



## Commentaire

### Décision n° 2017-757 DC du 16 janvier 2018

#### *Résolution du Sénat pérennisant et adaptant la procédure de législation en commission*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 16 décembre 2017, en application de l'article 61 alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution, d'une résolution du Sénat tendant à modifier son règlement et portant le titre de « *Résolution pérennisant et adaptant la procédure de législation en commission* ».

Dans sa décision n° 2017-757 DC du 16 janvier 2018, le Conseil constitutionnel a jugé cette résolution conforme à la Constitution, après avoir formulé plusieurs réserves d'interprétation ou interprétations neutralisantes.

#### **I. – L'objet de la résolution**

L'article unique de la résolution soumise à l'examen du Conseil constitutionnel visait à réécrire le chapitre VII *bis* du règlement du Sénat (RS), consacré aux « *procédures abrégées* ». Ce chapitre avait été modifié à plusieurs reprises, en dernier lieu par la résolution du 13 mai 2015, pour permettre la mise en œuvre à titre expérimental, jusqu'au 30 septembre 2017, d'une « *procédure d'examen en commission* » de certains textes législatifs, dans le cadre de laquelle le droit d'amendement s'exerçait uniquement en commission.

Le rapport de la commission des lois du Sénat<sup>1</sup> a retracé l'histoire récente de ces procédures abrégées, qui visent à simplifier la procédure d'examen d'un texte, en encadrant plus strictement que lors de la procédure législative normale les conditions du débat ou de l'exercice du droit d'amendement.

#### **A. – Les différentes procédures abrégées au Sénat**

\* Dès le début des années 1990, le Sénat a mis en place des procédures législatives simplifiées, dans le souci de conserver aux débats en séance publique leur intérêt.

Par une résolution du 4 octobre 1990 insérant un nouveau chapitre VII *bis* au sein du règlement, ont alors été aménagées les deux procédures abrégées du

---

<sup>1</sup> Rapport n° 134 (Sénat – 2017-2018) de M. Philippe Bas, fait au nom de la commission des lois, déposé le 6 décembre 2017, p. 9 et s.

« *vote sans débat* » et du « *vote après débat restreint* », dont le choix relève de la Conférence des présidents. Ces procédures, de nouveau en vigueur depuis le 30 septembre 2017, date de la fin de l'expérimentation de la procédure d'examen en commission, ne peuvent toutefois porter sur des textes dont l'importance justifie l'examen complet en séance plénière<sup>2</sup> (loi organique, loi de finances initiale). Elles ne peuvent être mises en œuvre qu'avec l'accord de tous les présidents des groupes politiques. Des délais d'examen en commission sont prévus. Le Gouvernement participe de droit à la réunion de la commission, de même que les signataires d'amendements.

En séance publique, dans le cadre du vote sans débat, les amendements rejetés par la commission peuvent, avant la clôture de la discussion générale, être repris par leur auteur, qui dispose de deux minutes et demie pour les présenter. Ces amendements, le cas échéant ceux de la commission, ainsi que l'article auquel ils se rapportent sont mis aux voix. Avant le vote sur l'ensemble du texte, la parole peut être accordée, pour deux minutes et demie, à un représentant de chaque groupe.

Le vote après débat restreint autorise quant à lui une discussion sur les articles, au cours de laquelle peuvent seuls intervenir le Gouvernement, le président et rapporteur de la commission saisie au fond, les auteurs d'amendements et, sur chaque amendement, un orateur d'opinion contraire ; les interventions autres que celles du Gouvernement sont fixées à deux minutes et demie au plus (article 47 *sexies*).

