

Incidents de procédure

GEYNET-DUSSAUZE Chloë

*Docteur en droit public qualifiée aux fonctions de Maître de conférences
Enseignant-chercheur contractuel, Aix-Marseille Université*

PADOVANI Julien

Maître de conférences à l'École de droit de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Corps de la notice :

Importée de la procédure judiciaire où elle désigne un événement qui perturbe le cours d'un procès (soit qu'il le suspende, soit qu'il l'arrête, soit qu'il le modifie), le plus souvent à propos d'une question procédurale et indépendante du fond du droit, la notion d'*incident de procédure* est mobilisée de manière récurrente en droit parlementaire sans pour autant faire l'objet d'une approche définitoire uniforme.

La notion d'incident de procédure parlementaire permet de saisir la manière dont la délibération peut être affectée par des événements de nature à perturber son cours normal. L'incident exprime donc l'idée d'une discontinuité dans la procédure parlementaire, qui se manifeste à travers la mobilisation, par les acteurs institutionnels, des règles de nature constitutionnelle ou réglementaire placées à leur disposition.

Plusieurs éléments caractérisent donc l'incident de procédure parlementaire : matériellement, il s'agit d'un événement qui intervient au cours de la procédure parlementaire, tant en séance plénière que lors de l'examen du texte en commission. S'il peut parfois être prévisible (motions de procédure ; article 49, alinéa 3 de la Constitution), cet événement se caractérise, le plus souvent, par un haut degré d'imprévisibilité (suspension de séance ou vérification de *quorum*). L'effet de surprise créé par l'incident impose la déviation du cours de la procédure, qui emporte des conséquences bien précises. En ce sens, il est susceptible de la suspendre (rappel au règlement), de l'interrompre définitivement (modification de l'ordre du jour, article 49, alinéa 3 de la Constitution ou adoption d'une question préalable au Sénat), voire d'en modifier le cours. Dès lors, un tel incident ne porte pas nécessairement atteinte au bon déroulement de la procédure parlementaire : s'il peut faire obstacle à son développement (en ce qu'il constitue parfois un moyen d'obstruction parlementaire), il peut aussi s'avérer précieux pour la délibération par une mise en lumière des excès majoritaires, y apportant un remède en obligeant le gouvernement à une pause législative. De la sorte, il peut insuffler, comme devant les tribunaux judiciaires ou administratifs, une dynamique à la procédure. Ces incidents ne sont, de toute évidence, pas propres au régime français de la V^e République. Ils sont la marque de la délibération, que l'on retrouve, à travers l'histoire, dans la plupart des démocraties parlementaires.

Auteurs

De manière générale, les incidents de procédure sont le fait de la minorité opposante, qui abuse des droits qui lui sont dévolus à des fins d'obstruction parlementaire. Toutefois, ces derniers n'en détiennent pas le monopole et peuvent également être déclenchés par l'ensemble des parlementaires et le Gouvernement.

Illustration des incidents de procédure en France sous la V^e République

Stricto sensu, les incidents de procédure se réduisent aux motions de procédure techniques, ainsi que certains praticiens les conçoivent. Pourtant, dans une approche plus large qu'impose la cohérence de la définition, elle englobe un certain nombre d'éléments qui n'y sont pas associés intuitivement. L'on peut alors distinguer les incidents intervenants au cours de la phase d'examen général du texte et ceux au cours de la phase d'examen détaillé.

Durant la phase d'examen général du texte, les motions de procédure constituent des incidents particuliers, en ce que leur déclenchement est prévisible. Chacune des motions (motion de renvoi en commission, question préalable, motion de rejet préalable, exception d'irrecevabilité, motion préjudicielle, motion d'ajournement), si elle est adoptée, repousse ou met un terme à la discussion du texte. À titre d'exemple, en ce qu'elle vise à suspendre le débat jusqu'à la présentation par la commission d'un nouveau rapport, la motion de renvoi en commission n'empêche pas la poursuite de la délibération ; à l'inverse, la question préalable, consistant à décider qu'il n'y a pas lieu à délibérer, entraîne le rejet du texte.

