

# Décision n° 2009 – 583 DC

## Résolution modifiant le Règlement du Congrès

### Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel © 2009

## Sommaire

➤ <b><u>Normes de référence</u></b>	<b><u>3</u></b>
➤ <b><u>Textes législatifs</u></b>	<b><u>5</u></b>
➤ <b><u>Jurisprudence du Conseil constitutionnel</u></b>	<b><u>6</u></b>
➤ <b><u>Doctrine</u></b>	<b><u>7</u></b>

---

Légende (pour les articles consolidés)

- ~~texte barré~~ : dispositions supprimées
- **texte en gras** : dispositions nouvelles
- [article XX] : origine de la modification

# Table des matières

➤ <b>Normes de référence</b>	<b>3</b>
□ <b>Constitution du 4 octobre 1958</b>	<b>3</b>
– Article 18	3
– Article 51-1	3
– Article 61	3
– Article 89	4
➤ <b>Textes législatifs</b>	<b>5</b>
□ <b>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</b>	<b>5</b>
– Article 1	5
– Article 2	5
– Article 3	5
➤ <b>Jurisprudence du Conseil constitutionnel</b>	<b>6</b>
– Décision n° 63-24 DC du 20 décembre 1963 - Règlement du Congrès	6
– Décision n° 99-415 DC du 28 juin 1999 - Règlement du Congrès	6
– Décision n° 2003-469 DC du 26 mars 2003 - Révision constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République	6
➤ <b>Doctrine</b>	<b>7</b>
– M. Verpeaux, Extrait de la chronique de jurisprudence constitutionnelle n° 21 janvier-juin 1999 (suite et fin), LPA, 21 septembre 1999, n° 188, p. 21-22	7

# Normes de référence

## □ Constitution du 4 octobre 1958

Titre II - Le Président de la République

### – **Article 18**

Le Président de la République communique avec les deux assemblées du Parlement par des messages qu'il fait lire et qui ne donnent lieu à aucun débat.

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.

Hors session, les assemblées parlementaires sont réunies spécialement à cet effet.

Titre V - Des rapports entre le Parlement et le Gouvernement

### – **Article 51-1**

Le règlement de chaque assemblée détermine les droits des groupes parlementaires constitués en son sein. Il reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires.

Titre VII - Le Conseil constitutionnel

### – **Article 61**

Les lois organiques, avant leur promulgation, les propositions de loi mentionnées à l'article 11 avant qu'elles ne soient soumises au référendum, et les règlements des assemblées parlementaires, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution.

Aux mêmes fins, les lois peuvent être déférées au Conseil constitutionnel, avant leur promulgation, par le Président de la République, le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs.

Dans les cas prévus aux deux alinéas précédents, le Conseil constitutionnel doit statuer dans le délai d'un mois. Toutefois, à la demande du Gouvernement, s'il y a urgence, ce délai est ramené à huit jours.

Dans ces mêmes cas, la saisine du Conseil constitutionnel suspend le délai de promulgation.

– **Article 89**

L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République sur proposition du Premier ministre et aux membres du Parlement.

Le projet ou la proposition de révision doit être examiné dans les conditions de délai fixées au troisième alinéa de l'article 42 et voté par les deux assemblées en termes identiques. La révision est définitive après avoir été approuvée par référendum.

Toutefois, le projet de révision n'est pas présenté au référendum lorsque le Président de la République décide de le soumettre au Parlement convoqué en Congrès ; dans ce cas, le projet de révision n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Le bureau du Congrès est celui de l'Assemblée nationale.

Aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire.

La forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision.

## Textes législatifs

### □ 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

#### – **Article 1**

L'avant-dernier alinéa de l'article 2 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

La salle des séances du Congrès et ses accès sont affectés à l'Assemblée nationale et au Sénat. Cette salle est réservée aux réunions du Congrès et aux réunions parlementaires. A titre exceptionnel, les bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat définissent conjointement les conditions de ses autres utilisations.

Les autres locaux nécessaires à la tenue du Congrès du Parlement, sis au château de Versailles, sont, en tant que de besoin et gratuitement, mis à la disposition de l'Assemblée nationale et du Sénat. »

#### – **Article 2**

L'annexe de la même ordonnance est abrogée.

#### – **Article 3**

Des conventions conclues entre les personnes publiques intéressées précisent les modalités du changement d'affectation des locaux occupés par l'Assemblée nationale et le Sénat à Versailles ainsi que les conditions de la mise à disposition de ceux nécessaires à la tenue du Congrès du Parlement.

Celles-ci prévoient que les locaux qui ne sont plus affectés à l'Assemblée nationale et au Sénat sont destinés à l'accueil du public ou, lorsqu'ils ne s'y prêtent pas, à l'exercice par l'Etablissement public du musée et du domaine national de Versailles de ses autres missions, définies par décret, à l'exclusion de toute affectation en logements de fonction.

