votre Commission des Lois vous propose d'adopter la proposition de résolution dont la teneur suit :

PROPOSITION DE RESOLUTION

*tendant à modifier les articles 24, 39, 42, 44, 45 et 60 bis
du Règlement du Sénat.*

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, 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, oppose l'exception d'irrecevabilité, celle-ci 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.

A la fin de la première phrase de l'alinéa 2 de l'article 39 du Règlement du Sénat, le mot « ... ordinaire... » est supprimé.

Art. 3.

La deuxième phrase de l'alinéa 12 de l'article 42 du Règlement du Sénat est remplacée par les dispositions suivantes :

« Lorsque le Sénat est appelé à se prononcer avant l'Assemblée Nationale, il statue d'abord sur les amendement puis, par un seul vote, sur l'ensemble du texte. Dans le cas contraire, il procède à un vote unique sur l'ensemble du texte en ne retenant que les amendements ayant reçu l'accord du Gouvernement. »

Art. 4.

L'alinéa 8 de l'article 44 du Règlement du Sénat est ainsi modifié :

« 8. — Dans les débats ouverts par application du présent article et sous réserve des dispositions de l'article 45 ci-après, ont seuls droit... » (*Le reste sans changement.*)

Art. 5.

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 la Commission des Finances. L'amendement est mis en discussion lorsque la Commission des Finances ne reconnaît pas l'irrecevabilité. »

Art. 6.

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

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

Art. 7.

L'alinéa 1 de l'article 60 *bis* du Règlement du Sénat est complété par le membre de phrase suivant :

« ... ou sur l'approbation d'une déclaration de politique générale demandée par le Gouvernement en application de l'article 49 de la Constitution. »