

SEANCE DU 2 DECEMBRE 1976

COMPTE-RENDU
--

La séance est ouverte à 10 h. 30 en l'absence de MM. REY et COSTE-FLORET.

M. le Président indique qu'il a de bonnes nouvelles de ces deux malades qui pourront bientôt reprendre leur activité.

Ensuite il donne connaissance de l'ordre du jour qui comporte :

1°)- Examen, en application de l'article 61 de la Constitution, de la conformité à la Constitution de la loi relative au développement de la prévention des accidents du travail.

2°) Examen, en application de l'article 37, alinéa 2, de la Constitution, de la nature juridique des dispositions de l'article L. 72-1 du code électoral.

Puis il donne la parole à M. SAINTENY qui, sur la première affaire, donne lecture du rapport ci-après :

"Le texte de l'article 19 de la loi relative au développement de la prévention des accidents du travail a déjà été soumis au Conseil constitutionnel qui, dans sa séance du 8 novembre, a déclaré irrecevable la saisine signée par les députés avant le vote définitif de la loi.

Dès le lendemain soir, le Conseil était saisi d'une nouvelle demande, rédigée dans les mêmes termes que la précédente signée par soixante dix sept députés de la majorité.

o
o o

.../.

Le texte de l'article 19 est le suivant :

"Il est ajouté au titre IV du livre II du code du travail un article L 263-2-1 ainsi rédigé :

Article L 263-2-1: lorsqu'une des infractions énumérées à l'alinéa premier de l'article L 263-2, qui a provoqué la mort ou des blessures dans les conditions définies aux articles 319 et 320 du code pénal ou involontairement des blessures, coups ou maladies n'entraînant pas une incapacité totale du travail personnelle supérieure à trois mois, a été commise par un préposé, le tribunal peut, compte tenu des circonstances de fait et des conditions de travail de l'intéressé, décider que le paiement des amendes prononcées et des frais de justice sera mis, en totalité ou en partie à la charge de l'employeur".

Remarquons que ce texte n'institue pas une simple garantie, automatique, du paiement des amendes par le patron, qui ferait double emploi avec la règle de l'article L 260-1 du code du travail. Pas davantage, il ne permet la condamnation de l'employeur s'il n'a rien à se reprocher. En effet, les mots "compte tenu des circonstances de fait et des conditions de travail" imposent au juge de constater que l'employeur est en faute de n'avoir pas empêché l'infraction commise par son employé.

La technique mise en oeuvre, qui a un exemple dans l'article L 21 du code de la route, consiste, après la poursuite pénale du seul préposé et sa condamnation à une amende, à en mettre le paiement à la charge du commettant et à laisser peser sur le préposé les seules conséquences secondaires de la condamnation (inscription au casier judiciaire, jeu de la récidive etc...), ainsi que la peine d'emprisonnement au cas, exceptionnel, où il en aura été prononcé une.

Le patron devra exécuter la seule peine qui sera prononcée dans la plupart des cas ; mais on ne mettra en jeu, à son encontre, aucun des effets secondaires de la condamnation.

Actuellement la façon normale de procéder est de poursuivre le commettant et le préposé, de les déclarer coupables tous les deux et de proportionner la peine de chacun à sa propre culpabilité et à ses propres facultés.

.../.

Dans l'esprit de ses auteurs, l'article 19 de la loi doit permettre de faire payer le commettant dans les cas où le juge ne peut l'atteindre directement, du fait qu'un préposé affirme qu'il est seul responsable, disposant librement de la totalité des moyens de préventions nécessaires alors qu'apparaît une responsabilité partagée par l'entreprise. De plus, cet article nouveau permet d'imposer directement le paiement à la personne morale si l'entreprise est une société alors que la règle sur la responsabilité civile de l'article L. 260-1 vise le chef d'entreprise et non la personne morale qui l'emploie.

o

o o

Les députés qui prétendent que ce texte est inconstitutionnel lui reprochent de ne pas respecter deux principes de droit pénal : le principe de la personnalité de la responsabilité pénale et celui de la personnalité des peines.

I.- Le principe de la personnalité de la responsabilité pénale signifie que l'on ne peut être condamné pénalement que pour son propre fait.

Il est inutile, ici, de rechercher s'il est de valeur constitutionnelle puisqu'il n'est nullement contredit par le texte proposé.

Quand le juge a constaté l'infraction et condamné le préposé, il "peut, compte tenu des circonstances et des conditions de travail" mettre le paiement de l'amende à la charge du commettant".

Non seulement le juge n'est nullement obligé de le faire, mais encore il n'en a le droit que s'il constate pour cela un motif particulier dans les circonstances de la cause et notamment dans les conditions de travail du préposé, telles qu'elles résultent de leur organisation par le commettant. En d'autres termes, la condamnation à payer est subordonnée à la faute du commettant, laquelle n'est pas même présumée, mais doit être déduite des circonstances de l'affaire.

.../.

C'est donc bien pour sa propre faute, qui sera d'avoir permis, facilité et parfois presque rendue inévitable celle du préposé, cause immédiate de l'accident, que le commettant devra payer l'amende. Le principe est donc bien respecté.

II.- Le principe de la responsabilité des peines signifie que la peine ne doit peser que sur la personne même du condamné.

Si ce principe existe indiscutablement en matière de privation de liberté, il n'est inscrit dans aucun texte et ne vient, selon ceux qui affirment son existence que du "bon sens".

En matière pécuniaire, ce principe est violé de façon si constante depuis la chute de la royauté, tout comme il l'était avant la Révolution, que l'on peut s'interroger sur sa portée, et même sur son existence.

D'abord l'article 55 du code pénal institue la solidarité du paiement de la totalité des amendes prononcées, des restitutions, des dommages intérêts et des frais entre toutes les personnes condamnées pour un même crime ou pour un même délit ; c'est-à-dire que si l'un des condamnés est incapable de payer l'amende prononcée contre lui, les autres la paieront, en plus de celles auxquelles ils sont eux-mêmes condamnés.

De plus, divers textes spéciaux rendent certaines personnes responsables d'amendes prononcées contre d'autres. Il s'agit soit de textes anciens, qui remontent à l'époque où le droit distinguait mal la responsabilité civile de la responsabilité pénale ainsi en matière d'amendes fiscales, de douanes ou de contributions indirectes, de contraventions de voirie, de pêche, de navigation, soit de textes récents qui rendent responsables de ce paiement les aubergistes qu' hoteliers pour certains délits de proxénétisme commis par quelqu'un qu'ils auront logé plus de vingt quatre heures (art. 68 du code pénal, rédaction de l'ordonnance du 25 novembre 1960), des sociétés, pour les amendes prononcées contre leurs directeurs (code du travail L II. art. 84), l'entreprise ou la collectivité au service de laquelle a été commise une infraction à la législation économique (ord. du 30 juin 1945), art. 56, al.3).

La dette d'amendes, non payée du vivant du condamné, est transmise à ses héritiers.

