

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1974-1975

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 octobre 1974.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), sur le projet de loi constitutionnelle, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, portant révision de l'article 25 de la Constitution,

Par M. Etienne DAILLY,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Marcel Champeix, Baudouin de Hauteclocque, Jean Sauvage, Jean Auburtin, vice-présidents ; Louis Namy, Jacques Pelletier, Louis Virapoullé, secrétaires ; Jean Bac, René Ballayer, Roger Boileau, Pierre Bouneau, Philippe de Bourgoing, Pierre Carous, Félix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Etienne Dailly, Jacques Eberhard, Yves Estève, Henri Fréville, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Paul Guillard, Léopold Heder, Pierre Jourdan, Fernand Lefort, Pierre Marcihacy, André Mignot, Jean Nayrou, Marcel Nuninger, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillet, Pierre Schiélé, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud, Fernand Verdelle.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 1179, 1191 et in-8° 148.

Sénat : 23 (1974-1975).

Mesdames, Messieurs,

L'incompatibilité entre les fonctions parlementaires et ministérielles constitue, parmi les règles nouvelles introduites dans notre droit par la Constitution de 1958, l'une de celles dont le résultat a été le plus décevant.

En effet, non seulement les parlementaires devenus Ministres n'ont jamais cessé de se comporter comme s'ils étaient toujours les représentants de la circonscription qui les a élus, mais encore ont toujours tenté de retrouver leur siège par le moyen, parfois aléatoire, ainsi que le démontre un passé très récent, d'une élection partielle provoquée par la démission d'un suppléant complaisant. Ce seul fait suffirait à démontrer à quel point une telle règle est étrangère au régime parlementaire.

Elle n'est d'ailleurs appliquée par aucun des pays les plus importants où ce régime est pratiqué. Bien plus, en Grande-Bretagne, « mère des Parlements », un Ministre n'a accès à la Chambre des Communes qu'en tant qu'il est élu d'une circonscription, et ne peut donc, en fait, que démissionner s'il cesse de l'être.

Ces raisons avaient conduit le Sénat, sur la proposition de M. Bruyneel et du regretté recteur Prélot, à voter, voici plus de sept ans, des dispositions supprimant purement et simplement cette incompatibilité et l'institution des suppléants qui en est la conséquence. Votre commission ne peut que déplorer que l'Assemblée Nationale n'ait pas cru devoir se ranger à une position qui avait, pour elle, le mérite de la clarté et de la rigueur juridique.

Tel n'est pas, en effet, le cas du texte qui nous est soumis aujourd'hui et qui tend simplement à permettre, grâce à une loi organique ultérieure, qu'un parlementaire devenu Ministre recouvre de plein droit son siège à l'Assemblée Nationale ou au Sénat à l'expiration d'un délai de six mois à compter de l'achèvement de ses fonctions ministérielles.

Les arguments mis en avant par le Gouvernement, à savoir la nécessité d'éviter des élections partielles et le fait qu'il est conforme à la démocratie de faire siéger au Parlement celui que les électeurs ont choisi en premier rang, militent, au surplus, aussi

bien en faveur de la suppression totale de l'incompatibilité entre fonctions parlementaires et ministérielles que de la solution qui nous est présentée aujourd'hui.

Aussi est-ce uniquement dans un souci de conciliation et d'efficacité que votre commission vous propose de prendre en considération le texte proposé par le Gouvernement et adopté par l'Assemblée Nationale.

Il est, en effet, malsain que, dans un régime comme le nôtre, les parlementaires soient incités à refuser des fonctions ministérielles par crainte de perdre leur mandat. En supprimant un tel risque, ce texte va, sans nul doute, dans le sens de la démocratie et permettra peut-être, dans l'avenir, de réduire le nombre des « ministres techniciens », dont la compétence, généralement au-dessus de tout éloge, ne saurait toutefois faire oublier qu'ils ne sont pas des élus.

Si, une fois constatée son insuffisance, eu égard aux décisions antérieures du Sénat, le texte même de la modification à l'article 25 proposé par le Gouvernement et accepté sans modification par l'Assemblée Nationale paraît, en définitive, devoir être retenu, parce que préférable au système actuel, il n'en est pas de même des dispositions transitoires adoptées au Palais-Bourbon et faisant l'objet de l'article 2.

