

Décision n° 2017-757 DC  
du 16 janvier 2018

(Résolution pérennisant et adaptant la  
procédure de législation en  
commission)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI, le 16 décembre 2017, par le président du Sénat, sous le n° 2017-757 DC, conformément au premier alinéa de l'article 61 de la Constitution, d'une résolution adoptée le 14 décembre 2017 pérennisant et adaptant la procédure de législation en commission.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires ;
- la décision du Conseil constitutionnel n° 2015-712 DC du 11 juin 2015 ;
- les observations du Gouvernement, enregistrées le 28 décembre 2017 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S'EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. L'article unique de la résolution soumise à l'examen du Conseil constitutionnel modifie l'article 47 *ter* du règlement du Sénat et y insère deux nouveaux articles 47 *quater* et 47 *quinquies* afin d'organiser une procédure de législation en commission.

2. En raison des exigences propres à la hiérarchie des normes juridiques dans l'ordre interne, la conformité à la Constitution des règlements des assemblées parlementaires doit s'apprécier au regard tant de la Constitution elle-même que des lois organiques prévues par celle-ci ainsi que des mesures législatives prises pour son application. Entrent notamment dans cette dernière catégorie l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires ainsi que les modifications qui lui ont été apportées. Ces textes législatifs ne s'imposent à une assemblée parlementaire, lorsqu'elle modifie ou complète son règlement, qu'autant qu'ils sont conformes à la Constitution

3. Aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *La loi est l'expression de la volonté générale...* ». Aux termes du premier alinéa de l'article 3 de la Constitution : « *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants...* ». Ces dispositions imposent le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

4. En vertu du premier alinéa de l'article 44 de la Constitution, le droit d'amendement des membres du Parlement et du Gouvernement « *s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique* ». Aux termes de l'article 16 de la loi organique du 15 avril 2009 mentionnée ci-dessus : « *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* ».

– Sur l'article 47 ter :

5. En premier lieu, l'alinéa 1 du nouvel article 47 *ter* prévoit que, à la demande du président du Sénat, du président de la commission saisie au fond, du président d'un groupe ou du Gouvernement, la Conférence des présidents peut décider que le droit d'amendement des sénateurs et du Gouvernement sur un projet de loi ou sur une proposition de loi ou de résolution s'exerce uniquement en commission, dans les conditions mentionnées aux alinéas 1 et 2 de l'article 28 *ter* du règlement du Sénat. L'alinéa 2 exclut de cette procédure de législation en commission les projets de révision constitutionnelle, les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale. Il résulte du renvoi aux

dispositions de l'article 28 *ter* que les amendements déposés en commission font l'objet d'un examen systématique de leur recevabilité au regard de l'article 40 de la Constitution. Conformément à la réserve énoncée au considérant 14 de la décision du Conseil constitutionnel du 11 juin 2015 mentionnée ci-dessus, cet examen ne fait pas 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.

6. En deuxième lieu, aux termes de l'alinéa 3 du nouvel article 47 *ter*, le Gouvernement, le président de la commission saisie au fond ou un président de groupe peuvent s'opposer à la mise en œuvre de cette procédure de législation en commission. L'alinéa 12 du même article leur permet également de demander le retour à la procédure normale d'examen du texte, le cas échéant seulement sur certains articles, au plus tard le vendredi précédant la semaine au cours de laquelle est examiné le texte en séance, sauf décision contraire de la Conférence des présidents. Cette décision contraire de la Conférence des présidents, ainsi qu'il ressort des travaux parlementaires, ne peut porter que sur le fait de retenir, pour la date limite de présentation d'une demande de retour à la procédure législative normale, une autre date que le vendredi précédant la semaine au cours de laquelle le texte est examiné en séance. L'alinéa 12 ne confère donc pas à la Conférence des présidents la possibilité de s'opposer à cette demande lorsqu'elle intervient dans les délais prévus. Les exigences de l'article 16 de la loi organique du 15 avril 2009 sont ainsi satisfaites.

7. En troisième lieu, l'alinéa 4 du nouvel article 47 *ter* prévoit que la procédure de législation en commission peut être décidée pour certains articles seulement d'un texte susceptible d'en relever. Cette restriction de la procédure à une partie du texte examiné ne méconnaît pas l'article 16 de la loi organique du 15 avril 2009.

8. En quatrième lieu, en vertu de l'alinéa 5 du nouvel article 47 *ter*, la Conférence des présidents fixe, d'une part, la date de la réunion de commission consacrée à l'examen des amendements et à l'établissement du texte de la commission ainsi que le délai limite pour le dépôt des amendements en commission, d'autre part, le délai limite pour le dépôt des amendements au texte de la commission. En vertu de l'alinéa 13, ce dernier délai s'applique aussi, sauf décision contraire de la Conférence des présidents, en cas de retour à la procédure normale.

