

Décision n° 92-315 DC du 12 janvier 1993 Résolution insérant dans le règlement du Sénat les dispositions nécessaires à la mise en oeuvre de l'article 88-4 de la Constitution

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 16 décembre 1992, par le Président du Sénat, conformément aux dispositions de l'article 61, alinéa 1, de la Constitution, d'une résolution en date du 15 décembre 1992 insérant dans le règlement du Sénat les dispositions nécessaires à la mise en oeuvre 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 1er ajoute au règlement du Sénat un chapitre XI bis intitulé "Résolutions sur les propositions d'actes communautaires" et qui comprend un article 73 bis, lui-même subdivisé en onze alinéas ; que l'article 2 de la résolution présentement examinée fait figurer à titre permanent parmi les membres de la Conférence des Présidents, le président de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes ; qu'est modifié à cette fin le premier alinéa de l'article 29 du règlement ; - SUR L'ARTICLE 1er AJOUTANT UN ARTICLE 73 bis AU REGLEMENT DU SENAT : . 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 porter atteinte aux prérogatives que le Gouvernement tient 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 le Sénat :

Considérant que l'article 73 bis ajouté au règlement du Sénat fixe un même régime pour l'adoption des propositions de résolution portant sur des propositions d'actes communautaires sans distinguer selon que le Parlement se trouve ou non en session ; qu'il revient au Conseil constitutionnel d'apprécier notamment si cette identité de régime juridique est compatible avec les exigences constitutionnelles rappelées ci-dessus ; -Quant au premier alinéa de l'article 73 bis :

Considérant que le premier alinéa de l'article 73 bis comporte trois phrases ; qu'aux termes des deux premières : "Les propositions d'actes communautaires soumises au Sénat par le Gouvernement en exécution du premier alinéa de l'article 88-4 de la Constitution sont déposées sur le bureau du Sénat. Elles sont imprimées et distribuées." ; que ces prescriptions applicables aux propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative, qui assurent une égale information des sénateurs aussi bien pendant les sessions du Parlement qu'en dehors de celles-ci, ne sont pas contraires à la Constitution ;

Considérant que la troisième phrase du premier alinéa de l'article 73 bis énonce que : "Lors du dépôt d'une proposition d'acte communautaire, le Gouvernement peut demander au Sénat de l'examiner dans un délai maximum qui ne peut être inférieur à un mois" ;

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, à qui il incombe de faire diligence, a le droit de demander qu'une Assemblée, ou un de ses organes habilités à cet effet, se prononce sur une proposition d'acte communautaire entrant dans le champ des prévisions de l'article 88-4 de la Constitution, dans un délai qui, eu égard aux engagements internationaux de la France, peut être, dans certains cas, d'une durée inférieure à un mois ; qu'il suit de là que la troisième phrase du premier alinéa de l'article 73 bis, qui impose en toute hypothèse et sans aucune restriction liée à l'urgence, le respect d'un délai minimum d'un mois est contraire à la Constitution ; -Quant au deuxième alinéa de l'article 73 bis :

Considérant que suivant le deuxième alinéa de l'article 73 bis, la délégation du Sénat pour les Communautés européennes "veille au respect des dispositions du premier alinéa de l'article 88-4 de la Constitution" ; qu'il est spécifié que si la délégation "constate que le Gouvernement

n'a pas déposé sur le bureau du Sénat une proposition d'acte communautaire qui lui paraît comporter des dispositions de nature législative" elle en saisit le Président du Sénat ; que la même procédure est ouverte à toute commission permanente ; qu'il est précisé qu'une fois saisi, le Président du Sénat "demande au Gouvernement de soumettre au Sénat la proposition d'acte communautaire en cause" ;

Considérant que ces dispositions ne sauraient créer à l'égard du Gouvernement l'obligation de transmettre au Sénat des propositions d'actes communautaires qu'il considérerait ne pas comporter de dispositions de nature législative conformément au premier alinéa de l'article 88-4 de la Constitution ; que sous cette réserve, le deuxième alinéa de l'article 73 bis ne contrevient à aucune exigence constitutionnelle ; - Quant au troisième alinéa de l'article 73 bis :

Considérant que le troisième alinéa de l'article 73 bis énonce que des propositions de résolution déposées dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution sont soumises aux règles applicables aux autres propositions de résolution sous réserve des règles spécifiques édictées par l'article 73 bis ; que le renvoi de principe ainsi opéré, ne contrevient par lui-même à aucune disposition constitutionnelle ; - Quant aux quatrième et cinquième alinéas de l'article 73 bis :

