

Sur l'irrecevabilité de certains des amendements de la France insoumise

Ugo Bernalicis

mar. 06/11/2018 10:25

À Secrétariat Affaires Juridiques <juridique.sec@assemblee-nationale.fr>; Yaël Braun-Pivet <Yael.Braun-Pivet@assemblee-nationale.fr>;

Cc Arnaud Iss <arnaud.iss.lfi@assemblee-nationale.fr>; Danièle Obono <Daniele.Obono@assemblee-nationale.fr>; Laurence Meyer <Laurence.Meyer@clb-an.fr>;

Importance : Haute

Madame la Présidente de la Commission des lois,
Monsieur le chef de division,
Mesdames et messieurs les administratrices et administrateurs,
Mesdames et messieurs les administratrices et administrateurs adjoints,

Nos amendements n° CL 3, CL8, CL10, CL 40, CL 50, CL 52, CL 162, CL 330 sur la loi ordinaire, CL1, CL7, CL 19 sur la loi organique, dont je suis le premier signataire.

Nos amendements CL 4, CL 166 sur la loi ordinaire, CL5, CL8, CL10, CL20 sur la loi organique pour lesquels ma collègue Mme Danièle OBONO est première signataire (et en copie) ont été déclarés irrecevables par vous.

En application de l'article 89 alinéa 6 du Règlement de l'Assemblée nationale, je vous serais reconnaissant-e de me fournir une motivation détaillée permettant de justifier l'irrecevabilité de tous ces amendements **OU le cas échéant, de déclarer à nouveau recevables nos amendements eu égard à notre argumentation motivée, étant donné qu'en cas d'irrecevabilité cela signifierait que les conditions de recevabilités ont de fait brutalement évoluées par rapport à votre pratique depuis juin 2017 et par rapport à celle de vos 20 prédécesseurs et prédécesseuses à vos fonctions.**

L'argument consistant à invoquer la décision du Conseil constitutionnel du 25 octobre 2018 qui aurait durci sa jurisprudence et censuré des articles ne présentant pas de lien, même indirect avec la loi en litige est tout simplement faux, puisque comme le dit le Conseil constitutionnel lui-même dans son communiqué : *"S'agissant du respect de la procédure législative, **le Conseil constitutionnel, en application de sa jurisprudence constante** et sans se prononcer sur le fond de ces mesures, a censuré 22 articles qui avaient été introduits par amendement en première lecture sans présenter de lien, même indirect, avec le projet de loi initial (« cavaliers ») "* (<https://www.conseil-constitutionnel.fr/actualites/communiquede/decision-n-2018-771-dc-du-25-octobre-2018-communiquede-presse>). Vous ne pouvez donc durcir des conditions de recevabilité au nom d'une jurisprudence du Conseil constitutionnel qu'il décrit lui-même comme constante. Vous ne pouvez au nom du Conseil constitutionnel le contredire lui-même.

En ce qui concerne le projet de loi ordinaire

A) Les amendements CL 3, CL 4, CL 8 et CL 10 qui modifient le code de procédure civile.

L'argument opposé : le code de procédure civile relève du domaine réglementaire.

=> Cet argument ne tient pas :

1) si le code de procédure civile a été partiellement codifié par le pouvoir réglementaire depuis 1973, reste que non seulement certains aspects de la procédure civile relèvent aussi du domaine de la loi (notamment quand ils concernent des droits et libertés, ou le droit à un procès équitable), preuve en est de textes adoptés en 1998 ou une proposition de loi jugée recevable en 2017 par la Présidence de l'Assemblée (voir ci-dessous).

2) Si un doute existe, le cas échéant, le Conseil constitutionnel a fixé des règles strictes protégeant l'initiative parlementaire (voir ci-dessous). Ce n'est pas à la Présidence de la Commission des Lois de le faire seule et de contredire en plus les précédents de l'Assemblée.

Si l'article 34 de la Constitution mentionne explicitement que la loi fixe les règles concernant "la procédure" pénale, nous estimons que la procédure civile peut se rattacher aux règles relatives aux "droits civiques et aux garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques". (en l'espèce le droit au procès équitable consacré par le Conseil constitutionnel n° 2004-510 DC du 20 janvier 2005.). En outre, eu égard à la jurisprudence du Conseil constitutionnel (n° 82-150 DC, n° 86-207) ainsi qu'à la combinaison des articles 37 alinéa 2 et 41 de la Constitution, la loi peut intervenir dans des domaines réglementaires (le Gouvernement pouvant la soumettre au Conseil constitutionnel en cas de désaccord du Président de l'assemblée concernée lors de l'examen d'un texte (art 41 de la Constitution), ou a posteriori (article 37 alinéa 2 de la Constitution)).