Lors du contrôle de cette modification du règlement du Sénat (n° 90-278 DC du 7 novembre 1990), le Conseil constitutionnel avait jugé « *que l'examen d'un projet ou d'une proposition de loi par la commission saisie au fond constitue une phase de la procédure législative ; qu'il est loisible à une assemblée parlementaire, par les dispositions de son règlement, d'accroître le rôle législatif préparatoire de la commission saisie au fond du texte d'un tel projet ou d'une telle proposition, dans le but de permettre une accélération de la procédure législative prise dans son ensemble ;*

« *Considérant cependant que les modalités pratiques retenues à cet effet doivent être conformes aux règles de valeur constitutionnelle de la procédure*

---

<sup>2</sup> En vertu de l'article 47 nonies RS, « *Ne peuvent faire l'objet d'une procédure de vote sans débat ou de vote après débat restreint les projets et propositions de loi portant révision de la Constitution, les projets et propositions de loi organiques ou portant amnistie, les projets de loi de finances, les projets de loi de l'article 38 de la Constitution, les projets de loi tendant à autoriser la prorogation de l'état de siège, les projets ou propositions de loi relatifs au régime électoral des assemblées parlementaires et des assemblées locales, concernant les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources, concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, ni les lois soumises au Parlement en application du second alinéa de l'article 10 de la Constitution* ».

*législative ; qu'en particulier, il leur faut respecter aussi bien les prérogatives conférées au Gouvernement dans le cadre de cette procédure que les droits des membres de l'assemblée concernée et, notamment, l'exercice effectif du droit d'amendement garanti par le premier alinéa de l'article 44 de la Constitution »<sup>3</sup>.*

Sur la base de ces principes, le Conseil avait partiellement censuré la réforme du règlement du Sénat : *« Considérant 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 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 »<sup>4</sup>.* Le Sénat avait ensuite modifié en conséquence son règlement<sup>5</sup>, selon une rédaction validée ensuite par le Conseil constitutionnel<sup>6</sup>.

\* C'est dans le but explicite de circonscrire cette jurisprudence interdisant, après examen en commission, la limitation du droit d'amendement en séance publique, qu'a été ouverte par le constituant la faculté de limiter le droit d'amendement dans le cadre de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008<sup>7</sup>. Dorénavant, l'article 44 de la Constitution prévoit que le droit d'amendement peut s'exercer *« en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique »*, ce qui autorise notamment la limitation du droit d'amendement à la seule réunion de la commission chargée d'établir son texte.

Suivant cette habilitation constitutionnelle, 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 est venu préciser que : *« Les règlements des assemblées*

---

<sup>3</sup> Cons. 6 et 7

<sup>4</sup> Cons. 12

<sup>5</sup> Résolution n° 185 (Sénat – 1991-1992) du 18 décembre 1991 rendant le Règlement du Sénat conforme aux nouvelles dispositions de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958, relatif aux commissions d'enquête et de contrôle parlementaires et modifiant certains de ses articles en vue d'accroître l'efficacité des procédures en vigueur au Sénat.

<sup>6</sup> Décision n° 91-301 DC du 15 janvier 1992, *Résolution rendant le règlement du Sénat conforme aux nouvelles dispositions de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958, relatif aux commissions d'enquête et de contrôle parlementaires et modifiant certains de ses articles en vue d'accroître l'efficacité des procédures en vigueur au Sénat*, cons. 27 à 32.

<sup>7</sup> Il s'agissait là de la traduction de la proposition n° 36 formulée par le comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, présidé par M. Édouard Balladur : *« permettre l'examen approfondi de certains textes en commission avec simple ratification en séance publique après explications de vote ».*

*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* ». Cette disposition a été déclarée conforme à la Constitution, sans motivation particulière, par la décision n° 2009-579 DC du 9 avril 2009 du Conseil constitutionnel.

Cette décision a par ailleurs validé les articles 17 à 19 de la loi organique permettant, sur le même fondement constitutionnel, de fixer un délai maximal pour la discussion d'un texte en séance (faculté mise en œuvre à l'Assemblée nationale sous la forme du « *temps législatif programmé* »), conformément à l'intention du constituant de permettre que « *les amendements ne puissent être discutés que lors de l'examen du texte en commission* » (cons. 40).

\* C'est par une résolution du 13 mai 2015<sup>8</sup>, adoptée sur la proposition du président Gérard Larcher et au rapport de M. Jean-Jacques Hyest, alors président de la commission des lois, que le Sénat a introduit au chapitre VII *bis* de son règlement des dispositions expérimentales se substituant temporairement, jusqu'au 30 septembre 2017, aux procédures abrégées précitées. Ces dispositions ont instauré une procédure d'examen en commission de certains textes de loi.

