

SEANCE DU 17 DECEMBRE 1992

(La séance, qui devait être ouverte à 10 heures, est ouverte à 10 h 30, en raison d'un empêchement de dernière heure de Monsieur le Président).

Monsieur le Président : Tout d'abord, veuillez accepter mes excuses pour ce contretemps. J'en suis désolé. Nous commençons tout de suite avec le texte sur les ports maritimes puis (*s'adressant à Monsieur FABRE*) il y a votre rapport sur le règlement de l'Assemblée, fruit d'un long travail, Monsieur ABADIE ?

Monsieur ABADIE : Merci, Monsieur le Président.

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 17 novembre 1992, par le Premier ministre, dans les conditions prévues à l'article 37, alinéa 2, de la Constitution, d'une demande tendant à l'appréciation de la nature juridique de dispositions contenues dans divers articles du code des ports maritimes. Notre décision doit donc être rendue aujourd'hui.

Ces dispositions sont relatives au régime financier des ports maritimes autonomes.

Elles résultent des articles 4, 5, 6, 7, 8 et 15 de la loi n° 65-491 du 29 juin 1965 sur les ports maritimes autonomes, codifiées respectivement aux articles L. 111-4, L. 111-5, L. 111-6, L. 111-7, L. 111-8 et L. 111-9 du code des ports maritimes.

Nous sommes compétents pour connaître de la demande, en vertu de l'article 37, alinéa 2, de la Constitution. Ces textes de forme législative, intervenus après l'entrée en vigueur de la Constitution, ne peuvent être modifiés par décret que si le Conseil constitutionnel leur a reconnu un caractère réglementaire.

Le code des ports maritimes où figurent les articles L. 111-4 à L. 111-9 résulte d'une codification opérée par voie de décret. Il s'agit du décret n° 78-487 du 22 mars 1978 intitulé "décret portant codification des textes législatifs concernant les ports maritimes et révision du code des ports maritimes". Antérieurement à la codification de 1978 était déjà intervenue, sous la IV<sup>ème</sup> République, une codification opérée par un décret du 27 mars 1956 et qui concernait les seuls termes législatifs relatifs aux ports maritimes. Cette première codification avait reçu valeur législative en vertu d'une loi du 3 avril 1958.

En revanche, le code de 1978, qui s'est substitué à ce premier code, n'a pas reçu valeur législative. Les articles de ce nouveau code qui nous sont aujourd'hui soumis ne sont donc pas des textes

.../...

de forme législative au sens de l'article 37 de la Constitution. Mais ces articles se bornent à codifier des dispositions contenues dans la loi du 29 juin 1965 et dans celle du 28 décembre 1967 sur les ports maritimes autonomes. Ces lois étant bien des textes de forme législative postérieurs à l'entrée en vigueur de la Constitution, nous sommes compétents pour connaître de la demande de déclassement, dans la mesure où, à travers les articles L. 111-4 à L. 111-9 du code, elle porte en réalité sur les articles 4, 5, 6, 7, 8 et 15 de la loi du 29 juin 1965 et sur la loi du 28 décembre 1967 qui a modifié l'article 15 de celle de 1965. C'est pour la seule clarté de l'exposé que je me référerai aux articles du code.

#### ANALYSE DES DISPOSITIONS SOUMISES AU CONSEIL :

Les articles L. 111-4, L. 111-5 et L. 111-6 sont relatifs à la participation financière de l'Etat à des dépenses portuaires concernant les ports maritimes autonomes.

En vertu de l'article L. 111-4, premier alinéa, l'Etat supporte la totalité des frais d'entretien et d'exploitation des écluses d'accès, de l'entretien des chenaux d'accès maritimes, de la profondeur des avant-ports, des ouvrages de protection contre la mer. Pour l'exécution de ces travaux, il supporte aussi la totalité des dépenses relatives aux engins de dragage dont le régime de propriété et les conditions d'exploitation sont fixés par décret en Conseil d'Etat. En vertu du second alinéa de cet article L. 111-4, le programme et le montant des dépenses de ces opérations sont arrêtés chaque année par décision de l'autorité compétente.

L'article L. 111-5 prévoit, en premier lieu, que l'Etat participe dans la proportion de 80 % aux dépenses résultant des opérations de modernisation concernant le creusement des bassins, la création et l'extension des chenaux d'accès maritimes et des plans d'eau des avant-ports, la construction et l'extension d'ouvrages de protection contre la mer et d'écluses d'accès ainsi que le renouvellement de ces deux dernières catégories d'ouvrages. Il prévoit, en second lieu, que l'Etat rembourse 60 % des sommes versées pour le service des emprunts émis pour faire face aux opérations de même nature engagées antérieurement à la création du port autonome et que celui-ci contracte ou prend en charge.

L'article L. 111-6 comporte, lui aussi, deux dispositions. Il prévoit que les charges des travaux de création, d'extension ou de renouvellement des ouvrages d'infrastructure et engins de radoub autres que ceux mentionnés à l'article L. 111-5 sont couvertes par des participations de l'Etat dans la proportion de 60 %. Il prévoit, en second lieu que l'Etat rembourse 20% des sommes versées pour le service des emprunts émis pour faire face aux opérations de même nature engagées antérieurement à la création du port autonome et que celui-ci contracte ou prend en

.../...

charge en application de l'article L. 111-10 du code des ports maritimes.

Les trois autres articles soumis au Conseil constitutionnel sont les articles L. 111-7, L. 111-8 et L. 111-9.

L'article L. 111-7 est relatif à la réparation des dommages de guerre subis par des ouvrages et installations portuaires des ports autonomes. Dans son premier alinéa, il pose le principe de l'indemnisation par l'Etat de la reconstruction des ouvrages d'infrastructure du port et de leurs dépendances détruits par les faits de la guerre 1939-1945. Dans son second alinéa il met la reconstruction des autres installations à la charge du port autonome, sous réserve des indemnisations qui lui sont dues en application de la législation générale sur les dommages de guerre du fait de la substitution aux droits des chambres de commerce et d'industrie ou de l'ancien port autonome.

L'article L. 111-8 se borne à préciser que les participations de l'Etat prévues aux articles L. 111-4 à L. 111-7 sont égales à la fraction des dépenses réelles qui est à sa charge, augmentée de la part correspondante des frais généraux du port autonome.

