

SÉNAT

1^{re} SESSION ORDINAIRE DE 1962-1963

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 décembre 1962.

RAPPORT

FAIT

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

Par M. Marcel PRÉLOT,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

Au cours du débat du 20 juillet 1962, deux amendements ont été déposés en séance touchant les articles 44 et 45 du Règlement. Votre rapporteur, tout en s'associant aux intentions de leurs auteurs, MM. Estève et Roubert, a demandé le renvoi des textes en commission afin d'en revoir la forme et d'en mieux coordonner la rédaction définitive avec les dispositions voisines.

(1) Cette commission est composée de : MM. Raymond Bonnefous, président ; Pierre de La Gontrie, Marcel Prélot, Marcel Champeix, vice-présidents ; Gabriel Montpied, Etienne Rabouin, Georges Boulanger, secrétaires ; Abel-Durand, Paul Baratgin, Robert Bouvard, Robert Bruyneel, Maurice Charpentier, Louis Courroy, Jacques Delalande, Emile Dubois, Jules Emalle, Pierre Fastinger, Jean Geoffroy, Gustave Héon, Emile Hugues, Léon Jozeau-Marigné, Paul-Jacques Kalb, Edouard Le Bellegou, Pierre Marcihacy, Pierre-René Mathey, Marcel Molle, François Monsarrat, Louis Namy, Jean Nayrou, Fernand Verdelle, Robert Vignon, Joseph Voyant, Paul Wach, Modeste Zussy, N...

Article 44.

L'article 44 du Règlement, dans son alinéa 3, institue une question préalable dont l'objet est de faire décider qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération et dont l'effet, en cas d'adoption, est d'entraîner le rejet du texte auquel elle s'applique. Cette question préalable ne peut être opposée à un texte législatif qu'une seule fois au cours du même débat, mais à deux moments possibles : soit après l'audition du Gouvernement et du rapporteur, soit avant la discussion des articles.

Il résulte de cette liberté laissée à l'auteur de la question une incertitude quant au moment où le vote doit intervenir. Une certaine interprétation permet de reporter celui-ci à l'ouverture de la discussion des articles, alors même que la question préalable aurait été posée avant la discussion générale.

Cette solution a l'inconvénient de faire précéder la discussion générale d'un débat limité, selon les dispositions de l'alinéa 3, et de ne donner à celui-ci sa sanction qu'après la discussion générale, alors que celle-ci n'aurait pas à être ouverte si la question préalable avait été votée.

La logique serait sans doute de n'autoriser la question préalable qu'au seuil du débat. Mais, comme plusieurs commissaires l'ont fait remarquer, le maintien de la discussion générale peut être souhaitable sans qu'il entraîne *ipso facto* l'examen des articles. Dans ce cas, la question préalable ne doit être posée qu'au moment du passage à la discussion des articles. Ses effets sont alors moins radicaux, mais assez étendus pour justifier le maintien du choix prévu par l'article 44, 2°.

C'est pourquoi l'alinéa 3 nouveau que nous vous proposons se contente, comme l'a réclamé M. Estève, de préciser que débat et vote sur la question préalable ne pourront être séparés. En cernant ainsi la discussion, elle en recevra un surcroît de clarté.

Article 45.

Les modifications proposées à l'article 45 du Règlement, à l'initiative de M. Roubert, tendent à définir sans ambiguïté les situations qui peuvent se présenter lorsque l'exception d'irrecevabilité fondée sur l'article 40 de la Constitution est invoquée par le Gouvernement à l'encontre d'un amendement.

Cette précision paraît nécessaire car, bien que les dispositions de l'article 45 actuel ne soient pas vraiment obscures, le Sénat a admis une pratique qui viole le règlement et contre laquelle le Président de la Commission des Finances s'est élevé lors de la séance du 12 juillet 1962.

Cette pratique irrégulière, mais tacitement acceptée jusqu'ici, consistait à faire le Sénat juge du désaccord existant entre le Gouvernement et la Commission des Finances sur la recevabilité d'un amendement à l'encontre duquel le Gouvernement invoquait l'article 40 de la Constitution, alors que le règlement ne prévoit nullement une telle intervention et que, même, le 4^e alinéa de l'article 48 lui en fait une interdiction formelle (1).

Les situations que règle le nouvel article 45 sont au nombre de trois :

1° Le Gouvernement invoque l'irrecevabilité à l'encontre d'un amendement dont l'adoption aurait, à son avis, pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique. Le représentant de la Commission des Finances confirme cette irrecevabilité.

— Dans ce cas, celle-ci est admise de droit et sans débat.

2° Le représentant de la Commission des Finances consulté estime que l'amendement est recevable et se trouve donc en désaccord avec le Gouvernement.

— Dans ce cas, l'amendement est mis en discussion.

3° Le représentant de la Commission des Finances consulté ne s'estime pas en mesure de se prononcer immédiatement sur la recevabilité de l'amendement.

— Dans ce cas, celle-ci est alors défendue par l'auteur de l'amendement durant cinq minutes. Si le doute subsiste, l'amendement est renvoyé à la commission plénière qui statue soit formellement, soit tacitement.

Sous le bénéfice de ces observations, la Commission vous demande d'adopter la proposition de résolution suivante :

(1) Art. 48, 4^e alinéa. — « Dans les cas litigieux autres que ceux visés à l'article 45, la question de la recevabilité des amendements est soumise, avant leur discussion, à la décision du Sénat ; seul l'auteur de l'amendement, un orateur « contre », la commission — chacun d'eux disposant de cinq minutes — et le Gouvernement peuvent intervenir. Aucune explication de vote n'est admise. »

AMENDEMENTS PROPOSES AU REGLEMENT

TABLEAU COMPARATIF

Article 44 (3^e alinéa).

Article 44 du Règlement.

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

3. — 2° La question préalable dont l'objet est de faire décider qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération et dont l'effet, en cas d'adoption, est d'entraîner le rejet du texte auquel elle s'applique; elle ne peut être opposée qu'une seule fois au cours d'un même débat, soit après l'audition du Gouvernement et du Rapporteur, soit avant la discussion des articles.

Modification proposée.

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 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 3. Son adoption entraîne le rejet du texte auquel elle s'applique.

Article 45 (alinéas 1 et 2).

Article 45 du Règlement.

1. — Dans le cas d'une exception d'irrecevabilité soulevée par le Gouvernement, la Commission des Finances ou la Commission saisie au fond à l'encontre d'un amendement dont l'adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique, 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.

Modification proposée.

1. — Tout amendement dont l'adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, 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.

Article 45 du Règlement.

2. — S'il y a désaccord entre le Gouvernement et la Commission des Finances ou encore si le Président de la Commission des Finances, son Rapporteur général ou le Rapporteur spécial compétent ne s'estime pas en mesure de prendre position sur-le-champ sur l'irrecevabilité de l'amendement, l'auteur de celui-ci dispose de la parole durant cinq minutes. Si le doute ou le désaccord subsiste, l'amendement est renvoyé sans débat à la Commission des Finances. Le Sénat peut fixer à celle-ci le délai dans lequel elle devra lui faire connaître ses conclusions, à défaut de quoi elle sera censée avoir admis l'irrecevabilité.

Modification proposée.

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.

PROPOSITION DE RESOLUTION

Article premier.

L'article 44 du Règlement du Sénat, alinéa 3, est ainsi modifié :

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 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. »

Article 2.

L'article 45 du Règlement du Sénat, alinéas 1 et 2, est ainsi modifié :

1. — « Tout amendement dont l'adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques 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. »