Cette procédure d'examen en commission permettait à la Conférence des présidents, sur demande du président du Sénat, du président de la commission au fond, d'un président de groupe ou du Gouvernement, de décider que le droit d'amendement des sénateurs et du Gouvernement s'exercerait uniquement en commission. À l'exception du président du Sénat, ces mêmes autorités disposaient d'un droit de veto pouvant s'exercer *ab initio* ou jusqu'au plus tard dans les trois jours suivant la publication du rapport de la commission saisie au fond.

Le Gouvernement et les sénateurs signataires d'amendements pouvaient participer à la séance de commission, au cours de laquelle les règles du débat en séance publique s'appliquaient. Aucune motion ne pouvait être déposée au cours de la procédure, sauf l'exception d'irrecevabilité. Le débat était également restreint lors de la séance publique, puisque seuls pouvaient intervenir le Gouvernement, les rapporteurs des commissions pendant dix minutes et, pour explication de vote, un représentant par groupe pendant sept minutes, ainsi qu'un sénateur ne figurant sur la liste d'aucun groupe pendant trois minutes.

---

<sup>8</sup> Résolution n° 380 (Sénat – 2014-2015) du 13 mai 2015 tendant à réformer 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.

Dans sa décision n° 2015-712 DC, le Conseil constitutionnel avait jugé cette procédure d'examen en commission conforme à la Constitution, en précisant l'interprétation sur plusieurs points et en formulant par ailleurs des réserves d'interprétation<sup>9</sup>.

En premier lieu, il avait relevé que cette procédure ne s'appliquait pas aux projets de loi pour lesquels la discussion en séance ne porte pas sur le texte établi par la commission (c'est-à-dire les projets de révision constitutionnelle, de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale). Il avait également souligné que cette procédure ne faisait pas exception à l'exigence de l'examen systématique de la recevabilité financière des amendements déposés en commission, ni à la possibilité que cette irrecevabilité puisse ensuite être soulevée à tout moment de l'examen en commission<sup>10</sup>.

En deuxième lieu, il avait observé, d'une part, que le droit d'opposition reconnu à certaines autorités satisfaisait les exigences de l'article 16 de la loi organique du 15 avril 2009 et, d'autre part, que la faculté conférée à la Conférence des présidents de fixer le délai limite de dépôt des amendements ne s'appliquait pas aux amendements du Gouvernement ni aux sous-amendements<sup>11</sup>.

En troisième lieu, il avait jugé qu'il appartenait au président de la commission et au président de séance d'appliquer les limitations du temps de parole en veillant au respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire<sup>12</sup>.

En dernier lieu, il avait relevé que la dérogation relative au dépôt et à la discussion de l'exception d'irrecevabilité, seule motion autorisée dans le cadre de la procédure d'examen en commission, préservait la possibilité effective, pour les sénateurs, de contester la conformité à la Constitution du texte qui leur est soumis<sup>13</sup>.

Comme l'indique le rapport de la commission des lois du Sénat, cette procédure d'examen en commission a été utilisée à quatre reprises, pour six textes<sup>14</sup>.

---

<sup>9</sup> 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*, cons. 33 à 41.

<sup>10</sup> Décision préc., cons. 35.

<sup>11</sup> Décision préc., cons. 36 et 37.

<sup>12</sup> Décision préc., cons. 38 et 40.

<sup>13</sup> Décision préc., cons. 39. Cette exigence constitutionnelle avait notamment été formulée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2003-470 DC du 9 avril 2003, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale (articles 14, 36, 50, 65, 66, 91, 104, 128, 140-1 et 145)*, cons. 10.

<sup>14</sup> Rapport n° 134 (Sénat – 2017-2018), préc., p. 20.