Enfin l'article L. 111-9 dispose que le produit des droits de port perçus par le port autonome constitue une recette ordinaire de l'établissement.

x  
x x

#### MOTIF DE LA DEMANDE DE DÉCLASSEMENT :

Comme on vient de le voir, le régime financier actuellement applicable aux ports maritimes autonomes comporte un taux de participation financière de l'Etat à des dépenses d'investissement ou de fonctionnement qui, pour chaque catégorie d'ouvrages, est constant quels que soient l'ampleur et l'intérêt économique des opérations.

L'intention du Gouvernement est de permettre une modulation du niveau des interventions de l'Etat. Ainsi que nous allons le voir, il s'agit d'une modulation allant dans le sens de la baisse.

D'après le projet de décret qui nous a été communiqué, cette modulation ne concernerait que les participations de l'Etat prévues aux articles L. 111-5 et L. 111-6. Il ne serait pas envisagé de modifier les autres dispositions dont le déclassement nous est demandé.

En ce qui concerne l'article L. 111-5 (relatif aux opérations de modernisation et de creusement de bassins, la création et

.../...

l'extension de chenaux d'accès maritimes et des plans d'eau des avant-ports, construction, extension et renouvellement d'ouvrages de protection contre la mer et écluses d'accès), alors que la participation de l'Etat est actuellement fixée ne varietur à 80 %, ce taux de 80 % ne sera plus qu'un plafond.

En ce qui concerne l'article L. 111-6 (travaux de création, d'extension ou de renouvellement des ouvrages d'infrastructure -et engins de radoub autres que ceux visés à l'article L. 111-5), le taux de 60 % qui, actuellement, est, ne varietur, devient, également un simple taux plafond.

Les modifications que le Gouvernement envisage ainsi d'apporter au régime financier des ports maritimes autonomes avaient été initialement introduites dans le projet de loi de finances pour 1993 mais le Conseil d'Etat en a opéré la disjonction. Il a estimé que les relations financières que l'Etat entretient avec les ports maritimes devaient, en raison du statut juridique d'établissements publics industriels et commerciaux de ces derniers, être définies par des dispositions réglementaires et ne sauraient trouver place dans une loi. Il a invité le Gouvernement à saisir le Conseil constitutionnel dans les conditions prévues à l'article 37, alinéa 2, de la Constitution, d'une demande de déclassement.

Telles sont les circonstances qui ont conduit le Gouvernement à nous saisir de la présente demande de déclassement.

x  
x x

#### APPRECIATION DE LA NATURE JURIDIQUE DES DISPOSITIONS SOUMISES AU CONSEIL :

Je vous proposerai, au lieu de suivre l'ordre numérique des articles qui nous sont soumis, d'examiner, en premier lieu, l'article L. 111-7 du code, en second lieu l'article L. 111-9, enfin l'ensemble formé par les articles L. 111-4, L. 111-5, L. 111-6 et L. 111-8.

x  
x x

#### Article L. 111-7 (codification de l'article 7 de la loi du 29 juin 1965) :

Comme je l'ai indiqué, ce texte pose, dans son premier alinéa, le principe de l'indemnisation par l'Etat de la reconstruction des ouvrages d'infrastructure d'un port autonome et de ses dépendances détruits par les faits de la guerre 1939-1945. Dans son second alinéa, tout en mettant à la charge d'un port autonome

.../...

la reconstitution des autres installations, il réserve le cas des indemnisations qui lui sont dues en application de la législation générale sur les dommages de guerre du fait de la substitution du port autonome nouvellement créé aux droits à la réparation des chambres de commerce et d'industrie ou de l'ancien port autonome qui préexistaient.

Les deux alinéas de l'article L. 111-7 sont relatifs à la responsabilité de la puissance publique en matière de dommages de guerre.

Le régime de la responsabilité de la puissance publique, qu'il s'agisse du régime de droit commun ou des régimes spéciaux me paraît relever du domaine de la loi comme touchant aux principes fondamentaux des obligations civiles et commerciales qu'il revient à la loi de déterminer en vertu de l'article 34 de la Constitution (voir dans ce sens notre décision n° 80-116 L du 24 octobre 1980, considérant 19, p.68, qui porte sur la responsabilité de la puissance publique en matière fiscale ; voir dans le même sens le cours de droit administratif du Doyen VEDEL et du professeur DELVOLVE, p. 539).

Le régime de réparation des dommages causés par la guerre 1939-1945, défini par la loi du 28 octobre 1946, constitue un régime spécial de responsabilité de l'Etat qui, tout comme le régime de droit commun de la responsabilité de la puissance publique relève du domaine de la loi.

On notera toutefois que cette compétence législative pour définir les principes fondamentaux en la matière ne fait pas obstacle à l'intervention du pouvoir réglementaire pour prendre des dispositions qui ne sont que la mise en oeuvre de ces principes fondamentaux.

Le premier alinéa de l'article L. 111-7 concerne la reconstruction des ouvrages d'infrastructure du port et de leurs dépendances et le second alinéa concerne les autres installations.

En ce qui concerne les ouvrages d'infrastructure du port et de leurs dépendances, le premier alinéa dispose que leur reconstruction fait l'objet d'une indemnisation de l'Etat égale à la reconstruction de l'ouvrage détruit.

Cette disposition apporte une dérogation partielle à la loi du 28 octobre 1946 sur les dommages de guerre et cela, sur un point essentiel. En effet, il résulte de l'article 10-2° de la loi de 1946 que l'Etat est exclu du bénéfice de ladite loi: les dommages de guerre qu'il a subis n'ouvrent pas droit à réparation. Or le premier alinéa de l'article L. 111-7 fait exception à cette règle dans le cas où un port non autonome, appartenant à l'Etat, sinistré par les faits de la guerre 1939-1945, et exclu par conséquent du bénéfice de l'indemnisation des dommages de guerre, a été érigé ultérieurement en port autonome.

.../...

