

Décision n° 2015-712 DC du 11 juin 2015

Résolution réformant les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 18 mai 2015, en application du premier alinéa de l'article 61 de la Constitution, de la résolution réformant les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace, adoptée le 13 mai 2015.

Dans sa décision n° 2015-712 DC du 11 juin 2015, le Conseil constitutionnel a censuré les dispositions de l'article 7 de la résolution, relatives à la publicité donnée à l'avis du Conseil d'État sur les propositions de loi.

Il a également formulé des réserves d'interprétation :

- sur les dispositions relatives à l'agenda des travaux du Sénat, qui ne sauraient s'imposer aux délégations parlementaires communes aux deux assemblées (article 1^{er} de la résolution) ;
- sur les dispositions relatives aux retenues financières appliquées aux sénateurs en fonction de la participation aux travaux du Sénat, qui ne sauraient permettre de considérer qu'un sénateur votant par délégation dans le respect des conditions posées par l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958, est absent lors du vote (article 1^{er} de la résolution) ;
- sur les dispositions relatives au contrôle de la recevabilité financière des amendements en commission, qui ne sauraient faire obstacle à ce que l'irrecevabilité financière des amendements et propositions de loi puisse être soulevée à tout moment lors de leur examen en commission (article 6 de la résolution) ;
- sur les dispositions relatives au délai de dépôt des amendements en commission (article 6 de la résolution), à la durée de la discussion générale (article 9 de la résolution), aux temps de parole en séance (article 10 de la résolution), à la clôture de la discussion (article 11 de la résolution) et aux interventions en commission et en séance dans le cadre de la procédure

d'examen simplifiée des textes (article 13 de la résolution) qui doivent être conciliées avec les exigences de sincérité et de clarté des débats parlementaires.

Il a déclaré le surplus des dispositions de la résolution conformes à la Constitution.

Enfin, le Conseil a également examiné d'office le deuxième alinéa de l'article 32 du règlement du Sénat - qui n'était pas modifié par la résolution soumise à son examen, mais qui appelait toutefois son contrôle en raison du changement de circonstances de droit intervenu depuis son édicton - pour le déclarer conforme à la Constitution sous une double réserve d'interprétation.

I. – Les normes de référence

Comme il l'a fait dans nombre de ses décisions sur les règlements des assemblées parlementaires, le Conseil constitutionnel s'est attaché à vérifier la conformité des dispositions de la résolution du 13 mai 2015 non seulement au regard de la Constitution, mais également au regard des lois organiques et des dispositions législatives ordinaires pertinentes.

Il a en particulier vérifié :

– la conformité aux dispositions des ordonnances n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement et n° 58-1066 du 7 novembre 1958 portant loi organique autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote des dispositions de la résolution relatives aux retenues financières applicables en fonction de la participation des sénateurs aux travaux du Sénat (article 1^{er} de la résolution) ;

– la conformité aux dispositions de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires des dispositions de la résolution relatives à l'agenda des travaux du Sénat (article 1^{er} de la résolution) et à la sanction des manquements aux règles déontologiques en matière de conflits d'intérêts (article 16 de la résolution) ;

– la conformité aux dispositions de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution des dispositions de la résolution relatives à la procédure d'examen simplifié des textes (l'article 13 de la résolution).

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel s'est attaché à vérifier la conformité de la résolution soumise à son examen, en particulier de ses dispositions relatives à la

procédure législative, aux exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

II. – Les dispositions relatives à la participation des sénateurs aux travaux du Sénat (article 1^{er} de la résolution)

L'article 1^{er} de la résolution réécrit le chapitre III *bis* du règlement pour réviser les règles applicables à la participation des sénateurs aux travaux du Sénat. La résolution entend ainsi marquer l'importance de cette orientation au sein de la révision accomplie par le texte déferé.

Il donne une nouvelle rédaction à l'article 23 *bis* du règlement qui est relatif, d'une part, à l'agenda des travaux du Sénat et, d'autre part, aux retenues financières.

1. - L'agenda des travaux du Sénat

Après avoir rappelé, à l'alinéa 1 du nouvel article 23 *bis* du règlement, que « *les sénateurs s'obligent à participer de façon effective aux travaux du Sénat* », la résolution insère à ce même article 23 *bis*, par les dispositions des cinquième à neuvième alinéas du paragraphe I de l'article 1^{er}, des alinéas 2 à 6 traitant de l'agenda sénatorial.

Ces dispositions fixent les jours et horaires auxquels ont lieu, en principe, les réunions de groupe, les travaux des commissions permanentes, les travaux de la commission des affaires européennes et des délégations ainsi que les réunions des autres instances du Sénat : elles prévoient que, comme tel est le cas aujourd'hui, les groupes se réuniront le mardi matin, les commissions - permanentes ou spéciales - le mercredi matin, éventuellement le mardi matin avant les réunions des groupes et, le cas échéant, une autre demi-journée fixée en fonction de l'ordre du jour des travaux en séance publique. Elles poursuivent en prévoyant, au septième alinéa du paragraphe I de l'article 1^{er} de la résolution que « *la commission des affaires européennes et les délégations se réunissent, en principe, le jeudi, de 8 heures 30 à 10 heures 30 en dehors des semaines mentionnées au quatrième alinéa de l'article 48 de la Constitution, toute la matinée durant lesdites semaines, et de 13 heures 30 à 15 heures* ». Selon le huitième alinéa, les « *autres réunions des différentes instances du Sénat* » se tiendront en principe en dehors des plages ainsi déterminées et en dehors des heures consacrées à la séance publique. Enfin, le texte prévoit que la Conférence des présidents est informée de la décision d'une instance d'inviter l'ensemble des sénateurs à l'une de ses réunions.

Chacune de ces prescriptions contient la formule « en principe » qui implique qu'aucune d'entre elles ne formule d'obligation absolue.

Le Conseil constitutionnel a jugé les dispositions des cinquième à neuvième alinéas du paragraphe I de l'article 1^{er} de la résolution conformes à la Constitution en assortissant cette déclaration de conformité d'une réserve visant le septième alinéa. Il a en, effet, jugé que *« le règlement du Sénat ne saurait fixer les jours et horaires des travaux et réunions des délégations parlementaires communes aux deux assemblées créées par les articles 6 ter et 6 nonies de l'ordonnance du 17 novembre 1958 susvisée, en vertu desquels ces délégations établissent elles-mêmes leur règlement intérieur qui est soumis à l'approbation du Bureau de chaque assemblée »* (cons. 4).

2. - Les retenues financières

Le troisième alinéa de l'article 2 de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement, prise pour l'application de l'article 25 de la Constitution, dispose que *« le règlement de chaque assemblée détermine les conditions dans lesquelles le montant de l'indemnité de fonction varie en fonction de la participation du parlementaire aux travaux de l'assemblée à laquelle il appartient »*.

