

SEANCE DU 12 JANVIER 1993

La séance est ouverte à 14 h 50, en présence de tous les conseillers.

Monsieur le Président : Bien, Monsieur le rapporteur, c'est à vous.

Monsieur RUDLOFF : Monsieur le Président, je vous remercie !

En application de l'article 61, alinéa 1, nous sommes saisis d'une modification du règlement du Sénat, portant sur l'application de l'article 88-4 de la Constitution. Ma tâche sera doublement facilitée par le fait que le Conseil s'est déjà prononcé, le 17 décembre dernier, sur une modification du règlement de l'Assemblée nationale et que Monsieur Robert FABRE avait, dans son rapport, analysé bien des points sur lesquels je n'ai plus à m'étendre. Pour ma part, j'aurai surtout à me livrer à une sorte d'exercice de "droit comparé" en insistant sur les différences qui existent entre les deux règlements et, d'autre part, j'ai bénéficié de nombreuses lumières, celles de Monsieur GENEVOIS, et des précieuses lumières de Monsieur SCHRAMECK.

En préambule, je me contenterai donc de vous rappeler, conformément à des précédents bien établis (1) que la conformité des règlements des assemblées s'apprécie "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 "y compris ses modifications postérieures", et donc, celle qui nous intéresse ici, l'article 6 bis de cette ordonnance qui fixe les règles applicables aux délégations pour les Communautés européennes, organes d'information des assemblées.

L'économie générale des deux résolutions est la même. J'exposerai d'abord les similitudes, puis celles des différences qui posent un problème de constitutionnalité.

Dans les deux cas, les rédacteurs ont fait correspondre le vote des propositions de résolution dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution avec les dispositions du règlement relatives aux autres propositions de résolutions. Celles-ci sont des actes internes aux assemblées -utilisées par exemple pour créer une commission d'enquête ou pour modifier le règlement-. Comme dans le cas de l'article 151-1 du règlement de l'Assemblée nationale, la procédure retenue consiste à prévoir que les résolutions

(1) n° 91-301 DC du 15 janvier 1992, Rec. p. 9 ;
n° 92-309 DC du 9 juin 1992, Rec. p. 66 ; n° 92-314 DC
du 17 décembre 1992.

peuvent être adoptées par les commissions permanentes. L'adoption de la résolution par la commission devient la "résolution du Sénat", sauf si, dans les dix jours, certaines autorités font "appel" en demandant que le texte de la résolution soit examiné par le Sénat. Je note qu'à la différence du texte de l'Assemblée nationale il n'y a pas d'inscription automatique à l'ordre du jour complémentaire à la demande d'un président de groupe. Le dixième alinéa de l'article 73 bis fixe ensuite un délai de 20 jours pour que le texte soit inscrit à l'ordre du jour. Donc, avec des délais différents, c'est ici aussi une procédure d'approbation "tacite" qui s'applique : la résolution adoptée par la commission est définitive sauf "évocation" par quelques autorités, dont les présidents de groupe en vue de l'inscription à l'ordre du jour.

Le rôle dévolu à la délégation pour les Communautés européennes est nettement affirmé : il est assimilé à celui d'une commission pour avis. Je rappelle que dans la mesure où cette procédure est distincte de celle du vote de la loi, et où le rôle d'information des délégations, tel qu'il a été précisé par le Conseil (1) n'est pas remis en cause, la dévolution d'un droit d'amendement à la délégation n'est en rien contraire à la Constitution. Il suffit, sur ce point, et le projet que je vous sou mets va dans ce sens, de rappeler que la transmission des actes communautaires portant sur des matières législatives (article 73 bis, alinéa 1) rend inutile la transmission de ces mêmes textes à la délégation et que, dès lors que celle-ci s'insère dans la nouvelle procédure, le dépôt de rapports de la délégation sur ces mêmes sujets devient, elle aussi, inutile. Sur ce point, la formule que je vous propose est la reprise de celle du 17 décembre 1992 qui constate les "innovations" de l'article 88-4 de la Constitution.

Il faut enfin souligner un dernier point de convergence entre les deux textes : l'article 2 de la résolution tend à compléter la composition de la conférence des présidents par le président de la délégation. Déjà admise (2), cette modification de la composition d'un organe interne au Sénat ne pose pas de difficulté.

J'en viens maintenant aux différences entre les deux procédures.

Concernant les différences de présentation du texte, il faut d'abord constater que la modification proposée ne différencie pas les périodes de session et les périodes hors session ce qui, en soi, est conforme à l'article 88-4 mais qui pose, on va le voir, un problème.