.../.

Enfin, dans les innombrables cas où il y a lieu à confiscation cette mesure est appliquée sans que le propriétaire de la chose puisse prouver qu'il ignorait l'usage délicieux qui en était fait.

On peut donc affirmer, avec certitude, en raison du nombre de ces exceptions et de leur variété, qu'aucune tradition républicaine ne donne valeur constitutionnelle au principe de la personnalité des peines en matière pécuniaire.

L'exception qu'il reçoit, ici, est d'ailleurs bien légère puisque le commettant, qui paiera, a commis une faute

La situation du préposé est plus paradoxale. Le droit pénal conduit à le condamner, à une peine qu'il n'exécutera pas. Dans les autres exceptions à la personnalité des peines, on ajoutait un débiteur principal. Ici, on l'y substitue. Cette exception au droit pénal rend la première répression dérisoire. Mais elle allège la situation du condamné et on peut la tolérer car elle ne porte atteinte à aucun droit individuel. //

o

o o

Nous concluons donc que l'article 19 n'apparaît pas contraire à la Constitution."

M. le Président remercie M. SAINTENY de son rapport et demande aux membres du Conseil de faire part de leurs observations.

M. DUBOIS remarque qu'il s'agit ici de condamnations pénales qui sont prononcées en dehors de toutes les règles. Il demande si les effets secondaires de la condamnation pénale s'ajoutent à la mise à la charge de l'amende. Il demande aussi ce qu'il en est, sur ce point, en cas d'application de l'article L 21 du code de la route.

M. GOGUEL indique que ce qui lui paraît important ici c'est le respect des droits de la défense. Lui aussi se demande quelle différence il y a entre la condamnation à l'amende et la mise à la charge de quelqu'un du paiement de l'amende. Actuellement, dans la plupart des cas l'employeur / .

paie l'amende pour son préposé qui ensuite reste dans une situation de dépendance à son égard. C'est cette situation de dépendance qui résulte de ce paiement qui doit disparaître par l'application de la nouvelle règle. Maintenant sans être condamné, l'employeur devra le paiement de l'amende, ceci correspond à la situation de fait et protègera l'employé de la dépendance qui en résulte actuellement.

M. MONNERVILLE estime pour sa part qu'une amende est toujours une amende, c'est-à-dire une peine. Il s'ensuit que celui qui devra la payer doit pouvoir se défendre. Il y a actuellement, comme le faisait remarquer M. DUBOIS, une très forte tendance à condamner les gens sans leur garantir la protection des règles du droit pénal. Vouloir régler en fait des questions de droit est très dangereux. Ainsi, pour l'amende qui sera "mise à la charge de l'employeur", si celui-ci ne la paie pas, il pourra fort bien être mis en prison au titre de la contrainte par corps.

M. SAINTENY estime qu'effectivement les principes ont été fort mal traités dans cette loi, bâclée dans sa rédaction et votée à la sauvette.

M. le Président propose d'introduire une réserve dans le considérant où il est dit que la loi n'est pas contraire à la Constitution. Il l'exprimerait par les mots: "sous réserve des droits de la défense".

Cette idée est approuvée par MM. MONNERVILLE, GOGUEL, DUBOIS et CHATENET.

M. BROUILLET pose la question de savoir si l'on peut infliger la charge d'une condamnation sans constater un délit.

M. CHATENET remarque que si le Conseil constitutionnel a examiné le texte avec plus de soin que ne l'a fait le Parlement il n'apparaît pas pour autant que ce texte soit inconstitutionnel. Pourtant il lui semble bien qu'il convient de saisir l'occasion de ce texte pour rappeler des principes constitutionnels qui sont perdus de vue par le législateur.

Il voudrait faire apparaître qu'il s'agit d'une simple affaire pécuniaire et non du transfert d'une responsabilité pénale. Pourtant une amende reste une condamnation.

Il faut donc que la poursuite ait lieu dans le cadre d'une procédure permettant à celui qui devra payer l'amende de se défendre.

M. DUBOIS estime que la formule proposée par le Président "sous réserve du respect des droits de la défense" correspond bien à ce que demande M. CHATENET.

M. BROUILLET demande si cette réserve n'accentue pas l'aspect pénal du texte de l'article 19.

MM. DUBOIS et MONNERVILLE répondent que cet aspect est incontestable.

M. GOGUEL commente que ce texte ambigu est gênant, l'intention du législateur étant bien de dissocier la condamnation et le paiement de l'amende dans les cas où il y a une certaine responsabilité de l'employeur. On s'étonne alors que celui-ci ne soit pas condamné. L'addition au considérant des mots "sous réserve du respect des droits de la défense" correspond dans la loi aux mots "compte tenu des circonstances de fait et des conditions de travail de l'intéressé". Nous rapprochons cette notion de mise à la charge du paiement de celle d'une condamnation mais cela n'est pas choquant. Ce qui est choquant, bien au contraire, c'est de dissimuler qu'il s'agit de la même chose.

M. MONNERVILLE: pourquoi donc ne pas se contenter d'une notion de responsabilité civile et violer les principes du droit pénal. On ne voit pas l'utilité du texte.

M. DUBOIS : il n'en a pas. C'est par simple paresse semble-t-il que l'on a recopié l'article L 21 du code de la route.

M. MONNERVILLE ce qui choque, c'est une peine véritable qui porte sur quelqu'un qui n'est pas inculpé.

M. CHATENET pense comme le Président MONNERVILLE qu'il est scandaleux que l'on puisse condamner quelqu'un à payer une amende sans que, du fait d'une inculpation régulière, on lui ait donné le droit effectivement de se défense; cela serait contraire à la Constitution. Tout citoyen a le droit avant quelque condamnation que ce soit d'être traduit devant un tribunal pour s'y expliquer. Il est donc indispensable que la décision de conformité soit assortie d'une réserve.

.../.

M. GOGUEL trouve également cette réserve nécessaire et y voit l'avantage de ramener le texte dans une catégorie traditionnelle du droit dont on connaît les principes de mise en œuvre.

M. BROUILLET remarque que l'article 34 de la Constitution dit que "la loi fixe les règles concernant la détermination des crimes et des délits ainsi que les peines qui leur sont applicables". Ici, il semble qu'il y a violation de la Constitution puisqu'une peine est prononcée contre une personne sans qu'on lui reproche à proprement parler un crime ou un délit.

M. PAOLI et M. le SECRETAIRE GENERAL indiquent que l'article 34 de la Constitution ne semble pas pouvoir s'interpréter de cette façon puisqu'il ne pose pas de règles de fond mais simplement indique la répartition des compétences entre le Parlement et le Gouvernement.

M. DUBOIS pense que la réserve des droits de la défense suffit pour assurer une application correcte du droit pénal.

De même M. MONNERVILLE qui estime nécessaire une inculpation pour garantir les droits de la défense puisqu'une citation de témoin ne fait pas venir la personne citée pour se défendre mais simplement pour témoigner.

