



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

Paris, le 13 juillet 2023

Monsieur Laurent FABIUS
Président
Conseil Constitutionnel
2, rue Montpensier
75 001 PARIS

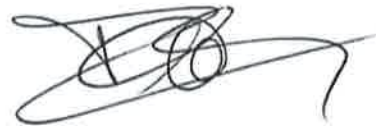
Monsieur le Président,

Conformément au second alinéa de l'article 61 de la Constitution, nous avons l'honneur de déférer au Conseil constitutionnel le *projet de loi de programmation 2024-2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense*.

A cet effet, vous trouverez ci-joint la liste des signataires de ce recours ainsi qu'un mémoire développant les motifs de la saisine.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de notre haute considération,

Mathilde PANOT
Présidente du groupe la France insoumise - NUPES



Paris, le 13 juillet 2023

Recours au Conseil constitutionnel sur le
« Projet de loi de programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et
portant diverses dispositions intéressant la défense »

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel, nous avons l'honneur de vous déférer, en application du second alinéa de l'article 61 de la Constitution, certains articles du « *projet de loi de programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense* » tel qu'adopté les 12 et 13 juillet 2023 par l'Assemblée nationale et le Sénat. Il apparaît notamment qu'à l'occasion de l'examen du texte par le Sénat, plusieurs amendements, notamment ceux portant création de l'article 22 *bis* ont été déclarés recevables alors que des amendements portant modifications à la même ordonnance ont été déclarés irrecevables par la Présidente de l'Assemblée nationale au titre de l'article 45 de la Constitution du 4 octobre 1958. Par ailleurs, les amendements dont l'adoption a conduit à la création des articles 11 *bis* D et 12 *bis* A lors de l'examen au Sénat avaient été déclarés irrecevables au titre de l'article 45, a-t-on appris lors de la commission mixte paritaire (CMP) organisée le 10 juillet 2023, privant la première chambre saisie de se prononcer sur ces amendements avant la CMP, entravant ainsi l'objectif constitutionnel de respect de la sincérité des débats.

En France, le droit d'amendement est un droit fondamental garanti par l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen de 1789¹. De même, la Constitution du 4 octobre 1958 garantit ce droit d'amendement aux alinéas 1 des articles 34 et 39, ainsi qu'aux articles 40, 41, 44, 45, 47 et 47-1².

L'alinéa 1^{er} de l'article 45 de la Constitution du 4 octobre 1958 prévoit que seuls les amendements présentant un lien « *direct ou indirect* {} avec le texte déposé ou transmis » sont examinés.

¹ Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, art.6 : « *La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents.* » <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000697056/2023-07-06/>.

² Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur, à jour de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, Titre V, *Des rapports entre le parlement et le gouvernement* : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>.

Par ailleurs, dans votre décision n°2011-641 DC du 8 décembre 2011 qui portait sur une saisine de parlementaires à la suite de l'adoption du projet de loi « *relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles* », votre Conseil a reconnu conforme la procédure d'examen, au titre de l'article 45, de certaines dispositions relatives à l'organisation de juridictions financières, alors même que ces dernières n'étaient en rien visées dans le projet de loi initial.³

En outre, vos décisions n°2019-778 DC du 21 mars 2019 et 2019-779 DC du 21 mars 2019 ont confirmé l'appréciation de votre Conseil sur l'objet du texte avec lequel un lien direct ou indirect devrait figurer au regard des amendements déposés.^{4,5}

Sur la question de la *qualité de la loi*, monsieur Jean Maïa émet une précision vis-à-vis du biais que peut entraîner l'appréciation de recevabilité d'un amendement dans le cadre d'un examen en procédure accéléré. Il insiste ainsi sur le fait que « (...) lorsque l'amendement est adopté devant la deuxième assemblée saisie et que la procédure accélérée a été mise en œuvre, la lecture qui en est faite se trouve tronquée, puisqu'il revient à la commission mixte paritaire d'en connaître avant que l'autre chambre se prononce »⁶. On comprend par conséquent que, dans le cadre d'une procédure accélérée, l'une des deux chambres saisies n'aurait pas à connaître de cet amendement (*sur le fond*) en amont de la Commission mixte paritaire (CMP), et n'aurait pu faire valoir son expertise sur la question.

Sur l'article 22 bis :

L'article 22 *bis* a été créé par l'adoption en commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat des amendements COM 30 de messieurs les sénateurs Christian Cambon et Yannick Vaugrenard, COM 128 de monsieur le sénateur François-Noël Buffet au nom de la commission des lois et

³ Décision n°2011-641 DC du 08/12/2011 : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2011/2011641DC.htm>.

⁴ Décision n°2019-778 DC du 21/03/2019 : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2019/2019778DC.htm>.

⁵ Décision n°2019-779 DC du 21/03/2019 : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2019/2019779DC.htm>.

⁶ Maïa, J. (2020), « Le contrôle des cavaliers législatifs, entre continuité et innovations », Titre VII (en ligne), 4, *Le principe d'égalité*, page 7.

COM 121 de madame la sénatrice Agnès Canayer. Cet article additionnel porte plusieurs modifications à l'ordonnance n°58-100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires en renforçant le droit à l'information de la délégation parlementaire au renseignement.