Sur le fondement de ces dispositions, les deux assemblées ont prévu des mécanismes de retenues financières dans leurs règlements respectifs.

Au Sénat, avant la résolution faisant l'objet de la décision commentée, seul existait, depuis 1959, un dispositif de retenue financière en cas d'absences répétées en réunion de commission : *« En cas de trois absences consécutives non justifiées d'un commissaire dans une commission permanente, le bureau de la commission en informe le Président du Sénat, qui constate la démission de ce commissaire, lequel ne peut être remplacé en cours d'année et dont l'indemnité de fonction est réduite de moitié jusqu'à l'ouverture de la session ordinaire suivante »* (art. 15).

Le règlement de l'Assemblée nationale prévoit, pour sa part, au 3 de son article 159, que *« Compte tenu des cas où la délégation de vote a été donnée, conformément à l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 précitée, des votes sur les motions de censure et des excuses présentées en application de l'alinéa précédent, le fait d'avoir pris part, pendant une session, à moins des deux tiers des scrutins publics auxquels il a été procédé en application du 3° de l'article 65, ou de l'article 65-1, entraîne une retenue du tiers de l'indemnité de fonction pour une durée égale à celle de la session ; si le même député a pris part à moins de la moitié des scrutins, cette retenue est doublée »*.

Cette retenue est prévue, depuis l'origine, par le règlement de l'Assemblée nationale. À l'occasion de la modification de l'article, en 1994, le Conseil constitutionnel a constaté que *« l'article 75 modifie les conditions dans lesquelles des sanctions financières peuvent être décidées à l'encontre des*

députés qui ne prendraient pas part régulièrement aux travaux de l'Assemblée »¹ sans relever de contrariété à la Constitution.

Le troisième alinéa de l'article 42 du règlement de l'Assemblée nationale, qui prévoit un dispositif de retenue financière de 25 % sur le montant mensuel de l'indemnité de fonction au-delà de deux absences par mois aux réunions de commission tenues pendant les matinées réservées aux travaux des commissions avait été modifié par la résolution du 27 mai 2009 sans que l'examen de cette question n'apparaisse dans la décision Conseil constitutionnel sur cette résolution².

Pour favoriser la participation des sénateurs aux travaux du Sénat, les dixième à seizième alinéas du paragraphe I de l'article 1^{er} de la résolution faisant l'objet de la décision commentée instituent, aux alinéas 7 à 10 du nouvel article 23 *bis* du règlement, un mécanisme de retenue financière sur l'indemnité de fonction et l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM) des sénateurs qui ne prendraient pas régulièrement part aux travaux du Sénat. En vertu du paragraphe III de l'article 1^{er} de la résolution, les nouveaux alinéas 7 à 10 de l'article 23 *bis* entreront en vigueur à compter de la prochaine session ordinaire.

L'indemnité de fonction est une composante de l'indemnité parlementaire qui comprend, par ailleurs, l'indemnité parlementaire de base (5 514, 68 euros par mois) et l'indemnité de résidence (165,44 euros par mois).

L'IRFM, qui est destinée à permettre aux membres du Parlement de faire face aux dépenses liées à l'exercice de leur mandat, n'est pas une composante de l'indemnité parlementaire. L'ordonnance du 13 décembre 1958 susmentionnée est muette à son sujet et le Conseil constitutionnel a jugé, dans sa décision n° 92-306 DC du 21 février 1992, qu' « *en vertu du premier alinéa de l'article 25 de la Constitution une loi organique fixe l'indemnité des membres de chaque assemblée du Parlement ; que relèvent de la loi organique aussi bien la fixation du montant de l'indemnité parlementaire que la détermination (...) de ses règles de perception par les intéressés* »³. L'IRFM a remplacé en 1997 l'indemnité d'aide dactylographique, qui avait été mise en place en 1970. Celle-ci, instituée par le Bureau de chacune des assemblées, est destinée à couvrir forfaitairement, pour les parlementaires, les diverses dépenses liées à l'exercice de leur mandat qui ne sont pas directement prises en charge ou remboursées par l'assemblée. Elle est, selon l'article L. 136-2 du code de la sécurité sociale, une indemnité « *versée à titre d'allocation spéciale pour frais par les assemblées à tous leurs*

¹ Décision n° 94-338 DC du 10 mars 1994, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale*, cons. 34.

² Décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009, *Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale*.

³ Décision n° 92-306 DC du 21 février 1992, *Loi organique modifiant l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement*, cons. 1.

membres ». Échappant aux prévisions de la loi organique, l'IRFM relève ainsi de la compétence de chaque assemblée.

Le dispositif introduit par l'article 1^{er} de la résolution du 13 mai 2015 comporte deux niveaux de retenue :

– en vertu de l'alinéa 7 du nouvel article 23 *bis*, un sénateur encourt une retenue égale à la moitié du montant trimestriel de son indemnité de fonction - soit 710 euros par mois sur trois mois (2 130 euros au total) - s'il est absent, au cours d'un même trimestre de la session ordinaire, alternativement soit à plus de la moitié des votes, y compris les explications de vote, sur les projets et propositions de loi ou de résolution déterminés par la Conférence des présidents, soit à plus de la moitié de l'ensemble des réunions des commissions permanentes ou spéciales convoquées le mercredi matin et consacrées à l'examen de tels projets, propositions ou résolutions, soit à plus de la moitié des séances de questions d'actualité au Gouvernement ;

– en vertu de l'alinéa 8 du nouvel article 23 *bis*, un sénateur encourt une retenue égale à la totalité du montant trimestriel de l'indemnité de fonction et à la moitié du montant trimestriel de l'IRFM, soit respectivement 1 420 et 3 019 euros par mois sur trois mois (13 317 euros au total) s'il est absent, cumulativement à plus de la moitié de l'ensemble de ces votes, réunions et séances.

Le dispositif ménage, cependant, des tempéraments ou exceptions à l'application de ces retenues :

– l'alinéa 7 du nouvel article 23 *bis* précise que, pour les sénateurs élus outre-mer, la retenue qu'il prévoit s'applique en cas d'absence à plus des deux tiers de des votes, réunions ou séances susmentionnés ;

– l'alinéa 9 du nouvel article 23 *bis* précise que, pour l'application des retenues prévues par les alinéas 7 et 8, ne sont pas prises en compte les absences aux votes, réunions et séances susmentionnés lorsqu'elles sont justifiées par la participation d'un sénateur aux travaux d'une assemblée internationale en vertu d'une désignation faite par le Sénat ou à une mission outre-mer ou à l'étranger au nom de la commission permanente dont il est membre ;

– l'alinéa 10 du nouvel article 23 *bis* prévoit que les retenues prévues aux alinéas 7 et 8 ne s'appliquent pas lorsque les absences résultent d'une maternité ou d'une longue maladie.