Sans la disposition nouvelle du premier alinéa de l'article L. 111-7, ce port autonome ne pourrait obtenir réparation des dommages de guerre, se trouvant dans la position d'un ayant-droit de l'Etat, écarté de la réparation. Cette disposition déroge donc de façon importante à l'article 10 de la loi du 28 octobre 1946 : loin d'en assurer la mise en oeuvre, ce qui eut justifié la compétence réglementaire, elle y porte atteinte.

Le premier alinéa de l'article L. 111-7 me paraît donc de nature législative.

Le second alinéa de l'article L. 111-7 paraît moins dérogatoire à la loi de 1946, sans qu'on puisse affirmer, d'ailleurs, qu'il ne l'est nullement.

Il pose le principe que la reconstruction des installations autres que les ouvrages d'infrastructure et leurs dépendances est à la charge du port autonome. Si cette disposition doit être entendue comme visant les deux ports autonomes qui existaient entre 1939 et 1945, elle déroge à la loi de 1946, qui n'exclut pas les ports autonomes de la réparation des dommages de guerre. Si, au contraire, elle doit être entendue comme visant les ports autonomes créés après 1945, succédant à des ports qui appartenaient à l'Etat pendant la guerre, elle ne déroge pas à la loi de 1946.

Ce même second alinéa dispose que la reconstruction est à la charge du port autonome sous réserve des indemnisations dues au port en application de la législation sur les dommages de guerre, du fait de la substitution aux droits des chambres de commerce et d'industrie ou de l'ancien port autonome. Cette réserve ne déroge pas à la loi de 1946.

Ainsi c'est seulement une partie d'une phrase du second alinéa de l'article L. 111-7 qui peut être regardée comme réglementaire.

Il paraît peu opportun d'isoler à l'intérieur d'un article qui porte sur une même matière les trois ou quatre dernières lignes au seul motif que, ne dérogeant pas à la loi de 1946, elles peuvent apparaître comme la mise en oeuvre d'une disposition de nature législative. Il me paraît judicieux d'opérer un bloc de compétence, alors surtout que nous sommes dans une matière qui est législative. Les représentants du Gouvernement que j'ai reçus ont adhéré à cette analyse globalisante.

En conclusion, je propose de décider que les dispositions contenues dans l'article L. 111-7 sont de nature législative.

x  
x x

.../...

Article L. 111-9 :

Aux termes de cet article : "Le produit des droits de port perçus par le port autonome constitue une recette ordinaire de l'établissement".

Cet article est la codification de l'article 15 de la loi du 29 juin 1965, tel qu'il a été implicitement modifié par la loi n° 67-1175 du 28 décembre 1967, qui a remplacé les droits de quai par les droits de port.

Cette disposition présente un caractère réglementaire ainsi que le Conseil l'a jugé par une décision n° 76-92 L du 6 octobre 1976, considérants n° 1 et 2, p. 59.

En la circonstance, le Conseil a estimé que les droits de port avaient, non le caractère d'une taxe fiscale qui aurait relevé de la loi, mais celui d'une redevance pour service rendu, relevant du domaine du règlement.

x  
x x

Articles L. 111-4, L. 111-5, L. 111-6 et L. 111-8 (codification des articles 4, 5, 6 et 8 de la loi du 29 juin 1965).

Ces articles sont relatifs aux relations financières entre, d'une part, l'Etat et, d'autre part, les ports autonomes. Ils déterminent, selon les catégories de dépenses -qui sont à la fois des dépenses d'investissement et des dépenses d'entretien et d'exploitation de certains ouvrages portuaires-, le taux de la participation financière de l'Etat.

Les ports maritimes autonomes présentent un double caractère. D'une part, ce sont des établissements publics de l'Etat, d'autre part, ils constituent une catégorie d'établissements publics au sens de l'article 34 de la Constitution. C'est au regard de ce double caractère qu'il convient d'apprécier la nature législative ou réglementaire des dispositions des articles L. 111-4, L. 111-5, L. 111-6 et L. 111-8.

A - Les ports maritimes autonomes sont des établissements publics de l'Etat, dotés de la personnalité civile et de l'autonomie financière placés sous la tutelle du ministre chargé des ports maritimes et soumis au contrôle économique et financier de l'Etat (article 1er de la loi du 29 juin 1965). Ce sont des établissements publics industriels et commerciaux, chargés à l'intérieur de leur circonscription, des travaux d'extension, d'amélioration, de renouvellement et de reconstruction ainsi que de l'exploitation, de l'entretien et de la police du port et de ses dépendances et de la gestion du

.../...

domaine immobilier qui lui est affecté. Le port autonome peut, en outre, être autorisé à se charger de la création et de l'aménagement de zones industrielles portuaires (article 2 de la même loi). Peut, enfin, lui être confiée la gestion d'un service maritime ou d'un service de navigation.

Les ports maritimes autonomes sont créés par décret en Conseil d'Etat. Ils sont actuellement au nombre de 7 : Dunkerque, Rouen, Le Havre, Nantes, Saint-Nazaire, Bordeaux et Marseille. Il existe aussi des ports autonomes non maritimes à Strasbourg et Paris.

Aucune disposition de la Constitution et, notamment de l'article 34, ne place dans le domaine de la loi la détermination des relations financières entre l'Etat et un établissement public de l'Etat. La matière me paraît donc réglementaire, ainsi d'ailleurs que l'a estimé le Conseil d'Etat dans son avis sur le projet de loi de finances pour 1993.

B - Mais les ports maritimes autonomes constituent aussi une catégorie d'établissements publics et il y a lieu de rechercher si, en vertu de l'article 34 de la Constitution, selon lequel la loi fixe les règles concernant la création de catégories d'établissements publics, les dispositions que nous examinons ne relèvent pas du domaine de la loi.

En vertu de notre jurisprudence, entrent dans une même catégorie d'établissements publics des établissements dont l'activité s'exerce territorialement sous la même tutelle administrative et qui ont une spécialité analogue (décision n° 83-133 L, 12 octobre 1983, cons. 2 et 3, p. 86).

Les ports maritimes autonomes répondent manifestement à cette définition. Le Conseil constitutionnel s'est d'ailleurs implicitement mais clairement prononcé dans ce sens (décision n° 76-91 L du 2 juin 1976, cons. 2, p. 57).

