

Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel

Cahier n° 32

Décision n° 2010-621 DC – 13 janvier 2011

Résolution tendant à adapter le chapitre XI bis du règlement du Sénat aux stipulations du traité de Lisbonne concernant les parlements nationaux

Conformément aux dispositions du premier alinéa de l'article 61 de la Constitution, le Conseil constitutionnel a été saisi, le 20 décembre 2010, par le Président du Sénat, d'une proposition de résolution de modification du règlement du Sénat – la trente-cinquième modification depuis 1959. Cette modification tend à tirer, dans le règlement du Sénat, les conséquences nécessaires à l'application des articles 88-6 et 88-7 de la Constitution, qui eux-mêmes ont tiré les conséquences des stipulations du traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, relatives aux parlements nationaux.

Dans sa décision n° 2010-621 DC du 13 janvier 2011, le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions du règlement du Sénat conformes à la Constitution.

M. Hubert Haenel a estimé devoir s'abstenir de siéger.

I. – Les normes de référence

La place des parlements nationaux dans l'Union européenne a été reconnue dans le traité de Lisbonne et des droits nouveaux, à leur profit, ont été définis¹.

Saisi en application de l'article 54 de la Constitution par le Président de la République le jour même de la signature du traité de Lisbonne, le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2007-560 DC du 20 décembre 2007², a estimé que deux mesures relatives aux parlements nationaux imposaient une révision de la Constitution :

– les pouvoirs nouveaux accordés à ces parlements dans le contrôle de la subsidiarité ;

¹ M. Hubert Haenel, *Rapport fait au nom de la Délégation pour l'Union européenne sur les parlements nationaux et l'Union européenne après le traité de Lisbonne*, Sénat, session ordinaire de 2007-2008, n° 393, 12 juin 2008.

² Décision n° 2007-560 DC du 20 décembre 2007, *Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne*.

– les modalités de mise en œuvre de la procédure de révision simplifiée des traités – déjà prévue dans le traité établissant une Constitution pour l’Europe – et de la nouvelle « clause passerelle » prévue en matière de coopération judiciaire civile.

Pour répondre à ces exigences, les articles 88-6 et 88-7 de la Constitution ont été introduits par la loi constitutionnelle n° 2008-103 du 4 février 2008 modifiant le titre XV de la Constitution à la suite de l’adoption du traité de Lisbonne modifiant le traité sur l’Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé le 13 décembre 2007.

L’article 88-6, dont la rédaction a été modifiée par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République (article 46), organise le contrôle du principe de subsidiarité par le parlement français :

« L’Assemblée nationale ou le Sénat peuvent émettre un avis motivé sur la conformité d’un projet d’acte législatif européen au principe de subsidiarité. L’avis est adressé par le président de l’assemblée concernée aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne. Le Gouvernement en est informé.

« Chaque assemblée peut former un recours devant la Cour de justice de l’Union européenne contre un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité. Ce recours est transmis à la Cour de justice de l’Union européenne par le Gouvernement.

« À cette fin, des résolutions peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, selon des modalités d’initiative et de discussion fixées par le règlement de chaque assemblée. À la demande de soixante députés ou de soixante sénateurs, le recours est de droit. »

Ont ainsi été institués ce qu’on a appelé familièrement :

– en amont, un « carton jaune », en vertu duquel le Parlement français peut émettre un avis motivé sur la conformité d’un projet d’acte législatif européen au principe de subsidiarité ;

– en aval, un « carton rouge », en vertu duquel le Parlement peut présenter un recours devant la Cour de justice de l’Union européenne (CJUE) s’il estime que le principe de subsidiarité n’a pas été respecté, ce recours prenant la forme d’une résolution transmise au Gouvernement, lequel saisit la Cour.

L'article 88-7 organise le droit d'opposition du Parlement à la modification des règles d'adoption de certains actes de l'Union européenne dans les termes suivants :

« Par le vote d'une motion adoptée en termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat, le Parlement peut s'opposer à une modification des règles d'adoption d'actes de l'Union européenne dans les cas prévus, au titre de la révision simplifiée des traités ou de la coopération judiciaire civile, par le traité sur l'Union européenne et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007. »

II. – La conformité à la Constitution des modifications du règlement du Sénat

A. – Le précédent de la modification du règlement de l'Assemblée nationale

Anticipant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne et par là-même celle des articles 88-6 et 88-7 de la Constitution, l'Assemblée nationale a, pour mettre en œuvre ces articles, modifié son règlement par la résolution n° 292 du 27 mai 2009.