Le Conseil constitutionnel a déclaré les dispositions des dixième à seizième alinéas du paragraphe I de l'article 1^{er} de la résolution conformes à la Constitution (cons. 8).

Il a, toutefois, assorti cette déclaration de conformité d'une réserve relative à l'absence des sénateurs votant par délégation.

En vertu du troisième alinéa de l'article 27 de la Constitution : « *La loi organique peut autoriser exceptionnellement la délégation de vote. Dans ce cas, nul ne peut recevoir délégation de plus d'un mandat* ». Sur ce fondement constitutionnel, l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 a mis en œuvre cette possibilité de voter par délégation : « *Les membres du Parlement ne sont autorisés à déléguer leur droit de vote que dans les cas suivants : 1° Maladie, accident ou événement familial grave empêchant le parlementaire de se déplacer ; / 2° Mission temporaire confiée par le Gouvernement ; / 3° Service militaire accompli en temps de paix ou en temps de guerre ; / 4° Participation aux travaux des assemblées internationales en vertu d'une désignation faite par l'Assemblée nationale ou le Sénat ; / 5° En cas de session extraordinaire, absence de la métropole ; / 6° Cas de force majeure appréciés par décision des bureaux des assemblées* ».

Le Conseil constitutionnel a considéré « *qu'un membre du Parlement votant par délégation, dans le respect des conditions posées par cette ordonnance, exerce son mandat ; que, par suite, pour le calcul des retenues prévues par les alinéas 7 et 8 de cet article 23 bis, un sénateur votant par délégation ne saurait être regardé comme absent lors d'un vote ; que cette réserve ne vaut pas pour les explications de vote* » (cons. 7).

III. – La constitution des groupes et de la réunion administrative sous forme d'association (article 2 de la résolution)

L'article 2 de la résolution modifie les articles 5 et 6 du règlement pour prévoir, d'une part, qu'un groupe « *est constitué en vue de sa gestion sous forme d'association, présidée par le président du groupe et composée des sénateurs qui y ont adhéré et de ceux qui y sont apparentés ou rattachés administrativement* » et, d'autre part, que « *la réunion administrative est constituée en vue de sa gestion sous forme d'association, présidée par son délégué et composée des sénateurs qui la forment* ».

Dans sa décision n° 2014-702 DC du 16 octobre 2014, le Conseil constitutionnel s'était prononcé sur une résolution similaire de l'Assemblée nationale à propos de la constitution des groupes. Dans cette décision, le Conseil constitutionnel avait considéré que « *l'article unique de la résolution soumise à l'examen du Conseil constitutionnel tend à modifier l'article 20 du règlement de l'Assemblée nationale afin d'imposer la constitution des groupes auxquels les députés peuvent adhérer ou s'apparenter "sous forme d'association, présidée par le président du groupe et composée des membres du groupe et apparentés"* ; que

cet article se limite à prévoir que ces groupes parlementaires, créés conformément à l'article 19 du même règlement, se constituent et se déclarent dans les formes prévues par l'article 5 de la loi du 1er juillet 1901 susvisée pour les associations déclarées ; que ces obligations n'emportent aucun contrôle sur la constitution des groupes parlementaires et ne sont dès lors contraires à aucune disposition de la Constitution »⁴.

Les dispositions de l'article 2 de la résolution faisant l'objet de la décision commentée n'emportent pas davantage de contrôle sur la constitution des groupes parlementaires ou de la réunion administrative des sénateurs n'appartenant à aucun groupe. Le Conseil constitutionnel a retenu, en l'espèce, le même raisonnement que celui retenu dans sa décision n° 2014-702 DC (cons. 10).

IV. – Les dispositions relatives à l'examen des projets et propositions de loi en commission (articles 6 et 7 de la résolution)

1. – L'article 6 de la résolution (article 28 *ter* du règlement) : la procédure applicable aux amendements présentés en commission

L'article 6 de la résolution modifie l'alinéa 1 de l'article 28 *ter* du règlement relatif à l'examen des projets et propositions de loi en commission et, plus précisément, à la procédure applicable aux amendements déposés à ce stade.

Cette modification du règlement du Sénat a un double objet : prévoir un délai limite pour le dépôt des amendements en commission et préciser qu'il incombe au président de la commission de contrôler leur recevabilité financière.

a) Le délai de dépôt des amendements en commission

La résolution prévoit que les amendements examinés en commission doivent avoir été déposés au plus tard l'avant-veille de la réunion de la commission. Toutefois, il est précisé que ce délai n'est applicable ni aux amendements du Gouvernement ni aux sous-amendements et qu'il peut être rouvert sur décision du président de la commission.

Selon une jurisprudence constante, le Conseil constitutionnel admet qu'un délai puisse être fixé pour le dépôt des amendements. Toutefois, ce délai devant respecter les exigences de l'article 44 de la Constitution, le Conseil a jugé dans sa décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009, que la constitutionnalité d'une disposition du règlement de l'Assemblée nationale fixant un délai pour le dépôt

⁴ Décision n° 2014-702 DC du 16 octobre 2014, *Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale afin de doter les groupes parlementaires d'un statut d'association*, cons. 1.

des amendements en commission était soumise à deux réserves : d'une part, la faculté reconnue au président de la commission saisie au fond de fixer un autre délai pour le dépôt des amendements doit permettre de garantir le caractère effectif de l'exercice du droit d'amendement, tout en conciliant cette exigence avec celles de clarté et de sincérité du débat parlementaire, d'autre part, le délai pour le dépôt des amendements n'est pas opposable aux sous-amendements⁵.

Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a jugé les dispositions introduites à l'article 28 *ter* du règlement du Sénat conformes à la Constitution, tout en formulant une réserve identique à celle énoncée dans la décision du 25 juin 2009 en ce qui concerne le pouvoir du président de la commission de fixer un autre délai que celui prévu par la résolution pour le dépôt des amendements : « *la faculté reconnue au président de la commission saisie au fond de fixer un autre délai pour le dépôt des amendements doit permettre de garantir le caractère effectif de l'exercice du droit d'amendement conféré aux membres du Parlement par l'article 44 de la Constitution (et) il appartiendra au président de la commission de concilier cette exigence avec les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire* » (cons. 12). La réserve relative aux sous-amendements n'était pour sa part pas nécessaire, le texte même de la résolution prévoyant que le délai ne s'impose pas aux sous-amendements.

b) Le contrôle de la recevabilité financière en commission

La rédaction de l'article 28 *ter* telle que modifiée par l'article 6 de la résolution prévoit que le président de la commission contrôle la recevabilité financière des amendements et que les amendements déclarés irrecevables ne sont pas mis en distribution.

