

Commentaire de la décision n° 2003-470 DC du 9 avril 2003

Résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale

Le 27 mars 2003, le Conseil constitutionnel a été saisi par le Président de l'Assemblée nationale, conformément aux dispositions du premier alinéa de l'article 61 de la Constitution, d'une résolution adoptée la veille et modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale.

Conçue comme la première étape d'une réforme d'ensemble plus ambitieuse, la résolution a pour objet de mettre rapidement en oeuvre un petit nombre de mesures concrètes ayant reçu l'assentiment de tous les groupes.

Aussi, bien que s'inscrivant dans un dessein plus ample et quoique soulevant, on va le voir, trois difficultés constitutionnelles, s'agit-il d'un texte dont la visée est modeste. Il a d'ailleurs été décrit comme « *la partie la plus facile* » de la réforme : dix articles, dont certains se bornent à codifier des pratiques jusqu'ici suivies sans base écrite.

On n'examinera ci-après que les trois mesures soulevant des questions délicates.

1) L'ARTICLE 1^{ER} DE LA RÉOLUTION :

L'article 1^{er} de la résolution complète l'article 14 du Règlement de l'Assemblée nationale pour autoriser le Bureau à déterminer « *les conditions dans lesquelles des personnalités peuvent être admises à s'adresser à l'Assemblée dans le cadre de ses séances* ».

La Commission des lois avait, dans un premier temps, disjoint cet article.

En effet, doutant de l'utilité d'inscrire dans le Règlement le principe d'auditions déjà organisées sans texte et sans difficultés à une douzaine de reprises, M. Clément avait opposé à cette disposition deux objections juridiques délicates : ces auditions ne répondraient pas à la mission première de l'Assemblée ; elles devraient être conciliées avec les règles relatives à l'ordre du jour prioritaire.

Les mêmes préoccupations ont conduit le Conseil constitutionnel à une lecture « minimaliste » de l'article :

- Il ne saurait commander l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. Il ne méconnaît donc pas les prescriptions de l'article 48 de la Constitution relatives à la fixation de l'ordre du jour prioritaire des assemblées parlementaires.

- Il résulte des travaux parlementaires à l'issue desquels a été adoptée cette disposition que l'audition des personnalités ne peut être suivie d'un vote.

2) LES ARTICLES 6, 7 ET 8 (2° et 3°) DE LA RÉOLUTION :

Aux termes du troisième alinéa de l'article 48 de la Constitution :

« Une séance par mois est réservée par priorité à l'ordre du jour fixé par chaque assemblée ».

Il s'agit de la séance appelée vulgairement « fenêtre parlementaire » et, plus désobligeamment encore, « niche parlementaire ».

Le I de l'article 6 de la résolution soumise à l'examen du Conseil constitutionnel insère dans l'article 91 du Règlement de l'Assemblée nationale un cinquième alinéa ainsi rédigé :

« A l'encontre d'un texte discuté dans le cadre d'une séance tenue en application de l'article 48, alinéa 3, de la Constitution, il ne peut être mis en discussion et aux voix qu'une seule exception d'irrecevabilité. L'adoption de cette proposition entraîne le rejet du texte à l'encontre duquel elle a été soulevée. Dans la discussion, peuvent seuls intervenir l'un des signataires pour une durée qui ne peut excéder quinze minutes sauf décision contraire de la Conférence des Présidents, le Gouvernement et le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond. Avant le vote, la parole est accordée, pour cinq minutes, à un orateur de chaque groupe ».

Le II de l'article 6 de la résolution rend applicables à la « motion de renvoi en commission » les durées de discussion prévues par son I pour l'exception d'irrecevabilité.

L'article 7 et les 2° et 3° de l'article 8 de la résolution comportent des dispositions de coordination rédactionnelle touchant les articles 104 et 128 du Règlement.

Du rapprochement du nouvel alinéa de l'article 6 avec l'alinéa précédent, comme de la discussion parlementaire, il résulte clairement que l'article 6 vise :

- d'une part, à interdire le dépôt d'une question préalable à l'encontre d'un texte discuté dans le cadre de la « fenêtre parlementaire » ;

- d'autre part, à limiter à quinze minutes le temps de parole accordé pour soutenir une motion de procédure (autre que la question préalable) dirigée contre un tel texte.

La question préalable a pour objet de « faire décider qu'il n'y a pas lieu à délibérer ».

Contrairement à l'exception d'irrecevabilité (qui met en cause la constitutionnalité du texte), la question préalable tend à en contester l'utilité ou l'opportunité et, pour ces raisons, à couper court au débat, au tout début de la discussion générale.

L'exposé des motifs de la proposition de résolution faisait valoir que cette motion de procédure serait « contraire à la philosophie qui a présidé à la création des séances d'initiative parlementaire ».