Ceci étant de plus renforcé par la pratique du Conseil constitutionnel, si saisi, qui peut déclarer en saisine a priori certaines dispositions des lois lui étant soumises comme étant de nature réglementaire (n° 2005-512 DC). Cette lecture semble peu contestable puisque partagée, étant donné par exemple par une loi du 23 janvier 1998 qui a modifié le code de procédure civile ancien (<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000005625103&dateTexte=20180923> - avant d'être codifiées notamment dans le code de la consommation), pérennisée aujourd'hui étant donné que la Présidence de l'Assemblée nationale a accepté en 2017 le dépôt de propositions de loi modifiant le code de procédure civile (voir par exemple <http://www.assemblee-nationale.fr/14/propositions/pion4614.asp>).

B) Les amendements CL 40, CL 50, CL 52 et CL 162, CL 166, CL 330 qui n'auraient pas de "lien, même indirect" avec le projet de loi débattu

=> Cet argument ne tient pas :

Le texte voté par le Sénat et transmis à l'Assemblée nationale s'intitule désormais "Projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice".

CL 40 : Expérimenter un cours d'initiation au droit au collège et au lycée

=> Est ce que cela n'a vraiment aucun lien - même indirect ?! - avec la programmation de la justice 2019 - 2022 et une réforme de la justice ?

CL 50 : Nous proposons une amnistie pour les syndicalistes, militants écologiques, défenseurs des droits humains et lanceurs d'alerte.

=> Est ce que cela n'aurait vraiment aucun lien - même indirect ?! - avec la politique pénale ou même avec la justice ? L'article 37 du projet de loi initial qui étendait la procédure de l'amende forfaitaire aux délits de vente d'alcool à des mineurs, d'usage de stupéfiants et de transport routier en violation des règles relatives au chronotachygraphe ne relève-t-il pas d'une politique pénale ciblée lui aussi ?!

CL 52 : Nous proposons d'élargir l'état de nécessité en prévoyant une irresponsabilité pénale en ce qui "concerne notamment les actes rendus indispensable par les circonstances à la sauvegarde de sa propre intégrité physique ou psychique ainsi que des personnes sous sa responsabilité, de même qu'à la sauvegarde de sa propre dignité ou celle de personnes sous sa responsabilité".

=> Est ce que cela n'aurait vraiment aucun lien - même indirect ?! - avec la politique pénale ou même avec la justice ? L'article 37 du projet de loi initial qui étendait la procédure de l'amende forfaitaire aux délits de vente d'alcool à des mineurs, d'usage de stupéfiants et de transport routier en violation des règles relatives au chronotachygraphe ne relève-t-il pas d'une politique pénale ciblée lui aussi ?!

CL 162 : nous proposons l'abrogation de la retenue pour vérification du droit au séjour. Ce régime spécifique pour les personnes étrangères relevait de la garde à vue avant qu'une condamnation de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE, 28 avril 2012, aff.c-61/11 PPU, El Dridi CJUE, 6 décembre 2011, aff. C-329/11, Achughbadian) ne demande qu'on la réforme. Une "garde à vue bis" avec des officiers de police judiciaire (donc liés à la politique pénale) a donc été créée : la "retenue pour vérification du droit au séjour".

=> Est ce que cela n'aurait vraiment aucun lien - même indirect ?! - avec la politique pénale ou même avec la justice -, avec les modifications de la garde à vue prévues par le projet de loi actuel, et les droits et libertés face à un officier de police judiciaire qui agit sous les ordres d'un procureur de la République - ?

CL 166 : Nous proposons la dépenalisation de toute aide directe ou indirecte, solidaire et sans but lucratif à l'égard des personnes étrangères.

=> Est ce que cela n'aurait vraiment aucun lien - même indirect ?! - avec la politique pénale ou même avec la justice ? L'article 37 du projet de loi initial qui étendait la procédure de l'amende forfaitaire aux délits de vente d'alcool à des mineurs, d'usage de stupéfiants et de transport routier en violation des règles relatives au chronotachygraphe ne relève-t-il pas d'une politique pénale ciblée lui aussi ?!

CL 330 : Nous proposons de doubler les amendes pénales encourues pour corruption, pour la délinquance en « col blanc », les infractions sanitaires, environnementales et de droit pénal du travail.

=> Est ce que cela n'aurait vraiment aucun lien - même indirect ?! - avec la politique pénale ou même avec la justice ? L'article 37 du projet de loi initial qui étendait la procédure de l'amende forfaitaire aux délits de vente d'alcool à des mineurs, d'usage de stupéfiants et de transport routier en violation des règles relatives au chronotachygraphe ne relève-t-il pas d'une politique pénale ciblée lui aussi ?!