Or, en vertu de notre jurisprudence, les règles concernant la création de catégorie d'établissements publics, qui relèvent du domaine de la loi en vertu de l'article 34, comprennent les règles constitutives de la catégorie, c'est-à-dire celles qui fixent le cadre général de l'organisation et du fonctionnement (décisions n° 64-27 L du 19 mars 1964, p. 33 ; n° 76-93 L du 6 octobre 1976, p. 63 ; n° 82-127 L du 10 novembre 1982, p. 103).

La question est, dès lors, de savoir si les dispositions des 4 articles du code des ports maritimes relatifs aux relations financières entre l'Etat et les ports autonomes appartiennent aux règles constitutives de la catégorie d'établissements publics que sont les ports maritimes autonomes.

Je ne le pense pas. Sont des règles constitutives, relevant du domaine de la loi, celles fixant le cadre général de la mission des établissements appartenant à la catégorie, celles déterminant

.../...



la structure administrative générale (conseil d'administration, directeur), les grandes lignes de la gestion financière et comptable et les pouvoirs de tutelle. Autrement dit, les règles constitutives sont les règles essentielles définissant le statut des établissements formant la catégorie d'établissements publics mentionnée à l'article 34.

En revanche, les dispositions relatives à la participation financière de l'Etat à la réalisation ou à l'entretien d'ouvrages exploités par un port autonome (tout en constituant d'ailleurs des dépendances du domaine public de l'Etat) n'ont pas un caractère statutaire. On ne saurait, bien entendu, prétendre que ce concours financier n'affecte pas la gestion du port autonome de façon très substantielle, mais juridiquement les règles déterminant ce concours extérieur ne présentent pas véritablement un caractère statutaire.

Dans ces conditions, j'estime que les dispositions législatives codifiées sous les articles L. 111-4, L. 111-5, L. 111-6 et L. 111-8 ont le caractère réglementaire.

En conclusion, j'ai l'honneur de proposer au Conseil de reconnaître le caractère législatif aux dispositions figurant à l'article L. 111-7 et le caractère réglementaire aux autres dispositions qui nous sont soumises.

Monsieur le Président : Je vous remercie pour ce rapport précis et complet. Tout le monde est-il suffisamment éclairé ? Oui ? Pas de questions ? Monsieur LATSCHA ?

Monsieur LATSCHA : C'est irritant, mais comme toujours, le projet de décret vise notre "avis".

Monsieur le Secrétaire général : Le Conseil d'Etat ne manquera pas de corriger comme il le fait en pareils cas. Mais certaines administrations sont sur ce point incorrigibles !

Monsieur le Président : Bien, lisez !

*(Monsieur ABADIE lit le projet de décision).*

Monsieur le Président : Je mets aux voix !

*(Le texte est adopté à l'unanimité).*

Nos prédécesseurs avaient une bien ingrate tâche, sur des sujets pareils ! On peut passer à la suite, et cette modification précède celle du règlement du Sénat. Je pense que Monsieur RUDLOFF pourra rapporter ce texte. Mais, aujourd'hui, c'est au tour de Monsieur FABRE.

Monsieur Robert FABRE : Monsieur le Président, Madame, Messieurs les Conseillers, le droit communautaire, qui nous a déjà beaucoup

.../...

occupé en 1992, revient aujourd'hui devant nous sous la forme d'une proposition de résolution tendant à compléter le règlement de l'Assemblée nationale pour l'application de l'article 88-4 de la Constitution.

Cette proposition de résolution nous a été déférée, en application de l'article 61, alinéa 1 de la Constitution, par le Président de l'Assemblée nationale le 20 novembre 1992. Je tiens à remercier très vivement le Secrétaire général et le service juridique pour leur aide, car il s'agit, je le dis tout de suite, de modalités assez complexes et j'aurai la rude tâche d'en démêler l'écheveau. Je le ferai en trois temps : tout d'abord, en vous exposant la genèse de cette proposition de résolution, puis en indiquant les modalités concrètes retenues, enfin en procédant à leur appréciation au regard de la Constitution et des autres normes au respect desquelles sont tenus les règlements des assemblées.

Si vous le voulez bien, je commencerai par rappeler que la jurisprudence sur la place des règlements dans la hiérarchie des normes juridiques. Cette question a fait l'objet d'une jurisprudence bien établie :

"La conformité des règlements des assemblées parlementaires doit s'apprécier tant au regard de la Constitution elle-même que des lois organiques prévues par celle-ci ainsi que des mesures législatives prises en vertu de l'article 92 de la Constitution, pour la mise en place des institutions. Entre dans cette dernière catégorie l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires" ; y compris ses modifications postérieures. Ce dernier élément, on le verra, aura une grande importance dans notre appréciation du nouvel article 151-1 de la Constitution.

La formule que je viens de rappeler se trouve, par exemple dans la décision n° 91-301 DC du 15 janvier 1992 rendue aux conclusions de Monsieur Maurice FAURE, et une formule très voisine figure dans la décision n° 92-309 DC du 9 juin 1992, dont Monsieur RUDLOFF était notre rapporteur. Le règlement doit donc respecter toutes ces normes.

Ce préalable traité, j'en viens à la genèse de la modification du règlement.

#### I - LA GENÈSE DE LA MODIFICATION PROPOSÉE :

On se souvient que durant les débats qui ont abouti à la révision constitutionnelle du 25 juin 1992, l'Assemblée nationale, dès la première lecture, a souhaité introduire un mécanisme de contrôle par le Parlement des actes communautaires dès le stade de leur élaboration.

Ce souci s'est manifesté d'abord par le dépôt d'une proposition de loi organique portant sur le contrôle des finances communautaires, dont nous aurons à apprécier la conformité à la

Constitution si elle est définitivement adoptée. Ce souci de contrôle a pris surtout la forme de l'introduction dans le texte de la révision constitutionnelle de l'article 88-4, dont la rédaction définitive est due au Sénat et a été acceptée par l'Assemblée en deuxième lecture. Ce texte est rédigé de la façon suivante :

"Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil des Communautés, les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative.

Pendant les sessions ou en dehors d'elles, des résolutions peuvent être votées dans le cadre du présent article, selon des modalités déterminées par le règlement de chaque assemblée".