Ce texte est ainsi conçu : « Les dispositions de la présente loi constitutionnelle s'appliqueront pour la première fois aux députés après le prochain renouvellement général de l'Assemblée Nationale et aux sénateurs après le prochain renouvellement partiel du Sénat ».

Les motifs invoqués à l'Assemblée Nationale à l'appui de ce texte tiennent essentiellement à une considération d'ordre moral, selon laquelle les titulaires et les suppléants auraient conclu entre eux, lorsqu'ils ont décidé de se présenter ensemble aux suffrages populaires, une sorte de contrat, dont il serait anormal que la loi vienne modifier les termes.

Votre commission ne peut admettre cette argumentation : si contrat il y a, c'est entre l'équipe que constituent le titulaire et son suppléant, d'une part, et les électeurs, d'autre part, et un tel contrat ne saurait comporter la moindre préférence à l'égard du suppléant qui ne saurait, de surcroît, être plus animé par des mobiles d'ambition personnelle que par le souci de défendre l'intérêt général ? Si

celui-ci commande que la Constitution soit modifiée, alors rien ne justifie que l'entrée en vigueur de cette modification soit ajournée pour ménager des situations personnelles. Comme toutes les lois, celle que nous examinons présentement doit entrer en vigueur lors de sa publication ou, plus exactement lors de celle de la loi organique nécessaire à son application.

Elle ne saurait, d'ailleurs, s'appliquer aux Ministres actuellement en fonction, ceux-ci, à l'exception d'un seul, n'étant plus membres du Parlement depuis l'expiration du délai d'option d'un mois qui leur était imparti.

Sous le bénéfice de ces observations, et sous réserve de l'amendement de suppression qu'elle propose à l'article 2, votre commission vous demande de voter le présent projet de loi dans la rédaction adoptée par l'Assemblée Nationale.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur.	Texte du projet de loi.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale.	Propositions de la commission.
Art. 25 de la Constitution.	Article unique. L'article 25 de la Constitution est remplacé par les dispositions suivantes :	Sans modification.	Sans modification.
Une loi organique fixe la durée des pouvoirs de chaque assemblée, le nombre de ses membres, leur indemnité, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités.	« Art. 25. — Une loi organique fixe la durée des pouvoirs de chaque assemblée, le nombre de ses membres, leur indemnité, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et les incompatibilités.	Art. 2 (nouveau).	Art. 2.
Elle fixe également les conditions dans lesquelles sont élues les personnes appelées à assurer, en cas de vacance du siège, le remplacement des députés ou des sénateurs jusqu'au renouvellement général ou partiel de l'assemblée à laquelle ils appartenaient.	« Elle fixe également les conditions dans lesquelles sont élues les personnes appelées à assurer le remplacement des députés et des sénateurs en cas de vacance du siège, jusqu'au renouvellement total ou partiel de l'assemblée à laquelle ils appartenaient, ou leur remplacement temporaire en cas d'acceptation par eux de fonctions gouvernementales. »	Les dispositions de la présente loi constitutionnelle s'appliqueront pour la première fois, aux députés après le prochain renouvellement général de l'Assemblée Nationale, et aux sénateurs après le prochain renouvellement partiel du Sénat.	Suppression de l'article.

AMENDEMENT PRÉSENTÉ PAR LA COMMISSION

Art. 2 (nouveau).

Amendement : Supprimer cet article.

PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article premier.

L'article 25 de la Constitution est remplacé par les dispositions suivantes :

« *Art. 25.* — Une loi organique fixe la durée des pouvoirs de chaque Assemblée, le nombre de ses membres, leur indemnité, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités.

« Elle fixe également les conditions dans lesquelles sont élues les personnes appelées à assurer le remplacement des Députés et des Sénateurs, en cas de vacance du siège, jusqu'au renouvellement total ou partiel de l'Assemblée à laquelle ils appartenaient, ou leur remplacement temporaire en cas d'acceptation par eux de fonctions gouvernementales. »

Art. 2 (nouveau).

Les dispositions de la présente loi constitutionnelle s'appliqueront pour la première fois aux Députés après le prochain renouvellement général de l'Assemblée Nationale, et aux Sénateurs après le prochain renouvellement partiel du Sénat.