

Décision n° 2003-479 DC

Loi de
sécurité financière

(article 139)

Dossier documentaire

SOMMAIRE

<u>Questions posées au Conseil constitutionnel.....</u>	<u>2</u>
<u>Documentation</u>	<u>3</u>
Normes de référence	3
Autres textes	4
Travaux préparatoires.....	6
Jurisprudence constitutionnelle.....	11

Questions posées au Conseil constitutionnel..... 2

Documentation 3

Normes de référence 3

Constitution de 1958	3
- Article 39	3
- Article 44	3
- Article 45	3

Autres textes 4

- Loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques (art. 4 à 6)	4
- Article 4	4
- Article 5	4
- Article 6	4
- Règlement intérieur du Sénat, article 103.....	5

Travaux préparatoires..... 6

2 ^{ème} lecture Sénat	6
- Rapport n° 319 , M. Marini	6
- Débats - 5 juin 2003	7
2 ^{ème} lecture Assemblée	8
- Rapport n° 908, M. Goulard.....	8
Débats - 17 juillet 2003.....	10
Texte définitif	10

Jurisprudence constitutionnelle..... 11

- Décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000 : Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains.....	11
- Décision n° 2001-445 DC du 19 juin 2001 : Loi organique relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature.....	11
- Décision n° 2003-472 DC du 26 juin 2003 : Loi urbanisme et habitat.....	12

Questions posées au Conseil constitutionnel

1 – Sur la procédure législative :

Les dispositions de l'article 139 de la loi déferée, issues d'un amendement adopté en deuxième lecture par le Sénat, présentent-elles un lien avec le projet de loi de sécurité financière ?

2 – Sur le fond :

Dans l'affirmative, cet article méconnaît-il des principes ou règles à valeur constitutionnelle et notamment, le principe du respect des droits de la défense ?

Constitution de 1958

Titre V Des rapports entre le Parlement et le Gouvernement

- Article 39

L'initiative des lois appartient concurremment au Premier Ministre et aux membres du Parlement.

Les projets de loi sont délibérés en Conseil des Ministres après avis du Conseil d'Etat et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées. Les projets de loi de finances sont soumis en premier lieu à l'Assemblée Nationale. Les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale.

- Article 44

Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement.

Après l'ouverture du débat, le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission.

Si le Gouvernement le demande, l'assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement.

- Article 45

Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique.

Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque assemblée ou, si le Gouvernement a déclaré l'urgence, après une seule lecture par chacune d'entre elles, le Premier Ministre a la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion.

Le texte élaboré par la commission mixte peut être soumis par le Gouvernement pour approbation aux deux assemblées. Aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement.

Si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si ce texte n'est pas adopté dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'Assemblée Nationale et par le Sénat, demander à l'Assemblée Nationale de statuer définitivement. En ce cas, l'Assemblée Nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat.

Autres textes

- Loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques (art. 4 à 6)

- Article 4

Nul ne peut, s'il n'est avocat, assister ou représenter les parties, postuler et plaider devant les juridictions et les organismes juridictionnels ou disciplinaires de quelque nature que ce soit, sous réserve des dispositions régissant les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation et les avoués près les cours d'appel.

Les dispositions qui précèdent ne font pas obstacle à l'application des dispositions législatives ou réglementaires spéciales en vigueur à la date de publication de la présente loi et, notamment, au libre exercice des activités des organisations syndicales régies par le code du travail ou de leurs représentants, en matière de représentation et d'assistance devant les juridictions sociales et paritaires et les organismes juridictionnels ou disciplinaires auxquels ils ont accès.

- Article 5

Les avocats exercent leur ministère et peuvent plaider sans limitation territoriale devant toutes les juridictions et organismes juridictionnels ou disciplinaires, sous les réserves prévues à l'article précédent.

Ils exercent exclusivement devant le tribunal de grande instance dans le ressort duquel ils ont établi leur résidence professionnelle les activités antérieurement dévolues au ministère obligatoire de l'avoué auprès de ce tribunal. Toutefois, les avocats exercent ces activités devant tous les tribunaux de grande instance près desquels leur barreau est constitué.