Les articles 136 et 138 de la résolution ont, notamment, inséré dans le règlement de l'Assemblée nationale, les articles 151-3 et 151-9 à 151-12 aux termes desquels :

« Article 151-3. - La transmission des projets d'actes législatifs européens par les institutions de l'Union européenne en application de l'article 4 du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne fait l'objet d'une insertion au Journal officiel.

« Article 151-9. – 1 Les propositions de résolution déposées sur le fondement de l'article 88-6 de la Constitution sont présentées, examinées et discutées, sous réserve des dispositions du présent article et de l'article 151-10 du présent Règlement, suivant la procédure applicable aux propositions de résolution déposées sur le fondement de l'article 88-4 de la Constitution.

« 2 Les propositions de résolution portant avis motivé sur la conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe de subsidiarité et celles tendant à former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne pour violation du principe de subsidiarité, déposées sur le fondement de l'article 88-6

de la Constitution, sont recevables dans le délai de huit semaines à compter, respectivement, de la transmission dans les langues officielles de l'Union du projet d'acte législatif européen ou de la publication de l'acte législatif européen sur lequel elles s'appuient. La procédure d'examen est interrompue à l'expiration de ce délai.

« 3 Pour l'examen de ces propositions de résolution, les délais mentionnés à l'article 151-5 et à l'article 151-6, alinéa 2, du présent Règlement sont ramenés à quinze jours francs.

« Article 151-10. - Le Président de l'Assemblée transmet aux Présidents du Parlement européen, du Conseil de l'Union européenne et de la Commission européenne les résolutions portant avis motivé sur la conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe de subsidiarité adoptées par l'Assemblée ou considérées comme définitives. Il en informe le Gouvernement. »

« Article 151-11. - Le Président de l'Assemblée transmet au Gouvernement, aux fins de saisine de la Cour de justice de l'Union européenne, tout recours contre un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité formé, dans les deux mois qui suivent la publication de l'acte, par au moins soixante députés. Le cas échéant, l'examen des propositions de résolution portant sur le même acte législatif est interrompu. »

« Article 151-12. - 1 La transmission des initiatives visées à l'avant-dernier alinéa du 7 de l'article 48 du traité sur l'Union européenne ou des propositions de décision visées au deuxième alinéa du 3 de l'article 81 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé le 13 décembre 2007, fait l'objet d'une insertion au Journal officiel.

« 2 Les documents mentionnés à l'alinéa 1 sont imprimés et distribués. Ils sont examinés par la Commission des affaires européennes qui peut transmettre aux commissions permanentes ses analyses, assorties ou non de conclusions, ou déposer un rapport d'information.

« 3 Il ne peut être présenté à l'Assemblée, sur le fondement de l'article 88-7 de la Constitution, qu'une seule motion tendant à s'opposer à la modification des règles d'adoption d'actes de l'Union européenne envisagée. Cette motion doit contenir le visa de l'initiative ou de la proposition de décision à laquelle elle s'oppose et ne peut être assortie d'aucune condition ou réserve. Elle ne peut faire l'objet d'aucun amendement. Elle doit être signée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée et être présentée dans un délai de six mois à

compter de la transmission visée à l'alinéa 1 du présent article. La procédure d'examen est interrompue à l'expiration de ce délai.

« 4 Cette motion est renvoyée à la commission permanente compétente, qui rend son rapport dans un délai d'un mois. Le rapport conclut à l'adoption ou au rejet de la motion.

« 5 La motion est inscrite à l'ouverture de la plus prochaine séance, sous réserve des priorités définies à l'article 48, alinéas 2 et 3, de la Constitution. La discussion est organisée par la Conférence des présidents dans les conditions prévues à l'article 49, alinéas 1 à 4, du présent Règlement. Avant le vote, la parole est accordée, pour cinq minutes, à un orateur de chaque groupe.

« 6 Lorsque la motion est adoptée par l'Assemblée, elle est immédiatement transmise au Sénat.