Elles prévoient que les locaux de l'aile du Midi affectés à cet établissement public ne peuvent recevoir aucune modification qui serait susceptible de gêner la tenue du Congrès du Parlement.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

## **Jurisprudence du Conseil constitutionnel**

### **– Décision n° 63-24 DC du 20 décembre 1963 - Règlement du Congrès**

1. Considérant que les dispositions du Règlement susvisé, compte tenu du renvoi de l'article 1er faisant référence au troisième alinéa de l'article 89 de la Constitution, ne sont contraires à aucune disposition de ladite Constitution ;

### **– Décision n° 99-415 DC du 28 juin 1999 - Règlement du Congrès**

1. Considérant que l'article unique de la résolution soumise à l'examen du Conseil constitutionnel comporte deux paragraphes ;

2. Considérant que le I modifie le dernier alinéa de l'article 16 du règlement afin de laisser au bureau du Congrès la faculté de faire procéder à un scrutin public à la tribune lorsque la Constitution exige une majorité qualifiée ;

3. Considérant que le II modifie le deuxième alinéa de l'article 17 du règlement afin de confier au bureau du Congrès le soin de déterminer les conditions dans lesquelles se déroule un scrutin public ordinaire, en précisant que le vote peut avoir lieu soit par bulletins, soit par tout autre procédé offrant les mêmes garanties ;

4. Considérant que ces dispositions ont été prises dans le respect des articles 27 et 89 de la Constitution et ne méconnaissent aucune autre règle de valeur constitutionnelle,

### **– Décision n° 2003-469 DC du 26 mars 2003 - Révision constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République**

1. Considérant que la compétence du Conseil constitutionnel est strictement délimitée par la Constitution ; qu'elle n'est susceptible d'être précisée et complétée par voie de loi organique que dans le respect des principes posés par le texte constitutionnel ; que le Conseil constitutionnel ne saurait être appelé à se prononcer dans d'autres cas que ceux qui sont expressément prévus par ces textes ;

2. Considérant que l'article 61 de la Constitution donne au Conseil constitutionnel mission d'apprécier la conformité à la Constitution des lois organiques et, lorsqu'elles lui sont déférées dans les conditions fixées par cet article, des lois ordinaires ; que le Conseil constitutionnel ne tient ni de l'article 61, ni de l'article 89, ni d'aucune autre disposition de la Constitution le pouvoir de statuer sur une révision constitutionnelle ;

3. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le Conseil constitutionnel n'a pas compétence pour statuer sur la demande susvisée, par laquelle les sénateurs requérants lui défèrent, aux fins d'appréciation de sa conformité à la Constitution, la révision de la Constitution relative à l'organisation décentralisée de la République approuvée par le Congrès le 17 mars 2003,

## Doctrine

**– M. Verpeaux, Extrait de la chronique de jurisprudence constitutionnelle n° 21 janvier-juin 1999 (suite et fin), LPA, 21 septembre 1999, n° 188, p. 21-22**

**Décision 99-415 D.C. du 28 juin 1999 Règlement du Congrès (191)**

Déclaration de conformité à la Constitution.

Règles et principes constitutionnels visés : articles 27 et 89 de la Constitution.

NOTE

Il s'agit de la décision la plus courte de la présente chronique, qui présente l'intérêt de porter sur le règlement du Congrès, ce qui n'est pas si fréquent. La précédente, et unique (192), décision relative à ce dernier est la décision 63-24 D.C. du 20 décembre 1963, qui a été amenée à connaître du règlement du Congrès élaboré à l'occasion de la première convocation de celui-ci, lors de la révision du 30 décembre 1963 modifiant l'article 28 de la Constitution (193).

La compétence du Conseil constitutionnel pour statuer sur la conformité à la Constitution du règlement du Congrès est admise par analogie avec le contrôle exercé sur le règlement de chaque assemblée (194). Dans sa décision 63-24 D.C., le Conseil a en effet accepté de connaître le règlement du Congrès qui, même s'il intervient dans l'exercice du pouvoir constituant, reste un pouvoir constitué. Le Conseil a donc interprété largement sa compétence, alors même que l'article 61 alinéa 1 envisage le contrôle des règlements des « assemblées parlementaires », et que l'article 17 alinéa 2 de l'ordonnance portant loi organique sur le Conseil constitutionnel du 7 novembre 1958 n'envisage que le règlement de « l'une ou l'autre assemblée ». Dans cette décision comme dans la décision 63-24 D.C., le Conseil admet sa compétence sans difficulté, mais il ne se prononce pas explicitement sur cette dernière et les visas de la décision sont traditionnels, en ce qu'ils mentionnent seulement la Constitution et l'ordonnance du 7 novembre 1958 sans autre précision. Cette compétence du Conseil constitutionnel n'est cependant pas directement prévue par les textes régissant le Conseil.