(1) N° 82-142 DC du 27 juillet 1982, Rec. p. 52.

(2) N° 69-37 DC du 20 novembre 1969, Rec. p. 15, à propos des délégations à la planification.

En effet, il y a quant au fond trois différences essentielles entre ce texte et celui de l'article 151-1 du règlement de l'Assemblée. Elles concernent :

1° le délai minimum laissé au Sénat pour se prononcer (alinéa 1 de l'article 73 bis) ;

2° la possibilité pour le Président du Sénat de demander au Gouvernement la transmission d'actes non déposés mais susceptibles d'entrer dans le champ des prévisions de l'article 88-4 de la Constitution (alinéa 2) ;

3° enfin, la possibilité pour le Sénat de tenir des réunions en dehors des périodes de session dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution qui a été évoquée, et qui ne résulte pas explicitement de la lettre de l'article 73 bis, mais de son interprétation. C'est là le problème le plus original sur lequel nous ayons à nous prononcer aujourd'hui. Il faut situer ces modifications dans le cadre des débats qui ont abouti à l'introduction du titre XIV de la Constitution. A l'époque, le Sénat était le "pouvoir constituant" et a cherché à augmenter le pouvoir des assemblées. Mais ce nouveau titre, et nous l'avons dit, ne doit pas être considéré comme "autonome" du reste de la Constitution. C'est cette interprétation que je retiendrai ici. Le Gouvernement a d'ailleurs formulé des observations sur ces deux derniers points, ce qui est inhabituel s'agissant du règlement d'une assemblée.

Il n'en est pas de même de la question du délai, déjà abordée dans notre décision du 17 décembre, et la censure -très limitée- que je vous propose s'inscrit d'ailleurs dans la continuité de cette jurisprudence.

1° Le délai minimum laissé au Sénat pour se prononcer :

La dernière phrase du 1. de l'article 73 bis prévoit : "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".

Le délai dont le respect s'impose au Gouvernement n'est pas maximum mais minimum. Dans son rapport, Monsieur DAILLY indique de la manière la plus nette qu'il ne s'agit que d'un délai minimum et que le "Gouvernement conserve bien sûr toute latitude pour consentir" un délai plus long ou n'en fixe aucun (1) et il évoque une possible situation d'urgence. Quant aux débats, ils montrent qu'à l'évidence le problème a été vu (2). Il faut

(1) N° 109, 1992/1993, p. 23.

(2) Débats Sénat, 15 décembre 1992, p. 4068.

faire deux remarques précises quant à la portée de cette disposition. L'une tient à l'ambiguïté de la formulation retenue et ne justifie pas la censure ; l'autre tient à l'absence de toute possibilité pour le Gouvernement d'obtenir un délai moindre- et la justifie. La première observation c'est qu'il existe une équivoque dans ce texte dans la mesure où c'est la proposition de résolution -c'est-à-dire un texte prévu par le second alinéa de l'article 88-4 et dont l'origine est parlementaire- et non la proposition d'acte elle-même qui fait l'objet de la procédure. Si aucune proposition de résolution communautaire n'est déposée pendant ce délai, peut-on considérer que l'examen prévu a eu lieu ? Matériellement, il n'y aurait pas eu dans ce cas d'"examen" mais seulement une information. Le Gouvernement ne peut pas contraindre le Sénat à déposer une proposition de résolution.

Au-delà de cette ambiguïté, le texte recèle une inconstitutionnalité qui m'apparaît inévitable. En effet, un délai minimum d'un mois sur une affaire peut bloquer le Gouvernement lors d'une négociation. C'est cette remarque qui avait conduit le Conseil à introduire, s'agissant du règlement de l'Assemblée nationale, la notion de "délai raisonnable". Je rappelle en effet que certains actes doivent obligatoirement intervenir, du fait des traités, avant des dates "butoir". Tel est le cas des modalités de vote des citoyens de l'Union aux élections municipales et au Parlement européen. Le Gouvernement est tenu au respect des délais dans ces domaines, comme dans celui du déroulement des phases d'établissement de l'U.E.M. Enfin, les débats sur la P.A.C. ont montré que le Gouvernement devait pouvoir obtenir "l'examen" du Parlement dans des délais plus brefs qu'un mois. Ces dates butoir, incluses dans les traités ou découlant des nécessités des négociations internationales, doivent être respectées. Pour que l'avis du Parlement prenne toute sa portée sans gêner le Gouvernement, il ne peut y avoir de délai minimal. Or la lecture littérale de cette phrase aboutirait, si on l'isolait de son contexte, à empêcher le Gouvernement de faire une déclaration sur une proposition d'acte communautaire (article 39 du règlement) et ferait même obstacle à la fixation de l'ordre du jour prioritaire.