C'est également ce qui paraît essentiel à M. GOGUEL et au Président qui estiment que ce qui est le plus choquant est l'ambiguïté du texte.

M. le Président propose au rapporteur de revoir la rédaction de la décision compte tenu de la discussion qui a eu lieu pour la soumettre au Conseil lors de la séance de l'après-midi.

La séance est ouverte à 15 heures.

M. le Président donne la parole à M. BROUILLET qui présente son rapport sur l'appréciation de la nature juridique des dispositions de l'article L 72-1 du code électoral.

..../.
.....

Le Conseil constitutionnel, par lettre de M. le Premier Ministre en date du 22 novembre dernier, est, en application de l'article 37, alinéa 2, de la Constitution, appelé à examiner si, eu égard aux énonciations de l'article 34 de la Constitution, doivent être considérées comme de caractère législatif ou réglementaire, les dispositions de l'article L. 72-1 du code électoral relatives à l'établissement des procurations destinées à permettre l'exercice du droit de suffrage à un ensemble de catégories de citoyens français énumérées au nouvel article L. 71 du code électoral, retenus éloignés par leurs obligations de la commune sur la liste électorale de laquelle ils sont inscrits ou empêchés, pour diverses raisons limitativement définies, telle que notamment leur état de santé ; de se rendre personnellement au bureau de vote, le jour du scrutin, dispositions libellées dans les termes ci-après :

Article L. 72-1.- "Pour les personnes résidant en France, les procurations sont établies par acte dressé devant l'un des magistrats compétents pour leur résidence ou devant tout officier de police judiciaire, autre que les maires, que ce magistrat aura désigné.

Les officiers de police judiciaire compétents pour établir la procuration, ou leurs délégués, se déplaceront à la demande de personnes qui, en raison de maladies ou d'infirmités graves, ne peuvent manifestement comparaître devant eux.

Les procurations données par les personnes se trouvant hors de France sont établies par acte dressé devant l'autorité consulaire."

o

o o

Permettre aux électeurs empêchés de se rendre, le jour du scrutin, au bureau de vote de la commune sur la liste électorale de laquelle ils sont inscrits, d'exercer, en dépit de cet empêchement, leur droit de suffrage est un problème qui à de longue date retenu l'attention du législateur français.

..../.

Durant près d'un siècle pourtant, la seule procédure qu'il ait été jugé possible d'utiliser à cette fin au bénéfice de certaines catégories de ces électeurs, a été la procédure de vote par correspondance.

- au lendemain même de l'instauration du suffrage universel dans notre pays, la loi du 30 mai 1850 a organisé le vote par correspondance des militaires en prévoyant que leurs bulletins devaient être envoyés sous pli cacheté à la préfecture de leur département pour y être confondus avec les autres et acheminés, ensuite, par les soins de la préfecture, vers les communes d'origine de ces militaires.

- plus près de nous, au lendemain de la guerre de 1914/1918, la loi du 18 octobre 1919 est venue autoriser par le même procédé le vote des évacués des régions envahies.

- au système de centralisation dans les préfectures des bulletins recueillis, puis d'envoi par la préfecture de ces bulletins aux Maires des communes d'origine institué par les lois de 1850 et 1919, la loi du 12 avril 1924 est venue substituer un système d'acheminement direct des bulletins de vote émis vers les communes d'origine des électeurs, et cela non plus seulement, au bénéfice des réfugiés, mais des citoyens français appelés, à l'époque, à un service public en Allemagne occupée.

- c'est le même système qui, à quelques détails près, a été rétabli pour les élections de l'année 1945, au bénéfice des citoyens français ayant quitté leur résidence habituelle du fait des évènements de guerre et ne l'ayant pas regagnée à la date du scrutin par l'ordonnance du 18 décembre 1944 intitulée ordonnance tendant à organiser le vote par correspondance des réfugiés et publiée au Journal officiel du 19 décembre 1944.

L'année 1945 s'est écoulée et voici que, dans les derniers jours de cette année, le 26 décembre, alors que l'ordonnance du 18 décembre 1944 allait commencer de produire ses effets, ont été déposées au nom du groupe communiste, sur le bureau de l'Assemblée Nationale, deux propositions de loi :

.../.

- l'une ayant pour premier signataire M. RAMETTE tendant à la reconduction de la procédure de vote par correspondance au bénéfice des réfugiés ainsi que de nouvelles catégories d'électeurs ;

- l'autre ayant pour premier signataire M. Paul CERMOLACCE prenant acte de la difficulté d'organiser le vote par correspondance avec des inscrits maritimes et agents du service général à bord des navires de commerce et tendant à l'institution en leur faveur d'une procédure de vote par procuratoh.

Cette proposition de M. CERMOLACCE a fait l'objet, au nom de la commission compétente, d'un rapport en date du 21 mars 1946 de M. Jean CRISTOFOL, lequel était à l'impression lorsque le Gouvernement le 30 mars 1946 a déposé, de son côté, un projet de loi sur le même sujet.

Ledit projet de loi a donné lieu à un rapport supplémentaire de M. Jean CRISTOFOL, déposé au nom de la Commission de l'Intérieur compétente le 4 avril 1946, rapport qui se prononçait en faveur de l'adoption d'un texte faisant son profit des précisions apportées par le texte gouvernemental et étendant le bénéfice de la procédure de vote par procuratration:

- aux marins d'Etat embarqués
- aux militaires des armées de terre, de mer et de l'air stationnés dans les territoires éloignés de la Métropole
- et aux fonctionnaires de l'Etat exerçant leur profession à bord des navires de commerce.

Le projet de loi ainsi présenté est venu en discussion devant l'Assemblée Constituante dans sa 2ème séance du 5 avril 1946. Il a été adopté sans le moindre débat.

C'est à une délibération légèrement plus longue qu'a donné lieu quelques instants plus tard au cours de la même séance du 5 avril 1946, la discussion des conclusions d'un autre rapport de M. CRISTOFOL appelant l'Assemblée Constituant à se prononcer sur la proposition de loi de M. RAMETTE et une proposition complémentaire de son collègue M. GUIGUEN en vue de l'institution d'une procédure sur le même sujet au nom du Gouvernement présidé par M. Félix GOBIN le 30 mars précédent, pour autant que l'Assemblée a eu à se prononcer sur une série d'amendements tendant à accorder le bénéfice de cette procédur de vote à des catégories supplémentaires d'électeurs. Ce texte relatif au vote par correspondance, n'en a pas moins été à son tour, après rejet des amendements, rapidement adopté.

Datées du 12 avril 1946, ces deux lois, à certains égards jumelles, ainsi votées par l'Assemblée Constituante le 5 avril 1946, ont été promulguées au Journal Officiel du 13 avril 1946. Si de ces deux lois, celle concernant le vote par procuration avait été adoptée quelques minutes avant celle concernant le vote par correspondance, l'antériorité relative de celle-ci, par rapport à celle-là a été réaffirmée par l'ordre dans lequel les deux textes dont il s'agit ont été imprimés au Journal Officiel ; la loi sur le vote par correspondance était reproduite la 1ère sous le n° 46-667 et celle sur le vote par procuration prenant place à la suite sous le n° 46-668.