On peut inférer plusieurs éléments de ce texte :

- d'abord, les règles fixées par chaque assemblée peuvent différer, et les modifications adoptées au Sénat ne sont pas identiques à celles de l'Assemblée ;

- ensuite, il s'agit d'une procédure originale, puisqu'elle implique le vote de "résolutions" qui n'ont pas un caractère juridique impératif. Il s'agit là d'avis, de recommandations, destinés au Gouvernement. Il faut y voir -et j'emprunte cette expression à Monsieur Michel DEBRE- une "sorte d'image atténuée de l'initiative parlementaire en matière législative" (A.N., 26 mai 1959, p. 558). En effet, il s'agit bien d'une initiative, mais elle n'est pas législative. En dehors de cette différence de "nature" entre cette procédure et celle du vote d'une loi, qui implique que la jurisprudence sur le droit d'amendement n'est pas transposable, ma tâche est rendue plus malaisée par deux éléments :

Premier élément, l'économie générale du texte. En effet, il a été choisi, dans toute la mesure du possible, d'incorporer l'article 151-1 dans des dispositions déjà existantes. C'est l'alinéa 2 de cet article qui prévoit "sous réserve des dispositions du présent article" l'application à ces résolutions de la procédure applicable aux autres "résolutions" débattues par l'Assemblée. Ainsi leur sont applicables l'article 82 du règlement, qui se réfère lui-même aux règles applicables "en première lecture aux propositions de loi" notamment celles qui régissent la distribution du texte (art. 81), le renvoi au fond à une commission, mais il s'agit ici des seules commissions permanentes (art. 83), la saisine pour avis des autres commissions (art. 87) et, surtout, cela a une importance en matière de délai, l'article 86, alinéa 1, du règlement qui fixe les conditions de distribution du rapport de la commission saisie au fond.

Indépendamment de ce renvoi à des procédures déjà existantes, le texte en lui-même établit une mécanique complexe, fruit d'une négociation assez longue entre ceux qui étaient partisans d'une

.../...

dévolution des compétences aux commissions et ceux qui voulaient renforcer les pouvoirs de la délégation pour les communautés européennes, visée à l'article 6 bis de l'ordonnance du 17 novembre 1958 et créée en 1979 dans le but "d'assurer l'information de leur assemblée respective sur le déroulement du processus communautaire".

Il faut donc envisager dans quelle mesure certaines des dispositions législatives, régissant les délégations (1), pourraient entrer en conflit avec celles du nouvel article 88-4. En ce qui concerne le texte de l'article 151-1, le rôle dévolu à la délégation est, en tous cas, un facteur de complexité.

Le texte de l'article 151-1 est le fruit d'un compromis, issu de quatre propositions différentes, et sans doute manque-t-il un peu de cohérence. Je vais aborder maintenant son dispositif.

## II - LA PROCEDURE RETENUE :

La procédure retenue peut se décomposer en trois phases :

- l'information ;
- le rôle des commissions ;
- le rôle, éventuel, de la séance publique

et un élément "adventice" prévu à l'article 2, qu'on peut traiter tout de suite, car il ne soulève aucune difficulté. L'article 2 de la proposition déferée prévoit de compléter la composition de la conférence des Présidents par le Président de la délégation. S'agissant de la composition d'un organe interne à l'Assemblée, il n'y a là aucun motif d'inconstitutionnalité (2). On peut peut-être consulter, à ce stade, le Conseil ?

Monsieur le Président : Pas de problèmes ?

(Assentiment)

Monsieur RUDLOFF : S'il n'y avait que cela !

Monsieur le Président : D'accord ! Poursuivons...

---

(1) Je rappelle que la décision n° 82-142 DC du 27 juillet 1982 (Rec. p. 52) a précisé que les délégations ne sauraient excéder un rôle d'information et de suggestion et qu'en "aucun cas leurs avis n'auront force obligatoire" ; ces conditions sont remplies ici.

(2) Décision n° 69-37 DC du 20 novembre 1969, rec. p. 15.

Monsieur FABRE :

L'INFORMATION DU PARLEMENT SUR LES PROPOSITIONS D'ACTES COMMUNAUTAIRES DE NATURE LÉGISLATIVE :

Avant l'entrée en vigueur de l'article 88-4 de la Constitution, l'information du Parlement sur les actes communautaires au stade de leur élaboration était assurée, et doit continuer à l'être, par la délégation à laquelle le Gouvernement est tenu de communiquer "dès leur transmission au Conseil des communautés, les projets de directives et de règlements et autres actes communautaires, ainsi que tout document nécessaire établi par les différentes institutions des communautés". En outre, la délégation est "tenue informée", notamment par des auditions des ministres des négociations en cours.

L'article 151-1 dont nous avons à apprécier la conformité à la Constitution prévoit quant à lui que les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative sont portées à la connaissance des députés, des commissions permanentes et de la délégation. Comment combiner l'article 6 bis de l'ordonnance de 1958 avec ces nouvelles dispositions ? D'une part, le champ d'application n'est pas identique : il s'agit de "certaines" propositions d'actes dans l'article 151-1, de "toutes" dans le cas de la délégation. Mais surtout, et il faut le souligner dans la décision, ce sont les assemblées elles-mêmes et non la délégation qui doivent être informées. Puisque le nouvel article 151-1 prévoit bien que tous les députés en sont informés, la décision constate d'ailleurs que "l'égale information des députés" est assurée par le nouveau texte (1).

En outre, on peut relever que le texte de l'article 151-1 rend partiellement inutile, pour les seuls actes comportant des dispositions législatives, le dispositif de l'ordonnance de 1958 qui prévoit l'information de la délégation et celui qui prévoit la remise des rapports de la délégation. Mais il n'y a pas dans cette caducité "implicite" de deux dispositions de l'article 6bis de l'ordonnance une difficulté d'ordre constitutionnel. Tout au plus faut-il la relever.

LE RÔLE DES COMMISSIONS :

1°. L'examen du texte :

Une commission permanente est saisie au fond. Tous les députés, les autres commissions qui peuvent se saisir pour avis et la délégation disposent du droit d'amendement. Les rapporteurs

---

(1) Ce respect de la nécessaire "information" du Parlement figure dans d'autres décisions : n° 82-154 DC du 29 décembre 1982, rec. p. 80, c.1 ; n° 90-285 DC du 28 décembre 1990, (à propos de la C.S.G.) Rec. p. 95 c.15 et 16

de chaque commission et de la délégation peuvent participer, à ce stade, aux travaux de la commission saisie au fond ou aux travaux des commissions saisies pour avis.