Durant la phase d'examen détaillé du texte, il est possible de distinguer les incidents de procédure liés au vote de ceux ne présentant pas de lien avec ce dernier. S'agissant des premiers, on retrouve, d'abord, les explications de vote. En permettant aux parlementaires de justifier leur vote, celles-ci suspendent le temps de la délibération. En outre, l'absence de limitation à leur dépôt, en particulier au Sénat ou dans le cadre du temps législatif programmé à l'Assemblée nationale, en fait un instrument d'obstruction efficace. Ensuite, les demandes de scrutin public consistent, pour les parlementaires, à solliciter l'inscription dans le *Journal officiel* du nom des votants et du sens de leur vote. Là encore, l'usage de ce droit se révèle bien plus chronophage que le vote à main levée, octroyant une pause forcée au temps de la délibération. La possible multiplication des demandes en ce sens avait, déjà, en 1849, incité le Président Dupin à qualifier le scrutin public de "funeste invention". Enfin, la vérification de *quorum* a pour visée d'empêcher l'adoption de la loi par un faible nombre de parlementaires, en vertu du principe selon lequel l'Assemblée est toujours en nombre pour délibérer et pour régler son ordre du jour. Si le temps du décompte par les services et le président de séance impose naturellement une pause délibérative, celle-ci se révèle d'autant plus importante lorsque le résultat est négatif, le défaut de *quorum* entraînant le report du scrutin pur et simple.

S'agissant des seconds, l'on retrouve tout particulièrement le rappel au règlement, qui permet à tout parlementaire de demander la parole afin de démontrer que la discussion ne se déroule pas selon une application conforme aux dispositions du Règlement de ladite assemblée.

Prioritaire sur la question principale, celui-ci interrompt la discussion. Dans cette même perspective, les suspensions de séance imposent, elles aussi, une pause forcée à la procédure, tout comme le fait personnel qui a, depuis 2014, priorité sur la question principale et qui permet à un parlementaire, s'estimant mis en cause à titre personnel par un orateur, de demander la parole au président de séance (déjà en vigueur sous la III^e République), ou encore la formation de l'Assemblée en comité secret, dont la création entraîne la suspension de la séance publique.

Au vu de la définition *lato sensu* retenue, il existe également des mécanismes constitutionnels susceptibles d'être évoqués. D'une part, la motion de censure spontanée, prévue à l'article 49, alinéa 2 de la Constitution, semble relever de cette catégorie, dans la mesure où le vote sur la motion est nécessairement précédé d'une discussion qui impose, de fait, une nette rupture au déroulement classique de la discussion. D'autre part, en permettant au Premier ministre d'engager la responsabilité du Gouvernement sur un texte au cours de la procédure parlementaire à l'Assemblée nationale, l'article 49, alinéa 3 de la Constitution met, lui aussi, un coup d'arrêt au processus délibérant. S'il n'est pas toujours considéré, par les praticiens du droit parlementaire, comme un incident de procédure à proprement parler, ce mécanisme tend néanmoins à correspondre à la définition stipulée en ce qu'il perturbe le cours normal de la procédure, en y mettant fin. À l'instar des motions de procédure, l'article 49, alinéa 3 constitue un incident prévisible, dès lors que son déclenchement résulte d'une délibération en Conseil des ministres.

À l'inverse, on peut écarter d'un tel champ un certain nombre de mécanismes ne correspondant pas ou qu'en partie seulement à la définition retenue. À ce titre, les irrecevabilités prévues aux articles 40, 41 et 44, alinéa 2 de la Constitution ne sont pas, en tant que telles, des événements susceptibles de bouleverser le cours de la procédure. Il ne s'agit, sans doute, que d'une extension du droit d'amendement, lequel est étroitement associé au déroulement normal de la délibération.

Évolutions

Depuis plusieurs années, la tendance française est à la restriction et à la collectivisation croissante de l'exercice des droits relevant des incidents de procédure (fusion et réduction du nombre de motions de procédure, limitation du nombre de suspensions de séance de droit, suppression des explications de vote, encadrement de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution, etc.). La volonté majoritaire de limiter la longueur des temps de pause conduit également à conférer un pouvoir d'appréciation accru aux présidents de séance (déjà marqué au Sénat), à même d'accorder, de retirer ou de refuser les demandes relevant de la catégorie des incidents de procédure, dans "le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire". Le Conseil constitutionnel avait posé les jalons de cette évolution en confortant le rôle des présidents dans la gestion des temps de pause délibérative (décision n° 2009-581 DC).