De son côté, le Président Clément a souligné les risques liés à l'instauration d'une procédure spécifique pour certaines propositions de loi.

Dans le sens du Président de la Commission des lois, on pouvait en effet considérer que le constituant, en instaurant en 1995 [Article 4 (III) de la loi constitutionnelle n°95-880 du 4 août 1995] la « fenêtre parlementaire », avait :

- entendu seulement déroger à la règle selon laquelle la fixation de l'ordre du jour prioritaire incombait au Gouvernement,

- mais exclu que, pour le reste du déroulement de la procédure législative, les textes inscrits à cette séance mensuelle connaissent un régime spécifique.

La possibilité d'utiliser la séance mensuelle pour faire passer plus aisément des textes controversés, notamment des propositions de la majorité trouvant en fait leur source dans une initiative gouvernementale [On pense au « Pacte civil de solidarité » (PACS) sous la précédente législature], devient plus tentante si l'une au moins des motions de procédure peut être évitée par cette voie. N'y a-t-il pas, dès lors, danger de détournement de procédure ?

Autre interrogation : la suppression de la question préalable dans le cadre de la séance mensuelle ne se heurte-t-elle pas au principe d'égalité ?

En dépit de leurs mérites, le Conseil constitutionnel a écarté ces objections comme suit :

- Il est loisible à une assemblée parlementaire de définir, par les dispositions de son règlement, des modalités d'examen, de discussion et de vote des textes adaptées aux particularités de certaines procédures [En ce sens : n° 90-278 DC du 7 novembre 1990, cons. 6, 7 et 11, Rec. p. 79; n° 91-292 DC du 23 mai 1991, cons. 23 et 24, Rec. p. 64] ;

- Si les modalités pratiques retenues à cet effet doivent être conformes aux règles de valeur constitutionnelle régissant la procédure législative et, en particulier, respecter les prérogatives conférées au Gouvernement dans le cadre de cette procédure, ainsi que les droits des membres de l'assemblée concernée, le Conseil constitutionnel ne dispose que d'un contrôle restreint sur le détail de ces modalités [alors surtout qu'en l'espèce, ces modalités ont été consensuelles et que la suppression de la question préalable lors des séances mensuelles a été la clé de l'accord réalisé unanimement sur l'ensemble de la résolution] ;

- La question préalable ne trouve pas de fondement dans des dispositions de valeur constitutionnelle ;

- D'autres motions de procédure (exception d'irrecevabilité, renvoi en commission) resteront accessibles aux députés opposés à l'ensemble du texte en discussion. Ceux-ci ont également la faculté de s'opposer à ce que l'Assemblée passe à l'examen des articles ;

- La raison d'être de la « fenêtre parlementaire » est de permettre aux textes inscrits à la demande de l'opposition d'être effectivement discutés. C'est un élément des droits de l'opposition que méconnaîtrait la possibilité, pour la majorité, de refuser toute discussion en votant une question préalable.

Quant aux dispositions de l'article 6 de la résolution relatives à l'exception d'irrecevabilité (dont l'objet est, aux termes du quatrième alinéa de l'article 91 du Règlement de l'Assemblée nationale, de faire reconnaître « *que le texte proposé est contraire à une ou plusieurs dispositions constitutionnelles* »), elles se bornent à réduire de une heure trente à quinze minutes, sauf décision contraire de la Conférence des Présidents, la durée de l'intervention au soutien de cette motion de procédure. L'article 6 de la résolution préserve donc la possibilité effective, pour les députés, de contester la conformité à la Constitution des dispositions du texte.

Dans l'ensemble de ces conditions, le Conseil constitutionnel a estimé que le I de l'article 6 de la résolution ne portait atteinte à aucune règle de valeur constitutionnelle.

Il en allait de même du II de l'article 6, de l'article 7 et des 2° et 3° de l'article 8, toutes dispositions qui procèdent à des mesures de coordination ou tirent les conséquences du I de l'article 6 et qui, inséparables de ce I, auraient suivi le même sort que lui en cas de censure.

Il est à noter que, par la décision commentée, le Conseil a implicitement mais nécessairement reconnu une place particulière à l'exception d'irrecevabilité en s'abstenant de souligner (comme pour la question préalable) que cette motion de procédure ne trouve pas son fondement dans des dispositions de valeur constitutionnelle. Comme dans le cadre de sa jurisprudence sur les amendements tardifs, il veille ainsi à ce que le respect de la Constitution puisse avoir toute sa place dans le débat parlementaire [Le Conseil constitutionnel admet qu'un amendement procède à l'adjonction de dispositions nouvelles après la réunion de la commission mixte paritaire, parmi trois cas possibles, s'il a pour objet de mettre fin à une inconstitutionnalité. Voir en particulier : décision n° 2000-430 DC du 29 juin 2000 sur la parité outre-mer, cons. 5 à 7 ; décision n° 2001-453 DC du 18 décembre 2001 sur la loi de financement de la sécurité sociale pour 2002, cons. 37.].