Par dérogation aux dispositions contenues dans les alinéas précédents, lorsque le nombre des avocats inscrits au tableau et résidant dans le ressort du tribunal de grande instance sera jugé insuffisant pour l'expédition des affaires, les avocats établis auprès d'un autre tribunal de grande instance du ressort de la même cour d'appel pourront être autorisés à diligenter les actes de procédure.

Cette autorisation sera donnée par la cour d'appel.

- Article 6

Modifié par Loi 90-1259 1990-12-31 art. 4, art. 67 JORF 5 janvier 1991 en vigueur le 1er janvier 1992.

Les avocats peuvent assister et représenter autrui devant les administrations publiques, sous réserve des dispositions législatives et réglementaires.

Ils peuvent, s'ils justifient de sept années d'exercice d'une profession juridique réglementée, remplir les fonctions de membre du conseil de surveillance d'une société commerciale ou d'administrateur de société. Le conseil de l'ordre peut accorder une dispense d'une partie de cette durée.

- Règlement intérieur du Sénat, article 103

Arrêté par le Bureau en application
de l'article 102
du règlement du Sénat

La commission administrative paritaire est convoquée par son Président, au vu du rapport du directeur de service intéressé transmis au Secrétaire général compétent. Ce rapport doit indiquer les faits reprochés au fonctionnaire et préciser la sanction demandée.

Dix jours au moins avant la date de la réunion, le fonctionnaire est convoqué devant la commission administrative paritaire par lettre recommandée avec accusé de réception. Le rapport susvisé est joint à cette convocation par laquelle **l'intéressé est également informé de son droit de prendre connaissance de son dossier et de se faire assister par un membre du personnel ne faisant pas partie de la commission administrative paritaire.**

Il lui est accordé un délai de cinq jours francs pour faire connaître les noms et qualité de son défenseur au Président de la commission administrative paritaire et pour présenter à ce dernier sa défense sous forme de mémoire écrit pour communication à la commission et transmission pour avis au directeur de service ; **cet avis est fourni 48 heures au moins avant la réunion pour transmission à l'intéressé et à son défenseur**, puis à la commission.

Si le fonctionnaire, pour quelque cause que ce soit, n'a pas répondu dans le délai fixé par le précédent alinéa, le Président de la commission administrative paritaire peut désigner un défenseur d'office. La commission peut passer outre à la production du mémoire, de l'avis du directeur de service, ainsi qu'à la comparution de l'intéressé.

Les membres de la commission administrative paritaire délibèrent, et eux seuls, hors de la présence du fonctionnaire poursuivi et de son défenseur. Ils statuent dans les conditions prévues à l'article 137-17.

La commission administrative paritaire transmet à l'autorité disciplinaire un avis motivé précisant, s'il estime qu'il y a lieu à sanction, celle qui lui paraît applicable.

Travaux préparatoires

2^{ème} lecture Sénat

- Rapport n° 319 , M. Marini

Amendements déposés sur ce texte :

Amendement n° 102 rectifié, présenté par MM. Mathieu, Faure et Charasse

. Article additionnel après l'art. 87 bis

Après l'article 87 bis, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article 103 du Règlement intérieur du Sénat est une disposition spéciale, au sens des articles 4 à 6 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques, qui permet de déroger auxdits articles.

Le présent article a valeur interprétative et s'applique aux instances en cours qui n'ont pas fait l'objet d'une décision de justice devenue définitive.

. Objet

L'article 103 du Règlement intérieur du Sénat précise les droits d'un fonctionnaire du Sénat objet d'une procédure disciplinaire. A cet effet, il dispose que « *l'intéressé est également informé de son droit de prendre connaissance de son dossier et de se faire assister par un membre du personnel ne faisant pas partie de la commission administrative paritaire* ». Il résulte de ces dispositions que, les droits de la défense étant bien sûr respectés, seule la faculté de se faire assister par un membre du personnel, à l'exclusion de toute autre personne, est ouverte au fonctionnaire concerné.

Il s'agit d'une des dispositions spéciales que mentionnent les articles 4 à 6 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques et qui permettent de déroger auxdits articles.

Toutefois, dans une procédure contentieuse en cours, contrairement à ce qui avait été jugé par le tribunal administratif en première instance et aussi à la jurisprudence du Conseil d'État, la cour administrative d'appel a cru devoir annuler une sanction prononcée contre un fonctionnaire du Sénat, au motif que lui avait été refusée la possibilité de se faire assister par une personne extérieure à l'administration du Sénat.

