

Décision n° 92-314 DC du 17 décembre 1992 Résolution complétant le règlement de l'Assemblée nationale pour l'application de l'article 88-4 de la Constitution

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 20 novembre 1992, par le Président de l'Assemblée nationale, conformément aux dispositions de l'article 61, alinéa 1, de la Constitution, d'une résolution en date du 18 novembre 1992 complétant le règlement de l'Assemblée nationale pour l'application de l'article 88-4 de la Constitution ; LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL, Vu la Constitution, Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment ses articles 17, alinéa 2, 19 et 20 ; Vu l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 modifiée relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, notamment son article 6 bis tel qu'il résulte de la loi n° 79-564 du 6 juillet 1979 et de la loi n° 90-385 du 10 mai 1990 ; Le rapporteur ayant été entendu ;

Considérant que l'article 88-4 ajouté à la Constitution par l'article 5 de la loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992 dispose dans son premier alinéa que, "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" ; qu'aux termes du second alinéa de l'article 88-4 : "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" ;

Considérant que la résolution soumise à l'examen du Conseil constitutionnel a pour objet d'assurer la mise en oeuvre des dispositions de l'article 88-4 de la Constitution ; que cette résolution comporte deux articles ; que l'article premier ajoute au règlement de l'Assemblée nationale un chapitre VII bis intitulé "Résolutions portant sur des propositions d'actes communautaires" et qui comprend un article 151-1, lui-même subdivisé en treize alinéas ; que l'article 2 de la résolution présentement examinée fait figurer parmi les membres de la Conférence des Présidents, le président de la délégation de l'Assemblée nationale pour les Communautés européennes ; qu'est modifié à cette fin le premier alinéa de l'article 48 du règlement ; -SUR L'ARTICLE 1er AJOUTANT UN ARTICLE 151-1 AU REGLEMENT DE L'ASSEMBLEE NATIONALE : . En ce qui concerne les règles de principe applicables :

Considérant qu'en raison des exigences propres à la hiérarchie des normes juridiques dans l'ordre interne, la conformité à la Constitution 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 du premier alinéa de l'article 92 de la Constitution, pour la mise en place des institutions ; qu'entre dans cette dernière catégorie l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires ; que les modifications ou adjonctions apportées par la loi à ladite ordonnance, postérieurement au 4 février 1959, s'imposent également à une assemblée parlementaire lorsqu'elle modifie ou complète son règlement ;

Considérant qu'avant même l'adjonction à la Constitution d'un article 88-4, l'article 6 bis de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 a, au sein de chaque assemblée, donné à une délégation "mission de suivre les travaux conduits par les institutions des Communautés européennes" ; que les dispositions de l'article 6 bis continuent de recevoir application pour autant qu'elles ne sont pas incompatibles avec les prescriptions de l'article 88-4 de la Constitution ;

Considérant que l'article 88-4 de la Constitution comporte deux innovations par rapport aux règles issues de l'article 6 bis de l'ordonnance n° 58-1100 ; que ces innovations ne sont applicables qu'en ce qui concerne "les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative", seules visées par l'article 88-4 ; que, d'une part, ce sont les assemblées elles-mêmes et non les délégations spécialisées formées en leur sein qui reçoivent

communication des propositions d'actes communautaires ; que, d'autre part, alors que les délégations spécialisées ont pour mission d'élaborer des rapports assortis ou non de conclusions, le second alinéa de l'article 88-4 ouvre à chaque assemblée la faculté d'adopter des résolutions ;

Considérant ainsi que, dans les domaines visés par l'article 88-4, chaque assemblée se voit conférer le droit d'être informée du contenu des propositions d'actes communautaires et dispose de la faculté d'émettre à leur propos un avis par l'adoption d'une résolution suivant les modalités fixées par son règlement ; qu'une proposition de résolution peut faire l'objet d'amendements de la part des membres d'une assemblée sans que soient pour autant applicables les dispositions constitutionnelles concernant l'exercice de ce droit, lesquelles visent exclusivement les projets ou propositions de loi ;

Considérant cependant que le vote par chaque assemblée d'une résolution concernant une proposition d'acte communautaire ne saurait ni porter atteinte aux prérogatives que le Gouvernement tient de la Constitution, ni conduire à la mise en cause de sa responsabilité, laquelle demeure régie exclusivement par les règles définies aux articles 49 et 50 de la Constitution ;

Considérant enfin que pour satisfaire aux exigences du second alinéa de l'article 88-4 de la Constitution, le règlement d'une assemblée doit prévoir qu'une résolution sur une proposition d'acte communautaire comportant des dispositions de nature législative puisse être adoptée aussi bien pendant les sessions du Parlement qu'en dehors de celles-ci ; . En ce qui concerne les règles retenues par la résolution adoptée par l'Assemblée nationale : -Quant aux dispositions applicables lorsque l'Assemblée est en session :

Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 151-1 ajouté au règlement, "les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative soumises par le Gouvernement à l'Assemblée sont portées à la connaissance des députés, des commissions permanentes et de la délégation de l'Assemblée nationale pour les Communautés européennes" ; que ces dispositions, qui assurent une égale information des députés, sont conformes à la Constitution ;

Considérant que le deuxième alinéa de l'article 151-1 énonce que les propositions de résolution formulées dans le cadre de l'article 88-4 sont soumises aux règles de procédure applicables aux autres propositions de résolution, sous réserve des règles spécifiques édictées par l'article 151-1 ; que le renvoi de principe ainsi opéré à l'article 82 du règlement, ne contrevient par lui-même à aucune disposition constitutionnelle ;

Considérant qu'il est spécifié au troisième alinéa de l'article 151-1 que "les propositions de résolution contiennent le visa des propositions d'actes communautaires soumises à l'Assemblée sur lesquelles elles s'appuient" ; que cette précision a pour but d'interdire que la proposition de résolution ne porte sur un autre objet que l'acte communautaire soumis à l'Assemblée ; qu'elle évite ainsi toute mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement ; que ces dispositions ne contreviennent à aucune règle constitutionnelle ;

Considérant que le quatrième alinéa de l'article 151-1 est ainsi rédigé : "Lorsque le Gouvernement ou le président d'un groupe politique le demande, la Commission saisie au fond d'une proposition de résolution doit déposer son rapport dans le mois de session ordinaire suivant cette demande" ;

Considérant qu'en vertu de l'article 20 de la Constitution, le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation ; que selon le premier alinéa de l'article 31, "les membres du Gouvernement ont accès aux deux assemblées. Ils sont entendus quand ils le demandent" ; qu'il suit de là, qu'indépendamment de la priorité donnée à l'examen de certains projets ou propositions de loi en application de l'article 48 de la Constitution, le Gouvernement a le droit de demander qu'une Assemblée se prononce sur une proposition de résolution concernant une proposition d'acte communautaire avant l'expiration du délai d'un mois prévu par le quatrième

alinéa de l'article 151-1 ; que sous cette réserve d'interprétation ledit alinéa n'est pas contraire à la Constitution ;

Considérant que le cinquième alinéa de l'article 151-1 prévoit que la Commission saisie au fond examine les amendements présentés par l'ensemble des députés ; qu'elle doit, en outre, insérer en annexe de son rapport les amendements dont il n'est pas tenu compte dans le texte d'ensemble par lequel ce rapport conclut ; que ces dispositions qui d'ailleurs, comme le précise le douzième alinéa de l'article 151-1, n'excluent pas la présentation d'amendements dans l'hypothèse de l'inscription de la proposition à l'ordre du jour de l'Assemblée, ne contreviennent pas à la Constitution ;

Considérant que les sixième, septième et huitième alinéas de l'article 151-1 organisent des procédures permettant à toute commission permanente qui s'estime compétente ainsi qu'à la délégation de l'Assemblée nationale pour les Communautés européennes de faire connaître à la commission saisie au fond des observations et de présenter des amendements sur des propositions de résolution formulées dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution ; que les dispositions édictées à cette fin ne méconnaissent aucun principe non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle ;

Considérant que les neuvième et dixième alinéas de l'article 151-1 fixent les règles applicables lorsque la Commission saisie au fond a conclu à l'adoption d'une proposition de résolution ; que les mêmes règles sont transposables, en vertu du onzième alinéa de l'article 151-1, dans le cas où la Commission a conclu au rejet de la proposition dont elle était saisie ;

Considérant qu'il est prévu au neuvième alinéa que, dans les huit jours francs suivant la distribution du rapport de la Commission saisie au fond, le Président de l'Assemblée Nationale peut être saisi par le Gouvernement, par le président d'un groupe politique, le président d'une commission permanente ou le président de la délégation de l'Assemblée pour les Communautés européennes d'une demande d'inscription de cette proposition à l'ordre du jour de l'Assemblée ; qu'il est spécifié par la seconde phrase du neuvième alinéa de l'article 151-1 que si un président de groupe le demande, "l'inscription est de droit à l'ordre du jour complémentaire" ; que cette dernière disposition ne saurait faire obstacle à ce que le Gouvernement puisse, par application des prérogatives qu'il tient de la Constitution, décider l'inscription à l'ordre du jour prioritaire de l'Assemblée d'une proposition de résolution ; que toute autre interprétation serait contraire à la Constitution ;

Considérant que le dixième alinéa de l'article 151-1 dispose que le texte adopté par la Commission saisie au fond est considéré comme définitif lorsqu'aucune demande n'a été formulée dans le délai prévu au neuvième alinéa ainsi que dans le cas où la Conférence des Présidents ne propose pas l'inscription à l'ordre du jour ou lorsque l'Assemblée ne la décide pas ; qu'eu égard à l'interprétation qu'il convient de donner du neuvième alinéa de l'article 151-1 du règlement, la procédure d'acceptation implicite instituée par son dixième alinéa n'est pas contraire à la Constitution ;