L'article 40 de la Constitution dispose que : « *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* ».

Que ce soit pour l'examen d'un texte en séance ou en commission, le Conseil constitutionnel juge que le respect de cet article 40 impose que chaque assemblée mette en œuvre un contrôle de recevabilité effectif et systématique au moment du dépôt des amendements, y compris auprès de la commission saisie au fond.

Dans sa décision n° 2009-582 DC du 25 juin 2009, le Conseil constitutionnel avait censuré une modification de l'article 28 *ter* du règlement donnant

⁵ Décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009 précitée, cons. 35.

compétence au président de la commission pour se prononcer sur la recevabilité des amendements déposés en commission au motif que la résolution ne prévoyait pas un examen préalable systématique de la recevabilité des amendements dans la mesure où le président se prononçait après la mise en distribution des amendements auprès des membres de la commission⁶.

Tirant les conséquences de cette censure, la nouvelle rédaction de l'article 28 *ter* prévoit expressément que les amendements déclarés irrecevables ne sont pas mis en distribution. Le Conseil constitutionnel en a donc conclu que l'exigence d'un contrôle systématique de la recevabilité financière était respectée.

Toutefois, la jurisprudence du Conseil constitutionnel déduit également de l'article 40 de la Constitution la nécessité d'une possibilité de contester la recevabilité financière d'un amendement ou d'une proposition de loi tout au long de la procédure. Ainsi, lors de l'examen de la loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, le Conseil a jugé que « *le Gouvernement peut s'opposer, dès l'examen en commission, à la recevabilité des propositions et amendements lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques soit la création ou l'aggravation d'une charge publique* »⁷. De la même manière, lorsque le Conseil constitutionnel a examiné la modification de l'article 89 du règlement de l'Assemblée nationale, relatif à l'examen de la recevabilité financière des amendements et propositions de loi au stade de la commission et de la séance, il a jugé cette modification conforme en relevant que « *le respect de l'article 40 de la Constitution (...) impose également que l'irrecevabilité financière des amendements et des modifications apportées par les commissions aux textes dont elles ont été saisies puisse être soulevée à tout moment* »⁸.

Aussi, en l'absence d'autre disposition dans le règlement du Sénat indiquant la possibilité pour le Gouvernement ou pour tout sénateur présent de soulever à tout moment en commission l'irrecevabilité financière d'un amendement ou d'une proposition de loi, le Conseil constitutionnel a jugé, dans la décision commentée, que « *les dispositions de l'alinéa 1 de l'article 28 *ter* ne sauraient avoir pour objet ou pour effet de faire obstacle à ce que l'irrecevabilité financière des amendements et des propositions de loi puisse être soulevée à tout moment lors de leur examen en commission* » (cons. 14).

⁶ Décision n° 2009-582 DC du 25 juin 2009, *Résolution tendant à modifier le règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat*, cons. 19 et 20.

⁷ Décision n° 2009-579 DC du 9 avril 2009, *Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*, cons. 35.

⁸ Décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009 précitée, cons. 38.

Sous cette réserve et celle précédemment évoquée relative au pouvoir de fixation d'un nouveau délai pour le dépôt des amendements par le président de la commission, le Conseil constitutionnel a jugé conforme à la Constitution l'article 6 de la résolution.

2. – L'article 7 de la résolution : la publicité des avis du Conseil d'État sur les propositions de loi

L'article 7 de la résolution insère, après l'alinéa 2 de l'article 28 *ter* du règlement, un alinéa 2 *bis* selon lequel « *L'avis rendu par le Conseil d'État en application de l'article 4 bis de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires est annexé au rapport de la commission sauf si l'auteur de la proposition de loi s'y oppose* ».

Cette modification du règlement a pour objet de prévoir les modalités selon lesquelles est rendu public l'avis du Conseil d'État lorsqu'une proposition de loi lui a été soumise par le président du Sénat.

Le dernier alinéa de l'article 39 de la Constitution prévoit en effet, depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, que : « *Dans les conditions prévues par la loi, le président d'une assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'État, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose* ».

Le Conseil constitutionnel a, en conséquence, considéré que les modalités de communication de l'avis rendu par le Conseil d'État sur une proposition de loi sont, dans leur ensemble, au nombre des conditions que la loi doit fixer en vertu du dernier alinéa de l'article 39 de la Constitution. En effet, même si la question de la communication de l'avis ou de la publicité donnée à celui-ci semble, en première analyse, distincte de celle de la procédure de recueil de cet avis, ce serait faire une analyse très parcellaire d'une procédure de consultation de cette nature que de considérer que les modalités selon lesquelles l'avis est recueilli ne comprennent pas les conditions dans lesquelles il est utilisé ou rendu public.

Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a déduit de cette lecture du dernier alinéa de l'article 39 de la Constitution « *que, par suite, les dispositions de l'article 7 de la résolution, qui relèvent du domaine de la loi, sont contraires à la Constitution* » (cons. 18), sans même confronter ces dispositions de la résolution à celles de l'article 4 *bis* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958, prises pour l'application du dernier alinéa de l'article 39 de la Constitution.

Cette lecture stricte des renvois à la compétence du législateur par la Constitution avait déjà été retenue par le Conseil constitutionnel pour d'autres dispositions introduites lors de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Ainsi, le Conseil a déduit du deuxième alinéa de l'article 51-2 de la Constitution, aux termes duquel « *La loi détermine leurs règles d'organisation et de fonctionnement [des commissions d'enquête]* », que relève du domaine de la loi et non de celui du règlement d'une assemblée des dispositions fixant les modalités selon lesquelles les personnes entendues par une commission d'enquête sont admises à prendre connaissance du compte rendu de leur audition et à faire part de leurs observations⁹ et des dispositions prévoyant que la commission d'enquête peut, lorsqu'aucun rapport n'a été adopté dans le délai de six mois imparti, décider de la publication des documents en sa possession¹⁰.

V. - Les dispositions relatives aux débats en séance publique (articles 9, 10 et 11 de la résolution)

La résolution comportait une série d'articles portant sur l'organisation et la durée des débats en séance publique, qui avaient pour objet de permettre à la fois de réduire la durée des prises de parole et des discussions, et de simplifier certaines procédures de discussion : l'article 9, relatif aux discussions générales, l'article 10, relatif aux temps de parole, l'article 11, relatif à la clôture, l'article 12, relatif à la discussion des motions, et l'article 14, relatif à la discussion des amendements.

Le Conseil a plus particulièrement examiné ceux de ces articles qui appelaient de sa part des réserves.