Le présent amendement a pour objet de confirmer que l'article 103 du Règlement intérieur, déterminé par les autorités compétentes du Sénat dans le cadre de l'autonomie administrative de chacune des assemblées parlementaires en application de l'article 8 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958, est bien au nombre des dispositions spéciales visées aux articles 4 à 6 de la loi du 31 décembre 1971 précitée.

Commission des finances - examen des amendements (5 juin 2003)

Après l'article 87 bis, après l'intervention de **M. Michel Charasse** et de **M. Philippe Marini**, rapporteur général, la commission a donné un avis favorable à l'amendement n° 102 de M. Serge Mathieu.

Article additionnel après l'article 87 bis (priorité)

M. le président. J'appelle donc par priorité l'amendement n° 102 rectifié, présenté par MM. Mathieu, Faure et Charasse, qui est ainsi libellé :

« Après l'article 87 bis, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« L'article 103 du règlement intérieur du Sénat est une disposition spéciale, au sens des articles 4 à 6 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques, qui permet de déroger auxdits articles.

« Le présent article a valeur interprétative et s'applique aux instances en cours qui n'ont pas fait l'objet d'une décision de justice devenue définitive. »

La parole est à M. Michel Charasse.

M. Michel Charasse. Il s'agit d'une suggestion formulée par les questeurs de notre assemblée pour permettre de régler un petit problème juridique qui est apparu récemment devant la cour administrative d'appel de Paris à propos de l'interprétation, de la bonne compréhension du règlement intérieur du Sénat, notamment de son article 103.

Pour des raisons d'urgence que j'ai longuement expliquées tout à l'heure en commission des finances et pour des motifs qui sont, je crois, assez clairement précisés dans l'exposé des motifs de l'amendement, nous avons besoin que le Sénat confirme bien la valeur interprétative du dispositif, c'est-à-dire que c'est sciemment que notre règlement intérieur n'a prévu aucune intervention extérieure, pas même celle d'un membre d'une profession judiciaire, comme par exemple un avocat, dans les procédures disciplinaires internes de notre assemblée.

Je précise que cette mesure, qui nous intéresse et clarifie les dispositions statutaires du Sénat, devra vraisemblablement s'appliquer, pour des motifs analogues, à l'Assemblée nationale, laquelle semble faire l'objet aussi de contestations, fondées sur des incertitudes voisines, de la part de la juridiction administrative.

J'ajoute que des raisons d'urgence, que je n'ai pas besoin de développer car tous nos collègues les connaissent puisque cette affaire est publique, nous conduisent à proposer, monsieur le ministre, avec votre accord et celui de notre commission des finances, de raccrocher à ce projet de loi cette disposition qui est nécessaire à l'autonomie de notre assemblée et à la séparation des pouvoirs.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Philippe Marini, rapporteur général. Nous tenons beaucoup à la séparation des pouvoirs dont la condition est l'autonomie administrative des assemblées.

A la vérité, monsieur le ministre, s'il n'y a pas de séparation des pouvoirs, il n'y a pas de Constitution, disait Montesquieu. Et s'il n'y a pas de Constitution, il n'y a pas de confiance, et par conséquent il ne peut pas y avoir de sécurité financière.

Dès lors, l'initiative de MM. les questeurs me paraît particulièrement judicieuse, tant sur le fond de leur démarche que pour le texte qu'ils ont choisi et que le calendrier leur propose pour ce rattachement.

La commission a émis un avis favorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Francis Mer, ministre. Sur un sujet aussi important pour votre assemblée, il me revient de m'en remettre à la sagesse du Sénat.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 102 rectifié.
(L'amendement est adopté à l'unanimité.)

M. Christian Poncelet, président du Sénat. Très bien !

M. Michel Charasse. Les questeurs vous remercient !

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans le projet de loi, après l'article 87 bis.

- Rapport n° 908,
M. Goulard

Article 87 ter (nouveau) : Conditions des procédures disciplinaires au Sénat

De façon tout à fait inattendue, le **Sénat**, au début de l'examen des articles, a adopté un amendement présenté par ses questeurs insérant un article additionnel interprétant des articles de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques afin de valider une procédure disciplinaire contestée actuellement devant la juridiction administrative.