Le projet de décision ne rentre pas dans ces détails en se contentant de constater que rien n'est prévu pour répondre aux situations d'urgence, dans lesquelles le Gouvernement doit d'ailleurs faire, lui aussi, diligence. Si le Conseil, dans la logique de sa décision du 17 décembre 1992, constate l'impossibilité d'imposer au Gouvernement le respect d'un délai minimal d'un mois, la phrase litigieuse ne figurera pas dans le texte définitif. Pour autant, l'incidence de cette décision de non conformité partielle restera limitée et permettra de préciser qu'il appartient au Gouvernement de déposer le plus rapidement possible les propositions d'actes communautaires en cas d'urgence.

2° La possibilité pour le Président du Sénat de demander au Gouvernement le dépôt d'une proposition d'acte qui paraît comporter des dispositions de nature législative :

Cette question, prévue au deuxième alinéa, ne doit pas retenir notre attention de manière très durable. En effet, je rappelle qu'en application de l'article 6 bis de l'ordonnance du 17 novembre 1958, le Gouvernement renvoie à la délégation toutes les propositions d'actes. Je vois mal comment il se dispenserait de renvoyer les actes qui comportent des dispositions de nature législative. Mais si on admet que cette hypothèse puisse se produire, c'est le Gouvernement qui serait le plus gêné, car il ne pourrait plus soumettre l'acte définitif à l'"approbation" du législateur.

En toute hypothèse, la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur l'interdiction des injonctions au Gouvernement (1) ne peut ici trouver à s'appliquer, puisqu'elle ne concerne que les dispositions législatives.

Je vous propose sur ce point de constater qu'il n'y a aucune contradiction entre la demande de transmission de l'acte et l'obligation qui incombe au Gouvernement en vertu du premier alinéa de l'article 88-4. Je vous propose en outre de constater que cette disposition ne peut avoir pour effet d'ajouter des obligations supplémentaires à celles prévues par ce texte.

3° La question des réunions hors sessions :

Celle-ci doit retenir un peu plus longtemps notre attention, car si aucune possibilité expresse n'a été prévue dans le texte, l'hypothèse selon laquelle il permettrait que le Sénat se réunisse hors session a été évoquée (2). Le raisonnement est le suivant : si la conférence des présidents estime utile de renvoyer l'examen d'une proposition de résolution au Sénat, celui-ci peut se réunir. Il ne s'agirait pas d'une session du Parlement, visée à l'article 28 ou à l'article 29 de la Constitution, mais d'une "réunion" du Sénat. Cette version a été soutenue par certains sénateurs, et une lecture littérale de l'alinéa 8 de l'article 73 bis ne l'exclut pas.

Je serai plutôt enclin pour ma part à estimer, d'ailleurs, contrairement à ce que prétend le Gouvernement dans ses observations, que la Constitution n'exclut pas qu'une assemblée puisse se réunir -je dis bien se réunir- en dehors des périodes

(1) 21 décembre 1966, rec. p. 37
N° 76-73 DC, 28 décembre 1976, rec. p. 41.

(2) Monsieur DAILLY, rapporteur, a soutenu cette version (15 décembre 1992, p. 4065).

de session. D'ailleurs, toutes les commissions peuvent simultanément se réunir en dehors des sessions. Mais fort heureusement, le Conseil n'a pas à se pencher sur une éventuelle distinction entre une "réunion d'une des assemblées" et les "sessions parlementaires". Pour ce qui nous concerne, je dois constater que deux arguments s'opposent à l'examen et au vote de résolutions par le Sénat dans son ensemble en dehors des périodes où il siège.

