

**Commentaire des décisions**

**N° 2009-583 DC du 22 juin 2009**

Résolution modifiant le Règlement du Congrès

**N° 2009-581 DC du 25 juin 2009**

Résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale

**N° 2009-582 DC du 25 juin 2009**

Résolution modifiant le Règlement du Sénat

Si le Conseil constitutionnel avait eu l'occasion, à deux reprises, d'examiner le même jour des modifications apportées au règlement de l'Assemblée nationale et à celui du Sénat<sup>1</sup>, jamais il n'avait eu à connaître, la même semaine, de la conformité à la Constitution de modifications apportées à la fois au règlement du Congrès du Parlement (décision du 22 juin 2009) et aux règlements de l'Assemblée nationale et du Sénat (décisions du 25 juin).

D'une part, en prévoyant la possibilité pour le président de la République de s'exprimer devant le Parlement réuni en Congrès<sup>2</sup>, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 rendait utile la modification du règlement de cet organe qui, jusqu'alors, ne réunissait l'Assemblée nationale et le Sénat que pour modifier la Constitution sur le fondement du troisième alinéa de son article 89.

D'autre part, dans son volet relatif au Parlement, la mise en œuvre de la révision nécessitait non seulement l'adoption de lois organiques<sup>3</sup>, mais imposait également une modification des règlements de l'Assemblée nationale et du Sénat<sup>4</sup>.

Le Conseil constitutionnel a déjà examiné certaines de ces lois organiques avec les deux premiers textes pris en application de l'article 13 de la Constitution comportant des dispositions relatives à l'avis donné par les commissions parlementaires sur certaines propositions de nomination du président de la

---

<sup>1</sup> Décisions n°s 89-253 DC et 89-255 DC du 4 juillet 1989, 96-381 DC et 96-282 DC du 14 octobre 1996.

<sup>2</sup> Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République, article 8 modifiant l'article 18 de la Constitution.

<sup>3</sup> *Id.*, voir I de l'article 46.

<sup>4</sup> *Id.*, voir notamment articles 12, 17, 19, 23, 26 et 43.

République dans le domaine électoral et le secteur de l'audiovisuel<sup>5</sup>, ainsi qu'avec la mise en œuvre des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution<sup>6</sup>.

Dans ses deux décisions du 25 juin 2009, il a contrôlé les modifications apportées au règlement de l'Assemblée ainsi qu'à celui du Sénat. Préparée par un groupe de travail pluraliste, une proposition de résolution a été déposée par le président de l'Assemblée nationale le 20 mars 2009. Une démarche identique a été suivie au Sénat. Elle a abouti également au dépôt par le président de cette assemblée d'une proposition de résolution le 30 avril 2009.

Fondées sur la dernière révision constitutionnelle, ces modifications ont également été l'occasion de tenir compte de révisions constitutionnelles antérieures<sup>7</sup> et de mettre certaines dispositions à jour des pratiques suivies dans chaque assemblée. Il s'agit sans aucun doute de la modification des règlements la plus ample depuis cinquante ans. Ainsi, sur les cent quatre-vingts articles en vigueur du règlement de l'Assemblée nationale, cent quarante-quatre sont modifiés, insérés ou abrogés, tandis que, sur les cent vingt-huit articles en vigueur du règlement du Sénat, soixante-cinq sont modifiés, insérés ou abrogés.

La proposition de résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale a été adoptée par cette dernière le 27 mai 2009 et transmise par son président le même jour au Conseil constitutionnel. La proposition de résolution tendant à modifier le règlement du Sénat a été adoptée par ce dernier dans la nuit du 2 juin 2009 et soumise à l'examen du Conseil dès le lendemain.

À l'instar des lois organiques, le règlement de l'Assemblée nationale, celui du Sénat, mais aussi celui du Congrès du Parlement, et chacune de leurs modifications font l'objet d'un contrôle systématique de la part du Conseil constitutionnel sur le fondement du premier alinéa de l'article 61 de la Constitution.

Depuis 1959 – on peut rappeler que les cinq premières décisions de conformité (DC) ont été rendues à propos des règlements des assemblées parlementaires –, c'est la troisième fois que le Conseil constitutionnel examine le règlement du

---

<sup>5</sup> Décisions n<sup>os</sup> 2008-572 DC, *Loi organique portant application de l'article 25 de la Constitution*, et 2009-576 DC du 3 mars 2009, *Loi organique relative à la nomination des présidents des sociétés France Télévisions et Radio France et de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France*.

<sup>6</sup> Décision n<sup>o</sup> 2009-579 DC du 9 avril 2009, *Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*.

<sup>7</sup> Par exemple, article 96 de la résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale tenant compte de la loi constitutionnelle n<sup>o</sup> 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République ou encore articles 143 et 144 de la même résolution et article 31 de la résolution tendant à modifier le règlement du Sénat qui tirent la conséquence de la loi constitutionnelle n<sup>o</sup> 2007-238 du 23 février 2007 portant modification du titre IX de la Constitution.

Congrès et la trente-quatrième fois qu'il examine celui de l'Assemblée nationale comme celui du Sénat.

### **I.- La décision du 22 juin 2009 : résolution modifiant le règlement du Congrès (2009-583 DC)**

Le Conseil constitutionnel était ainsi saisi, pour la troisième fois depuis sa création, du règlement du Congrès. Rappelons que ce règlement avait été adopté le 20 décembre 1963, à l'occasion de la première convocation du Parlement en Congrès en vue de modifier l'article 28 de la Constitution<sup>8</sup>, et modifié le 28 juin 1999 avant que le Parlement n'adopte les lois constitutionnelles relatives à la Cour pénale internationale et à l'égalité entre les femmes et les hommes<sup>9</sup>.

Cette fois-ci, la modification du règlement ne précédait pas une révision constitutionnelle mais une déclaration du président de la République au Parlement prononcée sur le fondement du nouvel alinéa de l'article 18 de la Constitution aux termes duquel « *il peut prendre la parole devant le Parlement réuni à cet effet en Congrès. Sa déclaration peut donner lieu, hors sa présence, à un débat qui ne fait l'objet d'aucun vote* ». Jusqu'alors, la communication du président de la République avec les assemblées ne pouvait prendre la forme que d'un message écrit et lu à la tribune en son nom<sup>10</sup>.

L'objectif de la résolution modifiant le règlement du Congrès consistait principalement à mettre en œuvre les nouvelles dispositions de l'article 18 de la Constitution relatives à cette prise de parole. C'est ainsi que son article 1<sup>er</sup> complète le règlement par un article 23 comportant cinq alinéas :

– le premier fixe le protocole de l'intervention du président de la République. Il rappelle qu'aucun des membres du Congrès n'est autorisé à intervenir durant celle-ci et précise que la séance est suspendue dès la fin de la déclaration ;

– le deuxième permet de reprendre la séance, hors la présence du président de la République, pour un débat, dès lors que ce débat soit est demandé par le président d'un groupe au plus tard la veille de la réunion du Congrès à midi, soit est décidé par le Bureau ;

---

<sup>8</sup> Loi constitutionnelle n° 63-1327 du 30 décembre 1963 portant modification des dispositions de l'article 28 de la Constitution.

<sup>9</sup> Lois constitutionnelles n°s 99-568 du 8 juillet 1999 insérant au titre VI de la Constitution un article 53-2 et relative à la Cour pénale internationale et 99-569 du 8 juillet 1999 relative à l'égalité entre les femmes et les hommes.

<sup>10</sup> Le droit de message a été utilisé seize fois depuis 1958 : cinq fois par le Général de Gaulle, trois fois par le Président Pompidou, une fois par le Président Giscard d'Estaing, six fois par le Président Mitterrand, trois fois par le Président Chirac.

– les troisième à cinquième alinéas fixent les modalités du déroulement du débat, tout en rappelant l'interdiction de tout vote.

Quant à l'article 2 de la résolution, il supprime des dispositions obsolètes du règlement et simplifie ou clarifie des procédures relatives au compte rendu des séances et aux modes de votation. Pour ne citer qu'un exemple, à l'article 21 du règlement du Congrès, il remplace la référence à « *l'enceinte du Palais pendant que le Congrès est en séance* » par celle aux « *locaux du Congrès* » afin de tirer les conséquences de la restitution au public, en 2005<sup>11</sup>, de la totalité des immeubles dont le Parlement était affectataire au château de Versailles, à l'exclusion de la salle des séances du Congrès et de ses accès.

Comme en 1963<sup>12</sup> et en 1999<sup>13</sup>, le Conseil constitutionnel s'est déclaré compétent pour contrôler la conformité du règlement du Congrès à la Constitution sur le fondement de l'article 61 de la Constitution. Sa décision a été rendue dans l'heure qui a suivi sa saisine et a été notifiée immédiatement au président du Congrès du Parlement. Elle a déclaré conformes à la Constitution l'ensemble des dispositions de la résolution dont il avait été saisi. Le Conseil constitutionnel a reconnu ainsi que les règles posées par l'article 18 de la Constitution avaient été respectées. Il a, en outre, reconnu, s'agissant de la prérogative donnée aux présidents de groupe pour demander un débat à l'issue de la déclaration du président de la République, qu'était applicable au Congrès la première phrase du nouvel article 51-1 de la Constitution aux termes de laquelle « *le règlement de chaque assemblée détermine les droits des groupes parlementaires constitués en son sein* ».

## **II.- Les décisions du 25 juin 2009 : résolutions tendant à modifier les règlements de l'Assemblée nationale et du Sénat**

### **A.- Les normes de référence**

#### **1.- La Constitution et les mesures législatives organiques et ordinaires prises pour son application**

Comme il l'a fait dans nombre de ses décisions sur le règlement des assemblées parlementaires<sup>14</sup>, le Conseil constitutionnel s'est attaché à vérifier la conformité

---

<sup>11</sup> Loi n° 2005-844 du 26 juillet 2005 tendant à mettre à la disposition du public les locaux dits du Congrès, au château de Versailles.

<sup>12</sup> Décision n° 63-24 DC du 20 décembre 1963.

<sup>13</sup> Décision n° 99-415 DC du 28 juin 1999.

<sup>14</sup> Par exemple, décisions n°s 96-381 DC du 14 octobre 1996, *Résolution modifiant le règlement du Sénat* ; 96-382 DC du 14 octobre 1996, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale* ; 99-413 DC du 24 juin

des dispositions de ces règlements non seulement au regard de la Constitution, mais également des lois organiques et même des dispositions législatives ordinaires pertinentes, à l'exemple de celles de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. Cette dernière a d'ailleurs été modifiée par une proposition de loi adoptée définitivement le 2 juin 2009 et non déferée au Conseil constitutionnel<sup>15</sup>.

Tant la résolution relative au règlement de l'Assemblée nationale<sup>16</sup> que celle relative à celui du Sénat<sup>17</sup> ont, de manière anticipée, tiré les conséquences de cette modification et notamment les conséquences de la transformation des délégations pour l'Union européenne en commissions chargées des affaires européennes. Ainsi, le Conseil constitutionnel, le jour de ses deux décisions du 25 juin 2009, a-t-il pu utilement examiner les modifications apportées aux règlements à l'aune de l'ordonnance du 17 novembre 1958 ainsi modifiée.

## **2.- Les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire**

En outre, de manière spécifique, comme il l'a souligné en adoptant un considérant liminaire dans chacune de ses deux décisions du 25 juin<sup>18</sup>, le Conseil constitutionnel a examiné les résolutions soumises à son examen, en particulier leurs dispositions relatives à la procédure législative, au regard des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

Les articles 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et 3 de la Constitution disposent respectivement que « *la loi est l'expression de la volonté générale* » et que « *la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants* ».

L'effectivité de ces principes est nécessairement liée aux qualités du débat parlementaire. La loi ne peut être l'expression de la volonté générale que si le processus qui conduit à son adoption – c'est-à-dire, à de très rares exceptions, la procédure parlementaire – est empreint des qualités de clarté et de sincérité. Autrement dit, l'exercice par les représentants du peuple du vote – entendu comme discussion et adoption – de la loi<sup>19</sup>, expression de la volonté générale,

---

1999, *Résolution modifiant l'article 73 bis du règlement du Sénat* ; 2004-493 DC du 26 février 2004, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale*.

<sup>15</sup> Loi n° 2009-689 du 15 juin 2009 tendant à modifier l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et à compléter le code de justice administrative, publiée au *Journal officiel* du 16 juin 2009.

<sup>16</sup> Adoptée, on le rappelle, le 27 mai.

<sup>17</sup> Adoptée le 2 juin par le Sénat, mais avant la proposition de loi tendant à modifier l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et à compléter le code de justice administrative.

<sup>18</sup> Décisions n°s 2009-581 DC et 2009-582 DC, cons. 3.

<sup>19</sup> Le premier alinéa de l'article 24 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose désormais que « *le Parlement vote la loi* ».

doit, pour être conforme aux prescriptions constitutionnelles, répondre à ces exigences.