Le texte comporte plusieurs imprécisions ou silences. Il ne précise pas l'ampleur de la saisine pour avis : porte-t-elle sur toute la résolution ou peut-elle, comme c'est le cas en matière législative ne faire l'objet que d'un avis partiel ? Plus curieuse est la formule selon laquelle une commission qui demande à donner son avis en informe le Président. "Cette décision" indique le 6ème alinéa, sans que le texte précise de quelle décision il s'agit, est publiée au Journal officiel et "annoncée" à l'ouverture de la prochaine séance". Comme la proposition peut être déposée et faire l'objet d'un rapport hors session, l'annonce du fait qu'une commission a été saisie pour avis sera, dans ce cas, postérieure à la remise du rapport. C'est un peu surréaliste. On retrouve, et cela nous touche plus directement, le même problème en ce qui concerne l'alinéa 4 de l'article 151-1 : la commission doit, à la demande du Gouvernement ou du président d'un groupe politique, déposer son rapport dans le mois de session ordinaire suivant cette demande. Ce délai n'est pas transposable en dehors des sessions, et sur ce point, la décision va devoir être constructive. En effet, le Gouvernement pourrait, en cas de carence des commissions, être gêné dans ses négociations. Le cas est malgré tout théorique : les commissions ont tout intérêt à faire connaître leur avis dans des délais utiles pour que le Gouvernement en tienne compte. Mais il s'agit là d'un argument d'opportunité et non de droit. On peut concevoir qu'une commission refuse volontairement de délivrer sa résolution. J'y reviendrai dans la troisième partie de ce rapport.

Monsieur le Président : C'est hors session que cela est problématique.

Monsieur FABRE : Oui ! Oui ! Une fois le rapport distribué, que l'on soit en session ou hors session, la résolution présentée par la commission saisie au fond peut devenir définitive.

2° Une résolution adoptée par une commission peut devenir définitive :

Les alinéas 9 et 10 de l'article 151-1 organisent une procédure tacite d'approbation. C'est là une innovation considérable par rapport à la procédure législative. Une fois le rapport de la commission distribué, passé un délai de huit jours, la résolution devient définitive, sauf si une demande d'inscription à l'ordre du jour est formulée. Cette demande peut émaner de diverses autorités, dont le Gouvernement, et elle est inscrite de droit à l'ordre du jour complémentaire, lorsqu'elle émane d'un président de groupe. Si la Conférence des présidents ne la propose pas, ou si l'Assemblée rejette une proposition de

la Conférence des présidents, le texte devient également définitif. Je poursuis le parcours du combattant !

#### LE RÔLE DE LA SEANCE PUBLIQUE :

A défaut de cette acceptation tacite, l'Assemblée peut délibérer de la proposition de résolution. Un système un peu particulier s'applique ; l'alinéa 12 prévoit que les amendements doivent être présentés dans un délai de quatre jours suivant l'inscription. On doit considérer, faute de précision, que les auteurs d'amendements sont les mêmes que ceux qui peuvent intervenir devant les commissions. En particulier, la délégation dispose de ce droit. Je relèverai encore un silence du texte, qui ne prévoit pas le cas de figure où le délai entre l'inscription et la date d'examen serait inférieur à quatre jours. Dans ce cas, logiquement, il faut voir dans ce délai de quatre jours une durée maximale. Il n'y a pas dans ces imprécisions, de motif d'inconstitutionnalité.

Enfin, et j'en termine par là avec l'examen de cette procédure, assez complexe, les résolutions définitives, c'est-à-dire rendues par les commissions ou par l'Assemblée, sont transmises au Gouvernement, dont l'information est ainsi assurée.

#### III - L'APPRÉCIATION DE LA CONSTITUTIONNALITÉ DE CES DISPOSITIONS :

Quatre problèmes doivent retenir l'attention du Conseil :

- l'existence d'une inscription automatique à l'ordre du jour ;
- l'effet des résolutions ;
- le rôle dévolu à la délégation ;
- les modalités retenues hors session.

Seule la quatrième de ces questions suscite à mes yeux une difficulté.

1° L'existence d'une inscription à l'ordre du jour complémentaire "de droit" à la demande d'un président de groupe, issue de deux amendements, l'un socialiste, l'autre communiste, peut poser deux difficultés. L'une a été invoquée au moment du débat : il s'agirait d'une "délégation de compétences" interdite par notre jurisprudence (1). Cette objection ne résiste pas à l'analyse : l'Assemblée peut organiser comme elle le souhaite

---

(1) 69-37 DC du 20 novembre 1969, rec. p. 15 c. 3 et 5.

son ordre du jour complémentaire. Les compétences de la conférence des Présidents n'ont aucune valeur constitutionnelle et les règlements sont libres sous la seule réserve du respect des règles édictées par la Constitution et les textes que j'ai rappelés, d'organiser l'ordre du jour complémentaire comme ils l'entendent.

Une autre question, à peine esquissée dans le débat, doit être évoquée : cette inscription "de droit", peut elle entraver la fixation de l'ordre du jour prioritaire par le Gouvernement? Sur ce point précis, il faut, dans la décision, réaffirmer que, par définition l'ordre du jour "complémentaire" n'intervient qu'à titre supplétif. Certes, l'article 48 de la Constitution ne vise que l'ordre du jour législatif et les questions. Mais le Gouvernement, en dehors de cette fixation peut toujours décider l'inscription d'une proposition de résolution à l'ordre du jour prioritaire, comme il est libre d'organiser un débat sur une déclaration sans engager sa responsabilité. Les débats allaient d'ailleurs dans ce sens (1).

Aussi, il faut sur ce point, rappeler les prérogatives du Gouvernement. Sous cette réserve, l'ordre du jour complémentaire est librement fixé par les dispositions des règlements. Faut-il ouvrir le débat ?

Monsieur le Président : En effet ! Sur ces points ?