1. – L'article 9 de la résolution : l'organisation de la discussion générale

L'article 9 de la résolution modifie l'article 29 *ter* du règlement, relatif à l'organisation de la discussion générale des textes soumis au Sénat et des débats inscrits à son ordre du jour.

Son 1^o introduit dans cet article un nouvel alinéa permettant à la Conférence des présidents de décider qu'un seul orateur par groupe et un seul sénateur ne figurant sur la liste d'aucun groupe interviendront dans la discussion générale. Dans ce cas, les temps de parole de chacun des orateurs sont déterminés par la Conférence des présidents.

⁹ Décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009 précitée, cons. 51 à 53.

¹⁰ Décision n° 2014-705 DC du 11 décembre 2014, *Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale*, cons. 60 à 63.

Par ailleurs, par une autre modification du même article (au 2° de l'article 9), il est prévu qu'à défaut de décision de la Conférence des présidents, la durée de la discussion sera fixée à une heure, ce temps étant réparti de manière proportionnelle avec un temps minimum identique de cinq minutes pour chaque groupe et de trois minutes pour les sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe.

La disposition introduite par le 1° n'apportait aucune précision relative à la durée minimale des temps de parole qui seront accordés lorsque la Conférence des présidents les déterminera. Le Conseil constitutionnel a relevé que cette fixation du temps de parole de chaque orateur ne saurait priver d'effet les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire (cons. 21).

Sous cette réserve, le Conseil a déclaré les dispositions de l'article 9 de la résolution conformes à la Constitution.

2. – L'article 10 de la résolution : les temps de parole en séance

L'article 10 de la résolution modifie de nombreuses dispositions du règlement du Sénat portant sur les temps de parole en séance publique, sur les interventions d'orateurs d'opinion contraire et sur la fixation du temps de discussion par la Conférence des présidents.

a) La réduction des temps de parole en séance publique

Le paragraphe I de l'article 10 diminue par principe à deux minutes et demie toute intervention, en particulier dans la discussion des articles et des amendements sur un texte. À cet effet, il insère dans le règlement un nouvel article 31 *bis* dans un nouveau chapitre V *bis*.

Par ailleurs, son paragraphe II réduit à dix minutes toutes les durées d'intervention fixées à quinze ou vingt minutes par des articles du règlement et à deux minutes et demie toutes les durées d'intervention fixées à trois ou cinq minutes par des articles du règlement. La résolution ne précisait pas quels étaient ceux des articles du règlement ainsi modifiés. Le Conseil constitutionnel a relevé que « *sont ainsi modifiées par les dispositions du paragraphe II de l'article 10 de la résolution les articles 3, 16, 33, 36, 37, 42, 43, 44, 45, 47 quinquies, 47 sexies, 48, 49, 73 sexies, 78, 80, 82 et 89 bis du règlement* » (cons. 26)¹¹.

¹¹ Ce faisant, il a implicitement considéré que la durée de trois minutes prévue pour certaines interventions par l'alinéa 11 de l'article 47 *ter* du règlement dans sa rédaction résultant du paragraphe I de l'article 13 de la résolution n'était pas modifiée par le paragraphe II de l'article 10 de la résolution. En ce qui concerne les articles

Cette réduction des temps de paroles fait écho à celle à laquelle a procédé l'Assemblée nationale lors de sa réforme du règlement du 27 mai 2009.

De la même manière que dans la décision rendue sur cette réforme du règlement de l'Assemblée nationale¹², dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a relevé « *qu'il appartiendra au président de séance d'appliquer ces différentes limitations du temps de parole en veillant au respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire* » (cons. 26).

b) Les interventions d'orateurs d'opinion contraire

Dans un but de simplification des discussions, plusieurs dispositions de l'article 10 de la résolution prévoient la suppression du droit pour un « orateur contre » de s'exprimer sur chaque amendement :

– d'une part, le 1^o de son paragraphe IV modifie l'article 42 du règlement afin de supprimer l'octroi de la parole à un « orateur contre » sur chaque amendement lorsque le Gouvernement demande, en application de l'article 44 de la Constitution, que le Sénat se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion, en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement (procédure dite du vote bloqué) ;

– d'autre part, les 1^o et 2^o de son paragraphe VI modifient l'article 49 du règlement afin de supprimer l'octroi de la parole à un « orateur contre » sur chaque amendement.

Ces deux dispositions, bien que semblables en apparence, auront des conséquences significativement différentes. En effet, lorsque le Gouvernement demande, en application de l'article 44 de la Constitution, que le Sénat se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion, en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement, le seul moyen pour les orateurs d'avis contraire de faire entendre leur position sera désormais d'intervenir lors des explications de vote sur le vote bloqué ainsi demandé. En revanche, dans le cas de la discussion ordinaire d'un amendement, l'orateur d'avis contraire, même s'il ne pourra plus intervenir lors de la discussion de l'amendement, pourra intervenir lors des explications de vote sur l'amendement.

47 *quinquies* et 47 *sexies*, cette modification ne prendra effet que si la nouvelle rédaction de l'article 47 *ter* du règlement n'est pas maintenue au-delà du 1^{er} octobre 2017.

¹² Décision n° 2009-581 DC du 29 juin 2009 précitée, cons. 20.

Dans sa décision n° 94-339 DC du 31 mai 1994, le Conseil constitutionnel avait validé les dispositions introduites dans le règlement du Sénat qui prévoyaient que, lorsque le Gouvernement met en œuvre la procédure de vote bloqué, la parole n'est accordée sur chaque amendement qu'à un orateur pour, un orateur contre, à la commission et au Gouvernement, alors même que dans le cadre de cette procédure il n'existe pas de possibilité d'explications de vote sur chaque amendement. Il avait toutefois relevé que cette nouvelle règle « *ne peut avoir pour effet de faire obstacle aux explications de vote au moment du vote sur l'ensemble des dispositions faisant l'objet du vote bloqué* »¹³.

Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a considéré que la suppression de l' « orateur contre » sur chaque amendement, dans le cadre de la procédure de vote bloqué, « *qui ne peut avoir pour effet de faire obstacle aux explications de vote sur l'ensemble des dispositions faisant l'objet du vote bloqué, ne méconnaît pas les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire* » (cons. 28).

Par ailleurs, le Conseil a relevé que la suppression de l' « orateur contre » sur chaque amendement, dans le cadre de la procédure législative ordinaire, laisse subsister les dispositions relatives aux explications de vote sur chaque amendement (cons. 29).