La notion de sincérité des débats parlementaires est apparue dans la jurisprudence du Conseil à l'occasion de sa décision du 21 avril 2005 sur la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école<sup>20</sup>.

Peu après, dans sa décision du 13 octobre 2005 sur le règlement de l'Assemblée nationale<sup>21</sup>, le Conseil constitutionnel a considéré que les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire permettent, pour encadrer le délai de dépôt des amendements des députés sur la seconde partie du projet de loi de finances, un délai plus contraignant<sup>22</sup> que le droit commun alors en vigueur, lequel imposait le dépôt d'amendement avant le début de la discussion du fascicule budgétaire ou avant l'appel des premiers articles concernés<sup>23</sup>. Il a également relevé, à cette occasion, que la possibilité laissée à la Conférence des présidents de fixer un autre délai permet de concilier les exigences de clarté et de sincérité du débat avec le droit d'amendement et de sous-amendement conféré aux parlementaires par l'article 44 de la Constitution.

Ainsi, pouvaient en l'espèce être assurés :

- le respect des contraintes particulières qui s'imposent à la discussion des projets de loi de finances, notamment en termes de délai ;
- la possibilité, pour les députés, de disposer d'un temps suffisant pour élaborer leurs amendements sur le fondement des explications fournies par le rapport de la commission ;
- la possibilité, pour la commission, d'étudier ces derniers et de se forger une opinion avant le début de la séance publique ;
- la possibilité, pour tous les députés, de prendre connaissance de ces amendements avant la séance ;
- et *in fine* la possibilité pour l'Assemblée de conduire un débat qui puisse être efficace et éclairé, clair et sincère.

---

<sup>20</sup> Décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005, *Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école*, cons. 4.

<sup>21</sup> Décision n° 2005-526 DC du 13 octobre 2005, *Résolution modifiant les dispositions du règlement de l'Assemblée nationale relatives à la discussion des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale*, cons. 5.

<sup>22</sup> C'est-à-dire l'avant-veille de la discussion des missions ou des articles à 17 heures.

<sup>23</sup> Dans les faits, compte tenu des délais dans lesquels doit être examiné le projet de loi de finances, le délai de droit commun alternatif, fixé à quatre jours suivant la distribution du rapport de la commission, ne pouvait jouer que très rarement.

Ces exigences de clarté et de sincérité ont été rappelées à plusieurs reprises par la suite<sup>24</sup>. S'agissant des règles posées par le règlement des assemblées parlementaires, dans sa décision du 22 juin 2006 sur le règlement de l'Assemblée nationale<sup>25</sup>, le Conseil constitutionnel avait confirmé l'évolution de sa jurisprudence sur le bon déroulement de la procédure législative, la qualité de la législation et, plus généralement, la sécurité juridique. Il avait alors relevé que l'instauration d'un délai applicable au dépôt de tous les amendements – et non plus seulement à ceux qui sont déposés sur la seconde partie du projet de loi de finances – était de nature à assurer la clarté et la sincérité du débat parlementaire.

C'est toujours à l'aune de la nécessité, pour les règlements des assemblées parlementaires, de permettre que soient respectées ces exigences que le Conseil constitutionnel, dans ses décisions du 25 juin 2009, a examiné les modifications apportées tant au règlement de l'Assemblée nationale qu'à celui du Sénat.

### **B.- La résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale (décision n° 2009-581 DC)**

Comme le prévoit le premier alinéa de l'article 61 de la Constitution, le Conseil constitutionnel a, dans sa décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009 sur la résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale, comme dans celle sur la résolution relative au règlement du Sénat, examiné la conformité à la Constitution des cent cinquante-sept articles de la résolution. Cependant, dans un souci de lisibilité de la décision rendue, il n'a fait apparaître le détail de sa motivation que pour l'examen des dispositions qui appelaient soit une interprétation, soit une réserve, soit une déclaration de non-conformité.

---

<sup>24</sup> Pour une application récente, décision n° 2009-578 DC du 18 mars 2009, *Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion*, cons. 30. Auparavant, voir notamment les décisions n°s 2005-532 DC du 19 janvier 2006, *Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers*, cons. 25 ; 2006-533 DC du 16 mars 2006, *Loi relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes*, cons. 5 ; 2006-535 DC du 30 mars 2006, *Loi pour l'égalité des chances*, cons. 6 ; 2007-546 DC du 25 janvier 2007, *Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique*, cons. 5.

<sup>25</sup> Décision n° 2006-537 DC du 22 juin 2006, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale*, cons. 10.

## **1.- Les dispositions relatives à l'organisation et au fonctionnement de l'Assemblée nationale**

### **a) L'article 12 de la résolution (article 29-1 du règlement) : avis des commissions permanentes sur certaines nominations**

L'article 12 de la résolution insère dans le règlement un article 29-1, unique article du chapitre VII nouveau intitulé : « *Avis des commissions permanentes sur certaines nominations* ». Cet article organise les conditions dans lesquelles une commission permanente est saisie et donne son avis sur une nomination par le président de la République ou le président de l'Assemblée nationale.

Le cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution a en effet prévu : « *Une loi organique détermine les emplois ou fonctions, autres que ceux mentionnés au troisième alinéa, pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée. Le président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions. La loi détermine les commissions permanentes compétentes selon les emplois ou fonctions concernés.* » En outre, le premier alinéa de l'article 56 de la Constitution et le deuxième alinéa de son article 65, tels qu'ils résultent de la révision du 23 juillet 2008, rendent applicable cette procédure aux nominations des membres du Conseil constitutionnel et du Conseil supérieur de la magistrature qui sont effectuées non seulement par le président de la République, mais aussi par le président de chaque assemblée. Ces textes précisent que ces dernières nominations « *sont soumises au seul avis de la commission permanente compétente de l'assemblée concernée* ».

Le Conseil a déjà eu à connaître de deux lois organiques particulières mettant en œuvre l'article 13 de la Constitution<sup>26</sup> ainsi que d'une loi soumettant à cette procédure des nominations par les présidents de chaque assemblée<sup>27</sup>. En outre, un projet de loi organique général relatif à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution a été adopté par le Conseil des ministres le 3 juin 2009 et déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale.

Comme le rappelle son premier alinéa, l'article 29-1 du règlement n'est pas seulement la mise en œuvre de l'article 13, alinéa 5, de la Constitution. Il a

---

<sup>26</sup> Décisions n<sup>os</sup> 2008-572 DC du 8 janvier 2009 et 2009-576 DC du 3 mars 2009 précitées.

<sup>27</sup> Décision n<sup>o</sup> 2008-573 DC du 8 janvier 2009, *Loi relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés*, cons. 8.

vocation à s'appliquer aussi lorsque des dispositions législatives ont prévu qu'une commission permanente de l'Assemblée rend un avis préalablement à une nomination par le président de la République. Tel est le cas, par exemple, pour le Contrôleur général des lieux de privation de liberté<sup>28</sup>. Dans le cas où le recours à l'avis des commissions des assemblées sur une nomination est prévu par la loi, l'article 13 de la Constitution ne trouvant pas à s'appliquer, le principe de la séparation des pouvoirs interdit que cet avis ait un effet autre que consultatif (voir, par analogie, pour l'avis des commissions en matière de pouvoir de révocation, la décision n° 2009-577 DC du 3 mars 2009, cons. 14)

Le troisième alinéa de l'article 29-1 du règlement dispose que « *la personnalité dont la nomination est envisagée est auditionnée par la commission. Sous réserve de la préservation du secret professionnel ou du secret de la défense nationale constatée par le Bureau, l'audition est publique* ». Le Conseil a expressément validé cette disposition tout en apportant deux précisions.

– Dans sa décision n° 2009-576 DC du 3 mars 2009, le Conseil avait estimé, dans une motivation d'espèce, que cette règle de la publicité de l'audition ne relevait pas de la loi organique : « *Considérant que le législateur a pu prévoir, pour garantir l'indépendance des sociétés nationales de programme et concourir ainsi à la mise en œuvre de la liberté de communication, que "dans chaque assemblée parlementaire, la commission permanente compétente se prononce après avoir entendu publiquement la personnalité dont la nomination lui est proposée" ; que, toutefois, il a ainsi fixé une règle qui ne relève pas du domaine de la loi organique défini par le dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution.* »<sup>29</sup>

Le Conseil s'était alors gardé de déterminer si la publicité de l'audition avait un caractère législatif ou pouvait trouver sa place dans le règlement d'une assemblée. Tel est plutôt le sens des travaux parlementaires de la révision du 23 juillet 2008 qui soulignent que le Parlement a voulu renvoyer la question du régime de publicité des auditions aux règlements des assemblées.

Initialement, le projet de révision constitutionnelle disposait que la loi organique déterminerait les modalités selon lesquelles l'avis de cette commission serait rendu. Le rapport de la commission des lois de l'Assemblée nationale indiquait que « *la question de la publicité de ces auditions ne manquera pas de se poser. Cette publicité s'inscrirait dans la démarche actuelle, qui consiste à développer, dans toute la mesure du possible, la publicité des auditions des commissions constituées au sein de chaque assemblée... Même si la loi organique affirmait le*

---

<sup>28</sup> Article 2 de la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

<sup>29</sup> Décision n° 2009-576 DC du 3 mars 2009 précitée, cons. 4.

*principe de la publicité de ces auditions il conviendrait de permettre à la commission de travailler dans certains cas à huis clos*»<sup>30</sup>. À la suite de ce rapport, l'Assemblée nationale n'avait pas modifié le champ de renvoi à la loi organique.

Au contraire, le Sénat avait supprimé ce renvoi à la loi organique. Le rapport de la commission des lois indiquait qu'il « *appartiendrait aux règlements des assemblées de fixer les conditions dans lesquelles cet avis serait rendu. Selon votre commission, l'avis pourrait être précédé de l'audition de la personnalité proposée* »<sup>31</sup>. En séance, un amendement spécifiant le caractère public de l'audition avait même été écarté. Le président de la commission des lois avait alors indiqué : « *Si cette pratique nous semble positive, une telle disposition n'a pas à figurer dans la Constitution. Par ailleurs, il n'est pas souhaitable d'envisager une publicité systématique.* »<sup>32</sup>

L'Assemblée nationale a retenu en seconde lecture, outre le renvoi à la loi organique de la liste des fonctions, un renvoi à la loi de la seule détermination de la commission compétente. Par conséquent, en l'absence d'habilitation, dans la Constitution, pour confier à la loi organique ou à la loi une compétence en cette matière, celle-ci appartient, en principe, au règlement des assemblées. Elle relève toutefois de la loi ordinaire si le législateur souhaite imposer une règle commune aux deux assemblées. Dans l'hypothèse particulière où le Parlement ferait le choix d'imposer une règle de publicité identique aux deux assemblées pour l'audition des personnes susceptibles d'être nommées à des fonctions correspondant à des autorités constitutionnelles pour lesquelles la Constitution renvoie à la loi organique (articles 25, 63, 65 et 71-1 de la Constitution), il en résulterait nécessairement que seul le législateur organique serait alors compétent.

Le Conseil a donc rappelé que si le règlement de l'Assemblée nationale avait pu fixer le principe de la publicité, cela n'interdisait nullement au législateur – ce qui inclut, dans les cas évoqués ci-dessus, le législateur organique –, de fixer des règles différentes.

– L'article 29-1 pose le principe de l'audition publique tout en fixant deux exceptions pour préserver le secret professionnel ou le secret de la défense nationale.

---

<sup>30</sup> M. Jean-Luc Warsmann, *Rapport fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République*, Assemblée nationale, XIII<sup>e</sup> législature, n° 892, 15 mai 2008, p. 144.

<sup>31</sup> M. Jean-Jacques Hyest, *Rapport fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République*, Sénat, session ordinaire de 2007-2008, n° 387, 11 juin 2008, p. 77.

<sup>32</sup> Sénat, séance du 19 juin 2008, *Journal officiel Débats Sénat*, 20 juin 2008, p. 3050.

Le Conseil a jugé que le principe de la publicité de l'audition et l'institution de ces deux exceptions n'est pas contraire à la Constitution. Il a toutefois entendu rappeler que ces dispositions n'avaient pas pour effet d'introduire des dérogations aux lois en vigueur, qu'il s'agisse de l'article 5 *bis* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 précitée ou des dispositions du code pénal qui répriment la violation du secret professionnel et la violation du secret de la défense nationale, dispositions que le Conseil a fait figurer dans les visas de sa décision. L'absence de publicité de l'audition par la commission permanente n'exonère nullement la personne auditionnée de l'obligation de respecter les secrets protégés par la loi.