« 7 Lorsque l'Assemblée est saisie par le Sénat d'une motion tendant à s'opposer à la modification des règles d'adoption d'actes de l'Union européenne, la motion est immédiatement renvoyée à la commission permanente compétente. Les dispositions prévues aux alinéas précédents pour l'examen d'une telle motion sont applicables.

« 8 En cas d'adoption par l'Assemblée d'une motion transmise par le Sénat, le Président de l'Assemblée en informe le Président du Sénat. Il notifie le texte d'une motion s'opposant à une initiative visée à l'avant-dernier alinéa du 7 de l'article 48 du traité sur l'Union européenne au Président du Conseil européen et le texte d'une motion s'opposant à une proposition de décision visée au deuxième alinéa du 3 de l'article 81 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne au Président du Conseil de l'Union européenne et en informe le Gouvernement. Ce texte est publié au Journal officiel.

« 9 En cas de rejet de la motion transmise par le Sénat, le Président de l'Assemblée en informe le Président du Sénat. Aucune motion tendant à s'opposer à la même initiative ou proposition de décision n'est plus recevable devant l'Assemblée.

« 10 Le délai mentionné à l'alinéa 4 est suspendu entre les sessions ordinaires ou lorsque l'inscription de la discussion de la motion à l'ordre du jour a été empêchée par la mise en œuvre des priorités prévues à l'article 48, alinéas 2 et 3, de la Constitution. »

L'article 156 de la même résolution prévoit : *« Les articles 151-3 et 151-9 à 151-11 du Règlement, tels qu'ils résultent des articles 136 et 138 de la présente*

résolution, entrent en vigueur à compter de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. »

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009, *Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale*, a admis la définition de ce régime juridique par anticipation et l'a déclaré conforme à la Constitution (cons. 67 et 68).

B. – La résolution du Sénat du 20 décembre 2010

Cette résolution, qui a fait l'objet d'un important travail de préparation³, est issue d'une proposition de résolution déposée par le Président du Sénat, les présidents des six commissions permanentes et de la commission des affaires européennes et reprenant une rédaction de MM. Jean-Jacques Hyst et M. Bernard Frimat, co-rapporteurs du groupe de travail sur la réforme du Règlement.

La proposition de résolution comprend un article unique tendant à compléter le chapitre XI *bis* du règlement par trois articles.

1. – La mise en œuvre de l'article 88-6 de la Constitution

Le premier article définit une procédure identique pour l'adoption, dans un délai maximal de huit semaines⁴, sous forme d'une résolution, des « *avis motivés* » et des décisions de former un recours devant la CJUE au regard de l'application du principe de subsidiarité.

La procédure prévue comprend trois étapes :

- la proposition de résolution doit être adoptée par la commission des affaires européennes à l'initiative d'un sénateur ou de sa propre initiative ;
- si elle est adoptée par la commission des affaires européennes, elle est transmise à la commission compétente au fond ; le silence gardé par cette dernière pendant huit semaines vaut approbation ; à « *tout moment de la*

³ M. Hubert Haenel, *Rapport d'information au nom de la commission des affaires européennes sur le développement du rôle européen du Sénat*, Sénat, session ordinaire de 2009-2010, n° 24, 8 octobre 2009.

⁴ La Commission européenne s'est engagée à ne pas prendre en compte le mois d'août dans le décompte (annexe sur les dispositions pratiques pour la mise en œuvre du mécanisme de contrôle de la subsidiarité visé par le protocole n° 2 du traité de Lisbonne à la lettre adressée le 1^{er} décembre 2009 par M. Barroso et Mme Wallström, respectivement président et vice-présidente de la Commission aux présidents des parlements nationaux : « *Afin de prendre en considération la période des vacances d'été des parlements nationaux, le mois d'août n'entre pas dans le calcul du délai visé par le protocole n° 2. Une mention spécifique est insérée systématiquement dans la lettre de saisine* »).

procédure », le président d'un groupe peut demander que la proposition soit examinée en séance publique ;

– si la proposition est adoptée par le Sénat ou, à défaut de séance publique, par la commission saisie au fond ou, dans le silence de cette dernière, par la commission des affaires européennes, elle est transmise par le président du Sénat aux autorités européennes (présidents du Parlement, du Conseil et de la Commission) s'il s'agit d'un avis motivé et au Gouvernement s'il s'agit d'un recours devant la CJUE.