3) LE 1° DE L'ARTICLE 8 DE LA RÉOLUTION :

Le matin de la séance publique, l'Assemblée nationale a adopté, à l'article 8 de la résolution, un amendement constitutionnellement problématique et d'une portée qui pouvait être considérable, s'il avait été pris à la lettre, en ce qui concerne la séparation des pouvoirs exécutif et législatif en matière de relations internationales.

Cet article a trait à l'examen des projets de loi autorisant la ratification des traités ou l'approbation des accords internationaux non soumis à ratification.

Il supprime l'interdiction d'amender ces projets, actuellement prévue explicitement par l'article 128 du Règlement de l'Assemblée nationale.

Aux termes du premier alinéa de l'article 128 du Règlement de l'Assemblée nationale, dans sa rédaction actuellement en vigueur :

« Lorsque l'Assemblée est saisie d'un projet de loi autorisant la ratification d'un traité ou l'approbation d'un accord international non soumis à ratification, il n'est pas voté sur les articles contenus dans ces actes et il ne peut être présenté d'amendement ».

Le 1° de l'article 8 de la résolution soumise à l'examen du Conseil constitutionnel supprime, à la fin de l'alinéa précité, les mots : « *et il ne peut être présenté d'amendement* ».

Or, en vertu de l'article 52 de la Constitution :

« Le Président de la République négocie et ratifie les traités.

Il est informé de toute négociation tendant à la conclusion d'un accord international non soumis à ratification ».

S'agissant des accords internationaux non soumis à ratification, ils sont négociés et approuvés par le Gouvernement (le Chef de l'Etat en étant dûment informé), en application de l'article 20 de la Constitution qui dispose que *« Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation ».*

Il résulte de ces dispositions que seul le pouvoir exécutif a compétence pour négocier et ratifier les traités, ou pour négocier et approuver les accords internationaux non soumis à ratification.

Certes, aux termes des deux premiers alinéas de l'article 53 de la Constitution:

« Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi.

Ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés ».

Mais cette disposition ne confère au Parlement, en matière de traités et d'accords internationaux, que le pouvoir d'en autoriser ou d'en refuser la ratification ou l'approbation, et dans les seuls cas mentionnés à l'article 53.

On aurait pu considérer que, du fait de la suppression des mots : *« et il ne peut être présenté d'amendement »*, l'Assemblée nationale se reconnaissait désormais compétente pour amender les projets de loi autorisant la ratification d'un traité ou l'approbation d'un accord international non soumis à ratification.

Ce faisant, elle aurait alors pu assortir de conditions, de réserves ou de déclarations interprétatives le seul pouvoir reconnu au Parlement par les dispositions du titre VI de la Constitution en matière de traités et d'accords internationaux, qui est celui d'autoriser ou de refuser d'autoriser leur ratification ou leur approbation.

Toutefois, il résultait des travaux parlementaires que la suppression en cause n'avait pas une telle portée.

Elle ne traduisait qu'une réaction des députés aux lacunes de la procédure lorsqu'un projet de loi autorise la ratification ou l'approbation d'un ensemble de traités ou accords internationaux, cas devenu fréquent. En l'état actuel du règlement, ils ne peuvent ni déposer un amendement de suppression de l'article relatif à l'un des accords, ni rétablir un tel article supprimé par le Sénat.

Il était donc possible au Conseil constitutionnel, plutôt que de censurer la disposition dont il s'agit, d'en admettre la conformité à la Constitution sous une stricte réserve d'interprétation.

Cette réserve est la suivante : la suppression des mots : « *et il ne peut être présenté d'amendement* » à l'article 128 du Règlement de l'Assemblée nationale, comme l'absence, depuis l'origine, de toute référence aux amendements à l'article 47 du Règlement du Sénat, ne sauraient être interprétées comme accordant aux membres du Parlement compétence pour assortir de réserves, de conditions ou de déclarations interprétatives l'autorisation de ratifier un traité ou d'approuver un accord international non soumis à ratification.

Serait dès lors contraire à la Constitution une loi autorisant la ratification d'un traité ou l'approbation d'un accord international amendée dans un sens contrevenant à ladite réserve.

Les seuls amendements recevables, à l'Assemblée nationale comme au Sénat, sont ceux par lesquels les parlementaires supprimeraient la mention d'un traité ou d'un accord lorsque leur est soumis un projet de loi autorisant simultanément la ratification ou l'approbation de plusieurs traités ou accords.