#### **b) L'article 24 de la résolution (article 43 du règlement) : quorum en commission**

Dans sa rédaction antérieure à la résolution soumise à l'examen du Conseil, l'article 43 du règlement disposait qu'en commission, « *dans tous les cas, le quorum est nécessaire à la validité des votes si le tiers des membres présents le demande* » et que, « *lorsqu'un vote ne peut avoir lieu faute de quorum, il a lieu valablement, quel que soit le nombre des membres présents, dans la séance suivante, laquelle ne peut être tenue moins de trois heures après* ». L'article 24 de la résolution réduit ce délai de trois heures à quinze minutes.

Si cette mesure raccourcissait la durée à l'issue de laquelle un vote peut avoir valablement lieu, quel que soit le nombre des commissaires présents, le Conseil constitutionnel a constaté qu'elle n'avait pas pour effet de supprimer toute exigence de quorum, confirmant ainsi sa jurisprudence antérieure.

En effet, dans ses décisions sur le règlement de l'Assemblée nationale du 23 mai 1991, pour les commissions, et du 8 novembre 1995, pour la séance publique, il avait déjà jugé nécessaire le maintien de cette exigence de quorum, sans pour autant interdire des aménagements dans les modalités de sa mise en œuvre<sup>33</sup>.

#### **c) L'article 26 de la résolution (article 46 du règlement) : publicité des travaux des commissions**

L'article 26 de la résolution modifie le premier alinéa de l'article 46 du règlement pour disposer : « *Le bureau de chaque commission est compétent pour organiser la publicité des travaux de celle-ci par les moyens de son choix.*

---

<sup>33</sup> Décisions n<sup>os</sup> 91-292 DC du 23 mai 1991, *Résolution modifiant les articles 43, 44, 81, 83, 87, 91, 103 à 108, 126, 127 et 146 du règlement de l'Assemblée nationale*, cons. 5 ; 95-366 DC du 8 novembre 1995, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale*, cons. 14 ; voir également de manière implicite, décision n<sup>o</sup> 95-368 DC du 15 décembre 1995, *Résolution modifiant le règlement du Sénat*, cons. 32.

*Les auditions des rapporteurs sur les projets ou propositions de loi sont ouvertes à l'ensemble des commissaires. »* La première phrase du deuxième alinéa du même article 46 est inchangée : « *À l'issue de chaque réunion, un compte rendu est publié, faisant état des travaux et des votes de la commission, ainsi que des interventions prononcées devant elle.* » En revanche, ce deuxième alinéa est complété par la phrase suivante : « *Lorsqu'ils portent sur des réunions consacrées à l'examen d'un texte, ces comptes rendus peuvent être intégrés au rapport.* »

Cet article pose donc la question de la publicité des travaux des commissions. Cette question a été longuement abordée lors des débats parlementaires de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Plusieurs amendements avaient été déposés pour imposer aux commissions la publicité des travaux qu'elles conduisaient sur des projets ou des propositions de loi soumis à leur examen. Ces amendements, déposés à la fois à l'Assemblée nationale et au Sénat, avaient tous été rejetés.

Le Gouvernement, par la voix de son secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement, avait alors déclaré : « *Autant il est nécessaire de faire des avancées en matière de publicité, autant il importe de ne pas la rendre systématique.* »<sup>34</sup> Le rapporteur du Sénat avait, pour sa part, souligné que « *le fait que l'examen en séance publique pouvait porter sur les conclusions de la commission n'implique nullement la publicité des réunions des commissions* ». Il avait ajouté que « *cette publicité n'est ni nécessaire ni vraiment souhaitable* » et qu'« *elle n'est pas nécessaire, car le texte issu des travaux de la commission pourra faire l'objet d'un débat en séance publique aussi approfondi qu'il peut l'être aujourd'hui, et même davantage puisque, une fois dégagé des amendements techniques et rédactionnels de commission, le débat pourra se recentrer sur les enjeux essentiels du texte. Il est donc inutile que la séance publique soit précédée d'une autre procédure publique.*

« *Par ailleurs, le texte de la commission sera éclairé, comme le sont aujourd'hui tous les amendements, par le rapport de la commission.*

« *La publicité n'est pas non plus souhaitable, car elle risque de priver le travail en commission de sa spécificité par rapport à la séance publique.*

« *La discussion sur le texte de la commission n'est donc pas un motif pour assurer la publicité des travaux au sein de la commission* »<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Assemblée nationale, deuxième séance du 27 mai 2008, *Journal officiel Débats Assemblée nationale*, 28 mai 2008, p. 2535.

<sup>35</sup> Sénat, séance du 20 juin 2008, *Journal officiel Débats Sénat*, 21 juin 2008, p. 3174.

L'intention du constituant était donc claire. Il n'a pas entendu rendre obligatoire la publicité des travaux en commission. Celle-ci ne peut se déduire ni des termes du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, en vertu desquels « *la discussion des projets et des propositions de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission saisie en application de l'article 43 ou, à défaut, sur le texte dont l'assemblée a été saisie* », ni des termes du premier alinéa de l'article 44, selon lesquels « *les membres du Parlement et du Gouvernement ont le droit d'amendement. Ce droit s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique* ».

Le Conseil constitutionnel a donc jugé que l'article 46 du règlement de l'Assemblée nationale pouvait accorder au bureau de chaque commission le soin d'organiser la publicité des travaux de celle-ci. Mais il a émis une réserve en précisant que le compte rendu des travaux des commissions, mentionné au deuxième alinéa de cet article 46, sans être exhaustif, devait rendre compte suffisamment de l'examen des projets et propositions de loi pour répondre aux exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire. Le respect de ces exigences impose ainsi que soient retracés l'ensemble des interventions – les interventions liminaires, mais également celles qui sont faites lors de l'examen et du vote des amendements et des articles –, ainsi que les motifs des modifications proposées aux textes dont les commissions sont saisies et les votes émis en leur sein. Cette précision était cohérente avec le rôle accru joué par les commissions. Il en allait, en effet, de la bonne compréhension de la volonté du législateur, en particulier lorsque le projet de loi du Gouvernement, qui, lui, fait l'objet d'un exposé des motifs<sup>36</sup>, peut désormais être amendé en commission sans être par la suite modifié. Cette réserve correspond à la pratique actuelle renforcée depuis le début de la session ordinaire de 2008-2009<sup>37</sup>.

#### **d) L'article 28 de la résolution (article 47 du règlement) : composition et fonctionnement de la Conférence des présidents**

L'article 28 de la résolution donne une nouvelle rédaction de l'article 47 du règlement pour déterminer la composition et le fonctionnement de la Conférence des présidents et permettre le regroupement dans un article distinct, l'article 48 du règlement, des dispositions relatives à la fixation de l'ordre du jour en conséquence des nouvelles dispositions de l'article 48 de la Constitution.

---

<sup>36</sup> Article 7 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 précitée.

<sup>37</sup> M. Jean-Luc Warsmann, *Rapport fait au nom de la commission des lois sur la proposition de résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale*, Assemblée nationale, XIII<sup>e</sup> législature, n° 1630, 30 avril 2009, pp. 90-91.

La composition de la conférence est inchangée, tout comme sont maintenus le principe d'une réunion hebdomadaire convoquée par le président de l'Assemblée nationale au jour et à l'heure fixés par lui ainsi que les règles de vote en son sein.

En revanche, son mode de convocation est enrichi. La conférence peut désormais être réunie par le président de l'Assemblée « à la demande d'un président de groupe », lorsqu'il s'agit pour celle-ci d'exercer les prérogatives qui lui sont reconnues par les articles 39 et 45 de la Constitution et relatives à l'examen de la présentation des projets de loi et à l'opposition à la décision prise par le Gouvernement d'engager la « procédure accélérée » qui a succédé à l'« urgence »<sup>38</sup>.

Confirmant la conformité de ces dispositions à la Constitution, le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009, a relevé que cette convocation spécifique pouvait être faite non seulement à la demande d'un président de groupe, mais également à l'instigation du président de l'Assemblée nationale lui-même, dans la mesure où il détenait le pouvoir général de convocation de la conférence et de choix du jour et de l'heure de sa réunion.

#### **e) L'article 30 de la résolution (article 48 du règlement) : ordre du jour**

L'article 30 de la résolution, en donnant une nouvelle rédaction de l'article 48 du règlement, tire les conséquences des modifications apportées par la révision du 23 juillet 2008 à l'article 48 de la Constitution aux termes duquel :

*« Sans préjudice de l'application des trois derniers alinéas de l'article 28, l'ordre du jour est fixé par chaque assemblée.*

*« Deux semaines de séance sur quatre sont réservées par priorité, et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, à l'examen des textes et aux débats dont il demande l'inscription à l'ordre du jour.*

*« En outre, l'examen des projets de loi de finances, des projets de loi de financement de la sécurité sociale et, sous réserve des dispositions de l'alinéa suivant, des textes transmis par l'autre assemblée depuis six semaines au moins, des projets relatifs aux états de crise et des demandes d'autorisation visées à l'article 35 est, à la demande du Gouvernement, inscrit à l'ordre du jour par priorité.*

---

<sup>38</sup> Loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 précitée, article 20 modifiant l'article 45 de la Constitution.

*« Une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité et dans l'ordre fixé par chaque assemblée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques.*

*« Un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'à celle des groupes minoritaires.*

*« Une séance par semaine au moins, y compris pendant les sessions extraordinaires prévues à l'article 29, est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement. »*

Dans ses premier, deuxième et sixième alinéas, le nouvel article 48 du règlement dispose notamment :

*« 1. Sous réserve des dispositions de l'article 29, alinéa 1, et de l'article 48, alinéas 2 et 3, de la Constitution, l'Assemblée fixe son ordre du jour sur proposition de la Conférence des présidents.*

*« 2. Avant l'ouverture de la session ou après la formation du Gouvernement, celui-ci informe la Conférence des présidents, à titre indicatif, des semaines qu'il prévoit de réserver, au cours de la session, pour l'examen des textes et pour les débats dont il demandera l'inscription à l'ordre du jour.*

*« 6. Sur le fondement de ces demandes ou propositions, la Conférence des présidents établit, à l'occasion de sa réunion hebdomadaire, dans le respect des priorités définies par l'article 48 de la Constitution, un ordre du jour pour la semaine en cours et les trois suivantes ».*

En outre, l'article 48 du règlement prévoit que les propositions faites par la Conférence des présidents, autres que celles résultant des inscriptions prioritaires du Gouvernement, doivent être soumises à l'Assemblée au cours de la séance suivant la réunion de cette conférence. À cette occasion, des explications de vote peuvent être faites par les présidents de commission ou leur délégué et par un orateur par groupe, dans la limite de deux minutes chacun.

Le Conseil constitutionnel a, sur cet article 48 du règlement, précisé la portée de deux dispositions et émis une réserve.

\* Il a, tout d'abord, relevé que l'information que le Gouvernement fournit « à titre indicatif » à la Conférence des présidents, information qui concerne les semaines qu'il « prévoit de réserver » par priorité à l'examen des textes et aux débats qu'il aura choisis, lui permet de décider de modifier son choix initial.

\* Le Conseil constitutionnel a, ensuite, souligné que, selon le sixième alinéa de l'article 48 du règlement – dont les termes ont été rappelés ci-dessus –, le Gouvernement peut fixer, dans le respect des priorités définies par l'article 48 de la Constitution, en particulier par son deuxième alinéa, l'ordre d'examen des textes et des débats dont il demande par priorité l'inscription à l'ordre du jour.

\* Enfin, le Conseil constitutionnel a émis une réserve. Le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire implique qu'un temps supérieur à deux minutes puisse être accordé, le cas échéant, par le président de séance aux orateurs qui s'expriment en explication de vote des propositions d'ordre du jour faites par la Conférence des présidents. En effet, si la limitation du temps de parole peut se concevoir comme un principe afin de donner aux échanges un rythme qui permette l'avancée du débat jusqu'à son terme, il doit être laissé à celui qui est chargé de conduire ces échanges la faculté de permettre que chacun soit suffisamment informé et éclairé pour voter. Pour ce faire, le président de séance pourra autoriser les orateurs à s'exprimer, par exception, plus de deux minutes.

Le Conseil en a jugé ainsi pour l'ensemble des autres dispositions de la résolution qui prévoient une telle limitation du temps de parole de deux minutes et qui concernent les articles suivants du règlement :

- article 54, pour l'intervention d'un orateur autorisé exceptionnellement à interrompre le député qui a obtenu la parole du président de séance ;
- article 57, pour le temps de parole accordé au seul orateur autorisé à s'exprimer contre la clôture de la discussion générale proposée par un membre de l'Assemblée ;
- article 58, pour la durée des interventions portant sur un rappel au règlement, une demande de suspension de séance ou un fait personnel ;
- article 59, pour l'intervention devant l'Assemblée de celui qui, par écrit, a contesté ou demandé une rectification du compte rendu intégral d'une séance ;
- article 91, pour les explications de vote d'une motion de rejet préalable ;
- article 95, pour les explications de vote d'une motion de rejet préalable portant sur un texte discuté dans le cadre d'une séance tenue en application de l'article 48, alinéa 5, de la Constitution ;

– article 100, pour les interventions sur les amendements autres que celles du Gouvernement ;

– article 122, pour les explications de vote d'une motion tendant à soumettre un projet de loi au référendum.