Le Conseil a donc déclaré les dispositions du 1° du paragraphe IV et des 1° et 2° du paragraphe VI de l'article 10 de la résolution conformes à la Constitution.

c) La fixation du temps de discussion par la Conférence des présidents

Les 2° et 3° du paragraphe IV de l'article 10 de la résolution, qui complètent l'article 42 du règlement, permettent à la Conférence des présidents, respectivement pour les prises de parole et les explications de vote sur chaque article et pour les explications de vote sur l'ensemble, d'attribuer aux groupes et aux sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe soit un temps forfaitaire soit un temps minimal et un temps à la proportionnelle. Ils lui permettent également de prévoir l'intervention, pour des temps qu'elle détermine, d'un seul orateur par groupe et d'un seul sénateur ne figurant sur la liste d'aucun groupe.

De la même manière que pour les dispositions de l'article 9 de la résolution, qui donnaient à la Conférence des présidents toute latitude pour fixer le temps de parole de chaque orateur, le Conseil constitutionnel a formulé une réserve d'interprétation selon laquelle « *les temps de parole ainsi déterminés par la Conférence des présidents ne sauraient être fixés de telle manière qu'ils privent*

¹³ Décision n° 94-339 DC du 31 mai 1994, *Résolution modifiant les articles 36, 37, 42 et 49 du règlement du Sénat*, cons. 9.

d'effet les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire » (cons. 30).

3. – L'article 11 de la résolution : la clôture de la discussion

L'article 11 de la résolution modifie la rédaction de l'article 38 du règlement relatif à la clôture de la discussion, afin de rendre plus aisé le recours à cette procédure.

Il prévoit que, dans la discussion générale d'un texte (excepté lorsque celle-ci est fixée par la Conférence des présidents), sur l'ensemble d'un article ou dans les explications de vote sur un amendement, un article ou l'ensemble du texte en discussion, après que deux orateurs d'avis contraires sont intervenus, le président, un président de groupe ou le président de la commission saisie au fond peut proposer la clôture de cette discussion. La parole est donnée sur cette proposition, à sa demande, pour une durée n'excédant pas deux minutes et demie, à un orateur par groupe et à un sénateur ne figurant sur la liste d'aucun groupe. Le Sénat est ensuite consulté sur la proposition de clôture à main levée et, s'il y a doute, par assis et levé. Lorsque la proposition est adoptée, la clôture prend effet immédiatement.

Dans sa décision n° 86-206 DC du 3 juin 1986, le Conseil constitutionnel avait contrôlé des modifications apportées à l'article 38 du règlement du Sénat, qui permettaient au président ou à tout membre du Sénat de proposer la clôture lorsqu'au moins deux orateurs d'avis contraire sont intervenus, qui prévoyaient l'organisation d'un débat sur la demande de clôture uniquement dans le cas où la demande concernait la discussion générale ou les explications de vote sur l'ensemble du texte et qui déterminaient les modalités de vote sur la demande de clôture. Il avait déclaré ces dispositions conformes à la Constitution, *« étant relevé, d'une part que l'alinéa 5 de l'article 38 prévoit que, lorsque la clôture concerne les explications de vote sur l'ensemble du projet ou de la proposition en discussion, le Président peut autoriser un orateur de chacun des groupes qui ne se sont pas encore exprimés à expliquer son vote pour une durée n'excédant pas cinq minutes et précisé, d'autre part que la clôture de la discussion ne saurait être proposée que si l'intervention d'au moins deux orateurs, telle qu'elle est prévue à l'alinéa 1 de l'article 38, a porté sur le fond du débat »*¹⁴.

Dans sa décision n° 2009-581 DC, le Conseil constitutionnel avait censuré les modifications apportées à la procédure de clôture devant l'Assemblée nationale. Alors que la nouvelle rédaction proposée pour le règlement de l'Assemblée nationale prévoyait que *« Lorsque quatre orateurs sont intervenus dans la*

¹⁴ Décision n° 86-206 DC du 3 juin 1986, *Résolution modifiant divers articles du règlement du Sénat*, cons. 2.

discussion d'un article, dont deux au moins appartiennent à des groupes d'opposition ou minoritaires, la clôture est prononcée par le Président », le Conseil avait considéré que « la mesure de clôture automatique prévue par le dernier alinéa de l'article 38 pourrait avoir pour effet d'interdire aux membres d'un groupe d'opposition d'intervenir dans la discussion d'un article ; que cette disposition méconnaît, par suite, les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire »¹⁵.

Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a considéré que les modifications apportées à la procédure de clôture, qui préservent l'exigence que deux orateurs d'avis contraire soient intervenus dans le débat et qui prévoient un débat sur cette demande de clôture, ne sont pas contraires à la Constitution. Il a toutefois relevé que, dans le cadre de la discussion de la proposition de clôture, laquelle encadre strictement le temps de parole de chacun des orateurs, « *il appartiendra au président de séance d'appliquer ces limitations du temps de parole en veillant au respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire* » (cons. 32).

VI. – La procédure d'examen simplifiée d'un texte (article 13 de la résolution)

Le Sénat a souhaité instaurer, de façon transitoire, une procédure d'examen simplifiée d'un texte, concentrant l'exercice du droit d'amendement uniquement en commission, le texte élaboré par la commission faisant ensuite l'objet d'un vote en séance après explications de vote.

Ainsi, l'article 13 de la résolution institue une « procédure d'examen en commission » qui se substitue, pendant un temps d'expérimentation – jusqu'au prochain renouvellement sénatorial – aux procédures abrégées actuellement définies au chapitre VII *bis* du règlement. À défaut d'une nouvelle intervention pour modifier le règlement, à compter du 1^{er} octobre 2017, les procédures abrégées actuelles seront donc à nouveau en vigueur.

Les deux procédures abrégées avec vote sans débat et avec vote après débat restreint figurant actuellement dans le chapitre VII *bis* du règlement du Sénat avaient été contrôlées par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 90-278 DC du 7 novembre 1990, par laquelle il avait notamment jugé « *que s'il est loisible à une assemblée parlementaire de prévoir, par son règlement, que, dans le cadre de la procédure de "vote sans débat", le président met aux voix l'ensemble du texte, y compris les amendements adoptés par la commission lorsqu'il n'en existe pas d'autres, en revanche, porte atteinte au droit*

¹⁵ Décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009 précitée, cons. 29.

d'amendement, reconnu à chaque parlementaire par le premier alinéa de l'article 44 de la Constitution, l'interdiction faite à tout membre de l'assemblée saisie du texte de reprendre en séance plénière un amendement relatif à celui-ci au motif que cet amendement aurait été écarté par la commission saisie au fond »¹⁶.

Aussi, aux termes de cette jurisprudence, était interdite, après examen en commission, la limitation du droit d'amendement en séance publique. C'est à cela qu'a voulu notamment remédier la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. La révision constitutionnelle a modifié l'article 44 de la Constitution, dont la deuxième phrase dispose désormais que le droit d'amendement « *s'exerce en séance ou en commission, selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique* ».