Considérant que le quatrième alinéa de l'article 73 bis prévoit que la commission compétente peut demander à la délégation du Sénat pour les Communautés européennes "de lui donner avis sur une proposition d'acte communautaire" indépendamment de l'application de l'article 6 bis de l'ordonnance n° 58-1100 modifiée ; qu'en outre, le cinquième alinéa de l'article 73 bis ouvre au président de la délégation ou à son représentant le droit de participer aux travaux de la commission compétente avec voix consultative ; que ces dispositions ne sont pas contraires à la Constitution ; - Quant au sixième alinéa de l'article 73 bis :

Considérant qu'aux termes du sixième alinéa de l'article 73 bis : "Le rapport de la commission, comportant le cas échéant la proposition de résolution qu'elle a adoptée, est imprimé et distribué" ; que ces dispositions doivent être combinées avec celles des articles 16, alinéa 8, et 19, alinéa 2, du règlement qui sont destinées à assurer la publicité effective des rapports des commissions, y compris en dehors des sessions ; qu'ainsi entendu, le sixième alinéa de l'article 73 bis n'est pas contraire à la Constitution ; - Quant au septième alinéa de l'article 73 bis :

Considérant que le septième alinéa de l'article 73 bis définit les conditions dans lesquelles il est procédé à l'examen par la commission compétente des amendements dont peut faire l'objet une proposition de résolution entrant dans le champ des prévisions de l'article 88-4 de la Constitution ; que les dispositions prévues, qui ouvrent notamment à tout sénateur la faculté de présenter un ou plusieurs amendements, ne sont pas contraires à la Constitution ; - Quant au huitième, neuvième et dixième alinéas de l'article 73 bis :

Considérant que selon le huitième alinéa de l'article 73 bis, la proposition de résolution de la commission compétente, modifiée le cas échéant par les amendements qu'elle a adoptés, est transmise au Président du Sénat, imprimée et distribuée ; qu'il est spécifié que cette résolution devient celle du Sénat à l'expiration d'un délai de dix jours francs suivant la date de sa distribution sauf si, "dans ce délai, le Président du Sénat, le président d'un groupe, le président de la commission compétente ou d'une commission saisie pour avis, le président de la délégation pour les Communautés européennes ou le Gouvernement demande qu'elle soit examinée par le Sénat" ;

Considérant qu'il est précisé par le neuvième alinéa de l'article 73 bis qu'au cas où l'inscription à l'ordre du jour est décidée, la délégation pour les Communautés européennes peut exercer les compétences attribuées aux commissions saisies pour avis ;

Considérant qu'en vertu du dixième alinéa de l'article 73 bis la résolution de la commission compétente devient la résolution du Sénat si, dans les vingt jours francs qui suivent une demande formulée en application du huitième alinéa, "la Conférence des présidents ne propose pas ou le Sénat ne décide pas son inscription à l'ordre du jour" ;

Considérant que les délais prévus par les huitième et dixième alinéas de l'article 73 bis ne sauraient faire obstacle à ce que le Gouvernement puisse, pendant les périodes de session, décider l'inscription à l'ordre du jour prioritaire du Sénat d'une proposition de résolution par application des prérogatives qu'il tient de la Constitution ; que toute autre interprétation serait contraire à la Constitution ; que s'agissant des autres périodes, toute interprétation des huitième et dixième alinéas de l'article 73 bis visant à permettre au Sénat de tenir séance contreviendrait aux dispositions de la Constitution relatives au régime des sessions et à la fixation de l'ordre du jour ;

Considérant que sous ces réserves, la procédure d'adoption d'une proposition de résolution prévue par les dispositions susmentionnées de l'article 73 bis n'est pas contraire à la Constitution ; - Quant au onzième alinéa de l'article 73 bis :

Considérant que le onzième alinéa de l'article 73 bis prévoit que les résolutions du Sénat adoptées dans le cadre dudit article "sont transmises au Gouvernement et à l'Assemblée nationale" ; que ces dispositions, qui s'appliquent notamment aux résolutions considérées comme adoptées dans le cadre de la procédure définie à l'article 73 bis, ne sont pas contraires à la Constitution ; - SUR L'ARTICLE 2 MODIFIANT L'ARTICLE 29 DU REGLEMENT DU SENAT :

Considérant qu'en conférant au président de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes la qualité de membre à titre permanent de la Conférence des présidents, l'article 2 de la résolution ne contrevient pas à la Constitution ;

D E C I D E :

Article premier.- Est déclarée non conforme à la Constitution la troisième phrase du premier alinéa de l'article 73 bis ajouté au règlement du Sénat par la résolution soumise à l'examen du Conseil constitutionnel.

Article 2.- Sous les réserves mentionnées dans les motifs de la présente décision, les autres dispositions du règlement du Sénat, telles qu'elles résultent de la résolution du 15 décembre 1992, sont déclarées conformes à la Constitution.

Article 3.- La présente décision sera notifiée au Président du Sénat et publiée au Journal Officiel de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 12 janvier 1993