Doivent ainsi s'appliquer, dans tous ces cas et dans le but de répondre aux exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, les dispositions en vigueur du cinquième alinéa de l'article 54 du règlement de l'Assemblée nationale en vertu desquelles le président de séance peut « *dans l'intérêt du débat* » autoriser l'orateur « *à poursuivre son intervention au-delà du temps qui lui est attribué* ».

#### **f) Les articles 31 et 36 de la résolution (articles 49 et 55 du règlement) : organisation de la discussion des textes et temps de parole des députés**

Le Conseil constitutionnel s'était prononcé peu auparavant sur la procédure du « temps législatif programmé » définie par les articles 17 à 19 de la loi organique du 15 avril 2009 précitée relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution. Il avait alors jugé cette procédure conforme à la Constitution<sup>39</sup> :

*« Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 17 de la loi organique : " Les règlements des assemblées peuvent, s'ils instituent une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte en séance, déterminer les conditions dans lesquelles les amendements déposés par les membres du Parlement peuvent être mis aux voix sans discussion " ; qu'en prévoyant, à l'article 44 de la Constitution, que le droit d'amendement s'exerce " en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées ", le constituant a entendu permettre que, dans le cadre de la procédure instituée par ces règlements impartissant des délais pour l'examen d'un texte en séance, les amendements ne puissent être discutés que lors de l'examen du texte en commission ;*

*« Considérant, en outre, que le second alinéa de l'article 17 dispose : " Lorsqu'un amendement est déposé par le Gouvernement ou par la commission après la forclusion du délai de dépôt des amendements des membres du Parlement, les règlements des assemblées, s'ils instituent une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte, doivent prévoir d'accorder un temps supplémentaire de discussion, à la demande d'un président de groupe, aux membres du Parlement " ; que l'article 18 de la loi organique fait*

---

<sup>39</sup> Décision n° 2009-579 DC du 9 avril 2009 précitée, cons. 40 à 42.

*obligation aux règlements des assemblées de garantir le droit d'expression de tous les groupes parlementaires, " en particulier celui des groupes d'opposition et des groupes minoritaires " ; que son article 19 permet à ces règlements de fixer les conditions dans lesquelles la parole peut être donnée à tout parlementaire qui en fait la demande pour une explication de vote personnelle sur l'ensemble du texte ;*

*« Considérant qu'il suit de là que les articles 17 à 19 de la loi organique n'ont pas apporté de limites inconstitutionnelles à l'exercice du droit d'expression et d'amendement des membres du Parlement. »*

L'article 49 du règlement, tel que rédigé par l'article 31 de la résolution, met en œuvre la procédure du « *temps législatif programmé* ».

En conséquence, il ouvre la possibilité à la Conférence des présidents d'organiser la discussion des textes soumis à l'Assemblée et lui permet, en particulier, de fixer la durée maximale de l'examen de l'ensemble d'un texte. Un temps minimum est attribué à chaque groupe ainsi qu'aux députés non inscrits, tandis que chaque député peut prendre la parole pour une explication de vote personnelle à l'issue du vote du dernier article. Dans la limite de ce « temps global », l'article 49 prévoit que n'est pas décompté le temps consacré aux rappels au règlement ainsi que, dans une certaine limite, le temps de parole des présidents de groupe.

Répondant aux prescriptions de la loi organique précitée, l'article 55 du règlement, tel que modifié par l'article 36 de la résolution, dispose que, dans ce même cadre du « temps législatif programmé », lorsqu'un amendement déposé par un député appartenant à un groupe dont le temps de parole est épuisé est mis aux voix sans débat. Il précise, en outre, qu'un temps de parole supplémentaire, non décompté, est accordé à chaque groupe pour s'exprimer sur l'article qui aura, à l'expiration du délai de dépôt des amendements, fait l'objet d'un amendement du Gouvernement ou de la commission saisie au fond.

Dans sa décision du 25 juin 2009, le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions conformes à la Constitution sous une double réserve :

– En premier lieu, la fixation tant de la durée maximale de l'examen d'un texte que du temps supplémentaire accordé aux groupes en cas d'amendements du Gouvernement ou de la commission saisie au fond après le délai de forclusion doit répondre aux exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

– En second lieu, le Conseil a réservé les cas des rappels au règlement qui permettent de demander, en tout état de cause, l'application de dispositions

constitutionnelles et dont la durée ne doit pas être décomptée du temps accordé aux groupes qui procèdent à de tels rappels. En effet, la fixation d'une limite de temps ne doit pas être un obstacle à l'invocation de la Constitution au cours des débats. Dans sa décision du 31 mai 1994 relative au règlement du Sénat, le Conseil avait déjà eu l'occasion de relever que, si la procédure législative pouvait faire l'objet d'aménagements en fonction de la nature et du déroulement des débats, les sénateurs ne pouvaient « être privés de toute possibilité d'invoquer les dispositions du règlement afin de demander l'application de dispositions constitutionnelles »<sup>40</sup>.

### **g) L'article 38 de la résolution (article 57 du règlement) : clôture de la discussion**

L'article 57 du règlement est relatif aux modalités selon lesquelles peut être prononcée la clôture de la discussion générale, de la discussion d'un article ou des explications de vote.

En premier lieu, l'article 38 de la résolution modifie cet article du règlement pour réduire à deux minutes la durée de l'intervention d'un orateur contre la clôture de la discussion générale proposée par un membre de l'Assemblée. Le Conseil constitutionnel a rappelé, à ce stade de sa décision, la réserve qu'il avait faite sur l'article 30 et qui permet au président de séance d'autoriser l'orateur à s'exprimer plus longtemps si sont en jeu les exigences de clarté et de sincérité du débat.

En second lieu, l'article 38 complétait l'article 57 du règlement pour prévoir un mécanisme de clôture systématique de la discussion d'un article dès lors que quatre orateurs, dont deux au moins appartiennent à des groupes d'opposition ou à des groupes minoritaires, se seraient exprimés. Le Conseil constitutionnel a relevé que ces dispositions permettaient la clôture de la discussion d'un article sans qu'aucun membre d'un groupe d'opposition n'ait été mis à même de s'exprimer – l'expression de deux membres d'un groupe minoritaire sur quatre orateurs pouvant suffire. Dès lors, ces dispositions méconnaissaient les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire. Le Conseil constitutionnel les a donc déclarées contraires à la Constitution.

### **h) L'article 41 de la résolution (article 61 du règlement) : quorum**

L'article 41 de la résolution modifie l'article 61 du règlement relatif aux règles de quorum applicable à la présence des députés en séance publique.

---

<sup>40</sup> Décision n° 94-339 DC du 31 mai 1994, *Résolution modifiant les articles 36, 37, 42 et 49 du règlement du Sénat*, cons. 6.

En premier lieu, il supprime la distinction faite jusqu'alors entre les scrutins publics et les votes à main levée. La demande de vérification du quorum devait être présentée personnellement par un président de groupe avant l'annonce lorsqu'il s'agit d'un scrutin public et avant le début de l'épreuve dans les autres cas. L'article 41 retient un seul principe : la demande doit être présentée dans tous les cas avant que le président n'invite les députés à faire connaître leur sentiment.

En deuxième lieu, l'article 41 de la résolution confie au président de séance, et non plus au Bureau, le soin de vérifier le quorum en constatant la présence de la majorité absolue du nombre des députés calculée sur le nombre de sièges effectivement pourvus.

En troisième lieu, le même article subordonne la recevabilité d'une demande de vérification du quorum à la présence dans l'hémicycle de la majorité des membres du groupe dont le président demande le quorum.

Enfin, il réduit de trois heures à quinze minutes la durée de la suspension de séance à l'issue de laquelle un vote a valablement lieu quel que soit le nombre de membres présents.

Dans la logique de la décision prise sur l'article 24 de la résolution relatif aux règles du quorum en commission, le Conseil constitutionnel a constaté que l'exigence de quorum n'était pas supprimée et que seules les règles en fixant les modalités avaient été modifiées. Il a donc, dans ces conditions, déclaré conforme à la Constitution l'article 41 de la résolution.

## **2.- Les dispositions relatives à la procédure législative**

### **a) L'article 55 de la résolution (article 86 du règlement) : travaux en commission**

L'article 55 de la résolution donne une nouvelle rédaction de l'article 86 relatif aux conditions d'examen par les commissions, permanentes ou spéciales, des projets et propositions de loi, ainsi que des projets relatifs aux états de crise.

Il prévoit que les textes résultant des travaux des commissions doivent être déposés, imprimés et distribués dans un délai tel que l'Assemblée soit en mesure de procéder à la discussion des projets et propositions conformément à la Constitution. Il prévoit également que les rapports comportent en annexe la liste des amendements soumis à la commission et concluent, dans tous les cas, à l'adoption, au rejet ou à la modification du texte dont la commission a été

initialement saisie, conformément au premier alinéa modifié de l'article 42 de la Constitution.

Prenant en compte l'introduction de délais d'examen minimaux dans la Constitution et à l'exception de quelques cas – notamment lorsque la procédure accélérée est engagée ou bien lors des lectures postérieures à la première –, il fixe un délai minimum de sept jours entre la mise à disposition par voie électronique du texte issu des travaux de la commission et le début de l'examen de ce texte en séance publique.

L'article 55 de la résolution définit également les conditions dans lesquelles s'exerce le droit d'amendement en commission, comme l'y invitait le constituant en modifiant l'article 44 de la Constitution qui dispose désormais, dans son premier alinéa, que « *ce droit s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique* ». Il est ainsi prévu d'ouvrir à chaque député la faculté de présenter un amendement en commission, qu'il en soit membre ou non. Est maintenue la règle selon laquelle la participation du Gouvernement aux débats de la commission est de droit.

Ce régime s'accompagne de l'instauration de délais pour le dépôt des amendements en commission. Jusqu'alors, la pratique suivie à l'Assemblée nationale avait conduit à demander aux députés de transmettre leurs amendements au secrétariat de la commission au plus tard la veille de la réunion à 17 heures. Dans la résolution adoptée le 27 mai 2009, un délai unique, plus strict, est fixé : les amendements, autres que ceux du Gouvernement, du président et du rapporteur de la commission et, le cas échéant, des commissions saisies pour avis doivent être transmis au plus tard à 17 heures le troisième jour ouvrable précédant la date du début de l'examen du texte en commission, sauf décision contraire du président de la commission.

Selon une jurisprudence constante, le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 25 juin 2009, a admis qu'un tel délai puisse être fixé, à condition que soit garanti le caractère effectif de l'article 44 de la Constitution. Il a donc émis deux réserves.

D'une part, il appartient au président de la commission de fixer un autre délai si le délai de droit commun ne permet pas que soient respectées les exigences de clarté et de sincérité des débats. Si la commission doit avoir le temps d'examiner les amendements qui lui sont transmis – ne serait-ce que pour examiner leur recevabilité au titre de l'article 40 de la Constitution –, les députés doivent avoir le temps de les rédiger et de les motiver ; ainsi, par exemple, lorsque le délai qui sépare le dépôt ou la transmission du texte et l'examen en commission est

particulièrement court, le délai de droit commun de trois jours ouvrables devrait pouvoir être raccourci. Il en serait de même si le respect de ce délai de droit commun devait conduire à reporter la réunion de commission au point de raccourcir de manière excessive le délai entre la diffusion du texte adopté par celle-ci et le début de l'examen du texte en séance.

D'autre part, le délai fixé pour le dépôt des amendements n'est pas opposable aux sous-amendements.

Le Conseil constitutionnel a repris ici une jurisprudence déjà appliquée à l'instauration de délai pour le dépôt des amendements en séance publique<sup>41</sup>.

### **b) L'article 58 de la résolution (article 89 du règlement) : recevabilité financière des propositions et amendements parlementaires**

L'article 58 de la résolution donne une nouvelle rédaction du règlement afin de déterminer les modalités d'examen de la recevabilité financière des propositions et amendements des députés.

L'article 40 de la Constitution dispose : « *Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique.* »

À plusieurs reprises, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de tirer les conséquences de cette disposition. Il a pu ainsi préciser que les procédures d'examen de la recevabilité financière d'un amendement, qui permettent de vérifier sa conformité à l'article 40 de la Constitution, doivent s'exercer au moment de son dépôt<sup>42</sup>. Il a pu vérifier le respect de cette exigence lors de l'examen des modifications apportées au règlement de l'Assemblée nationale en octobre 2005. Il a alors constaté que les procédures d'examen de la recevabilité adoptées, qui s'exercent au moment du dépôt des amendements, permettent de vérifier la conformité des amendements à l'article 40 de la Constitution<sup>43</sup>. En revanche, il avait relevé que les conditions d'un contrôle de recevabilité effectif et systématique au moment du dépôt de tels amendements n'avaient pas été réunies au Sénat<sup>44</sup>. Cette dernière décision a conduit cette assemblée à mettre

---

<sup>41</sup> Dernièrement, décision n° 2006-537 DC du 22 juin 2006, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale*, cons. 9 et 10.