\* Déposée quelques semaines après le terme de cette expérimentation, la résolution soumise à l'examen du Conseil constitutionnel entendait en tirer les enseignements et ainsi simplifier l'examen en séance des projets de loi et des propositions de loi ou de résolution ne nécessitant pas d'importants débats en raison de leur caractère technique ou consensuel et de leur portée politique limitée.

Selon l'exposé des motifs de la proposition à l'origine de la nouvelle résolution soumise à l'examen du Conseil constitutionnel du Sénat, les résultats de l'expérimentation lancée en 2015 le justifiaient : *« le bilan de la mise en œuvre de la procédure d'examen en commission après deux années d'expérimentation est positif. L'examen des amendements en commission suivi, en séance publique, de la mise aux voix directe des textes a permis d'éviter le dédoublement du droit d'amendement, en commission et en séance. Le formalisme propre à la séance a été respecté afin d'assurer la clarté et la sincérité des débats en commission mais il n'en a pas pour autant altéré le caractère spontané et interactif. La possibilité pour les groupes minoritaires et d'opposition de s'exprimer a été pleinement préservée, que ce soit en commission, dans la discussion générale et lors de la discussion des articles, ou en séance publique. Sur les propositions de loi organique et ordinaire relatives à la dématérialisation du Journal officiel, outre les amendements du rapporteur, des amendements d'un groupe minoritaire, le groupe RDSE, ont ainsi été adoptés, le Gouvernement, toujours représenté dans le cadre de cette procédure, ayant marqué sa volonté de compromis. La captation audiovisuelle des travaux, diffusés en direct sur le canal interne, et l'ouverture de la réunion au public ont assuré une pleine visibilité aux travaux de commission. Par ailleurs, le déroulement des réunions a montré que l'ensemble des sénateurs pouvaient participer aux débats, quelle que soit leur commission d'appartenance »*<sup>15</sup>.

## **B. – Présentation des dispositions de la résolution**

La résolution soumise au Conseil constitutionnel reprenait, pour une large part, le dispositif de la procédure d'examen en commission, renommée « *procédure de législation en commission* », tout en le faisant évoluer sous quelques aspects.

– Une première série de dispositions insérées dans le nouvel article 47 *ter* RS a trait à l'objet de la procédure et à son champ d'application.

La réécriture de l'article 47 *ter* RS prévoit, comme l'avait fait la résolution de 2015, qu'« À la demande du Président du Sénat, du président de la commission

---

<sup>15</sup> Proposition de résolution n° 98 (Sénat – 2017-2018) de M. Gérard Larcher, Président du Sénat, visant à pérenniser et adapter la procédure de législation en commission, déposée au Sénat le 20 novembre 2017, p. 4 et 5.

*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 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 ».*

Un amendement<sup>16</sup> voté par la commission des lois précise, cette fois explicitement, que « *la procédure de législation en commission n'est pas applicable aux projets de révision constitutionnelle, aux projets de loi de finances et aux projets de loi de financement de la sécurité sociale* ».

En vertu des alinéas 3 et 12, le droit d'opposition du président de la commission saisie au fond, des présidents de groupe et du Gouvernement peut s'exercer dès l'origine pour interdire le recours à cette procédure ou au cours de la procédure afin de forcer le retour à la procédure normale d'examen du texte. Alors que le texte de 2015 prévoyait que ce retour devait être demandé dans un délai de trois jours après la publication de la commission, la résolution prévoit que cette demande peut intervenir, sauf décision contraire de la Conférence des présidents, jusqu'au vendredi de la semaine précédant l'examen du texte en séance publique.

La principale innovation par rapport au dispositif soumis en 2015 à expérimentation est la possibilité, prévue à l'alinéa 4, que la procédure de législation en commission soit décidée « *sur certains articles seulement d'un projet de loi ou d'une proposition de loi ou de résolution* ». L'exposé des motifs de la proposition de résolution déposée par le président Gérard Larcher justifie cette innovation au nom d'un « *meilleur équilibre entre les travaux en commission et en séance publique* »<sup>17</sup> par le constat que « *de nombreux projets de loi comportent (...) des parties très techniques* »<sup>18</sup>, ce qui justifierait de se dispenser de leur examen en séance.