À l'occasion de la première lecture du projet de loi de programmation militaire en séance publique à l'Assemblée nationale, les députés du groupe parlementaire de la France insoumise - NUPES avaient eux-mêmes déposé des amendements⁷ portant modification de l'ordonnance n°58-100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires dans le chapitre « *renseignement et contre-ingérence* ». Or, ceux-ci ont été jugés irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution par la Présidente de l'Assemblée nationale.

L'absence de délimitation du périmètre de recevabilité des amendements au titre de l'article 45 dans le cadre de l'examen à l'Assemblée nationale renforce l'opacité de la prise de décision au sein de la chambre basse. Au contraire, le Sénat introduit systématiquement cette mesure de délimitation dans le cadre de l'examen d'un projet de loi. Ainsi, le rapport sur l'examen du projet de loi de programmation militaire 2024-2030 mentionne que « *le texte du projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense comprend des dispositions relatives : - au budget des armées de 2024 à 2030 et à l'ensemble des sujets relatifs aux armées françaises : budgets, équipements, armement, personnels militaires et civils, ensemble des missions et fonctions exercées dans et en dehors du territoire national. N'entrent pas dans le champ du présent texte les sujets de sécurité intérieure qui ne concernent que la police nationale, ou la gendarmerie nationale dans ses missions de sécurité intérieure* »⁸.

En déclarant irrecevables les amendements n° 823, 824, 825, 826, 827, 946, 947, 948, 949 et 950 et en ne permettant pas leur examen en première lecture, la Présidente de l'Assemblée nationale a manifestement méconnu l'article 45 de la Constitution, et restreint de fait le droit d'amendement des parlementaires, alors

⁷ Il s'agissait des amendements n° 823, 824, 825, 826, 827, 946, 947, 948, 949 et 950, déposés en séance publique et déclarés irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution du 4 octobre 1958.

⁸ Sénat, (2023), « *Rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la programmation militaire pour les années 2024-2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense par monsieur Christian Cambon* », p.191.

qu'ils entraînent dans le champ de la programmation militaire, comme l'a confirmé l'examen au Sénat et l'adoption de l'article 22 *bis*.

Sur les articles 11 bis D et 12 bis A :

Les articles 11 *bis* D et 12 *bis* A ont été créés par les amendements 244 et 246 déposés par le gouvernement. Le premier porte des modifications au code général des personnes publiques, et prévoit de simplifier la mise à disposition ou la cession à titre gratuit de biens meubles dont il n'a plus d'emploi à des associations de mise en valeur du patrimoine militaire par le ministère de la défense. Le second porte sur une modification du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et vise à clarifier à cet égard les conditions d'octroi de la qualité de « combattant » (en renommant notamment leur pension « *allocation de reconnaissance* ») et en renvoyant à un décret la durée minimale de service accompli avant de pouvoir prétendre à cette allocation (au-delà des conditions matérielles).

Le 10 juillet, à l'occasion de l'examen par commission mixte paritaire du projet de « *loi de programmation militaire 2024-2030* », il a été porté à la connaissance des députés présents que ces deux amendements, déposés par le Gouvernement à l'Assemblée nationale à l'occasion de son examen par la chambre basse, avaient été déclarés irrecevables.

Compte tenu de la procédure accélérée mise en œuvre dans le cadre de l'examen du projet de loi de programmation militaire 2024-2030 et de l'absence de seconde lecture, il était dès lors impossible pour l'Assemblée nationale de faire valoir son expertise sur ces amendements du gouvernement.

Ainsi, si une seconde lecture avait été prévue, le droit d'amendement des parlementaires, que ce soit à l'Assemblée nationale ou au Sénat, aurait été reconnu *de facto*. À ce sujet, votre Conseil, dans sa décision n°2019-786 DC du 21 juillet 2019, a considéré « *que les adjonctions ou modifications qui peuvent être apportées après la première lecture par les membres du Parlement et par le Gouvernement doivent être en relation directe avec une disposition restant en discussion* »⁹.

⁹ Décision n°2019-786 DC du 11/07/2019 : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2019/2019786DC.htm>.

Il en ressort que la sincérité des débats a été fortement altérée par la décision de la Présidente de l'Assemblée nationale de déclarer ces amendements irrecevables. En effet, tous les parlementaires n'ont pu exercer leur droit d'amendement correctement sur ces articles. Alors que les sénateurs ont pu examiner tous les amendements qui rentraient dans le champ des « *dispositions relatives* :
- *au budget des armées de 2024 à 2030 et à l'ensemble des sujets relatifs aux armées françaises : budgets, équipements, armement, personnels militaires et civils, ensemble des missions et fonctions exercées dans et en dehors du territoire national.* »¹⁰, cela ne fut pas le cas pour les députés.

En déclarant irrecevables ces amendements, la Présidente de l'Assemblée nationale a manifestement méconnu l'article 45 de la Constitution, et restreint de fait le droit d'amendement des parlementaires, alors que l'amendement en question entrait dans le champ de la programmation militaire, comme l'a confirmé l'examen au Sénat et l'adoption des articles 11 *bis* D et 12 *bis* A et, compte tenu de la procédure accélérée, a sciemment restreint le droit d'amendement des députés, portant atteinte à la sincérité des débats parlementaires.

Par ces motifs et tous autres à déduire ou suppléer même d'office, les auteurs de la saisine vous demandent de bien vouloir invalider les dispositions ainsi entachées d'inconstitutionnalité.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel, en l'expression de notre haute considération.

¹⁰ Sénat, (2023), « *Rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la programmation militaire pour les années 2024-2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense par monsieur Christian Cambon* », p.191.