<sup>42</sup> Décision n° 2005-519 DC du 29 juillet 2005, *Loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale*, cons. 28.

<sup>43</sup> Décision n° 2005-526 DC du 13 octobre 2005 précitée, cons. 7.

<sup>44</sup> Décision n° 2006-544 DC du 14 décembre 2006, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2007*, cons. 12 et 13.

effectivement en place un tel contrôle systématique et préalable des amendements au dépôt (voir *infra* commentaire de la décision n° 2009-582 DC).

Pour tenir compte de la nouvelle place accordée aux initiatives parlementaires et de la nouvelle procédure qui conduit à discuter en séance publique du texte adopté en commission, la proposition de résolution initiale proposait :

1° de transformer le contrôle de l'irrecevabilité financière « *évidente* », c'est-à-dire manifeste, des propositions de loi lors de leur dépôt en contrôle de l'irrecevabilité « tout court », ce qui doit conduire nécessairement le Bureau à exercer à un contrôle encore plus strict sur ces initiatives ;

2° de s'orienter vers un contrôle plus systématique des amendements déposés en commission par le président de celle-ci, possibilité étant donnée de consulter la commission des finances ;

3° d'instituer un contrôle systématique par la présidence de l'Assemblée, celle-ci s'en remettant à l'avis du président de la commission des finances, des modifications apportées par une commission au texte soumis à son examen ;

4° de maintenir le contrôle systématique par la présidence de l'Assemblée, celle-ci s'en remettant à l'avis du président de la commission des finances, des amendements déposés en séance publique ;

5° d'étendre la possibilité pour le Gouvernement, la commission des finances ou tout député de soulever à tout moment l'irrecevabilité des propositions, amendements et modifications adoptées par les commissions, le contrôle étant exercé dans ce cadre selon les procédures propres à chaque initiative.

À l'initiative du président et du rapporteur général de la commission des finances, la commission des lois, suivi par l'Assemblée, a modifié ce dispositif essentiellement sur deux points :

– a été supprimé le contrôle systématique sur les modifications adoptées par la commission saisie au fond ; ce contrôle doit s'exercer, par l'intermédiaire du président de la commission, sur les amendements au moment de leur examen en commission ;

– a été institué, au profit du président de la commission des finances, le contrôle des initiatives (amendement, proposition ou modification des textes par les commissions) dans les cas où elles n'ont pas fait l'objet d'un contrôle de recevabilité selon les procédures ordinaires.

La suppression du contrôle du texte adopté par la commission ne posait pas de problème de constitutionnalité. En effet, rien n'impose de superposer un contrôle systématique, par la commission saisie au fond, des amendements déposés en commission et un contrôle, par la commission des finances, des modifications apportées par la commission saisie au fond. Ces dernières modifications, qui résultent d'amendements déposés auprès de la commission saisie au fond, ont, par conséquent, nécessairement été déjà contrôlés.

En tout état de cause, le Gouvernement, dont la présence en commission était permise à tous les stades de la procédure, voyait son pouvoir de soulever l'irrecevabilité financière préservé.

Enfin le quatrième de l'article 89 du règlement modifié par l'article 58 de la résolution permet l'opposabilité – notamment par le Gouvernement – à tout moment de l'article 40 de la Constitution « *aux modifications apportées par les commissions aux textes dont elles sont saisies* ». Ainsi cet alinéa tire bien les conséquences de la modification résultant de l'article 42 de la Constitution en ce qui concerne l'application de l'article 40, qui, strictement, ne s'applique qu'aux « *propositions et amendements formulés par les membres du Parlement* ». À la suite de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, il faut considérer que le « *texte adopté par la commission* », au sens de l'article 42 de la Constitution, qui résulte de la modification par amendement du « *projet* » de loi initial du Gouvernement, est une « *proposition* » au sens de l'article 40 de la Constitution. Si une autre interprétation avait été admise, la mise en œuvre de cet article s'en serait trouvée gravement altérée et compliquée.

Dans sa décision du 25 juin 2009, le Conseil constitutionnel a ainsi constaté que l'article 58 de la résolution permettait, de manière conforme à l'article 40 de la Constitution, qu'il « *soit procédé à un examen systématique de la recevabilité, au regard de cet article, des propositions et amendements formulés par les députés et cela antérieurement à l'annonce de leur dépôt et par suite avant qu'ils ne puissent être publiés, distribués et mis en discussion, afin que ne soit accepté que le dépôt des seuls propositions et amendements qui, à l'issue de cet examen, n'auront pas été déclarés irrecevables* ».

### **c) L'article 60 de la résolution (article 91 du règlement) : motions de procédure**

L'article 60 de la résolution modifie l'article 91 du règlement relatif à la discussion des projets et propositions en première lecture. En particulier, il substitue à la possibilité de discuter d'une motion d'exception d'inconstitutionnalité puis d'une motion de question préalable la discussion d'une seule « *motion de rejet préalable* », « *dont l'objet est de faire reconnaître*

*que le texte proposé est contraire à une ou plusieurs dispositions constitutionnelles ou de faire décider qu'il n'y a pas lieu à délibérer ».*

Dès lors que cette simplification préservait la possibilité effective, pour les députés, de contester la conformité à la Constitution des dispositions d'un texte, le Conseil constitutionnel a déclaré l'article 60 de la résolution conforme à la Constitution.

Il s'est placé ainsi dans la suite de sa jurisprudence antérieure. Dans sa décision du 9 avril 2003 sur le règlement de l'Assemblée nationale<sup>45</sup>, il avait, d'une part, relevé que la question préalable, qui avait pour objet de « *faire décider qu'il n'y a pas lieu à délibérer* », ne trouvait pas de fondement dans des dispositions de valeur constitutionnelle et, d'autre part, qu'en se bornant à réduire la durée durant laquelle une exception d'irrecevabilité pouvait être défendue, sauf décision contraire de la Conférence des présidents, la disposition examinée avait « *préservé la possibilité effective, pour les membres de l'Assemblée nationale, de contester la conformité à la Constitution des dispositions du texte* ».

#### **d) Les articles 68 et 84 de la résolution (articles 99 et 119 du règlement) : délai de dépôt des amendements**

– L'article 68 de la résolution donne une nouvelle rédaction de l'article 99 du règlement relatif aux délais de dépôt des amendements en séance publique.

Il impose aux députés un délai de dépôt des amendements fixé à 17 heures au plus tard le troisième jour ouvrable précédant la date du début de la discussion en séance publique du texte. Il permet, en outre, aux députés de déposer, au-delà de ce délai, des amendements sur les articles qui font eux-mêmes l'objet, après ce délai de forclusion, d'amendements du Gouvernement ou de la commission saisie au fond auxquels ce délai n'est pas opposable. Dans tous les cas, la Conférence des présidents peut fixer un autre délai. Enfin, ce délai n'est pas opposable aux sous-amendements.

En fixant de telles règles, le règlement était conforme aux prescriptions de l'article 13 de la loi organique du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution qui interdisent que les amendements des membres du Parlement puissent être déposés après le début de l'examen du texte en séance publique. Cet article permet également aux règlements des assemblées de fixer une date antérieure à compter de laquelle ces amendements ne sont plus recevables. Il permet enfin aux règlements des assemblées d'ouvrir à nouveau les délais de dépôt des amendements pour leurs membres si des

---

<sup>45</sup> Décision n° 2003-470 DC du 9 avril 2003, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale (articles 14, 36, 50, 65, 66, 91, 104, 128, 140-1 et 145)*, cons. 8 à 12.

amendements sont déposés hors délai par le Gouvernement ou par la commission saisie au fond.

– Selon un schéma identique, l'article 84 de la résolution donne une nouvelle rédaction de l'article 119 du règlement relatif à l'examen des projets de loi de finances et précise que les amendements des députés à une mission et aux articles de la seconde partie doivent être déposés au plus tard à 13 heures l'avant-veille de la discussion de cette mission ou de ces articles, là encore sauf décision contraire de la Conférence des présidents.

– Reprenant la réserve émise à propos de la fixation des délais de dépôt des amendements en commission, le Conseil constitutionnel a relevé que la possibilité pour la Conférence de fixer un autre délai que le délai de droit commun devait permettre de concilier les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire avec la garantie du caractère effectif du droit d'amendement conféré aux parlementaires par l'article 44 de la Constitution. En outre, la possibilité de déposer des sous-amendements à tout moment a également été réservée dans le cas des amendements à la seconde partie de la loi de finances.

#### **e) L'article 100 de la résolution (article 131 du règlement) : application de l'article 35 de la Constitution**

L'article 100 de la résolution insère dans le règlement de l'Assemblée nationale un chapitre XVII comportant un seul article 131 relatif aux autorisations prévues aux articles 35 (déclaration de guerre et interventions militaires à l'étranger) et 36 (état de siège) de la Constitution.

Il définit ainsi la procédure applicable aux autorisations prévues par les premier et troisième alinéas de l'article 35 et par le deuxième alinéa de l'article 36 de la Constitution relatifs respectivement à la déclaration de guerre, à la prolongation au-delà de quatre mois des interventions militaires à l'étranger et à celle, au-delà de douze jours, de l'état de siège. Il définit également les modalités de l'information de l'Assemblée prévue par le deuxième alinéa de l'article 35, information qui peut prendre la forme d'une déclaration suivie ou non d'un débat.

Le rapprochement de l'article 35 de la Constitution et de l'article 131 du règlement posait la question de la forme que doit prendre l'information du Parlement. La Constitution rend obligatoire cette information et donne même une première indication sur son contenu (« *les objectifs poursuivis* »). Le règlement n'ajoute aucune précision se bornant à indiquer que l'information « *peut* » prendre la forme d'un débat. Le Conseil constitutionnel a jugé, par une réserve, que les termes de l'article 24 de la Constitution selon lesquels « *le*

*Parlement... contrôle l'action du Gouvernement* » impliquaient qu'à tout le moins l'ensemble des groupes soient, en la matière, informés.

### **3.- Les dispositions relatives au contrôle parlementaire**

#### **a) L'article 121 de la résolution (article 144 du règlement) : comptes rendus des auditions des commissions d'enquête**

Les articles 109 à 122 de la résolution donnent une nouvelle rédaction des articles 137 à 144-2 du règlement relatifs aux commissions d'enquête, dans le cadre fixé non seulement par l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 précitée, mais surtout, depuis la révision du 23 juillet 2008, par l'article 51-2 de la Constitution.

Ce dernier dispose : « *Pour l'exercice des missions de contrôle et d'évaluation définies au premier alinéa de l'article 24, des commissions d'enquête peuvent être créées au sein de chaque assemblée pour recueillir, dans les conditions prévues par la loi, des éléments d'information.* »

« *La loi détermine leurs règles d'organisation et de fonctionnement. Leurs conditions de création sont fixées par le règlement de chaque assemblée.* »

L'article 51-2 pose ainsi le partage entre la loi et le règlement des assemblées : la première doit fixer l'organisation, le fonctionnement et les règles du recueil des informations ; le second doit fixer les conditions de leur création.

Le Conseil constitutionnel a donc contrôlé les articles de la résolution relatifs aux commissions d'enquête au regard de ces nouvelles dispositions. Les articles 142 et 143 du règlement, rédigés par les articles 118 et 120 de la résolution, fixent le nombre de députés par commission d'enquête ou la composition du bureau de celles-ci. Le Conseil a considéré que ces dispositions participaient de la définition des conditions de création des commissions d'enquête et non des règles d'organisation.

En revanche, il n'était pas possible d'admettre que les règles fixées par l'article 144 du règlement rédigé par l'article 121 de la résolution et relatif aux auditions devant les commissions d'enquête et à leur compte rendu entrent dans le champ des « *conditions de création* ». Elles constituent des règles de fonctionnement dont la fixation est, selon les termes du second alinéa de l'article 51-2 de la Constitution, réservée à la loi. Dès lors, le Conseil constitutionnel a déclaré l'article 121 contraire à la Constitution.

**b) L'article 126 de la résolution (articles 145-7 et 145-8 du règlement) : rapports sur la mise en application des lois et la mise en œuvre des conclusions des commissions d'enquête**

L'article 145-7 du règlement, tel que rédigé par l'article 126 de la résolution, reprend, pour l'essentiel, les dispositions du huitième alinéa de l'article 86 du règlement relatives aux rapports faits sur la mise en application des lois votées et notamment sur la parution dans les six mois de leurs décrets d'application. Ces rapports font également état « *des dispositions qui n'auraient pas fait l'objet des textes d'application nécessaires* ». Ces dispositions avaient été introduites dans le règlement de l'Assemblée par la résolution du 12 février 2004 déclarée conforme à la Constitution par la décision n° 2004-493 DC du 26 février 2004. Elles prévoyaient notamment que le rapporteur de la loi pouvait exercer une forme de « droit de suite » en étant désigné rapporteur d'information sur l'application de celle-ci six mois après son entrée en vigueur.