Le Rapporteur de la commission des Finances du Sénat a qualifié l'amendement de « *judicieux* », le Gouvernement s'en remettant à la « *sagesse* » du Sénat.

Le présent article considère l'article 103 du Règlement intérieur du Sénat comme une disposition spéciale au sens des articles 4 à 6 de la loi du 31 décembre 1971 précitée, relatifs au rôle d'assistance et de représentation des avocats.

Le Règlement du Sénat ne prévoit, en effet, pas l'assistance d'un avocat dans le cadre de procédures disciplinaires, devant la commission administrative paritaire compétente, mais uniquement celle d'un membre du personnel. Or l'article 6 de la loi du 31 décembre 1971 prévoit notamment que les avocats peuvent assister et représenter autrui devant les administrations publiques, « *sous réserve des dispositions législatives et réglementaires* ». Le Sénat a donc assimilé son propre Règlement à celles-ci.

Il a de surcroît rendu applicable son article aux instances en cours, une cour administrative d'appel « *ayant cru devoir annuler une sanction prononcée contre un fonctionnaire du Sénat, au motif que lui avait été refusée la possibilité de se faire assister par une personne extérieure à l'administration du Sénat* ».

Sur la forme, votre Rapporteur regrette, à ce stade de la procédure législative, cette initiative du Sénat. **L'amendement ne concerne ni de près, ni de loin le texte en discussion.**

Sur le fond, votre Rapporteur ne souhaite pas s'immiscer dans les procédures disciplinaires du Sénat. Malgré ses interrogations sur la portée juridique du présent article, il ne vous propose donc, conformément à une tradition de courtoisie, aucun amendement.

La Commission a *adopté* l'article 87 ter sans modification.

Commission des finances – examen du projet de loi (11 juin 2003)

M. François Goulard, Rapporteur, a [...] jugé, à ce stade de la navette et alors qu'il n'en avait pas été informé au préalable, particulièrement « cavalier », aux deux sens du terme, l'adoption par le Sénat en deuxième lecture **d'un article qui n'a aucun lien avec le texte** et qui concerne le seul Sénat (article 87 *ter*). Cet article consiste en une sorte de validation législative d'une procédure disciplinaire devant le Sénat, déferée au juge, et n'a donc rien à voir avec le présent projet.

Le Président Pierre Méhaignerie s'est totalement associé aux remarques du Rapporteur concernant ces deux articles et a jugé discourtois et condamnables ces deux amendements du Sénat.

Le Rapporteur a souligné qu'il n'était, cependant, pas souhaitable, en opportunité, de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire sur ces seuls articles, d'autant plus qu'il existe une tradition conduisant une assemblée à ne pas s'immiscer dans une disposition concernant exclusivement l'autre assemblée.

La Commission a, ensuite, *adopté*, successivement, sans modification tous les articles restant en discussion, puis l'ensemble du projet de loi, dans le texte du Sénat.

Commission des finances – examen des amendements (17 juillet 2003)

Article 87 ter (nouveau) : Conditions des procédures disciplinaires au Sénat

La Commission a repoussé l'amendement n° 3 de M. André Gérin, supprimant cet article, **le Rapporteur** ayant indiqué qu'il existait une tradition de courtoisie selon laquelle une assemblée ne s'immisce pas dans une disposition intéressant exclusivement l'autre chambre.

Après avoir indiqué qu'il comprenait cette tradition, le **Président Pierre Méhaignerie** a néanmoins exprimé ses doutes quant au fond de la disposition introduite par le Sénat.

Débats - 17 juillet 2003

Mme Muguette Jacquaint - [...] Quant à l'article 87 ter introduit par le Sénat en deuxième lecture, **c'est manifestement un cavalier puisqu'il ne tend qu'à valider une procédure disciplinaire devant la Haute assemblée.** Le rapporteur lui-même souligne qu'aux termes exprès de cet article, certaines règles appliquées au palais du Luxembourg dérogent au droit commun. Il semble en tout cas particulièrement douteux de faire passer une telle validation à la faveur d'une discussion sur la sécurité financière. Même s'il est de tradition qu'une assemblée ne s'immisce pas dans des dispositions qui concernent exclusivement l'autre assemblée,...

M. le Rapporteur - Eh oui !

Mme Muguette Jacquaint - ...Nous souhaitons la suppression de cet article.

[...]