D'abord, le régime des sessions est prévu par la Constitution et le règlement du Sénat prévoit la tenue des séances dans ce cadre constitutionnel. Ainsi, en dehors des "séances", il ne pourrait y avoir de vote ou de publicité des débats, alors que cette dernière est réservée par l'article 33 aux séances. Ensuite, l'ordre du jour ne vaut que pour autant qu'il y a séance. Enfin, notre Conseil a déjà jugé que : "Le Parlement ne peut exercer son pouvoir de décision qu'au cours des sessions, ordinaires ou extraordinaires" ce qui confirme que seule la session permet à une Assemblée plénière de tenir une séance (1). Aussi, la formule que je vous propose fait état à la fois des sessions du Parlement et de l'ordre du jour, pour conclure que l'examen des propositions de résolution par une des assemblées ne peut intervenir en dehors des périodes de session. Faute de cela, les assemblées ne tiennent pas "séance". La rédaction du projet que je vous propose est assez souple mais elle neutralise une interprétation trop extensive des 8ème et 10ème alinéas de l'article 73 bis, qui me paraît devoir être exclue notamment compte tenu des travaux préparatoires de la révision constitutionnelle (2).

Une assemblée ne tient séance qu'en période de session, et c'est sur ce point, pour lequel je vous propose une "interprétation neutralisante" que je souhaite terminer ce rapport.

Monsieur le Président : Merci, très bien ! Tout ceci est très intéressant surtout naturellement la dernière question. Qui demande la parole ?

Monsieur CABANNES : Moi aussi je voudrais complimenter Monsieur RUDLOFF pour ce brillant rapport. Le seul point sur lequel doit se porter notre attention me paraît être le deuxième considérant

(1) N° 81-130 DC du 30 octobre 1981, Rec. p. 31.

(2) "Il conviendrait impérativement d'accorder aux commissions permanentes ou aux délégations spéciales le droit de voter directement des propositions de résolution sans passer par la séance publique, soit parce que le sujet ne justifie pas le passage en séance publique soit, tout simplement, parce que la résolution doit être adoptée pendant l'intersession" (Rapport LARCHE, n° 375, p. 86).

de la page 12 qui est évidemment un point central dans notre décision.

Monsieur ROBERT : Pour ma part, je suis le rapporteur sur les points 1 et 3. Le seul scrupule que j'ai concerne le deuxième point qu'il a abordé, c'est-à-dire cette possibilité "d'appel" de la part du Président du Sénat. En effet, la lecture de l'article 88-4 de la Constitution permet de distinguer deux cas de figure : soit l'indicatif a une valeur impérative, soit il n'en a pas ! Dans le premier cas, la disposition du règlement du Sénat n'a aucune raison d'être. En revanche, si on considère que l'indicatif laisse au Gouvernement une latitude, une faculté d'appréciation, la question se pose, si on estime donc qu'il n'y a pas d'impérativité dans l'article 88-4, alors le règlement ajoute une obligation à la charge du Gouvernement.

Monsieur RUDLOFF : Le Gouvernement est tenu de transmettre. C'est clair ! C'est impératif ! Il n'y a pas de droit nouveau conféré au Président du Sénat. L'intérêt c'est que le Président du Sénat peut s'adresser au Gouvernement sur ce point. Les obligations du Gouvernement sont celles visées à l'article 88-4 de la Constitution et rien d'autre.

Monsieur ROBERT : Oui, le Président du Sénat peut alors faire une sorte de "rappel à l'ordre".

Monsieur ABADIE : L'article 88-4 a une valeur absolue. Je suis d'accord avec Monsieur ROBERT sur son caractère impératif. La seule difficulté est de savoir qui est juge de la valeur législative ou non d'une future norme. Qui est investi de la capacité juridique de dire si un texte a ou non une valeur législative ?

Monsieur le Président : Cette analyse est judicieuse. Il faut bien dire que le règlement du Sénat l'est aussi. Il ne répond pas à la question.

Monsieur ROBERT : Entre nous, il est clair que c'est le Gouvernement qui décide.

Monsieur le Président : Le Gouvernement "soumet". C'est lui qui juge.

Madame LENOIR : Le règlement confère au Président du Sénat une faculté d'attirer l'attention sur une norme qui lui paraît comporter un élément législatif.

Monsieur le Président : Mais si le Gouvernement refuse de donner suite à une demande du Président du Sénat, que se passe-t-il ? Rien ! Il n'y a pas de suite. On est d'accord, le Président du Sénat peut toujours demander, mais c'est le Gouvernement qui décide.

Monsieur FAURE : Le Gouvernement a le dernier mot.

Monsieur LATSCHA : Oui !

Monsieur RUDLOFF : Au moment des débats, Monsieur MAZEAUD a évoqué la question de la compétence pour apprécier la valeur législative d'une proposition d'acte communautaire. Il songeait plutôt à la possibilité de saisir le Conseil constitutionnel qui trancherait la question. Mais ceci n'a pas été retenu.