Ces deux lois, je viens de dire jumelles, il vaudrait mieux dire jumelées, ont connu depuis trente ans un destin relativement solidaire. Modifiées et complétées l'une et l'autre d'abord pour l'organisation du référendum constitutionnel du 28 septembre 1958 et à l'intention notamment des Français établis hors de France, par l'ordonnance du 20 avril 1958, puis durablement par les deux ordonnances n° 58-997 et 59-229 des 20 octobre 1958 et 4 février 1959. Elles l'ont été également plus tard : la loi relative au vote par procuration par la loi 63-757 du 30 juillet 1963 et la même loi, ainsi que celle relative au vote par correspondance par la loi n° 72-1153 du 23 décembre 1972.

Le souci enfin de lutter contre la fraude électorale a été il y a un an, à l'origine du projet de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée Nationale par M. le Ministre de l'Intérieur le 17 novembre 1975 et tendant notamment à la suppression de la procédure de vote par correspondance et à son remplacement dans les cas où elle était antérieurement applicable, par la procédure de vote par procuration : le nombre des catégories de citoyens admis à bénéficier de cette procédure se trouvant portées, de ce fait, de 9 à 31.

Ce projet de loi a été examiné par la Commission des Lois Constitutionnelles de l'Assemblée Nationale conjointement avec deux propositions de lois : l'une de M. Pierre BAS tendant à étudier les possibilités de vote par procuration, l'autre de M. PERETTI tendant elle aussi, à étendre la faculté de vote par procuration et conjuguant cette extension, dans une préoccupation identique à celle qui inspirait le projet gouvernemental, avec la suppression du vote par correspondance

Les conclusions de la Commission et les propositions corrélatives ont trouvé leur expression dans le rapport présenté par M. LIMOUZY et déposé sur le bureau de l'Assemblée Nationale le 3 décembre 1975. Alors que les modalités d'établissement des procurations et la désignation des autorités chargées de cet établissement étaient définies antérieurement par un texte réglementaire, (ancien article R.72 du Code électoral codifiant les dispositions de l'article 1er du décret n° 63-1301 du 24 décembre 1963), la Commission a estimé que des dispositions de cette importance ne pouvaient être fixées par décret. Elle a adopté en conséquence sur la proposition de son rapporteur, un amendement n° 15 ainsi conçu

article 3 bis nouveau du projet de Loi.

Il est dans le Code électoral un article L.72.1 ainsi rédigé :

art. L.72.1 - Pour les personnes résidant en France, les procurations sont établies par acte dressé devant l'un des magistrats compétents pour leur résidence ou devant tout officier de police judiciaire autre que les maires que ce magistrat aura désigné.

Les officiers de police judiciaire compétents pour établir la procuration pourront se déplacer à la demande de personnes qui , en raison de maladies ou d'infirmités graves, ne peuvent manifestement comparaître devant eux".

Le projet de loi considéré est venu en discussion devant l'Assemblée Nationale au cours de ses deux séances du 4 décembre 1975. Présentant son rapport M. LIMOUZY a déclaré :

"La création de catégories d'électeurs habilités à voter par procuration est incontestablement une disposition législative. Mais les dispositions relatives à la procédure du vote par procuration sont-elles vraiment réglementaires, tout au moins dans leurs principes ? Je ne le crois pas. Il est indéniable qu'elles font partie du corps législatif des textes électoraux, car elles sont tout aussi importantes que celles qui concernent, par exemple, les catégories d'électeurs ; elles peuvent, d'ailleurs, rendre ces dernières dispositions inopérantes.

Aussi, inspiré par certains de mes collègues, tant de la majorité que de l'opposition, et suivi par la commission, ai-je pensé qu'il convenait que l'Assemblée se préoccupe, au moins dans leurs plus grandes généralités, des conditions d'exercice du droit de vote par procuration.

Le Gouvernement, conscient de la difficulté de la tâche qui incombera au magistrat, envisage que celui-ci puisse désigner des personnes assermentées qui lui seront substituées. Comme il semble qu'elles seront munies d'un viatique pour leurs déplacements, nous apprenons ainsi avec satisfaction que sera réglé le cas des personnes manifestement grabataires, qui voient jusqu'à présent par correspondance et qui ne peuvent donc comparaître personnellement.

Il n'empêche que le système attendu ne nous paraît ni simple ni clair ni souple ni uniforme. Où trouver ces personnes ? Qui seront-elles ? Leur désignation sera-t-elle équilibrée sur le territoire, c'est-à-dire d'une région à l'autre ?

Nous devons, mes chers collègues, rechercher la simplicité. A partir du moment où le vote par procuration devient le seul vote possible pour les électeurs absents, les électeurs doivent savoir où l'on peut trouver ces personnes. Les gens qui donnent les procurations doivent présenter sur le territoire la même image.

Aussi le rapporteur, considérant le caractère probablement législatif de cette disposition et suivi par la commission, a-t-il cru devoir orienter le gouvernement dans sa tâche réglementaire, en exprimant dans un article additionnel quelques principes simples.

Les procurations devraient être établies devant le magistrat compétent pour la résidence des électeurs, ou devant tout officier de police judiciaire, autre que le maire, que ce magistrat aurait désigné.

C'est une chose que vous ne pourriez peut-être pas faire seul, monsieur le ministre, mais que vous pouvez réaliser à partir du moment où nous l'avons prévue. Nous ne sommes plus sous le Second Empire où l'on suspectait la gendarmerie et les officiers de police judiciaire en matière électorale.

Ces officiers de police judiciaire compétents pour établir la procuration pourront se déplacer - ou devront se déplacer comme le souhaite M. de Rocca Serra - à la demande des personnes qui, en raison de maladie ou d'infirmité grave, ne peuvent manifestement comparaître devant eux.

L'avantage de ce système est que tout électeur autorisé à voter par procuration saura qu'il doit se présenter soit à la brigade de gendarmerie, soit au commissariat de police. Le territoire sera couvert mieux que par un magistrat débordé ou introuvable ou que par un corps assermenté dont les membres seront inconnus et non situés au départ."

A ces paroles, M. LIMOUZY, lorsqu'est venu en discussion l'amendement n° 15 a ajouté :

" Je me suis déjà longuement expliqué dans mon rapport oral sur cet amendement.

Il peut paraître insolite et son caractère législatif peut sembler contestable. Mais je crois avoir dit que si la détermination de catégories d'électeurs pouvant voter par procuration relevait, incontestablement, de la loi, les dispositions relatives à la procédure de vote par procuration, en particulier celles concernant l'établissement des procurations, avaient le caractère législatif, tout au moins dans leur principe, et qu'elles devaient faire partie du corps législatif des textes électoraux.