– Les dispositions suivantes du même article ont trait au déroulement de la procédure.

Il appartient à la Conférence des présidents de fixer la date de la réunion de la commission ainsi que le délai limite pour le dépôt des amendements en commission et, en séance, pour ceux recevables en vertu de l'article 47 *quater* RS (*cf. infra*) ou ceux portant sur les autres articles du texte non soumis à la procédure de législation en commission.

---

<sup>16</sup> Amendement COM 8.

<sup>17</sup> Proposition de résolution n° 98 (Sénat – 2017-2018) préc., p. 6

<sup>18</sup> Ibid p. 5

Les sénateurs et le Gouvernement sont immédiatement informés de la date de la réunion et des délais limites. Le Gouvernement et l'ensemble des sénateurs, y compris ceux qui ne sont pas membres de la commission compétente ni signataires des amendements, peuvent participer à la réunion. Il ne résulte cependant pas de cette disposition que d'autres sénateurs que les membres de la commission eux-mêmes puissent alors prendre part au vote.

Sont applicables en commission non seulement les règles de débat en séance, comme en 2015, mais aussi celles de publicité, sauf disposition contraire de l'article 47 *ter*.

Les seules motions recevables en commission sont l'exception d'irrecevabilité et la question préalable. En séance publique, en vertu de l'article 47 *quinquies*, seule l'exception d'irrecevabilité est recevable.

À la fin de la réunion, la commission statue sur l'ensemble du texte. Le rejet du texte entraîne le retour à la procédure normale pour sa discussion en séance.

– La seconde innovation principale de la résolution concerne, au nouvel article 47 *quater* RS, la question de la recevabilité des amendements en séance publique. En principe, la procédure de législation en commission interdit le dépôt d'amendements sur le texte adopté en commission. Toutefois, par exception, cet article prévoit que peuvent être déposés « *les amendements visant à assurer le respect de la Constitution, 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 procéder à la correction d'une erreur matérielle* ». Le rapport de M. Philippe Bas pour la commission des lois du Sénat précise que cette faculté d'amendement « *peut s'avérer utile pour la commission comme pour le Gouvernement, afin notamment de corriger une erreur ou de procéder à une coordination omise en commission. Elle peut s'avérer plus utile encore en cas d'application de la procédure de législation en commission à une partie de texte, car il peut apparaître nécessaire de procéder à une coordination dans une disposition ainsi examinée pour tenir compte d'une modification apportée à une disposition examinée en séance selon la procédure ordinaire. Pour cette raison d'ailleurs, votre rapporteur juge pertinent de mettre aux voix les articles examinés selon la procédure de législation en commission avant le vote sur l'ensemble, c'est-à-dire après l'examen de l'ensemble des articles du texte examinés en séance suivant la procédure ordinaire : le cas échéant, il sera possible, à ce stade, de présenter des amendements de coordination* »<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Rapport n° 134 (Sénat – 2017-2018), préc., p. 31.



Le même article prévoit également que, lorsque la procédure de législation en commission ne s'applique que sur une partie du texte, les amendements relatifs à l'autre partie ne peuvent remettre en cause les dispositions faisant l'objet de cette procédure. Le président de la commission des lois, M. Philippe Bas, a fait valoir dans son rapport que « *Sans cette précaution en matière de recevabilité, le recours partiel à la procédure de législation en commission ne présenterait plus aucun intérêt, puisque des amendements, par exemple portant articles additionnels, pourraient remettre en cause les dispositions ainsi adoptées en commission* »<sup>20</sup>.

La commission saisie au fond est compétente pour se prononcer sur la recevabilité des amendements dans le cadre de l'article 47 *quater*.

– L'article 47 *quinquies* nouveau précise enfin les conditions du vote, par mise aux voix de l'ensemble du texte de la commission et la répartition du temps de parole en séance publique, selon que la procédure de législation en commission porte sur l'ensemble du texte ou une partie seulement.