Considérant que, sous la même réserve, le onzième alinéa de l'article 151-1 qui règle le cas où la Commission saisie au fond a conclu au rejet de la proposition dont elle était saisie n'est pas non plus contraire à la Constitution ;

Considérant qu'aux termes du douzième alinéa de l'article 151-1 "si l'Assemblée décide l'inscription à l'ordre du jour, des amendements peuvent être présentés dans un délai de quatre jours de séance suivant cette inscription" ; que la faculté ainsi ouverte, qui garantit l'égalité des députés, ne contrevient à aucune disposition constitutionnelle ;

Considérant que le treizième et dernier alinéa de l'article 151-1, dispose que "les résolutions adoptées par l'Assemblée ou considérées comme définitives sont transmises au Gouvernement" ; qu'une telle précision n'est en rien contraire à la Constitution ; -Quant aux dispositions applicables lorsque l'Assemblée n'est pas en session :

Considérant qu'ainsi qu'il a été dit ci-dessus, les propositions de résolution formulées dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution sont, aux termes du deuxième alinéa de l'article 151-1 du règlement, "présentées, examinées et discutées suivant la procédure applicable aux autres propositions de résolution sous réserve des dispositions" dudit article 151-1 ; qu'il s'ensuit que les propositions de résolution formulées en dehors des sessions de l'Assemblée relèvent en tant que de raison des dispositions de l'article 82 de son règlement ; que, dans son second alinéa ce dernier texte pose, en règle générale, que les propositions de résolution sont "déposées, examinées et discutées suivant la procédure applicable en première lecture aux propositions de loi" ;

Considérant qu'il résulte de la combinaison de l'article 151-1 et du second alinéa de l'article 82 du règlement, que les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative sont, même hors session, soumises par le Gouvernement à l'Assemblée et portées à la connaissance des députés, des commissions permanentes et de la délégation de l'Assemblée pour les Communautés européennes ; qu'eu égard aux prescriptions du quatrième alinéa de l'article 81 du règlement, cette information fait l'objet, dans l'intervalle des sessions, d'une annonce au Journal officiel ; que, conformément à l'article 83 du règlement, rapproché de l'article 151-1, une proposition d'acte communautaire est imprimée, distribuée et renvoyée à l'examen de la Commission permanente compétente ; qu'en vertu du premier alinéa de l'article 87, toute commission permanente qui s'estime compétente pour donner un avis en informe le Président de l'Assemblée nationale et sa décision est publiée au Journal officiel ; qu'un droit identique au profit de la délégation de l'Assemblée pour les Communautés européennes découle du huitième alinéa de l'article 151-1 ;

Considérant qu'il appartient à la Commission saisie au fond d'examiner les propositions de résolution formulées dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution dans les conditions et suivant les modalités définies par les alinéas 3, 5, 6, 7 et 8 de l'article 151-1 du règlement ;

Considérant toutefois qu'il y a lieu de relever que l'alinéa 4 de l'article 151-1 n'est pas susceptible de recevoir application dans l'intervalle des sessions ; que si, par suite, aucun délai fixe n'est imparti à la Commission saisie au fond pour se prononcer sur les propositions de résolution et les amendements dont elles peuvent faire l'objet, la Commission ne saurait, dans l'exercice de ses attributions, excéder un délai raisonnable ;

Considérant que le délai de huit jours francs, qui commande l'application des alinéas 9, 10 et 11 de l'article 151-1, doit dans l'intervalle des sessions être décompté à partir du moment où il est procédé, conformément à l'article 86, alinéa 1, du règlement, à la distribution du rapport de la Commission saisie au fond, tant aux membres de l'Assemblée qu'au Gouvernement ;

Considérant que sous ces réserves d'interprétation les règles applicables dans l'intervalle des sessions ne sont pas contraires à la Constitution ; -SUR L'ARTICLE 2 MODIFIANT L'ARTICLE 48 DU REGLEMENT DE L'ASSEMBLEE NATIONALE :

Considérant qu'en ajoutant au nombre des membres de la Conférence des présidents, le président de la délégation de l'Assemblée nationale pour les Communautés européennes, l'article 2 de la résolution ne contrevient pas à la Constitution ; D E C I D E : Article premier.- Sous les réserves mentionnées dans les motifs de la présente décision, les dispositions du règlement de l'Assemblée nationale, telles qu'elles résultent de la résolution du 18 novembre 1992, sont déclarées conformes à la Constitution. Article 2.- La présente décision sera notifiée au Président de l'Assemblée nationale et publiée au Journal Officiel de la République française.