Madame LENOIR : Comment notre décision se combine-t-elle avec celle qui concernait les questions orales ?

Monsieur RUDLOFF : Il n'y a pas de problèmes. Le cas est très différent.

Monsieur ROBERT : Faut-il que la décision rappelle que l'ordre du jour complémentaire est différent de l'ordre du jour prioritaire ? C'est ma seule question.

Monsieur le Secrétaire général : Si la décision fait la distinction, c'est pour souligner que l'ordre du jour prioritaire ne peut être paralysé par de telles dispositions...

Monsieur le Président : D'accord, voulez-vous que nous lisions ?

Monsieur FABRE : Non ! Je préfère continuer mon rapport, quitte à m'arrêter, à chaque fois, sur les problèmes.

Monsieur le Président : Bien ! Alors, allez-y !

Monsieur FABRE :

---

(1) Débats A.N. p. 5706.



## 2° L'effet des résolutions :

Ici encore, il faut préciser que les votes émis à l'occasion de l'examen des résolutions ne peuvent aboutir en eux-mêmes à la mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement. Le Conseil a clairement tracé la différence entre les deux procédés dès 1959 (1) les résolutions sont des sortes de "recommandations", d'avis destinés au Gouvernement et publiés, mais nettement distincts des procédés de mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement. Or, le troisième alinéa de l'article 151-1 en indiquant que la proposition contient "le visa des propositions d'actes communautaires soumises à l'Assemblée sur lesquelles elles s'appuient" évite toute confusion en empêchant que la proposition de résolution ne porte sur un autre objet que la proposition d'acte soumise à l'Assemblée et ne se transforme en une mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement.

Monsieur RUDLOFF : Juste un mot. Est-ce ici qu'il faut aborder la question du droit d'amender et des pouvoirs de la délégation ?

Monsieur FABRE : Non ! J'y viens dans un instant.

## 3° Le rôle de la délégation :

C'est le point qui a suscité le plus de débats "internes" à l'Assemblée. Monsieur Michel PEZET proposait même, dans le texte de la proposition de résolution dont il était premier signataire que les rapports soient déposés par la délégation et non par les commissions.

Le texte finalement adopté confère simplement à la délégation un droit d'amendement. Cela pose-t-il un problème ? Tout d'abord, il faut préciser que ce "droit d'amendement" n'a rien à voir avec le droit d'amendement législatif : ni les dispositions constitutionnelles relatives à l'exercice de ce droit, comme le "vote bloqué" de l'article 44, alinéa 3, ni notre jurisprudence relative au droit d'amendement ne sont applicables, et le projet de décision que je vous sou mets précise cette distinction entre ce "droit d'amendement" et le droit d'amendement législatif de l'article 44 de la Constitution.

J'observe également que si le Conseil constitutionnel a empêché (2) des initiatives collectives en matière de questions, cette décision, qui s'appuyait sur l'article 48, alinéa 2, de la Constitution, lequel vise les "questions des membres du Parlement" n'est pas elle non plus, transposable à toute l'initiative parlementaire, notamment, à l'article 88-4 de la Constitution, lequel ne vise que le "vote" de résolutions sans

---

(1) N°59-2 DC des 17, 18 et 19 juin 1959, rec. p. 58.

(2) 69-37 DC du 20 novembre 1969, précitée.

réserver l'initiative dans ce domaine aux parlementaires, individuellement. La délégation peut obtenir le droit d'amender les propositions de résolution.

Monsieur le Président : Ce n'est pas de l'amendement, tout ça ! C'est une sorte de dévoiement que de qualifier ces textes d'amendements.

Monsieur RUDLOFF : En l'état, votre décision du 7 novembre 1990 sur les procédures d'adoption simplifiée n'est pas transposable. La résolution n'est pas un texte législatif. Donc il n'y a pas de problème : ce n'est pas un amendement législatif dont il s'agit.

Monsieur LATSCHA : La rédaction de la décision est, sur ce point, très nette. Je suis d'accord.

Monsieur le Président : Alors, on peut passer à la suite.

Monsieur FABRE : 4° Reste une difficulté qui tient à la procédure applicable "hors session". On peut imaginer, à ce stade, un blocage. En effet, le 4ème alinéa de l'article 151-1 prévoit à la demande du Gouvernement ou du Président d'un groupe, la remise du rapport dans le mois de session ordinaire qui suit cette demande. Mais que se passe-t-il hors session ? Dans le silence du texte, qui n'impose aucun délai, le Gouvernement pourrait être gêné si une date butoir était imposée par la nature d'une négociation. C'est le cas, on s'en souvient, pour la fixation des modalités d'exercice du droit de vote des ressortissants communautaires aux élections municipales - 31 décembre 1994 - et au Parlement européen- 31 décembre 1995. Que se passe-t-il si, hors session, la commission ne statue pas ? On ne peut, bien sûr, imposer un délai trop strict pendant ces périodes, mais, en même temps, le Conseil ne doit pas éluder cette question.

Pour la résoudre, sans fixer une contrainte impérative, ce qui n'est pas dans le rôle du Conseil, je vous propose simplement d'indiquer que les travaux des commissions ne sauraient excéder un délai raisonnable. Cette notion permet au Gouvernement, dans une hypothèse qui ne devrait guère se produire en fait mais que nous devons bien prévoir, en droit, de ne pas être gêné par un silence excessivement long ou un "refus de statuer" de la part des commissions.

Enfin, il faut préciser que le dépôt des rapports hors session fait courir le délai de huit jours pendant lequel une demande d'inscription à l'ordre du jour peut être formulée, de manière à ce qu'il n'y ait pas d'ambiguïté sur ce point.

Voilà, Monsieur le Président, Madame, Messieurs, ce qui me paraissait important de préciser sur cette adjonction au règlement de l'Assemblée.

.../...

J'espère, par un souci de minutie rendu nécessaire par la complexité des procédures, ne pas avoir été trop long et je vous remercie de votre attention. Mon gros problème, c'est ce "délai raisonnable" pour que le Gouvernement soit assuré qu'une négociation n'est pas bloquée. Alors sur le "hors session" la décision est très constructive.