Le 8 du premier article inséré dans le règlement prévoit expressément que la procédure devient caduque si l'avis motivé sur le projet d'acte européen ou le recours devant la CJUE ne sont pas adoptés dans les huit semaines de la transmission du projet d'acte pour le premier et de la publication de l'acte législatif pour le second.

Cet article ne pose pas de problème de constitutionnalité. Il est conforme au renvoi large fait au règlement de chaque assemblée par l'article 88-6 de la Constitution.

Le deuxième article inscrit dans le règlement du Sénat la possibilité ouverte à soixante sénateurs, par le dernier alinéa de l'article 88-6 de la Constitution, de former un recours contre un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité.

Ce recours est de droit.

Il est transmis par le président du Sénat au Gouvernement aux fins de saisine de la CJUE dans un délai de huit semaines suivant la publication de l'acte législatif contesté. Il interrompt, le cas échéant, l'examen des propositions de résolution visées au premier article inséré dans le règlement par la résolution examinée et qui porteraient sur le même acte législatif.

Le deuxième inséré par la résolution est également conforme à l'article 88-6 de la Constitution.

2. – La mise en œuvre de l'article 88-7 de la Constitution

Enfin, le troisième article inséré définit les conditions d'adoption d'une motion tendant à s'opposer à une modification des règles d'adoption des actes de l'Union européenne dans les deux hypothèses prévues :

– par l'article 48 du traité sur l'Union européenne : mise en œuvre des « clauses passerelle » pour le passage de l'unanimité à la majorité qualifiée pour une décision du Conseil ou pour le passage d'une procédure autre que la codécision entre le Parlement européen et le Conseil à la procédure de codécision ;

– et par l'article 81 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : droit de la famille.

L'article 88-7 de la Constitution a retenu la procédure du vote « *d'une motion adoptée en termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat* », c'est-à-dire une procédure analogue à celle qui a été instituée pour permettre aux deux assemblées de soumettre un projet de loi au référendum en application de l'article 11 de la Constitution ; cette procédure exclut la possibilité de tout amendement.

Le troisième article inséré prévoit deux hypothèses.

Dans la première, la motion est d'initiative sénatoriale.

Tout sénateur peut présenter une motion dans un délai de quatre mois à compter de la transmission de l'initiative ou de la proposition de décision à laquelle elle s'oppose. Elle ne pourrait faire l'objet d'aucun amendement et serait renvoyée à la commission des affaires étrangères, qui aurait un mois pour se prononcer.

La motion serait ensuite débattue en séance publique dès la première séance suivant la publication du rapport, sous réserve des priorités définies à l'article 48 de la Constitution pour l'organisation de l'ordre du jour⁵.

La motion adoptée serait transmise sans délai à l'Assemblée nationale.

Dans la seconde hypothèse, la motion est transmise par l'Assemblée nationale.

La motion serait également envoyée à la commission des affaires étrangères. En tout état de cause, la motion devrait être discutée avant l'expiration du délai de six mois à compter de la transmission de l'initiative ou de la proposition de décision à laquelle elle s'oppose. La motion ne pouvant être amendée, elle ne saurait faire l'objet d'une navette entre les deux assemblées.

⁵ Articles 48, alinéas 2 et 3, de la Constitution :

« 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. »

Si elle est adoptée, le président du Sénat en informerait le président de l'Assemblée nationale et notifierait au Président du Conseil européen le texte d'une motion s'opposant à une initiative et au président du Conseil de l'Union européenne le texte d'une motion s'opposant à une proposition de décision. Il en informerait également le Gouvernement.

En cas de rejet, le Président du Sénat en informera le Président de l'Assemblée nationale.

Enfin, le texte précise que toute motion qui n'aurait pas été adoptée dans le délai de six mois deviendrait caduque.

Pas plus que le dispositif du règlement de l'Assemblée nationale validé par le Conseil constitutionnel dans sa décision précitée du 25 juin 2009, le troisième article inséré ne posait de difficulté constitutionnelle.

Ainsi, le Conseil constitutionnel a, dans sa décision du 13 janvier 2011, déclaré conforme à la Constitution l'ensemble de la résolution.