## II. – Analyse de constitutionnalité

\* Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a commencé par rappeler les différents éléments du bloc de constitutionnalité qu'il applique généralement lorsqu'il doit contrôler les modifications apportées aux règlements des assemblées.

Ces exigences générales sont au nombre de deux.

La première tient à la hiérarchie normative particulière à laquelle sont soumis les règlements des assemblées. Leur conformité à la Constitution doit ainsi s'apprécier non seulement au regard de la Constitution, mais aussi des lois organiques prévues par celle-ci ainsi que des mesures législatives prises pour son application, dans la mesure bien sûr où ces textes sont bien eux-mêmes conformes à la Constitution (paragr. 2)<sup>21</sup>. Appliquée plus précisément au cas de la procédure de législation en commission, ceci a conduit le Conseil constitutionnel à rappeler les exigences qui s'attachent à l'article 44 de la Constitution, qui garantit l'exercice effectif du droit d'amendement, « *dans les*

---

<sup>20</sup> Rapport n° 134 (Sénat – 2017-2018), préc., p. 31.

<sup>21</sup> Cf., par exemple, précédemment, décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009, *Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale*, cons. 2 et décision n° 2009-582 DC du même jour, *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. 2. Dans ces deux décisions portant sur d'importantes réformes du règlement des assemblées, consécutives à la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le Conseil constitutionnel a rangé la formulation de principe en cause au nombre des « *normes de référence* » de son contrôle.

*conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique* » et l'article 16 de la loi organique précitée du 15 avril 2009 pris en application de cette disposition, aux termes duquel « *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* » (paragr. 4).

La seconde exigence est celle de la clarté et de la sincérité du débat parlementaire (paragr. 3), qui découle de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, selon lequel « *La loi est l'expression de la volonté générale* », et du premier alinéa de l'article 3 de la Constitution, aux termes duquel : « *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants* ». Cette exigence fait office de principe régulateur du droit parlementaire constitutionnel et est utilisée à de nombreuses reprises par le Conseil constitutionnel, notamment pour formuler des réserves d'interprétation sur certaines dispositions des règlements des assemblées qui lui sont soumis<sup>22</sup>.

\* Dans la suite de sa décision, le Conseil constitutionnel s'est très exactement inscrit dans les pas de sa précédente décision n° 2015-712 DC du 11 juin 2015, réitérant, en substance, les mêmes réserves ou interprétations neutralisantes que celles qu'il avait alors formulées s'agissant du paragraphe I de l'article 13 de la résolution du 13 mai 2015.

S'agissant de l'article 47 *ter* dans sa rédaction résultant de la résolution, le Conseil constitutionnel a ainsi relevé qu'il résulte du renvoi, par cet article, aux dispositions de l'article 28 *ter* du règlement du Sénat, que les amendements déposés en commission font l'objet d'un examen systématique de leur recevabilité. Il a rappelé que cet examen ne fait pas obstacle, compte tenu de la réserve d'interprétation formulée, à l'encontre de cet article 28 *ter*, par le Conseil constitutionnel au considérant 14 de sa décision du 11 juin 2015, à ce que l'irrecevabilité financière soit également soulevée à tout moment lors de la réunion de la commission (paragr. 5 de la décision commentée).

Le Conseil constitutionnel a ensuite levé une incertitude sur l'interprétation qu'il convenait de faire, à l'alinéa 12 de l'article 47 *ter*, des mots « *sauf décision contraire de la Conférence des présidents* », qui s'appliquaient à la faculté pour certaines autorités de demander le retour à la procédure législative normale. Cette incertitude avait fait l'objet de précisions dans le rapport de la commission

---

<sup>22</sup> Mêmes décisions, cons. 3.

des lois du Sénat<sup>23</sup> et elle avait motivé, fait assez rare en matière de règlement des assemblées, la production par le Gouvernement d'observations à l'occasion de la présente décision.

Le Conseil a considéré que « *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* » ( cons. 6). Il en a conclu que l'alinéa 12 ne confère pas à la Conférence des présidents la possibilité de s'opposer à cette demande lorsqu'elle intervient dans les délais prévus, ce qui aurait sinon été contraire à la lettre de l'article 16 de la loi organique du 15 avril 2009.