Au demeurant, ces dispositions sont aussi importantes dans leur principe que celles qui concernent la détermination d'électeurs autorisés à recourir au vote par procuration et elles peuvent rendre ces dernières inopérantes.

Sur le fond, le système proposé par cet amendement présente l'avantage que tout électeur pourra voter par procuration et qu'il saura où s'adresser. Les gendarmes ou les officiers de police judiciaire sont, en effet, beaucoup plus nombreux sur le territoire que les délégués des magistrats qui seront eux-mêmes parfois débordés ou introuvables."

Ledit amendement s'est heurté dans un premier temps aux objections du Ministre de l'Intérieur lequel a argué de ce qu'il avait seulement 8.000 officiers de police judiciaire en France y compris les officiers de gendarmerie et qu'ils avaient déjà suffisamment à faire. M. PONIATOWSKI a marqué sa préférence pour une désignation par les magistrats responsables de délégués chargés de les assister pour l'établissement des procurations, lesquels délégués pourront être entre autre, a-t-il déclaré "des anciens magistrats, des hauts fonctionnaires en retraite, T.P.G. ou comptables du trésor."

L'argumentation du Ministre a été combattue notamment par M. FANTON qui a insisté sur les inconvénients et les dangers de la procédure de délégation prévue par M. PONIATOWSKI et fait valoir au contraire qu'en vertu de l'amendement de la Commission des Lois "la France toute entière saurait que, dans toute brigade de gendarmerie, dans tout commissariat de police, on peut demander à voter par procuration." Dans le même sens que M. FANTON s'est exprimé M. ALFONSI.

..../.

M. LIMOUZY, rapporteur, a précisé que "cherchant à bâtir un système législatif simple, la Commission avait naturellement pensé aux services de police et de gendarmerie parce qu'ils sont implantés sur tout le territoire, mais qu'elle n'avait pas voulu les citer pour des raisons d'ordre psychologique, se bornant à employer l'expression "officier de police judiciaire".

Le Ministre de l'Intérieur n'en a pas moins persisté dans ses objections, déclarant être d'accord pour que l'on ait recours aux officiers de police judiciaire "quand ils sont disponibles" mais exprimant le souhait que les magistrats puissent désigner également d'autres personnalités anciens magistrats ou anciens fonctionnaires.

Pour satisfaire à ce voeu, M. de ROCCA SERRA a proposé un sous amendement tendant à ajouter après les mots "officiers de police judiciaire compétents pour établir la procuration" les trois autres mots "ou leurs délégués".

Sans qu'il ait été répondu à la question de M. BECAM "qu'est-ce que le délégué d'un officier de police judiciaire", le Ministre de l'Intérieur a déclaré que compte tenu du sous amendement de M. de ROCCA SERRA, le Gouvernement ne faisait plus d'objection à l'amendement proposé par la Commission, lequel a été adopté.

Le projet de loi voté par l'Assemblée Nationale après étude par la Commission des Lois constitutionnelles du Sénat, a fait l'objet au nom de cette Commission d'un rapport de M. CICCOLINI, lequel a été déposé le 11 décembre 1975.

Evoquant en termes généraux l'article 3 bis introduit par l'Assemblée Nationale en vertu de l'amendement étudié plus haut, M. CICCOLINI a déclaré "sous réserve de quelques modifications à apporter au texte ainsi adopté, il s'agit là d'une initiative qui semble opportune et mérite d'être retenue".

Venant ensuite à l'examen du libellé même de l'article 3 bis, M. CICCOLINI s'est exprimé en ces termes :

"Le projet de loi initial était muet sur les problèmes posés par les modalités d'établissement des procurations, bien que l'exposé des motifs indiquât, par référence sans doute au futur règlement que la procuration serait dressée devant un magistrat désigné par le premier président de la Cour d'Appel ou devant une personne assermentée à cet effet.

Le rapporteur a continué en déclarant que s'il était d'accord avec les principes posés, la rédaction adoptée par l'Assemblée Nationale n'allait pas sans soulever certaines difficultés.

"En effet, d'une part, elle soumet l'officier de police judiciaire à l'autorité du magistrat alors que cette soumission n'existe qu'en matière d'instruction ; d'autre part, elle exclut expressément les maires, portant ainsi une suspicion injustifiée à leur encontre, alors que les maires ont toujours exercé leurs fonctions d'officiers de police judiciaire d'une manière irréprochable.

Afin cependant que le maire ne puisse pas être accusé de partialité à l'approche d'une compétition électorale, votre Commission propose une nouvelle rédaction de cet article permettant entre les mains du pouvoir judiciaire le soin et la responsabilité d'établir les procurations."

Cette nouvelle rédaction, plus conforme aux voeux exprimés devant l'Assemblée Nationale par M. le Ministre de l'Intérieur, était la suivante :

"Art. L. 72.1 - Pour l'établissement des procurations données par les personnes résidant en France, le premier président de la cour d'appel désigne dans chaque arrondissement un magistrat de l'ordre judiciaire qui peut éventuellement se faire suppléer par un ou plusieurs délégués assermentés.

Les autorités habilitées à établir les procurations se déplaceront, à leur demande, auprès des personnes qui, en raison de maladie ou d'infirmité graves, ne peuvent comparaître devant elles.

Les procurations données par les personnes se trouvant hors de France sont établies par acte dressé devant l'autorité consulaire."

Le projet de loi assorti notamment de cette proposition d'amendement est venu en discussion devant le Sénat au cours de sa séance du 15 décembre 1975. Le rapporteur M. CICCOLINI s'est borné à déclarer à propos du sujet qui nous occupe, dans son exposé introductif "J'indique, d'ores et déjà, afin qu'il n'y ait pas de discussion que la procuration sera établie par un magistrat de l'ordre judiciaire ou son délégué".

Intervenant au nom du groupe communiste, M. EBERHARD a déclaré "Je ne puis terminer cette courte allocution sans protester contre les attaques insidieuses dont sont victimes les maires

de France dans le texte qui nous vient de l'Assemblée nationale, lorsque celui-ci les exclut, notamment, de la liste des personnes qualifiées pour la délivrance des procurations. Heureusement, notre commission de législation a tenu à supprimer ce qui n'aurait pas manqué d'être ressenti comme une injure.

Lorsqu'est venu en discussion, dans la nouvelle rédaction proposée par le Sénat, l'article 3bis, M. CICCOLINI s'est exprimé en ces termes "si nous présentons cet amendement n° 4 modifiant l'article 3bis tel qu'il a été voté par l'Assemblée nationale, c'est que ce texte nous paraît porter une accusation injuste à l'encontre des maires dans l'exercice de leurs fonctions d'officiers de police judiciaire.

Nous considérons que les maires ont toujours exercé leurs fonctions d'officiers de police judiciaire d'une manière irréprochable. Prévoir, comme le fait le texte de l'Assemblée nationale, que les personnes habilitées à établir les procurations sont soit un magistrat, soit tout officier de police judiciaire , autre que les maires marque une réticence que nous ne saurions accepter.