L'article 145-8 du règlement, également dans sa rédaction donnée par l'article 126 de la résolution, reprend pour sa part les dispositions du quatrième alinéa de l'article 143 du règlement. Il prévoit, pour le suivi de la mise en œuvre des conclusions des commissions d'enquête et des missions d'information, des dispositions identiques à celles introduites par la résolution précitée du 12 février 2004 pour le suivi de l'application des lois.

Le Conseil s'était déjà plusieurs fois prononcé sur des dispositions analogues relatives aux fonctions de contrôle et d'information des diverses missions et commissions. Ainsi, dès 1990, il a considéré que ces fonctions n'étaient contraires à aucun principe non plus qu'à aucune règle de valeur constitutionnelle dès lors que la mission ainsi définie « *revêt un caractère temporaire et se limite à un simple rôle d'information contribuant à permettre à l'Assemblée nationale d'exercer pendant les sessions son contrôle sur la politique du Gouvernement dans les conditions prévues par la Constitution* »<sup>46</sup>. Ce considérant traditionnel<sup>47</sup>, réaffirmé depuis lors<sup>48</sup>, a été repris dans la décision du 26 février 2004 précitée, sans référence toutefois à la période des sessions<sup>49</sup>. Il a été rappelé par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 25 juin 2009.

À l'égard du suivi des conclusions des commissions d'enquête, le Conseil constitutionnel a également repris, dans cette même décision, la réserve qu'il

---

<sup>46</sup> Décision n° 90-275 DC du 6 juin 1990, *Résolution modifiant l'article 145 du règlement de l'Assemblée nationale*, cons. 2.

<sup>47</sup> Décision n° 59-2 DC du 24 juin 1959, *Règlement de l'Assemblée nationale*, article 2.

<sup>48</sup> Décisions n°s 96-381 DC du 14 octobre 1996 précitée, cons. 7 ; 96-382 DC du 14 octobre 1996 précitée, cons. 10 ; 2003-470 DC du 9 avril 2003 précitée, cons. 22.

<sup>49</sup> Décision 2004-493 DC du 26 février 2004 précitée, cons. 3.

avait faite antérieurement sur l'impossibilité pour celles-ci de faire injonction au Gouvernement<sup>50</sup>.

**c) L'article 129 de la résolution (articles 146-2 à 146-7 du règlement) : comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques**

L'article 129 de la résolution insère dans le règlement un chapitre VII relatif au « comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques » (CECPP). Ce chapitre comprend cinq articles numérotés de 146-2 à 146-7.

Le comité se présente comme un outil nouveau de l'Assemblée nationale pour exercer sa fonction de contrôle et d'évaluation. Dans le même temps, les offices parlementaires d'évaluation de la législation, créé par la loi n° 96-516 du 14 juin 1996, et d'évaluation des politiques de santé, créé par la loi n° 2002-1487 du 20 décembre 2002, ont été supprimés par la modification de l'ordonnance du 17 novembre 1958<sup>51</sup>.

Selon l'article 146-2 du règlement, le comité d'évaluation comprend trente-deux membres : des membres de droit et quinze députés désignés par les groupes. Il est chargé de réaliser « *des travaux d'évaluation portant sur des politiques publiques dont le champ dépasse le domaine de compétence d'une seule commission permanente* ».

L'article 146-3 fixe son champ de compétence, détermine les conditions de sa saisine et son mode de fonctionnement. Il prévoit ainsi qu'il peut demander l'assistance de la Cour des comptes pour l'évaluation des politiques publiques et recourir à l'aide d'experts extérieurs à l'Assemblée. Il prévoit également, dans son sixième alinéa, que la présentation des rapports est organisée en présence des responsables administratifs de la politique publique concernée et donne lieu à un débat contradictoire. Il dispose, enfin, dans ses septième et huitième alinéas, que les recommandations du comité sont transmises au Gouvernement et qu'à l'issue d'un délai de six mois, ces recommandations peuvent faire l'objet d'un rapport de suivi.

L'article 146-4 précise que le comité reçoit communication des conclusions des rapports d'information réalisés par les missions d'information communes et par les rapporteurs spéciaux de la commission chargée des finances. Les articles 146-5 et 146-6 lui donnent la possibilité d'être saisi des documents qui rendent compte de l'étude d'impact joints à un projet de loi déposé, ainsi que des amendements d'origine parlementaire aux fins de réaliser une étude

---

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> Article 3 de la loi du 15 juin 2009 précitée abrogeant les articles 6 *quater* et 6 *octies* de l'ordonnance du 17 novembre 1958.

d'impact. Enfin, l'article 146-7 lui permet de faire des propositions à la Conférence des présidents concernant l'ordre du jour de la semaine de contrôle prévue au quatrième alinéa de l'article 48 de la Constitution.

La création de ce nouvel organe dans ces conditions posait cinq questions de constitutionnalité : celles de son champ de compétence par rapport, d'une part, à celui de l'Assemblée elle-même et, d'autre part, à celui d'autres organes de celle-ci dotés de prérogatives organiques, celles ensuite de sa capacité, d'une part, à faire appel à la Cour des comptes et, d'autre part, à convoquer les responsables administratifs des politiques publiques qu'il aurait évaluées ou contrôlées, celle, enfin, de la portée des conclusions des travaux du comité à l'égard du Gouvernement.

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 25 juin 2009, a successivement répondu à ces cinq questions en déclarant contraires à la Constitution deux séries de dispositions et en émettant trois réserves.

– En premier lieu, le domaine de compétence du comité d'« évaluation et de contrôle des politiques publiques », tel que défini par la résolution, ne peut aller au-delà de ce que permet la Constitution.

Le premier alinéa de son article 24 distingue clairement ce qui relève du contrôle – limitée à l'action du Gouvernement – de l'évaluation – qui s'étend à l'ensemble des politiques publiques. Le contrôle a pour corollaire la mise en cause de la responsabilité de l'autorité contrôlée. C'est ainsi qu'aux termes de l'article 20 de la Constitution, « *le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation. (...) Il est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50 de la Constitution* ».

Dans ces conditions, le Conseil constitutionnel a précisé que les missions du comité ne pouvaient porter que sur le contrôle de l'action du Gouvernement et l'évaluation des politiques publiques, et non sur le contrôle des politiques publiques prises dans leur ensemble. Selon la même logique que celle adoptée sur l'article 126 de la résolution et qui réserve la fonction de contrôle à l'Assemblée elle-même, il a souligné que les missions exercées par le comité consistaient en un « *simple rôle d'information contribuant à permettre à l'Assemblée nationale d'exercer son contrôle sur la politique du Gouvernement et d'évaluer les politiques publiques, dans les conditions prévues par la Constitution* ».

En conséquence de cette délimitation du champ de compétence du comité, il a déclaré contraire à la Constitution la disposition qui prévoyait que les rapports

d'évaluation des politiques publiques pouvaient donner lieu à un débat contradictoire.

– En deuxième lieu, les compétences du comité d'évaluation ne peuvent empiéter sur celles attribuées par la loi organique aux commissions chargées des finances et des affaires sociales.

En effet, selon les termes mêmes du premier alinéa de l'article 57 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), « *les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques* », tandis qu'aux termes de l'article L.O. 111-9 du code de la sécurité sociale, « *les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat saisies au fond du projet de loi de financement de la sécurité sociale suivent et contrôlent l'application de ces lois et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances de la sécurité sociale* ».

Le règlement de l'Assemblée nationale, ainsi que l'a souligné le Conseil constitutionnel dans une réserve, ne peut donc attribuer de telles compétences au comité d'évaluation.

– En troisième lieu, se posait la question de la possibilité pour le règlement de l'Assemblée nationale de fixer des règles relatives à la Cour des comptes.

Compte tenu de la compétence conférée au comité d'évaluation, la vocation de la Cour à lui prêter assistance ne faisait guère de doute. Le premier alinéa de l'article 47-2 de la Constitution dispose en effet que celle-ci « *assiste le Parlement... dans l'évaluation des politiques publiques* ». Mais, il n'était pas possible au règlement d'une assemblée, dont la vocation est de régir le fonctionnement interne de celle-ci, de fixer les règles régissant les relations entre l'un de ses organes et la Cour des comptes.

Le Conseil constitutionnel a donc jugé qu'il n'appartenait pas au règlement de déterminer les modalités de cette assistance. Il a, par suite, déclaré contraire à la Constitution la première phrase du quatrième alinéa de l'article 146-3 qui prévoyait que, « *pour l'évaluation des politiques publiques prévue par l'article 47-2 de la Constitution, le comité peut demander l'assistance de la Cour des comptes* ».

– En quatrième lieu, le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution les dispositions qui prévoyaient la possibilité pour le comité de convoquer les responsables administratifs de la politique publique concernée et

de bénéficier du concours d'experts extérieurs qui seraient placés sous la responsabilité du Gouvernement.

L'impossibilité pour le comité de convoquer les responsables administratifs des services de l'État découlait des articles 20 et 21 de la Constitution qui prévoient que seul le Gouvernement est responsable devant le Parlement et qu'il est le seul à pouvoir autoriser les responsables administratifs à se rendre devant un organe du Parlement. Le comité, compte tenu de son champ de compétence, ne pouvait pas non plus mettre en cause, à l'occasion de l'examen de ses rapports, les responsables administratifs des autres personnes publiques et ne pouvait donc les convoquer pour un débat contradictoire et ce d'autant moins que l'article 5 *bis* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 précitée réserve aux commissions permanentes ou spéciales la possibilité de convoquer toute personne dont elle estime l'audition nécessaire.

En outre, la séparation des pouvoirs interdisait que, pour conduire les évaluations, les rapporteurs du comité puissent bénéficier du concours d'experts placés sous la responsabilité du Gouvernement. Le Conseil constitutionnel a donc émis une réserve excluant cette possibilité tout en laissant ouverte la possibilité pour le comité de recourir à des experts qui ne relèvent pas du pouvoir exécutif.

– Enfin, le Conseil a jugé que les recommandations du comité transmises au Gouvernement comme le rapport de suivi de leur mise en œuvre ne sauraient, en aucun cas, adresser une injonction au Gouvernement. Il a repris ainsi la réserve qu'il a faite également sur l'article 126 de la résolution à propos des rapports de suivi des conclusions des commissions d'enquête.

**d) L'article 138 de la résolution (articles 151-5 à 151-12 du règlement) : affaires européennes**

L'article 138 de la résolution est relatif aux affaires européennes. Il insère, dans le chapitre IX de la première partie du titre III du règlement, les articles 151-5 à 151-12.

Ces dispositions peuvent être réparties en deux parties.

La première partie, constituée des articles 151-5 à 151-8 du règlement, organise l'examen des propositions de résolution européenne déposées en application de l'article 88-4 de la Constitution dans sa version en vigueur.

La seconde, constituée des articles 151-9 à 151-12 du règlement, concerne la mise en œuvre des procédures appelées à entrer en vigueur, en application de

l'article 156 de la résolution, en même temps que les article 88-4 – dans sa nouvelle rédaction – 88-6 et 88-7 de la Constitution, appelés eux-mêmes à entrer en vigueur en même temps que le traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé le 13 décembre 2007.

La première partie propose une modification substantielle de la procédure d'adoption des résolutions européennes à l'Assemblée nationale. Cette modification passe notamment par un renforcement du rôle de la commission chargée des affaires européennes, dont l'existence est désormais reconnue par l'article 88-4 de la Constitution.

Ainsi, toutes les propositions de résolution, à l'évidente exception de celles qui émanent de la commission des affaires européennes elle-même, sont renvoyées successivement à cette dernière et à la commission permanente compétente. Est organisé un mécanisme d'adoption tacite à deux niveaux : l'adoption tacite par l'Assemblée, déjà prévue, peut être précédée d'une adoption tacite par la commission permanente compétente du texte adopté par la commission des affaires européennes après le délai d'un mois.

Le Conseil constitutionnel avait déjà eu l'occasion de se prononcer sur le mécanisme d'adoption tacite d'une résolution européenne. Ainsi, dans sa décision n° 92-314 DC du 17 décembre 1992 sur le règlement de l'Assemblée nationale, il avait relevé 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 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 a le droit de demander qu'une assemblée se prononce sur une proposition de résolution avant l'expiration du délai d'un mois prévu par le quatrième alinéa de l'article 151-1 ; que sous cette réserve d'interprétation ledit alinéa n'est pas contraire à la Constitution* »<sup>52</sup>. Il avait réitéré cette interprétation en 1994<sup>53</sup>.