Les articles 83 ter, 87 bis A et 87 ter, successivement mis aux voix, sont adoptés.

Texte définitif

Article 139 (*ex – 87 ter*)

L'article 103 du Règlement intérieur du Sénat est une disposition spéciale, au sens des articles 4 à 6 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques, qui permet de déroger auxdits articles.

Le présent article a valeur interprétative et s'applique aux instances en cours qui n'ont pas fait l'objet d'une décision de justice devenue définitive.

Jurisprudence constitutionnelle

- Décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000 :

Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains

SUR LES ARTICLES 205 ET 206 :

61. Considérant que ces articles, qui complètent l'article L. 244-2 du code rural, ont pour objet, par dérogation aux dispositions des articles L. 5721-2 et suivants du code général des collectivités territoriales dans leur rédaction issue de la loi susvisée du 12 juillet 1999, de prévoir la répartition des sièges détenus, au sein du comité syndical des syndicats mixtes chargés de la gestion d'un parc naturel régional, par chaque collectivité territoriale ou établissement public membre du syndicat mixte et de fixer les modalités d'élection de son président ;

62. Considérant que les députés requérants soutiennent, notamment, que ces articles, introduits par voie d'amendement en première lecture au Sénat, sont dépourvus de tout lien avec le projet de loi présenté par le Gouvernement ;

63. Considérant que les dispositions contestées ont trait exclusivement aux règles d'organisation des parcs naturels régionaux ; que l'adjonction ainsi apportée au projet de loi en cours de discussion ne présente de lien avec aucun de ses objets ; que, par suite, les articles 205 et 206 ont été adoptés selon une procédure irrégulière et doivent, pour ce motif, être déclarés contraires à la Constitution ;

- Décision n° 2001-445 DC du 19 juin 2001 :

Loi organique relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature

47. Considérant que les dispositions des articles 26, 27 et 29 sont issues d'amendements parlementaires adoptés lors de la première lecture du projet de loi organique modifiant les règles applicables à la carrière des magistrats ; que l'article 26 a pour objet d'organiser, dans les cas qu'il fixe, une procédure permettant aux juridictions pénales de solliciter l'avis de la Cour de cassation à l'occasion d'affaires soulevant une question de droit nouvelle ; que l'article 27 étend la compétence des formations restreintes des chambres civiles et de la chambre criminelle de la Cour de cassation chargées par l'article L. 131-6 du code de l'organisation judiciaire de rejeter les pourvois lorsque la solution s'impose et ne justifie pas un examen par les formations ordinaires de la Cour ; que l'article 29 permet le recrutement d'assistants de justice à la Cour de cassation ;

48. Considérant qu'il résulte des dispositions combinées des articles 39, 44 et 45 de la Constitution que le droit d'amendement peut, sous réserve des limitations posées aux troisième et quatrième alinéas de l'article 45, s'exercer à chaque stade de la procédure législative ; que, toutefois, les adjonctions ou modifications ainsi apportées au texte en cours de discussion ne sauraient, sans méconnaître les exigences qui découlent des premiers alinéas des articles 39 et 44 de la Constitution, être dépourvues de tout lien avec l'objet du projet ou de la proposition soumis au vote du Parlement ;

49. Considérant, en l'espèce, que les dispositions en cause, qui ont pour but d'améliorer le fonctionnement de la Cour de cassation, ne sont pas dépourvues de tout lien avec un projet qui, dès son dépôt sur le bureau du Sénat, comportait des dispositions statutaires propres à la Cour de cassation ; qu'il suit de là que les articles 26, 27 et 29 ont été adoptés selon une procédure conforme à la Constitution ;

- Décision n° 2003-472 DC du 26 juin 2003 :

Loi urbanisme et habitat

3. Considérant qu'il résulte des dispositions combinées des articles 39, 44 et 45 de la Constitution que le droit d'amendement s'exerce à chaque stade de la procédure législative, sous réserve des dispositions particulières applicables après la réunion de la commission mixte paritaire ; que, toutefois, **les adjonctions ou modifications ainsi apportées au texte en cours de discussion, quels qu'en soient le nombre et la portée, ne sauraient, sans méconnaître les exigences qui découlent des premiers alinéas des articles 39 et 44 de la Constitution, être dépourvues de tout lien avec l'objet du projet ou de la proposition soumis au vote du Parlement ;**