L'assimilation au contrôle du règlement des assemblées implique l'existence d'un contrôle obligatoire, le Conseil constitutionnel devant être saisi par le président du Congrès, qui est celui de l'Assemblée nationale, en application de l'alinéa 3 de l'article 89, qui prévoit que « Le bureau du Congrès est celui de l'Assemblée nationale ». Tel a été le cas dans la décision 415 D.C., la difficulté étant celle des délais de saisine. Le Congrès ne siégeant traditionnellement qu'une seule journée (195), il doit adopter la résolution modifiant son règlement, l'adresser au Conseil constitutionnel pour que celui-ci délibère rapidement et que le Congrès puisse siéger de nouveau. Concrètement, cela pose quelques problèmes d'organisation et nécessite que les membres du Conseil constitutionnel s'attendent à être réunis et soient avertis de l'intention du bureau du Congrès de modifier le règlement. L'utilisation de moyens modernes de communication, tels que la télécopie, permet de pallier ces difficultés matérielles. L'ordre du jour des travaux du Congrès du Parlement, ainsi qu'il résulte du décret du président de la République du 23 juin 1999 tendant à soumettre deux projets de loi constitutionnelle au Parlement réuni en Congrès, indiquait que celui-ci devait statuer sur la proposition tendant à modifier le règlement du Congrès, ce qui était de nature à « prévenir » les membres du Conseil constitutionnel qu'ils devaient être prêts à intervenir (196). On peut d'ailleurs s'étonner que le président de la République, dans un ordre du jour qui s'inscrit dans le cadre de la révision constitutionnelle, se préoccupe de la modification du règlement du Congrès, acte interne qui ne concerne pas l'exécutif.

Sur le fond, la résolution du 28 juin 1999 envisageait de modifier deux dispositions du règlement qui obéissent au même but. La première concernait le dernier alinéa de l'article 16 afin de laisser au bureau du Congrès la faculté de faire procéder à un scrutin public à la tribune lorsque la Constitution exige une majorité qualifiée, alors que la rédaction antérieure rendait le recours à ce scrutin public à la tribune obligatoire en cas d'exigence de majorité qualifiée.

Quant à l'article 17 alinéa 2 du règlement, il prévoyait que, pour les scrutins publics, chaque membre du Congrès devait déposer un bulletin de vote à son nom dans l'urne présentée par un huissier, l'alinéa

Il laissant supposer que cette opération doit se dérouler dans l'hémicycle (197). La modification adoptée le 28 juin 1999 permet seulement au bureau du Congrès de déterminer les conditions dans lesquelles se déroule un scrutin public, tout en précisant que le vote doit avoir lieu par bulletins ou par un autre procédé offrant les mêmes garanties. Le compte-rendu de la séance indique qu'il s'agissait de rendre possible l'organisation des votes par scrutin public dans les salles situées à proximité de l'hémicycle. Il s'agissait donc essentiellement de résoudre des problèmes matériels et d'introduire une plus grande souplesse, l'organisation d'un scrutin public à la tribune demandant deux heures, lorsque tous les membres du Congrès sont présents. La récente multiplication des séjours versaillais à l'occasion des révisions a donc incité le bureau à proposer des solutions pour améliorer le fonctionnement du Congrès.

Le Conseil n'a vu dans ces dispositions aucun motif d'inconstitutionnalité et a validé la modification du règlement, entre autres parce qu'elles ont été prises « dans le respect des articles 27 et 89 de la Constitution ». L'article 27 imposant le vote personnel, il importe au Conseil constitutionnel que le scrutin public, organisé selon les nouvelles règles, soit tout autant personnel que ce que prévoyait l'article 17 alinéa 2 ancien. On comprend que le Conseil ait veillé à ce que le procédé offre « les mêmes garanties ».

En définitive, cette décision est plus intéressante parce qu'elle existe et qu'elle montre la volonté du Conseil d'assurer son contrôle sur le règlement du Congrès, au même titre que sur celui des assemblées, que par son contenu.

Bertrand MATHIEU

Michel VERPEAUX

-----  
(191) J.O. du 29 juin 1999, p. 9559.

(192) Des velléités de réforme avaient été envisagées en 1976, mais ont été abandonnées. Voir D. Maus, Chronique consacrée à la pratique institutionnelle française, R.F.D.C. 1992, p. 513, note 20.

(193) R.J.C.-I, p. 13.

(194) Voir les observations du Code constitutionnel, sous la plume de T. Renoux et M. de Villiers, aux articles 61 et 89.

(195) Même, comme c'est le cas pour les révisions adoptées le 28 juin 1999, si le Congrès est réuni pour adopter deux lois constitutionnelles différentes le même jour, celle insérant un nouvel article 53-2 relatif à la Cour pénale internationale, et celle relative à l'égalité entre les femmes et les hommes (lois constitutionnelles du 8 juillet 1999, J.O. du 9 juillet 1999, p. 10175).

(196) Congrès du Parlement, Compte-rendu intégral des séances du lundi 28 juin 1999, J.O. Débats parlementaires, p. 5 ; décret publié au J.O. du 24 juin 1999.

(197) Cet alinéa prévoit en effet que les membres du Congrès doivent avoir regagné leurs places.