Monsieur RUDLOFF : Pour le Sénat, nous aurons le problème inverse : hors session, certains voulaient organiser des débats publics de toute l'assemblée. La crainte du Sénat, c'est le refus du débat. Je dois dire que les travaux préparatoires sont assez confus. Mais la convocation du Sénat hors session n'est pas retenue explicitement par la résolution finale. Heureusement ! Quant à la formule retenue par l'Assemblée, la rédaction proposée par le rapporteur, qui "construit" la procédure hors session, me paraît très bonne. Je n'ai donc aucune objection à formuler.

Monsieur FABRE : Il reste qu'à partir du renvoi du texte, tout cela est un peu vague : un "délai raisonnable" c'est bien flou ! Mais ça amortit le risque de ne pas voir d'avis du tout !

Madame LENOIR : Tout ce qui serait possible de faire, c'est d'affirmer que le pouvoir "réglementaire" serait resté en-deçà de sa compétence. Il n'y a pas de précédent en ce sens.

Monsieur le Président : On n'utilise ce moyen qu'à l'égard du législateur.

Madame LENOIR : Et, surtout, il faudrait trouver quel principe constitutionnel n'est pas respecté.

Monsieur RUDLOFF : Imposer un délai à une commission constituerait une atteinte à leur autonomie de fonctionnement. Le non-respect de ce délai aurait quelle conséquence ?

Madame LENOIR : La résolution n'a de sens qu'en cours de projet. On voit mal le Gouvernement interrompre la négociation en cours pour attendre un avis, passé un délai raisonnable.

Monsieur le Président : C'est un moyen de blocage.

Monsieur FAURE : Et que se passe-t-il si la commission refuse délibérément de rendre sa résolution ?

Plusieurs conseillers : Rien !

Monsieur FAURE : Le Gouvernement n'est donc pas tenu d'avoir l'avis. Il n'est tenu que de consulter.

Monsieur LATSCHA : En cas de refus de délibérer, le Gouvernement passera outre. Il n'est d'ailleurs pas tenu de suivre l'avis.

Monsieur FABRE : Ne prêtons pas de noirs desseins aux parlementaires. Il faut éviter les "coups fourrés", mais on peut laisser quelques imprécisions dans le texte lui-même.

Monsieur le Président : La seule alternative serait de dire au Parlement qu'il est resté en-deçà de sa compétence. On ne peut pas dire cela ! Alors, allons-y pour la lecture.

*(Monsieur FABRE commence la lecture. Il s'interrompt après le premier considérant de la page 5).* Le point délicat est là : on rappelle ici la spécificité des résolutions.

Monsieur le Président : Tout le monde est d'accord ?  
(Assentiment).

*(Monsieur FABRE reprend sa lecture. Il s'interrompt après le considérant de la page 9).*

Monsieur ROBERT : Faut-il préciser ? Ce n'est pas le même ordre du jour !

Monsieur FABRE : Il s'agit pour les présidents de groupes de prérogatives nouvelles. Et il vaut mieux spécifier que le Gouvernement ne perd pas ses prérogatives. "Ne saurait faire obstacle" me paraît la bonne formule : il n'y a pas d'incidence.

Monsieur LATSCHA : Ils vont être étonnés de tout cela !

Monsieur le Président : En réalité, il n'y a pas de perfidie sur ce point.

Monsieur CABANNES : Je suis favorable à cette précision, elle est utile !

*(Monsieur FABRE reprend jusqu'en haut de la page 11).*

Monsieur le Président : Sur cette partie, qui est la moins problématique ? (Assentiment général).

Monsieur FABRE (poursuit et termine la lecture du projet) : Il y a donc ce "délai raisonnable" !

Monsieur RUDLOFF : On peut en effet demander cela aux commissions. Pour le Sénat, on aura le problème inverse !

Monsieur le Président : Il sera traité en son temps ! Dans le premier considérant de la page 13, supprimons le "n'a de sens..." qui va de soi... et peut être le "par suite".

Monsieur le Secrétaire général : le "par suite" me paraît faire le lien avec le raisonnement par lequel on abouti au "délai raisonnable".

Monsieur LATSCHA : "Par conséquent" serait mieux approprié !

Monsieur le Président : Gardons la formule, après tout, le délai "précis" ne me plaît guère. Il vaudrait mieux mettre "fixe".

(Assentiment).

Madame LENOIR : Je comprends mal le considérant sur la computation des délais.

Monsieur le Secrétaire général : Il faut expliciter : le délai court à partir du moment où le rapport est diffusé. C'est clairement ce que nous a indiqué Jean-Pierre CAMBY, fort de son expérience.

Monsieur le Président : Alors, sous réserve de cette expérience (*sourires*) !!! On peut donc considérer que le "délai raisonnable" pourra s'appliquer ! Je vais donc mettre aux voix. (*Le texte est adopté à l'unanimité*).

Monsieur le Président : Maintenant, je dois vous faire part, avec mélancolie, d'une nouvelle. En effet, et je le dis avec mélancolie, Monsieur GENEVOIS quitte le Conseil constitutionnel (*plusieurs conseillers manifestent leur surprise*). Ce départ est motivé par des raisons familiales, et puis Monsieur GENEVOIS va retraverser la Cour et retourner au Conseil d'Etat, où il doit poursuivre sa carrière. Je songe, comme vous à tout ce qu'il a fait dans cette maison (*plusieurs conseillers manifestent leur approbation*). Il est toujours triste de voir un ami cher s'en aller loin de votre vie quotidienne, même si ce n'est pas si loin. Ainsi va la vie. Il faut lui souhaiter le meilleur là où il va.

Monsieur CABANNES : Quand part-il ?

Monsieur le Président : A la fin du mois (*plusieurs conseillers manifestent leur surprise*) (1).

Monsieur ROBERT : Et qui lui succèdera ?

Monsieur le Président : Il sera remplacé par monsieur Olivier SCHRAMECK qui vient du Conseil d'Etat. Voilà, la séance est levée.

(*La séance est levée à 12 h 15*).

---

(1) *Le Secrétaire général, qui avait fait part de sa décision au Président le 13 novembre 1992, avait, comme cela lui était prescrit par le Président, observé le plus grand secret sur son départ, jusqu'à l'annonce qui devait en être faite aux membres du Conseil par le Président lui-même.*