Madame LENOIR : La difficulté c'est que le règlement prévoit que la délégation constate. Il s'agit de textes sur lesquels il n'y a pas eu de dépôt et, par définition, pas de proposition de résolution.

Monsieur le Président : Le problème c'est en définitive que le règlement du Sénat ne doit pas ajouter d'obligation à la charge du Gouvernement. Mais nous sommes tous d'accord sur le fond. C'est le Gouvernement qui décide de renvoyer ou non une proposition d'acte communautaire. Nous verrons ça au moment de la rédaction.

Madame LENOIR : En ce qui concerne le "hors session", je ne vois pas de difficulté.

Monsieur le Président : Bien, dans ce cas, on peut passer à la lecture.

(Monsieur RUDLOFF commence la lecture au premier considérant. Il s'interrompt après celui-ci) : Oui, ce que je suis en train de vous lire c'est la reprise de notre décision du 17 décembre 1992. Il n'y a pas de difficulté jusqu'au considérant du bas de la page 7.

(Il poursuit sa lecture jusqu'au milieu de la page 8).

Monsieur le Président : Oui, sur ce point, je souhaiterais une motivation différente. Pourquoi donc mentionne-t-on l'article 31 de la Constitution ? L'article 48 suffirait. Monsieur CAMBY, pourquoi a-t-on fait cela ?

Monsieur CAMBY : Il s'agit de la reprise de la formulation adoptée par le Conseil dans sa décision du 17 décembre dernier. L'article 48 de la Constitution vise, dans son premier alinéa, l'ordre du jour législatif et, dans son second alinéa, une séance de questions par semaine. C'est l'article 31 de la Constitution qui permet au Gouvernement d'inscrire à l'ordre du jour prioritaire un débat en dehors des prévisions de l'article 48. Il faut donc faire référence aux articles 20 -qui pose un principe général- 31 et 48.

Monsieur le Président : On ne peut pas se passer du 31 ?

Monsieur CAMBY : Non, Monsieur le Président. Il faut y faire référence. L'article 48 à lui seul ne suffit pas.

Monsieur RUDLOFF : Pour aller dans votre sens, Monsieur le Président, on pourrait mettre "est contraire" plutôt que "doit être déclarée".

Monsieur le Président : Oui, ce délai "est" contraire à la Constitution.

Monsieur ABADIE : Je suis d'accord.

Monsieur le Président : Bien, on en arrive donc à la question délicate.

Monsieur ROBERT : C'est le Gouvernement qui maîtrise la détermination du champ d'application de l'article 88-4. Il fait ce qu'il veut. Il faut donc bien montrer que le règlement du Sénat ne peut sur ce point rajouter quoi que ce soit.

Monsieur RUDLOFF : Il ne peut pas faire "plus".

Monsieur ABADIE : La décision doit donc, sur ce point, faire une réserve d'interprétation. C'est le Gouvernement qui prend la responsabilité. C'est lui qui définit la nature législative ou non de la proposition. Il me semble que le texte est assez clair et le dit de manière nette.

Madame LENOIR : Dans le texte de l'article 88-4 de la Constitution, les propositions d'acte communautaire revêtent deux aspects : l'un est subjectif, l'autre est objectif. L'aspect objectif ne peut tolérer de divergences d'interprétation. C'est le Gouvernement qui soumet les actes ; leur dépôt est obligatoire. Le règlement le précise. C'est le Gouvernement qui les dépose. L'aspect subjectif résulte dans le fait que le Gouvernement demeure juge de la nature des propositions d'acte. Il n'y a pas de procédure de règlement des conflits prévue. Alors le Président du Sénat peut toujours demander, mais il n'y a pas d'obligation supplémentaire mise à la charge du Gouvernement.

Monsieur ROBERT : Il n'y a pas de solution possible en cas de conflit.

Monsieur LATSCHA : Il me semble que rien n'interdit de demander dans ce cas là au Conseil constitutionnel ce qu'il en pense.

Monsieur le Président : Non, cela n'est pas possible, il s'agirait là d'une extension de notre pouvoir. La question est de savoir comment le conflit pourrait se résoudre. Si on estime que le Président du Sénat doit disposer de ce pouvoir d'appel, la lettre du règlement invite plutôt à permettre une extension de ses pouvoirs. La lettre de l'article 88-4 ne prévoit pas la même chose. Que se passerait-il si le Gouvernement refusait, en dépit d'une demande formelle du Président du Sénat, de transmettre un acte communautaire ? Que se passe-t-il en cas de conflit ouvert ? Monsieur CAMBY, qu'en pensez-vous ?

.../...