Tenant compte du fait que, depuis la révision du 23 juillet 2008, le cinquième alinéa de l'article 48 de la Constitution dispose qu'« *un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'à celle des groupes*

---

<sup>52</sup> Décision n° 92-314 DC du 17 décembre 1992, *Résolution complétant le règlement de l'Assemblée nationale pour l'application de l'article 88-4 de la Constitution*, cons. 13.

<sup>53</sup> Décision n° 94-338 DC du 10 mars 1994, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale*, cons. 29.

*minoritaires* » et du fait que la procédure d'adoption tacite prévoit qu'un délai d'un mois doit s'écouler devant la commission des affaires européennes mais également devant la commission permanente saisie au fond, le Conseil constitutionnel a étendu l'interprétation qu'il avait faite en 1992 aux demandes d'inscription à l'ordre du jour formulées par les groupes d'opposition et les groupes minoritaires et à la possibilité de demander aux deux commissions de se prononcer avant l'expiration du délai d'un mois prévu devant chacune d'entre elles. Ainsi, il ne pourra être fait obstacle à la priorité dont bénéficie le Gouvernement, dans les deux semaines sur quatre qui lui sont réservées, et les groupes d'opposition et minoritaires, dans le jour de séance mensuel qui leur est réservé.

### **C.- La résolution tendant à modifier le règlement du Sénat (décision n° 2009-582 DC)**

Comme il l'a fait pour la résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale, le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2009-582 DC du 25 juin 2009 sur la résolution tendant à modifier le règlement du Sénat, a examiné la conformité à la Constitution des trente-six articles de la résolution. Dans le même souci de lisibilité, il s'est attaché à ne détailler que l'examen des dispositions qui appelaient soit une interprétation, soit une réserve, soit une déclaration de non-conformité.

#### **1.- L'article 2 de la résolution (articles 5 bis et 6 bis du règlement) : droits des groupes**

L'article 2 de la résolution porte sur les droits des groupes d'opposition et des groupes minoritaires.

Dans sa rédaction résultant de l'article 5 bis du règlement la définition des groupes d'opposition et des groupes minoritaires repose sur un régime déclaratif, comme à l'Assemblée nationale. Mais si, à l'Assemblée nationale, en application de l'article 19 de son règlement, sont considérés comme groupes minoritaires « ceux qui ne se sont pas déclarés d'opposition à l'exception de celui d'entre eux qui compte l'effectif le plus élevé », au Sénat, cette dernière exception ne figure pas à l'article 2 de la résolution modifiant son règlement : tout groupe peut se déclarer comme groupe d'opposition ou comme groupe minoritaire au sens de l'article 51-1 de la Constitution, sans considération d'effectifs. Les termes de l'article 51-1 n'interdisent pas une telle exception.

L'article 6 bis, inséré également par l'article 2 de la résolution dans le règlement du Sénat, donne, à tout groupe, un « droit de tirage » à la création d'une

commission d'enquête ou d'une mission par année parlementaire. Ce droit n'est ainsi pas spécifique aux groupes d'opposition ou aux groupes minoritaires. Ce « droit de tirage » ne doit pas contrevenir à l'ordonnance du 17 novembre 1958 précitée, qui, dans son article 6, interdit qu'une commission d'enquête puisse porter sur des faits faisant l'objet de poursuites judiciaires. Cette interdiction est d'ailleurs rappelée par l'article 11 du règlement du Sénat qui n'était pas modifié par la résolution adoptée le 2 juin 2009.

Or, le deuxième alinéa de l'article 6 *bis*, dans sa rédaction issue de l'article 2 de cette résolution, prévoit que « *dans le cas de création d'une commission d'enquête, les dispositions de l'article 11 sont applicables, sous réserve de l'alinéa suivant* », qui dispose que « *la demande de création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information doit être formulée au plus tard une semaine avant la réunion de la Conférence des présidents qui doit prendre acte de cette demande* ». Cette rédaction semble ainsi émettre une réserve à l'application de l'article 11 du règlement du Sénat, ce qui n'est pas constitutionnellement possible.

C'est pourquoi, pour lever toute ambiguïté, le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 25 juin 2009, a souligné que ces dispositions n'avaient pas pour « *effet de restreindre la portée des dispositions de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 susvisée qui conditionnent la recevabilité des demandes de création de commissions d'enquête* ».

## **2.- L'article 10 de la résolution (article 18 du règlement) : participation du Gouvernement aux travaux des commissions**

Après avoir rappelé les termes des articles 42 et 44 de la Constitution, ainsi que les articles 31, 40 et 41 de la Constitution, le Conseil a jugé dans la décision n° 2009-579 DC du 9 avril 2009 précitée :

*« Considérant que ces dispositions constitutionnelles impliquent que le Gouvernement puisse participer aux travaux des commissions consacrés à l'examen des projets et propositions de loi ainsi que des amendements dont ceux-ci font l'objet et assister aux votes destinés à arrêter le texte sur lequel portera la discussion en séance ; qu'il s'ensuit, d'une part, que les dispositions en vigueur des règlements des assemblées restreignant dans ces hypothèses le droit d'accès du Gouvernement aux travaux des commissions sont rendues caduques par l'effet de l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle et, d'autre part, que le dernier alinéa de l'article 13 de la loi organique qui limite le droit d'accès du Gouvernement aux travaux des commissions est contraire à la Constitution. »*

Le Conseil constitutionnel visait ainsi le premier alinéa de l'article 18 du règlement du Sénat, qui disposait que « *les ministres ont accès dans les commissions. Ils doivent être entendus quand ils le demandent. Ils se retirent au moment du vote* ». Cette dernière phrase est remplacée, à l'article 10 de la résolution, par la phrase suivante : « *Les membres du Gouvernement peuvent assister aux votes destinés à arrêter le texte des projets et proposition de loi sur lequel portera la discussion en séance.* »

Au regard des dispositions organiques rappelées ci-dessus, cette phrase pouvait donner lieu à une application inconstitutionnelle dans deux hypothèses. D'une part, l'usage du terme « *peuvent* » ne crée une faculté qu'au profit des membres du Gouvernement et non des présidents des commissions qui n'ont pas la faculté de limiter la présence des ministres en commission lors de l'examen des textes. D'autre part, l'usage des termes « *votes destinés à arrêter le texte des projets et propositions de loi* » pouvait sembler renvoyer au seul vote final sur un projet de loi. Or, les ministres doivent pouvoir être présents lors de l'examen et du vote de chaque amendement comme lors du vote final des textes. C'est pourquoi le Conseil constitutionnel a émis une réserve pour éviter la survenance de telles hypothèses qui remettrait en cause la constitutionnalité de la procédure d'examen des projets et propositions de loi en cause.

### **3.- L'article 11 de la résolution (article 19 bis du règlement) : avis des commissions permanentes sur certaines nominations**

L'article 11 de la résolution insère, dans le règlement, un nouvel article 19 bis portant sur l'avis des commissions permanentes sur certaines nominations.

Contrairement à l'article 29-1 nouveau du règlement de l'Assemblée nationale (voir *supra* à propos de l'article 12 de la résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale), cet article ne précise ni si la commission procède à l'audition de la personne dont la nomination est envisagée, ni si l'éventuelle audition est publique ou non. Il revient donc à la commission permanente d'en décider au cas par cas. C'est ce que soulignait le rapporteur de la proposition de résolution : « *Il n'a pas été jugé indispensable de préciser dans le règlement que la personnalité pressentie serait entendue par la commission compétente. Le principe d'une telle audition est sans doute souhaitable mais il convient de laisser aux commissions toute liberté pour le mettre en œuvre* »<sup>54</sup>.

Le Conseil constitutionnel a estimé que cette disposition n'était pas contraire à la Constitution. Il a néanmoins rappelé, comme il l'a fait pour le règlement de l'Assemblée nationale, d'une part, que le législateur organique ou le législateur

---

<sup>54</sup> M. Patrice Gélard, *Rapport fait au nom de la commission des lois sur la proposition de résolution tendant à modifier le règlement du Sénat*, Sénat, session ordinaire de 2008-2009, n° 427, 20 mai 2009, p. 34.

ordinaire peut fixer des règles en la matière (tant sur le principe du recours à l'audition que sur sa régime de publicité) et, d'autre part, que les règles assurant la protection du secret professionnel et du secret de la défense nationale sont applicables aux auditions par les commissions.

#### **4.- L'article 14 de la résolution (article 24 bis du règlement) : engagement de la procédure accélérée**

Jusqu'alors, le règlement du Sénat ne comportait aucune disposition concernant le délai dans lequel l'urgence devait être déclarée par le Gouvernement. La pratique était d'appliquer la même règle que celle de l'article 102 du règlement de l'Assemblée nationale en vertu de laquelle la déclaration d'urgence pouvait intervenir « *jusqu'à la clôture de la discussion générale* ».

Le nouvel article 24 bis du règlement du Sénat, inséré par l'article 14 de la résolution, dispose que « *lorsque le Gouvernement engage la procédure accélérée prévue au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution, il en informe le président du Sénat, en principe, lors du dépôt du projet de loi. Dans le cas d'une proposition de loi, le Gouvernement fait part de sa décision d'engager la procédure accélérée au plus tard lors de l'inscription de la proposition à l'ordre du jour* ».

En application des articles 42 et 45 de la Constitution, l'engagement par le Gouvernement de la procédure accélérée :

– produit deux effets : d'une part, les délais minimaux prévus par l'article 42 de la Constitution entre le dépôt ou la transmission d'un texte et son examen en séance publique – six semaines devant la première assemblée saisie, quatre devant la seconde – ne s'appliquent pas ; d'autre part, comme dans le régime ancien de l'urgence, en cas de désaccord sur un texte entre le Sénat et l'Assemblée nationale, une commission mixte paritaire peut être convoquée par le Premier ministre, ou pour une proposition de loi, par les présidents des deux assemblées agissant conjointement, après une seule lecture par chaque assemblée ;

– ne peut intervenir si les Conférences des présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat s'y opposent conjointement.

Ainsi, le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 25 juin 2005, a relevé que ces dispositions constitutionnelles ne peuvent contraindre le Gouvernement à décider d'engager la procédure accélérée sur un projet de loi au moment de son dépôt. C'est ainsi que l'article 102 du règlement de l'Assemblée nationale, dans sa rédaction soumise au Conseil constitutionnel le même jour, prévoit que « *le*

*Gouvernement peut engager la procédure accélérée, en vertu de l'article 45 de la Constitution, jusqu'à 13 heures la veille de la Conférence des présidents qui précède l'ouverture du débat en première lecture, par une communication adressée au Président ».*

La seule limite à l'exercice de ce pouvoir est que les Conférences des présidents puissent être en mesure de se prononcer conjointement avant le début de l'examen du texte en première lecture. En fonction de cette interprétation, il a déclaré l'article 14 de la résolution conforme à la Constitution.

#### **5.- L'article 15 de la résolution (articles 28 bis à 28 quater du règlement) : examen des projets et propositions de loi**

L'article 15 de la résolution, qui insère dans le règlement un chapitre relatif à l'examen des projets et propositions de loi comprenant les articles 28 bis à 28 quater et qui modifie les articles 42 et 50 du règlement, comporte plusieurs modifications.

Parmi celles-ci figurait la possibilité offerte à la Conférence des présidents d'organiser un débat d'orientation en séance publique sur un projet ou une proposition de loi en amont de son examen par la commission compétente.

En outre, en cohérence avec les délais minimaux institués par la révision de juillet 2008 à l'article 42 de la Constitution, la procédure devant la commission est réorganisée, avec notamment un délai de deux semaines entre l'élaboration du texte de la commission et son examen en séance publique, sauf pour les projets de révision constitutionnelle, de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale.

En application du nouvel article 28 ter du règlement, les amendements doivent être déposés « *au plus tard l'avant-veille* » de la réunion de la commission. En ce qui concerne le dépôt des amendements avant la séance, l'article 50 complété du règlement rappelle la règle selon laquelle le délai limite que peut fixer la Conférence des présidents pour le dépôt des amendements n'est pas applicable au Gouvernement.

L'article 28 ter prévoit également que le président de la commission saisie au fond est compétent pour se prononcer sur la recevabilité des amendements déposés auprès de cette commission et mis en distribution au regard de l'article 40 de la Constitution et de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale qui définit le domaine exclusif des lois de financement de la sécurité sociale.

Parmi ces modifications, l'organisation d'un débat préalable en séance publique sur un texte avant son examen en commission et l'examen de recevabilité au regard de l'article 40 de la Constitution d'amendements distribués posaient une difficulté constitutionnelle.