C'est la raison pour laquelle, pour conférer au texte de loi que nous examinons son plein sens et pour renforcer la lutte contre les abus et les possibilités de fraude, nous préconisons l'adoption de notre amendement.

Nous prévoyons l'ajout d'un troisième alinéa qui concerne les procurations données par les personnes se trouvant hors de France.

Nous demandons que ce soit le premier président de chaque cour d'appel qui désigne, dans chaque arrondissement, un magistrat de l'ordre judiciaire, lequel pourra se faire suppléer par un ou plusieurs délégués assermentés. C'est sous contrôle judiciaire, par conséquent, que seront établies les procurations.

Invité à faire connaître son sentiment sur cet amendement, le Ministre de l'Intérieur a déclaré s'en remettre à la sagesse du Sénat et l'amendement a été , sans autre discussion, adopté.

.../.

Le projet de loi ainsi adopté par le Sénat a été soumis à la Commission Mixte Paritaire qui s'est réunie le 17 décembre 1975. A l'article 3bis, qui a trait aux conditions dans lesquelles sont établies les procurations, la Commission Mixte a repris les deux premiers alinéas du texte de l'Assemblée Nationale, mais a retenu le 3^e alinéa du texte voté par le Sénat.

Les propositions de la Commission Mixte Paritaire ont été ratifiées par l'une et l'autre Assemblées, le 19 décembre 1975 et le texte ainsi approuvé est devenu la loi n° 75 1329 du 31 décembre 1975.

o
o o

Les modalités d'application de l'article L.72.1 ainsi énoncé dans le code électoral ont été précisées par l'article 2 du décret n° 76-128 du 6 février 1976 devenu l'article R.72 du Code électoral ainsi conçu :

"Les magistrats compétents pour l'application de l'article L.72.1 sont désignés par le Premier Président de la Cour d'appel ou par le Président du Tribunal Supérieur d'appel. "

"Les délégués des officiers de police judiciaire prévus au même article sont choisis par l'officier de police judiciaire déléguant avec l'agrément du magistrat qui l'a désigné".

Or, comme l'expose la note du Secrétariat général du gouvernement qui a été placée entre vos mains, il est apparu à l'occasion des élections cantonales de mars dernier que la détermination des autorités compétentes pour l'établissement des procurations, telle qu'elle a été fixée par la loi n° 75-1329 du 31 décembre 1975 soulève des difficultés

Les magistrats et officiers de police judiciaire désignés pour l'établissement des procurations ont dû faire face à des tâches nouvelles très absorbantes, au risque de compromettre l'exercice normal de leurs fonctions.

La disposition selon laquelle les maires ne peuvent établir des procurations -et qui témoigne du souci de l'Assemblée de ne donner aucun pouvoir en ce domaine à ceux qui peuvent être suspectés de l'utiliser en fonction d'intérêts politiques- reste sans portée pratique, dans la mesure où les adjoints, non visés par la loi, sont également officiers de police judiciaire aux termes de l'article 16 du code de procédure pénale.

La loi n'a pas prévu le cas des marins embarqués lorsque ceux-ci n'ont pas été en mesure de faire une procuration avant leur embarquement.

L'autorité consulaire est seule habilitée à établir les procurations des personnels militaires ou de leurs familles stationnés à l'étranger, alors que les unités sont

.../.

parfois éloignées de tout poste consulaire ou que le nombre de procurations à établir dépasse les possibilités de ces postes (cas des unités stationnées en Allemagne par exemple) .

Au lieu de recourir à la loi, le Premier Ministre préfère envisager de traiter le problème en utilisant la voie réglementaire sous réserve que le Conseil constitutionnel ait bien voulu déclarer que les dispositions de l'article L.72.1 du Code électoral ont le caractère réglementaire et il se fonde au soutien de cette demande sur la décision rendue par le Conseil constitutionnel sous le n° 61.132 le 3 mai 1961.

L'argumentation développée dans la note du Secrétariat général du Gouvernement est d'une grande clarté :

1) Pour ce qui concerne les dispositions du 1er et du 3^e alinéa du nouvel article L.72.1 du Code électoral elles ont expressément pour objet de désigner les autorités devant lesquelles sont établies les procurations désignation non moins expressément déclarée par le Conseil constitutionnel dans sa décision de 1961 comme ressortissant à la compétence du pouvoir réglementaire.

2) Pour ce qui concerne les dispositions du 2^e alinéa du même nouvel article 72-1 du Code électoral prévoyant que les officiers de police judiciaire ou leurs délégués se déplaceront à la demande des personnes atteintes de maladies ou d'infirmités graves, elles ne confèrent en aucune manière un droit nouveau aux électeurs se trouvant en pareille situation, elles ont exclusivement pour objet de définir les modalités d'exercice du droit de vote par procuration reconnu aux infirmes et malades par le législateur en vertu de l'article 4 de la loi n° 75 1329 du 31 décembre 1975 devenu l'article L. 71 du Code électoral. Là encore, par conséquent, il s'agit de mesures d'application dont le Conseil constitutionnel a déclaré dans sa décision de 1961 qu'elles ressortissaient à la compétence du pouvoir réglementaire.

o

o o

.../.
.....

Les dispositions que le gouvernement se propose de prendre, si le Conseil constitutionnel veut bien se prononcer dans le sens souhaité par lui, à savoir la reconnaissance du caractère réglementaire des énonciations de l'actuel article L.72.1 du Code électoral vous sont communiquées à l'intérieur du dossier qui a été placé entre vos mains. Elles s'inscrivent très exactement dans la ligne définie par l'argumentation qui précède.

Sur la base de l'ensemble des considérations qui viennent de vous être présentées, je crois donc devoir vous proposer de déclarer que les dispositions qui vous sont soumises de l'article L.72.1 du Code électoral sont de caractère réglementaire .

M. le Président donne la parole aux membres du Conseil pour leur demander de faire valoir leurs remarques.

M. GOGUEL regrette que le Ministre de l'Intérieur n'ait pas opposé lors de l'examen de la loi l'exception d'irrecevabilité en raison de la nature réglementaire du texte qui faisait l'objet de l'amendement de M. LIMOUZZY. Le Ministre aurait pu le faire d'autant plus facilement qu'il pouvait s'appuyer sur la décision du Conseil du 3 mai 1961.

Cette remarque étant approuvée par plusieurs membres du Conseil constitutionnel, le Président propose d'adresser une lettre au Premier Ministre pour lui rappeler que la procédure normale est l'utilisation de l'article 41 de la Constitution et non pas la saisine du Conseil quelques mois après qu'aït été votée la loi portant sur des dispositions de nature réglementaire (la lettre qui a été adressée, à la suite de la décision, au Premier Ministre est jointe au présent procès-verbal).

M. BROUILLET lit alors le texte du projet dont il propose au Conseil l'adoption. Le projet est adopté dans la forme jointe au présent procès-verbal.