L'article 16 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution a ouvert aux assemblées la possibilité d'instituer, dans leur règlement, une procédure d'examen simplifiée en séance publique : « *Les règlements des assemblées peuvent, s'ils instituent une procédure d'examen simplifiée d'un texte et si la mise en œuvre de cette procédure ne fait pas l'objet d'une opposition du Gouvernement, du président de la commission saisie au fond ou du président d'un groupe, prévoir que le texte adopté par la commission saisie au fond est seul mis en discussion en séance* ».

Ainsi cet article habilite les assemblées, dans l'hypothèse où elles institueraient une procédure d'examen simplifiée, à prévoir, dans leur règlement, que le texte adopté par la commission saisie au fond est seul mis en discussion en séance.

Le Conseil constitutionnel a opéré un contrôle de la procédure d'examen simplifiée instituée par le nouvel article 47 *ter* en relevant, pour chacune des étapes de cette procédure, les dispositions qui permettaient d'en assurer la constitutionnalité.

En premier lieu, il a relevé que, dans la mesure où l'alinéa 1 de l'article 47 *ter* du règlement prévoit que le droit d'amendement des sénateurs et du Gouvernement s'exerce uniquement en commission, dans les conditions mentionnées aux alinéas 1 et 2 de l'article 28 *ter* du règlement (dans leur rédaction résultant de l'article 6 de la résolution soumise au contrôle du Conseil constitutionnel), la procédure d'examen simplifiée « *ne peut être mise en œuvre que pour les textes autres que les projets de révision constitutionnelle, de loi de*

¹⁶ Décision n° 90-278 DC du 7 novembre 1990, *Résolution modifiant les articles 16, 24, 29 et 48 du règlement du Sénat et introduisant dans celui-ci des articles 47 ter, 47 quater, 47 quinquies, 47 sexies, 47 septies, 47 octies, 47 nonies et 56 bis A*, cons. 12.

finances et de loi de financement de la sécurité sociale, auxquels les conditions de l'article 28 ter du règlement ne sont pas applicables ». De même, les amendements déposés en commission *« feront l'objet d'un examen systématique de leur recevabilité au regard de l'article 40 de la Constitution, conformément à l'alinéa 1 de l'article 28 ter »* (cons. 35), cet examen de recevabilité s'opérant donc en respectant les réserves énoncées par le Conseil constitutionnel à l'occasion de l'examen de l'article 6 de la résolution (*cf. supra*).

En deuxième lieu, le Conseil a relevé que les exigences de l'article 16 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relatives à la mise en œuvre de la procédure d'examen simplifiée étaient satisfaites par les dispositions des alinéas 2 et 10 de l'article 47 *ter* du règlement, qui prévoient un droit d'opposition du Gouvernement, du président de la commission saisie au fond ou d'un président de groupe à la mise en œuvre de cette procédure tant avant l'examen en commission que dans les trois jours suivant la publication du rapport de la commission (cons. 36).

En troisième lieu, si l'alinéa 3 de l'article 47 *ter* du règlement prévoit une fixation du délai limite pour le dépôt des amendements en commission par la Conférence des présidents, par dérogation aux règles habituelles relatives à la fixation du délai de dépôt des amendements en commission telles qu'elles résultent de l'article 28 *ter* du règlement (dans sa rédaction issue de l'article 6 de la résolution soumise au contrôle du Conseil constitutionnel), cette dérogation est d'interprétation stricte et n'exclut donc pas l'application des autres dispositions de l'alinéa 1 de l'article 28 *ter*. En conséquence, le Conseil a relevé que *« le délai limite de dépôt des amendements fixé par la Conférence des présidents n'est applicable ni aux amendements du Gouvernement ni aux sous-amendements »* (cons. 37).

En quatrième lieu, les dispositions des alinéas 6 à 8 de l'article 47 *ter* du règlement prévoient l'application des règles du débat en séance à la discussion en commission des textes faisant l'objet de la procédure d'examen simplifiée. Dès lors, le Conseil constitutionnel a logiquement considéré qu'une réserve similaire à celle énoncée à propos des dispositions de l'article 10 de la résolution modifiant les règles du débat en séance publique devait être énoncée lorsque le débat en commission se déroule en application des règles du débat en séance : *« il appartiendra au président de la commission d'appliquer les différentes limitations du temps de parole en veillant au respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire »* (cons. 38).

En cinquième lieu, le Conseil a relevé que cette procédure préserve la possibilité de présenter, lors de l'examen en commission, une exception d'irrecevabilité : *« cette dérogation relative au dépôt et à la discussion de l'exception*

d'irrecevabilité préserve la possibilité effective, pour les sénateurs, de contester la conformité à la Constitution des dispositions d'un texte soumis à la procédure d'examen en commission » (cons. 39).

Enfin, le Conseil a formulé à l'égard des dispositions relatives au débat en séance sur le texte adopté par la commission une réserve identique à celle énoncée à propos des dispositions de l'article 10 de la résolution modifiant les règles du débat en séance (cons. 40).

VII. – Les règles en matière de déontologie des sénateurs (article 16 de la résolution)

La loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 sur la transparence de la vie publique, que le Conseil constitutionnel avait examinée dans sa décision n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013¹⁷, a inséré un article 4 *quater* dans l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires selon lequel : « *Le bureau de chaque assemblée, après consultation de l'organe chargé de la déontologie parlementaire, détermine des règles en matière de prévention et de traitement des conflits d'intérêts. Il veille à leur respect et en contrôle la mise en œuvre* ».

L'article 16 de la résolution complète le chapitre XVII du règlement par trois nouveaux articles 99 *bis* à 99 *quater* consacrés à la déontologie des sénateurs.

Il est prévu à l'article 99 *bis* que « *le comité de déontologie parlementaire assiste le Président et le Bureau du Sénat dans la prévention et le traitement des conflits d'intérêt des sénateurs ainsi que sur toute question d'éthique concernant les conditions d'exercice du mandat des sénateurs et le fonctionnement du Sénat* ».

L'article 99 *ter* détermine les sanctions disciplinaires applicables en cas de manquement des sénateurs à leurs obligations en matière de conflit d'intérêts, la liste de ces manquements, les effets susceptibles de s'attacher au prononcé des sanctions et les conditions dans lesquelles celles-ci sont prononcées :

– l'alinéa 1 de cet article énumère la liste des manquements des sénateurs à leurs obligations en matière de conflit d'intérêts susceptibles d'être sanctionnés et prévoit que ces manquements sont passibles de la censure ou de la censure avec exclusion temporaire ;

¹⁷ Décision n° 2013-676-DC du 9 octobre 2013, *Loi relative à la transparence de la vie publique*.