– Dans le premier cas, la Conférence des présidents pouvait décider de l'organisation d'un débat d'orientation en séance publique sur un projet ou une proposition de loi. Le rapporteur de la commission des lois avait indiqué qu'il s'agissait « *d'éclairer largement les membres de la commission sur la position générale de leurs collègues sur un texte* ». Il ajoutait : « *Cette discussion, au cours de laquelle pourraient s'exprimer le Gouvernement et les représentants des différents groupes politiques, permettrait aussi au rapporteur désigné par la commission de présenter, le cas échéant, les premiers enseignements de son travail préparatoire. Les positions et réflexions présentées au cours de cette discussion éclaireraient très utilement la commission.* »<sup>55</sup>

La Constitution ne prévoit, en son article 43, que le renvoi du texte en commission et, en son article 42, que l'examen en séance publique du texte adopté en commission ou, à défaut, du texte déposé ou transmis. Le Conseil constitutionnel a jugé qu'un tel ajout était contraire à la Constitution.

– La seconde question constitutionnelle posée par l'article 15 de la résolution concernait l'examen de recevabilité des amendements déposés en commission au regard de l'article 40 de la Constitution.

Amené à statuer sur une modification du règlement du Sénat touchant aux seules propositions de loi, le Conseil avait fait valoir, dans sa décision n° 78-94 DC du 14 juin 1978, « *qu'il résulte des termes mêmes de cet article qu'il établit une irrecevabilité de caractère absolu et fait donc obstacle à ce que la procédure législative s'engage à l'égard de propositions de loi irrecevables formulées par des sénateurs et, dès lors, à ce que le dépôt de ces propositions soit annoncé en séance publique par le président du Sénat* ». Il avait donc considéré « *que le respect de l'article 40 de la Constitution exige qu'il soit procédé à un **examen systématique** de la recevabilité, au regard de cet article, des propositions de loi formulées par les sénateurs, et cela antérieurement à l'annonce par le président de leur dépôt et donc avant qu'elles ne puissent être imprimées, distribuées et renvoyées en commission, afin que soit annoncé le dépôt des seules propositions qui, à l'issue de cet examen, n'auront pas été déclarées irrecevables* »<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> M. Patrice Gélard, *op. cit.*, p. 40.

<sup>56</sup> Décision n° 78-94 DC du 14 juin 1978, *Résolution tendant à modifier les articles 24, 39, 42, 44, 45 et 60 bis du règlement du Sénat*, cons. 3 et 4.

De plus, comme on l'a vu *supra* pour l'examen de l'article 58 de la résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale, le Conseil constitutionnel avait transposé, en 2006, aux amendements l'analyse qu'il avait faite en 1978 pour les propositions de loi. Il avait ainsi relevé que « *si la question de la recevabilité financière des amendements d'origine parlementaire doit avoir été soulevée devant la première chambre qui en a été saisie pour que le Conseil constitutionnel puisse en examiner la conformité à l'article 40, cette condition est subordonnée, pour chaque assemblée, à la mise en œuvre d'un contrôle de recevabilité effectif et systématique au moment du dépôt de tels amendements ; qu'une telle procédure n'a pas encore été instaurée au Sénat* »<sup>57</sup>.

Si l'article 28 *ter* du règlement, dans la rédaction donnée par l'article 15 de la résolution, donne compétence au président de la commission saisie au fond pour examiner de manière systématique la recevabilité financière des amendements qui lui sont transmis, il ne permet pas qu'un contrôle réellement préalable soit exercé. En effet, dans la rédaction proposée par le I de l'article 15 de la résolution : « *Ces amendements sont mis en distribution auprès des membres de la commission et transmis, le cas échéant, à la commission des finances ou à la commission des affaires sociales qui rendent un avis écrit* », puis « *le président de la commission se prononce sur leur recevabilité au regard de l'article 40 de la Constitution* ». Dans les faits, le président de la commission peut être ainsi amené à prononcer l'irrecevabilité au stade de la réunion de la commission.

Cette absence d'examen préalable au dépôt était contraire à l'article 40 de la Constitution. Le Conseil constitutionnel a donc déclaré contraires à la Constitution les dispositions de la résolution qui interdisaient la mise en place d'un tel contrôle.

## **6.- L'article 17 de la résolution (article 29 bis du règlement) : ordre du jour**

L'article 17 de la résolution donne une nouvelle rédaction de l'article 29 *bis* du règlement relatif à l'organisation de l'ordre du jour. Il prévoit, conformément au premier alinéa de l'article 48 de la Constitution, que « *l'ordre du jour est fixé par le Sénat, sur la base des conclusions de la Conférence des présidents* ». Il précise également que la conférence détermine, au début de chaque session ordinaire, les semaines de séance, les répartit entre le Sénat et le Gouvernement « *avec l'accord de celui-ci* » et « *prend acte* » des demandes d'inscription par priorité présentées par le Gouvernement.

Comme il l'a relevé dans sa décision du même jour sur la résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale (article 30), le Conseil

---

<sup>57</sup> Décision n° 2006-544 DC du 14 décembre 2006, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2007*, cons. 13.

constitutionnel a constaté que les nouvelles dispositions du règlement du Sénat permettent au Gouvernement de décider de la modification de son choix initial « *en ce qui concerne tant les semaines qui lui sont réservées que l'ordre des textes et des sujets dont il demande par priorité l'inscription à l'ordre du jour* ». Il a donc, dans ces conditions, déclaré l'article 17 de la résolution conforme à la Constitution et, en particulier, à son article 48.

## **7.- L'article 22 de la résolution (articles 45 et 48 du règlement) : irrecevabilités**

L'article 22 de la résolution donne une nouvelle rédaction de l'article 45 du règlement et modifie celle de son article 48.

– Le I de cet article réécrit, en effet, l'article 45 du règlement relatif aux irrecevabilités fondées sur les articles 40 et 41 de la Constitution<sup>58</sup>.

Il tire les conséquences de la décision n° 2006-544 DC du 14 décembre 2006 précitée. Comme on l'a vu dans l'analyse de l'article 14 de la résolution, le Conseil constitutionnel avait alors considéré qu'en l'absence, au Sénat, d'une procédure d'examen *a priori* et systématique de la recevabilité financière des amendements, il pourrait connaître directement de la violation de l'article 40 par un amendement sénatorial. Après cette décision, le Sénat avait modifié, à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2007, ses pratiques de contrôle de la recevabilité financière des amendements d'origine parlementaire. Dans la résolution soumise à l'examen du Conseil, il rectifiait dans le même sens l'article 45 de son règlement.

Le principe premier est que la commission des finances contrôle la recevabilité des amendements déposés en vue de la séance publique au regard de l'article 40 de la Constitution, les amendements déclarés irrecevables n'étant pas mis en distribution. Ce contrôle est étendu aux irrecevabilités fondées sur les dispositions de la LOLF, tandis que la commission des affaires sociales est compétente pour examiner la recevabilité des amendements déposés au regard de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale. Le Gouvernement, comme tout sénateur, peut également soulever en séance une exception d'irrecevabilité fondée sur l'article 40, sur la LOLF ou sur l'article LO. 111-3 du code de la sécurité sociale.

Comme il l'a fait dans sa décision du même jour sur la résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale (article 58), le Conseil constitutionnel a émis une réserve : l'irrecevabilité financière peut être soulevée à tout moment non seulement à l'encontre des amendements déposés, mais également à l'encontre des modifications du texte déposé ou transmis apportées

---

<sup>58</sup> La question de la recevabilité des propositions de loi relève quant à elle du deuxième alinéa l'article 24 du règlement qui reste inchangé sur ce point.

par la commission saisie au fond et intégrées à ce texte. Il a également jugé que la même possibilité était ouverte pour invoquer l'article 41 de la Constitution.

– Le II de l'article 22 de la résolution modifie l'article 48 du règlement pour y préciser les modalités du contrôle de recevabilité des amendements au regard de leur lien avec le texte en discussion ou de la règle de l'« entonnoir »<sup>59</sup>.

L'article 48, alinéa 3, dispose que « *les amendements sont recevables s'ils s'appliquent effectivement au texte qu'ils visent ou, en première lecture, s'ils présentent, s'agissant de dispositions additionnelles, un lien, même indirect, avec le texte en discussion* ». Or, la seconde phrase de l'article 45 de la Constitution dispose, après la révision du 23 juillet 2008, que « *sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* ».

Pour lever toute ambiguïté et éviter qu'un sort particulier soit fait aux amendements et modifications qui ne porteraient pas « articles additionnels » mais ne viendraient que modifier un article existant, le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution les termes : « *s'agissant des dispositions additionnelles* ».

## **8.- L'article 31 de la résolution (article 73-1 du règlement) : application de l'article 35 de la Constitution**

L'article 31 est relatif à l'information et aux autorisations du Parlement en matière militaire. Il fait notamment application de l'article 35 de la Constitution. Il insère dans le règlement un article 73-1 disposant que « *l'information du Sénat prévue par l'article 35, deuxième alinéa, de la Constitution prend la forme d'une communication du Gouvernement portée à la connaissance des sénateurs. Cette information peut donner lieu à un débat sans vote* ».

Cette orientation était différente de celle retenue par le règlement de l'Assemblée nationale, selon laquelle « *l'information prévue à l'article 35, alinéa 2, de la Constitution peut prendre la forme d'une déclaration suivie ou non d'un débat organisé dans les conditions définies ci-dessus. Aucun vote, de quelque nature qu'il soit, ne peut avoir lieu à l'occasion du débat* ».

Toutefois, la même question se posait : à qui le Gouvernement est-il tenu de donner l'information prévue à l'article 35 de la Constitution ? Le Conseil constitutionnel a jugé, à l'instar de ce qu'il a fait dans sa décision sur la

---

<sup>59</sup> Voir, par exemple, commentaires sur les décisions n<sup>os</sup> 2005-532 DC du 19 janvier 2006 et 2006-533 DC du 16 mars 2006 (*Cahiers du Conseil constitutionnel*, n<sup>o</sup> 20, 2006, pp. 68 et suiv., 72 et suiv.).

résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale (article 100 de la résolution), que les exigences qui découlent des articles 24 et 35 de la Constitution imposent qu'à tout le moins l'ensemble des groupes soient informés.

### **9.- L'article 32 de la résolution (articles 73 bis à 73 septies du règlement) : affaires européennes**

L'article 28 insère dans le règlement un chapitre XI *bis* « *Affaires européennes* » qui se substitue au chapitre XI *bis* « *Résolutions européennes* ». Ce chapitre comprend les articles 73 *bis* à 73 *septies*.

L'article 73 *quinquies* prévoit les modalités de vote des résolutions européennes. Il pose, comme le règlement modifié de l'Assemblée nationale, de nombreux délais qui peuvent s'ajouter les uns aux autres avant l'adoption d'une résolution portant sur les projets et propositions d'acte des Communautés européennes ou de l'Union européenne. Peuvent notamment se cumuler l'examen par une commission saisie au fond et celui par la commission des affaires européennes. L'étape ultime de la procédure est l'adoption de la résolution qui suit la date de publication du rapport de la commission ou l'expiration du délai d'un mois au terme duquel le texte adopté par la commission des affaires européennes est considéré comme adopté de manière tacite par la commission saisie au fond.

Il en va ainsi « *sauf si le président du Sénat, le président d'un groupe, le président d'une commission permanente, le président de la commission des affaires européennes ou le Gouvernement demandent, dans ce délai, qu'elle soit examinée par le Sénat. Si, dans les sept jours francs qui suivent cette demande, la Conférence des présidents ne propose pas ou le Sénat ne décide pas son inscription à l'ordre du jour la proposition de résolution de la commission devient la résolution du Sénat* ».

Ces dispositions ont appelé la même remarque que celle faite pour des dispositions analogues dans la décision n° 92-314 DC du 17 décembre 1992, dont les termes ont été rappelés *supra* à propos de l'article 138 de la résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale.

Comme il l'a fait le même jour pour le règlement de l'Assemblée nationale, le Conseil constitutionnel a étendu la remarque faite en 1992 aux demandes d'inscription à l'ordre du jour faites par les groupes d'opposition et les groupes minoritaires. En effet, le respect du délai d'un mois susmentionné ne doit pas faire obstacle à la possibilité pour l'un de ces groupes d'inscrire l'examen d'une proposition de résolution européenne lorsqu'il le souhaite.

## **10.- L'article 33 de la résolution (article 73 *octies* du règlement) : débats d'initiative sénatoriale**

L'article 33 de la résolution insère dans le règlement chapitre XI *ter* comportant un seul article 73 *octies*. Il ouvre à la Conférence des présidents la possibilité d'organiser des « *débats d'initiative sénatoriale* », « *à la demande d'un groupe politique, d'une commission, de la commission des affaires européennes ou d'une délégation* ».

Le Conseil constitutionnel a déclaré cette nouvelle procédure conforme à la Constitution sous la double réserve, pour ne pas mettre en cause la responsabilité du Gouvernement hors des conditions prévues par le dernier alinéa de l'article 49 de la Constitution, que celui-ci ne soit pas tenu d'assister à ces débats d'initiative sénatoriale et que ces débats ne puissent pas donner lieu à un vote.