En ce qui concerne le projet de loi organique

Les amendements CL 1, CL 5 qui n'auraient pas de "lien, même indirect" avec le projet de loi débattu OU avec l'objet de la loi organique modifiée (le statut des magistrats)

=> Cet argument ne tient pas :

CL 1 : propose de remplacer les instructions ministérielles au Parquet par des lois d'orientation de politique pénale, débattues et votées par le Parlement.

On nous a objecté que cela n'avait aucun lien avec le statut des magistrats et la loi en question. Problème, l'article 5 de l'ordonnance organique, traite déjà précisément de cette question, puisqu'il concerne les rapports entre pouvoir exécutif et législatif et mentionne que les procureurs ont pour autorité le ministre de la Justice. Notre amendement visait donc à contrebalancer le pouvoir et l'autorité du ministre de la Justice sur les procureurs en précisant que des lois d'orientations pénales fixent ces orientations pour les magistrats, et non "l'autorité" seule du ministre de la Justice.

Pour mémoire l'article 5 l'ordonnance organique : **“Les magistrats du parquet sont placés sous la direction et le contrôle de leurs chefs hiérarchiques et sous l'autorité du garde des sceaux, ministre de la justice. A l'audience, leur parole est libre.”**

CL 5 : propose d'inscrire dans la loi organique relative au statut des magistrats que tout échange entre l'Élysée, Matignon, tout ministère doit être consigné à l'agenda officiel de chaque membre du pouvoir exécutif.

On nous a objecté que cela n'avait aucun lien avec le statut des magistrats et la loi en question. Problème, l'article 5 que nous souhaitons modifier, traite déjà de cela, puisqu'il concerne les rapports entre pouvoir exécutif et législatif et mentionne que les procureurs ont pour autorité le ministre de la Justice. Pour mémoire l'article 5 l'ordonnance organique qui serait modifiée : **“Les magistrats du parquet sont placés sous la direction et le contrôle de leurs chefs hiérarchiques et sous l'autorité du garde des sceaux, ministre de la justice. A l'audience, leur parole est libre.”**

CL 10 : qui propose de poser pour principe la formation collégiale pour les magistrats.

On nous a objecté que cela n'avait aucun lien avec le statut des magistrats et la loi en question. Problème, la formation collégiale est mentionnée à de nombreux articles de l'ordonnance organique existante (article 41-10, 41-11, 41-25, 41-26 pour la collégiale) de même que le juge unique (aux articles 36 et 45). Si cela n'a aucun lien avec le statut des magistrats, alors comment se fait-il que la spécificité de la collégiale et du juge unique soit d'ores et déjà inscrite dans l'ordonnance organique de 1958 elle-même ?!

Les amendements CL 8, CL 10, CL 19 et CL 20 : concernent le statut des magistrats du Conseil constitutionnel, les conditions de leur office (délibérés publics, opinions dissidentes), obligations déclaratives auprès de la HATVP et transparence.

=> Rappelons que l'Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature parle non pas de “magistrature judiciaire”, “magistrature administrative”, “magistrature financière” ou “magistrature constitutionnelle”. A ce titre, par son objet et son intitulé même, elle a vocation à concerner tous les magistrats reconnus comme tel par la Constitution. Rappelons que le Conseil constitutionnel est juge électoral, juge des QPC et juge a priori de la conformité de la loi à la Constitution. Ils sont par ailleurs des magistrats considérés comme tels par la Cour européenne des droits de l'homme (voir notamment 2015 [https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-157418#%22itemid%22:\[%22001-157418%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-157418#%22itemid%22:[%22001-157418%22]})).

=> Comment peut-on ainsi soutenir que des dispositions relatives au Conseil constitutionnel se retrouvent uniquement dans une “loi organique relative au Conseil constitutionnel”, alors que les membres du Conseil constitutionnel sont aussi des magistrats. S'ils ne relèvent pas de l'autorité judiciaire, alors de quelle autorité relèveraient-ils? Iriez vous à l'encontre de ce que dit la Cour européenne des droits de l'homme?

=> Ainsi, nous estimons que c'est au Conseil constitutionnel de trancher quant à la recevabilité de cet amendement, et à l'instar de vos prédécesseurs et prédécesseuses, une prudence bienvenue face à de tels sujets juridiques.

Dans l'attente d'une réponse circonstanciée,

Bien cordialement,

Ugo BERNALICIS
Député du Nord
2^{ème} circonscription
www.ugobernalicis.fr
[Facebook](#) - [Twitter](#) - [YouTube](#)