M. le Président prie alors M. SAINTENY de lire la nouvelle rédaction de son projet de décision, lequel contient la mention de la réserve des droits de la défense.

M. GOGUEL est d'accord avec cette rédaction. Il indique qu'il lui paraît nécessaire de préciser que les droits de la défense sont des principes fondamentaux de la République auxquels le préambule de la Constitution fait référence. Ainsi la décision reposera sur un texte : le préambule de la Constitution; c'est ce qui avait été fait, d'ailleurs, en 1971.

M. CHATENET exprime qu'il est d'accord avec M. GOGUEL et, de plus, pour répondre aux diverses remarques qui ont été faites lors de la précédente discussion concernant l'ambiguïté du texte, il propose que le considérant d'exposition ne comporte pas une analyse du Conseil, donnant le sentiment qu'il approuve le texte, mais soit que l'article 19 soit cité entre guillemets, soit, si l'on préfère donner une interprétation du texte, que l'on dise à ce moment là que celui-ci donne la faculté au juge "de condamner à payer l'amende" et non pas de "mettre à la charge de l'employeur" l'amende ce qui est une formule dont l'ambiguïté a été, à juste titre, critiquée.

Après une courte discussion, la formule de la citation entre guillemets de parties du texte est retenue.

Le projet est adopté dans la rédaction jointe au présent procès-verbal. Le Président s'abstient en raison de la mention "des droits de la défense tels qu'ils résultent des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République", formule qui lui paraît trop vague.

M. le Président donne la parole à M. DUBOIS qui veut soumettre au Conseil constitutionnel une difficulté particulière dans l'affaire DASSAULT.

M. DUBOIS lit le texte qui prévoit la procédure de contrôle des incompatibilités parlementaires par le bureau de l'Assemblée et par le Conseil constitutionnel et indique qu'il existe certainement une difficulté du fait que la saisine du Conseil constitutionnel a eu lieu sans que le bureau de l'Assemblée nationale, interrogé sur la situation de M. DASSAULT par le groupe communiste, ait pris une quelconque décision au préalable.

Ainsi que l'on note dans les pièces qui ont été transmises au Conseil constitutionnel par le Président de l'Assemblée nationale, M. DUCOLONE écrivait au Président de l'Assemblée nationale le 26 octobre 1976 que lors de la réunion du Bureau du 20 octobre au cours de laquelle il avait posé la question de la compatibilité des fonctions de M. Marcel DASSAULT avec son mandat parlementaire, il lui avait été indiqué qu'au vu de la déclaration sur l'honneur faite par M. Marcel DASSAULT au début de la législature, rien n'apparaît comme contraire à la loi sur les incompatibilités, que, néanmoins, compte tenu de la lettre de M. BALLENGER et de son intervention, il avait été convenu que la commission du bureau chargée d'examiner les incompatibilités examinerait le dossier à nouveau. Puis le 28 octobre, le Bureau "constate l'existence d'une contestation formée par les lettres de MM. BALLENGER et DUCOLONE prenant acte du fait que la saisine (du Conseil constitutionnel a été opérée par l'intéressé lui-même" et se borne à cette constatation.

.../.

M. DUBOIS demande aux autres membres du Conseil d'exprimer leur avis sur le point de savoir s'il suffit d'une contestation quelconque pour que le Conseil constitutionnel puisse être saisi directement par le Garde des Sceaux, le Bureau de l'Assemblée ou le parlementaire intéressé, c'est-à-dire en fait indirectement par n'importe qui étant observé qu'il paraît bien que c'est cette position qui semble avoir adopté le Bureau de l'Assemblée nationale. Il pense qu'une autre position est possible. En effet, les assemblées qui autrefois avaient le contrôle de la situation de leurs membres l'ont gardé en partie, notamment par le contrôle de la compatibilité des fonctions. Le principe semble bien être qu'elles sont compétentes pour déclarer la compatibilité et ne saisir le Conseil constitutionnel qu'en cas de doute. Une contestation prive-t-elle le Bureau de l'Assemblée du droit de se prononcer sur la compatibilité? il ne le semble pas, la contestation supposant une prise de position du Bureau préalablement à la saisine du Conseil constitutionnel.

La situation actuelle de M. DASSAULT semble résulter de déclarations publiques récentes au cours desquelles, il a parlé de "ses" affaires, lesquelles déclarations constituent des faits nouveaux dont le Bureau ne peut connaître lors de l'examen de la situation de M. Marcel DASSAULT qu'au début de la législature. On peut penser que ces faits nouveaux doivent être examinés par le Bureau avant que le Conseil constitutionnel n'en soit saisi. C'est en cas de désaccord avec cette décision du Bureau que la saisine du Conseil devient possible par le Garde des Sceaux etc... Telle semble être l'interprétation qu'il convient de donner des textes de procédure rappelés précédemment.

M. DUBOIS aimerait bien connaître sur ce point l'avis des autres membres du Conseil.

M. GOGUEL rappelle que le Bureau du Sénat a, à diverses reprises, déclaré des activités compatibles avec le mandat parlementaire et que, dans d'autres cas, il a prévenu officieusement certains sénateurs que leurs fonctions extérieures étaient, à son avis, incompatibles.

.../.

Dans tous ces cas les intéressés ont régularisé leur situation en résiliant leur mandat. Il en a été ainsi notamment pour M. Edgar FAURE. En fait, il a toujours été obtempéré à ces avis officieux.

M. MONNERVILLE confirme l'exactitude de cette information.

M. GOGUEL se demande à présent que vaut dire l'expression : en cas de contestation à ce sujet. S'agit-il du fait du seul intéressé ou d'une minorité du Bureau ? S'il y a contestation en son sein, il semble que le Bureau doive nous saisir.

M. DUBOIS n'est pas d'accord, il ne voit pas le Bureau se déjuger en saisissant lui-même le Conseil constitutionnel.

M. le Président MONNERVILLE approuve cette remarque. Il rappelle que la décision d'un Bureau prise à la majorité s'impose à tous ses membres. Il ne peut y avoir, à l'extérieur, contestation d'une décision du Bureau par un de ses membres minoritaires.

De toute façon, pour pouvoir contester quelque chose, il faut qu'une décision ait été prise et donc que le Bureau ait examiné la situation.

M. CHATENET pense que devant un texte aussi étrange que celui-ci, il convient de le prendre dans son ensemble.

Il est institué un régime de déclaration obligatoire à la charge du parlementaire. Le Bureau examine cette déclaration et prend une position que le parlementaire peut contester. Ce qui est plus curieux dans notre cas, c'est la compétence donnée au Garde des Sceaux. On ne voit pas bien comment il saura qu'il y avait un doute pour le Bureau.

M. BROUILLET demande s'il ne faut pas faire intervenir ici des notions de délai. Il ne voit pas bien en quoi il y a fait nouveau puisque la situation de M. Marcel DASSAULT n'a pas changé depuis 1973.

.../.