– l’alinéa 2 de cet article prévoit que, par dérogation à l’alinéa 2 de l’article 97 du règlement, la censure avec exclusion temporaire peut emporter la privation pendant six mois au plus des deux tiers de l’indemnité parlementaire et de la totalité de l’indemnité de fonction ;

– l’alinéa 3 de cet article prévoit que, par dérogation à l’article 96 du règlement, les sanctions disciplinaires prononcées en vertu de son alinéa 1 sont prononcées et motivées par le Bureau, sur proposition du Président, en fonction de la gravité du manquement, après avoir entendu le sénateur ou un de ses collègues en son nom, et qu’elles sont rendues publiques.

L’article 99 *quater* prévoit que tout membre du Bureau ou du comité de déontologie parlementaire qui ne respecte pas la confidentialité des débats au sein du Bureau ou du comité de déontologie est passible de la censure ou de la censure avec exclusion temporaire dans les conditions prévues à l’article 99 *ter*.

Ce régime se rapproche de celui prévu pour les députés par le règlement de l’Assemblée nationale et dont le Conseil constitutionnel avait eu à connaître dans sa décision n° 2014-705 DC du 11 décembre 2014¹⁸.

Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a jugé les dispositions de l’article 16 de la résolution conformes à la Constitution (cons. 42 à 47).

VIII. – L’examen d’office du deuxième alinéa de l’article 32 du règlement du Sénat

Dans sa décision n° 2014-705 DC du 11 décembre 2014, le Conseil constitutionnel, se fondant sur la lecture combinée des articles 28 et 48 de la Constitution, éclairée par les travaux préparatoires de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, avait considéré « *que le Constituant a entendu permettre au Gouvernement de faire inscrire de droit des textes et des débats à l’ordre du jour de deux semaines de séance sur quatre et assurer ainsi au Gouvernement qu’il dispose effectivement de la moitié de l’ordre du jour de la session ordinaire ; que, s’il ressort du dernier alinéa de l’article 28 de la Constitution que les jours et horaires de séance sont déterminés par le règlement de chaque assemblée, le règlement d’une assemblée ne saurait faire obstacle au pouvoir que le Gouvernement tient du deuxième alinéa de l’article 48 de la Constitution de disposer de l’ordre du jour de la moitié des semaines de séance fixées par chaque assemblée en vertu des dispositions du deuxième alinéa de l’article 28 de la Constitution* »¹⁹.

¹⁸ Décision n° 2014-705 DC du 11 décembre 2014 précitée, cons. 24 à 30.

¹⁹ *Ibidem*, cons. 19.

Se fondant sur une telle interprétation de la combinaison des articles 28 et 48 de la Constitution, le Conseil constitutionnel avait alors formulé une réserve d'interprétation portant sur la modification du deuxième alinéa de l'article 50 du règlement de l'Assemblée nationale qui prévoyait que la tenue de séances de droit à la demande du Gouvernement (en-dehors des séances prévues expressément par le règlement) serait réservée à l'examen des textes et demandes visés au troisième alinéa de l'article 48 de la Constitution : « *ces dispositions ne sauraient, sans méconnaître les exigences qui résultent du deuxième alinéa de l'article 48 de la Constitution, avoir pour objet ou pour effet de priver le Gouvernement d'obtenir de droit que se tiennent des jours de séance autres que ceux prévus par le premier alinéa de l'article 50 du règlement pour l'examen des textes et des débats dont il demande l'inscription à l'ordre du jour des deux semaines de séance sur quatre qui lui sont réservées par priorité* »²⁰.

Cette réserve, fondée sur la lecture combinée des articles 28 et 48 de la Constitution, faisait échec à une lecture trop rigoureuse pour le Gouvernement qui se serait vu imposer la fixation des jours de séance par le règlement de chaque assemblée sans dérogation possible, alors même qu'il avait perdu pour moitié la maîtrise de l'ordre du jour du Parlement.

Dans sa décision du 11 décembre 2014, le Conseil constitutionnel n'avait néanmoins pas franchi, à l'occasion d'un examen d'une modification du règlement de l'Assemblée nationale, le pas d'une extension expresse de cette réserve au règlement du Sénat (dont le deuxième alinéa de l'article 32 pose une question identique à celle que posait la modification de l'article 50 du règlement de l'Assemblée nationale).

Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a soulevé d'office, pour l'examiner, le deuxième alinéa de l'article 32 du règlement du Sénat, lequel n'était pas modifié par la résolution dont le Conseil était saisi.

Dans la mesure où le Conseil constitutionnel est obligatoirement saisi de toute modification du règlement d'une assemblée, chacune des dispositions qui figure dans le règlement d'une assemblée a déjà été examinée et déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel. C'est d'ailleurs expressément le cas du deuxième alinéa de l'article 32, qui a été déclaré conforme sous une réserve d'interprétation dans la décision n° 95-368 DC du 15 décembre 1995²¹.

Toutefois, le Conseil constitutionnel a jugé dans la décision commentée qu'il lui était loisible, à l'occasion de l'examen d'une résolution modifiant le règlement

²⁰ *Ibidem*, cons. 21.

²¹ Décision n° 95-368 DC du 15 décembre 1995, *Résolution modifiant le règlement du Sénat*, cons. 11 et 12.

d'une assemblée, de procéder à un nouvel examen de dispositions de ce règlement, lorsqu'un changement de circonstances le justifie.

En l'espèce, la disposition de l'article 32 du règlement du Sénat en cause n'avait pas été modifiée depuis 1995.

Dans l'intervalle, les circonstances de droit ont néanmoins évolué : la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, en modifiant l'article 48 de la Constitution, a produit un nouvel équilibre dont le Conseil constitutionnel a pu tenir compte, s'agissant du règlement de l'Assemblée nationale, à la fin de l'année 2014.

Le Conseil constitutionnel s'est donc fondé sur ce changement de circonstances de droit pour se saisir, d'office, du deuxième alinéa de l'article 32 du règlement du Sénat et pour prononcer la même réserve que celle qui avait été formulée dans la décision n° 2014-705 DC. Il a donc jugé que les dispositions du deuxième alinéa de l'article 32 du règlement du Sénat : *« ne sauraient, sans méconnaître les exigences qui résultent du deuxième alinéa de l'article 48 de la Constitution, avoir pour objet ou pour effet de priver le Gouvernement d'obtenir de droit que se tiennent des jours de séance autres que ceux prévus par le deuxième alinéa de l'article 32 du règlement pour l'examen des textes et des débats dont il demande l'inscription à l'ordre du jour des deux semaines de séance sur quatre qui lui sont réservées par priorité »* (cons. 52). Il a par ailleurs également indiqué que la réserve d'interprétation relative aux jours de séance supplémentaires formulée dans sa décision du 15 décembre 1995 et rappelée au considérant 50 de la décision commentée demeure applicable.