9. D'une part, ces dispositions ont seulement pour objet de déroger à celles des dispositions de l'alinéa 1 de l'article 28 *ter* et de l'article 50 qui prévoient les règles de fixation du délai limite de dépôt des

amendements respectivement en commission et en séance et non à celles des dispositions de ces mêmes articles qui précisent 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.

10. D'autre part, la faculté reconnue à la Conférence des présidents de fixer le 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. Il appartient à la Conférence des présidents de concilier cette exigence avec les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire. Il lui appartient également, en cas de retour tardif à la procédure législative normale, de veiller au respect de ces mêmes exigences, en fixant le cas échéant une autre date de dépôt des amendements que celle initialement prévue.

11. En cinquième lieu, aux termes de l'alinéa 7 du nouvel article 47 *ter*, le Gouvernement et l'ensemble des sénateurs peuvent participer à la réunion de la commission portant sur les dispositions soumises à la procédure de législation en commission. En vertu de l'alinéa 8, au cours de cette réunion, les règles de publicité et de débat en séance sont applicables, sauf disposition contraire de l'article 47 *ter*. L'alinéa 10 prévoit que, à la fin de sa réunion, la commission statue sur l'ensemble du texte, son rejet entraînant le retour à la procédure normale pour la discussion en séance. Il appartient 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.

12. En sixième lieu, en vertu de l'alinéa 9 du nouvel article 47 *ter*, aucune motion ne peut être présentée en commission, sauf l'exception d'irrecevabilité et la question préalable. La 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 de législation en commission.

13. Il résulte de tout ce qui précède que l'article 47 *ter* modifié par les quatrième à seizième alinéas de l'article unique de la résolution, ainsi interprété, n'est pas contraire à la Constitution.

– Sur l'article 47 *quater* :

14. L'alinéa 1 de l'article 47 *quater* limite la recevabilité en séance publique des amendements portant sur des dispositions faisant l'objet de la procédure de législation en commission aux seuls amendements visant à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec une autre disposition du texte en discussion, avec d'autres textes en cours d'examen ou avec les textes en vigueur ou à procéder à la correction d'une erreur matérielle. Son alinéa 2 prévoit l'irrecevabilité de tout autre amendement remettant en cause les dispositions faisant l'objet de la procédure de législation en commission. Son alinéa 3 confie à la commission saisie au fond le contrôle de la recevabilité des amendements prévu par les deux alinéas précédents. L'article 47 *quater* résultant des dix-septième à dix-neuvième alinéas de l'article unique de la résolution n'est pas contraire à la Constitution.

– Sur l'article 47 *quinquies* :

15. En premier lieu, en vertu de l'alinéa 1 de l'article 47 *quinquies*, lorsque la procédure de législation en commission porte sur l'ensemble du texte, aucune motion ne peut être présentée en séance publique, sauf l'exception d'irrecevabilité. Cette dernière dérogation préserve la possibilité effective, pour les sénateurs, de contester la conformité à la Constitution des dispositions d'un texte soumis à la procédure de législation en commission.

16. En deuxième lieu, en vertu de l'alinéa 1, lors de la séance publique au cours de laquelle le texte adopté en commission est mis aux voix, seuls peuvent intervenir le Gouvernement, les représentants des commissions pour une durée ne pouvant excéder sept minutes et, pour explication de vote, un représentant par groupe pendant au plus cinq minutes chacun, ainsi qu'un sénateur ne figurant sur la liste d'aucun groupe pour au plus trois minutes, sauf décision contraire de la Conférence des présidents. Il en va de même, en vertu de l'alinéa 2, lorsque la procédure d'examen en commission n'a porté que sur une partie du texte, cette dernière étant alors adoptée avant le vote sur l'ensemble du texte. Les durées maximales d'intervention sont alors réduites à cinq minutes pour les représentants des commissions et deux minutes et demie pour chacune des explications de vote. D'une part, il appartient au président de séance d'appliquer ces différentes limitations du temps de parole et à la Conférence des présidents d'organiser, le cas échéant, les interventions des sénateurs en veillant au respect des exigences de clarté et de sincérité du

débat parlementaire. D'autre part, ces alinéas ne confèrent pas à la Conférence des présidents la faculté de limiter le temps de parole du Gouvernement.

17. Sous cette réserve, l'article 47 *quinquies* issu des deux derniers alinéas de l'article unique de la résolution n'est pas contraire à la Constitution.

18. Il résulte de tout ce qui précède que, sous la réserve énoncée au paragraphe 16, la résolution n'est pas contraire à la Constitution.

#### LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1<sup>er</sup>. – Sous la réserve énoncée au paragraphe 16, la résolution adoptée par le Sénat le 14 décembre 2017 est conforme à la Constitution.

Article 2. – Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 16 janvier 2018, où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, Mme Claire BAZY MALAURIE, MM. Michel CHARASSE, Jean-Jacques HYEST, Lionel JOSPIN, Mmes Dominique LOTTIN, Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI et M. Michel PINAULT.

Rendu public le 16 janvier 2018.