M. DUBOIS lui répond que le fait nouveau n'est pas dans la situation de M. DASSAULT, mais dans les déclarations faites par celui-ci au sujet de sa situation.

M. CHATENET indique que le fait nouveau n'est pas un changement d'activité professionnelle de M. DASSAULT mais le fait que le groupe communiste contestait sa déclaration ce qui n'est pas le cas prévu dans l'article 20 de la loi organique.

M. SAINTENY pose la question de savoir s'il y a eu examen de cette situation par le Bureau et constate qu'il semble y avoir : accord ici pour estimer que le Bureau doit examiner la situation de l'intéressé préalablement à la saisine du Conseil constitutionnel.

M. CHATENET indique qu'il conviendra d'ailleurs de tirer au clair les éléments suivants : qui y a-t-il dans la déclaration sur l'honneur faite par M. DASSAULT en début de législature, dans les quinze jours de son entrée en fonction en 1976 ?

M. DUBOIS présentera donc pour une prochaine réunion un projet de décision rappelant précisément le processus qui a été suivi et indiquant que le Conseil ne peut être saisi avant qu'une position ait été prise sur la question posée au Conseil constitutionnel par le bureau.

La date du 15 décembre à 10 heures est retenue pour cette discussion.

Le Président donne des indications au Conseil constitutionnel sur la visite qu'il a rendue au Président de la République Valéry GISCARD d'ESTAING. Il rappelle que lors de sa visite précédente, il lui avait indiqué qu'il ne paraissait pas possible que le Conseil constitutionnel examine une question aussi grave que celle de l'élection de l'Assemblé des communautés européennes au suffrage universel direct sans être au complet ; que, d'autre part, le délai d'un mois paraissait un délai trop court pour étudier une telle question.

Lors de sa récente visite, le Président a donné connaissance au Président de la République du fait que M. COSTE-FLORET serait bientôt rétabli et que M. REY pourrait reprendre très rapidement ses activités.

.../.

La saisine interviendra très rapidement sans doute le 3, ce qui donnerait jusqu'au 3 janvier pour répondre. Il serait possible de mettre le délibéré de cette affaire à la fin du mois de décembre, par exemple les trois premiers jours de la semaine suivant Noël, lundi 27, mardi 28 et mercredi 29.

Le Président demande aux membres du Conseil de faire connaître, dès à présent, les questions dont ils désirent qu'elles soient posées au rapporteur.

M. CHATENET pense qu'il faut procéder à une analyse juridique précise, d'une part, de la décision du Conseil des Ministres et, d'autre part, de l'acte annexé à cette décision de façon à déterminer la portée exacte de ces deux documents par rapport au Traité. Pour savoir notamment s'il s'agit de mesures d'application ou de modification du Traité.

M. GOGUEL indique que la décision est signée par le Président du Conseil et par tous les représentants alors que l'acte est signé par les représentants seulement ce qui, par la forme, se rapproche davantage d'un document modifiant le Traité. D'autre part, la lecture de ce document ne fait apparaître aucune réserve de la part des Etats contractants. Or, il semble bien qu'il y avait au moins une réserve dédate en ce qui concerne la Grande Bretagne et peut être des réserves plus graves encore de la part du Danemark. Il conviendra de demander ce qu'il en est précisément au quai d'Orsay.

M. GOGUEL croit savoir que les réserves auxquelles il vient de faire allusion ont été portées dans le procès verbal de la réunion du Conseil mais non pas dans les actes, de façon à en faciliter l'approbation.

M. BROUILLET demande dans quel cas précisément y a-t-il ratification? dans quel cas y a-t-il approbation?

M. CHATENET répond que, selon une indication que lui avait donné l'an passé le juriste du quai d'Orsay, on parle de ratification à l'égard des traités et d'approbation pour les accords simplifiés.

.../.

M. GOGUEL indique qu'à l'égard d'un tel texte les positions du droit constitutionnel sont très diverses.

La Hollande aurait modifié sa Constitution pour la rendre compatible avec les Traités. La République Fédérale d'Allemagne peut, semble-t-il, par une simple loi transférer des droits souverains à un article international. Il est intéressant de connaître le droit constitutionnel de nos partenaires au regard de questions posées par cet engagement. Il conviendra donc que le Conseil constitutionnel dispose du texte de ces constitutions et soit informé des procédures éventuellement engagées pour la ratification de cet engagement.

Enfin M. le Président indique qu'à son avis, il faut définir précisément ce que recouvre l'expression "procédure électorale uniforme".

Ces différentes questions seront portées à la connaissance du rapporteur.

La séance est levée à 17 h. 30.

PARIS, le - 3 DEC. 1976

C.C./J. n° 222

Monsieur le Premier Ministre,

Le Conseil constitutionnel a été appelé, tout récemment, sur votre saisine, à se prononcer, en application de l'article 37 de la Constitution, sur la nature juridique des dispositions de l'article 5 de la loi n° 75-1329 du 31 décembre 1975 codifiées sous l'article L. 72-01 du code électoral.

A l'occasion de l'examen de cette affaire, le Conseil a été amené à faire certaines réflexions dont il m'a demandé de vous faire part.

Il a constaté, d'une part, que le texte dont il était saisi, aux fins d'appréciation de sa nature juridique, était très récent puisqu'il a été voté par le Parlement en décembre 1975, il y a tout juste un an. Il a relevé, d'autre part, qu'au cours des débats le Gouvernement n'a, à aucun moment, soulevé, comme il aurait pu le faire, contre l'amendement qui est à l'origine de ce texte, l'irrecevabilité prévue à l'article 41 de la Constitution, lequel dispose, je vous le rappelle que " s'il apparaît au cours de la procédure législative qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi..... le Gouvernement peut opposer l'irrecevabilité."

De cette double constatation le Conseil a tiré la conclusion qu'il eut été sans doute plus conforme tant à l'esprit et au bon fonctionnement des institutions qu'à l'intérêt bien compris du Gouvernement

Monsieur le PREMIER MINISTRE
Hôtel Matignon
57, rue de Varenne
75007 PARIS

.../.

de faire jouer en cette circonstance le mécanisme de l'article 41 de la Constitution plutôt que celui de l'article 37 : cette procédure eut, en effet, permis d'atteindre le même objectif, qui était la réforme de certaines modalités pratiques de l'exercice du droit de vote par procuration, tout en faisant l'économie d'un débat difficile. Cela eut également évité au Conseil constitutionnel d'avoir à reconnaître le caractère réglementaire d'un texte tout récemment adopté par le Parlement et au vote duquel le Gouvernement ne s'était pas opposé, en dépit des moyens qu'il tenait pour ce faire de l'article 41 de la Constitution.

Telles sont, Monsieur le Premier Ministre, les réflexions que l'examen de cette mince affaire a inspirées au Conseil et, qu'à sa demande, j'ai l'honneur de soumettre à votre attention.

Je vous prie, Monsieur le Premier Ministre, de bien vouloir agréer les assurances de ma haute considération.

Roger FREY