S'attachant à l'une des principales innovations de la procédure de législation en commission par rapport à celle d'examen en commission, le Conseil constitutionnel a estimé que la possibilité d'appliquer cette procédure à une partie seulement du texte ne méconnaissait pas l'article 16 de la loi organique précitée (paragr. 7). Le Conseil constitutionnel a ainsi retenu une interprétation de l'article 16 fondée davantage sur son esprit que sur sa lettre, cette dernière se bornant à évoquer « *un texte* ».

Examinant ensuite les règles de fixation de la date de réunion de la commission et des délais limites de dépôts d'amendements, le Conseil constitutionnel a souligné que le texte exclut expressément l'application de ces délais aux amendements du Gouvernement ou aux sous-amendements. Le Sénat a ici repris une précision qui avait fait l'objet d'une réserve d'interprétation dans la décision du 11 juin 2015 (paragr. 9 de la décision n° 2017-757 DC commentée). De la même manière, le Conseil constitutionnel a observé que le Sénat avait expressément prévu la possibilité de déposer une exception d'irrecevabilité afin de permettre aux sénateurs de contester la constitutionnalité du texte examiné (paragr. 12 et, pour l'examen en séance régi par l'article 47 *quinquies*, paragr. 15).

Après avoir constaté que 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, le Conseil a relevé qu'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*

---

<sup>23</sup> Rapport n° 134 (Sénat – 2017-2018), préc., p. 26.

*au respect de ces mêmes exigences, en fixant le cas échéant une autre date de dépôt des amendements que celle initialement prévue* » (paragr. 10). Cette dernière précision vise notamment le cas où la demande de retour à la procédure législative normale intervenant peu de temps avant l'échéance du délai de dépôt des amendements, la Conférence des présidents devrait veiller à reporter ce délai, initialement prévu pour les seuls amendements recevables au titre de l'article 47 *quater*, afin de laisser aux sénateurs le temps matériel d'amender les dispositions du texte qui étaient jusque là insusceptibles d'autres amendements.

Le Conseil constitutionnel a ensuite rappelé l'exigence constitutionnelle, déjà formulée dans sa décision du 11 juin 2015, quant à la nécessité pour le 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 (paragr. 11). Ce même rappel a également été effectué au paragraphe 16 de la décision, pour ce qui concerne le président de séance et la Conférence des présidents, s'agissant du débat en séance publique prévu par l'article 47 *quinquies*. Afin de lever toute incertitude sur l'interprétation à donner à la faculté pour la Conférence des présidents de rendre une décision contraire, le Conseil constitutionnel, comme il l'a fait au paragraphe 6 de la décision commentée, a précisé que les dispositions en cause ne confèrent pas à cette dernière la faculté de limiter le temps de parole du Gouvernement. À défaut, une telle disposition aurait pu encourir la censure du Conseil constitutionnel, qui veille au respect du premier alinéa de l'article 31 de la Constitution aux termes duquel « *Les membres du Gouvernement (...) sont entendus [par les assemblées] quand ils le demandent* »<sup>24</sup>.

Le Conseil constitutionnel a conclu de tout ce qui précède qu'ainsi interprétés, les articles 47 *ter* et 47 *quinquies* n'étaient pas contraires à la Constitution (paragr. 13 et 17).

Il a par ailleurs considéré que les règles de recevabilité des amendements relatifs à une disposition faisant l'objet de la procédure de législation en commission, établies par l'article 47 *quater*, n'étaient pas non plus contraires à la Constitution.

---

<sup>24</sup> Cf. par exemple, décision n° 69-37 DC du 20 novembre 1969, *Résolution modifiant et complétant le règlement de l'Assemblée nationale*, cons. 1 ; décision n° 73-49 DC du 17 mai 1973, *Résolution tendant à modifier certains articles du règlement du Sénat*, cons. 3 ou décision n° 95-368 DC du 15 décembre 1995, *Résolution modifiant le règlement du Sénat*, cons. 27.