

Décision n° 2019-786 DC
du 11 juillet 2019

(Résolution clarifiant et actualisant le
règlement du Sénat)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI, le 20 juin 2019, par le président du Sénat, sous le n° 2019-786 DC, conformément au premier alinéa de l'article 61 de la Constitution, d'une résolution adoptée le 18 juin 2019 clarifiant et actualisant le règlement du Sénat.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires ;
- la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution ;
- la décision du Conseil constitutionnel n° 2009-582 DC du 25 juin 2009 ;
- la décision du Conseil constitutionnel n° 2015-712 DC du 11 juin 2015 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

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

1. La résolution soumise à l'examen du Conseil constitutionnel a pour objet la clarification et l'actualisation du règlement du Sénat.

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.

– Sur certaines dispositions de l'article 10 :

4. Le deuxième alinéa du b du 3° de l'article 10 de la résolution insère un alinéa 2 au sein de l'article 19 *bis* du règlement du Sénat. Cet article dispose que, lorsque la Constitution ou la loi prévoit la consultation d'une commission sur un projet de nomination, la commission compétente est saisie par le président du Sénat aux fins de donner un avis sur ce projet de nomination. Le nouvel alinéa 2 prévoit que, dans ce cas, la personnalité dont la nomination est envisagée est auditionnée par la commission.

5. Lorsque l'avis de la commission est émis en application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, il résulte de l'article 1^{er} de la loi du 23 juillet 2010 mentionnée ci-dessus que, sous réserve de la préservation du secret professionnel ou du secret de la défense nationale, une telle audition est publique.

6. Le deuxième alinéa du b du 3° de l'article 10 n'est pas contraire à la Constitution.

– Sur certaines dispositions de l'article 14 :

7. En premier lieu, le a du 1° du paragraphe II de l'article 14 modifie l'alinéa 2 de l'article 32 du règlement afin de déterminer les

conditions dans lesquelles le Sénat peut décider la tenue de jours supplémentaires de séance pendant la session ordinaire.

8. D'une part, il précise que les jours de séance supplémentaires tenus par le Sénat au cours d'une session ordinaire ne peuvent l'être que sous réserve du plafond de cent-vingt jours prévu au deuxième alinéa de l'article 28 de la Constitution et seulement à l'occasion des semaines au cours desquelles chaque assemblée a décidé de siéger. D'autre part, il rappelle le droit du Gouvernement d'obtenir, dans les mêmes limites, la tenue de jours de séance supplémentaires pour l'examen des textes et des débats dont il demande l'inscription à l'ordre du jour au cours des semaines qui lui sont réservées par priorité. Ces dispositions sont conformes aux exigences constitutionnelles résultant des articles 28 et 48 de la Constitution telles qu'énoncées aux considérants 50 à 52 de la décision du 11 juin 2015 mentionnée ci-dessus. Elles ne sont pas contraires à la Constitution.

9. En second lieu, le paragraphe I et le 5° du paragraphe II de l'article 14 transfèrent, de l'article 31 *bis* à un nouvel article 35 *bis*, les dispositions relatives à la limitation à deux minutes et demie, sauf exception, de la durée des interventions d'un sénateur en séance publique.

10. Dans sa décision du 11 juin 2015, le Conseil constitutionnel a jugé ces dispositions de l'article 31 *bis* conformes à la Constitution sous la réserve, formulée au considérant 26 de cette décision, qu'il appartiendra au président de séance d'appliquer cette limitation du temps de parole en veillant au respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire. Sous la même réserve, le 5° du paragraphe II de l'article 14, qui reproduit ces dispositions, n'est pas contraire à la Constitution.

– Sur certaines dispositions de l'article 15 :

11. En premier lieu, le b du 4° de l'article 15 modifie l'alinéa 2 de l'article 45 du règlement, afin de préciser les conditions dans lesquelles la commission des finances contrôle la recevabilité financière des modifications apportées à un texte par la commission saisie au fond.

12. Ces dispositions sont conformes à l'article 40 de la Constitution, qui impose que l'irrecevabilité financière puisse être soulevée à tout moment non seulement à l'encontre des amendements, mais également à l'encontre des modifications apportées par les commissions aux textes dont elles ont été saisies.

13. Le b du 4° de l'article 15 n'est donc pas contraire à la Constitution.

14. En second lieu, le f du 4° de l'article 15 réécrit l'alinéa 6 de l'article 45 du règlement, afin de déterminer les modalités selon lesquelles l'irrecevabilité prévue par l'article 41 de la Constitution peut être opposée. Il dispose que le président de la commission saisie au fond adresse, à cette fin, au président du Sénat, avant leur examen en séance publique, une liste des propositions ou des amendements relevant manifestement de ces cas d'irrecevabilité.

15. Aux termes du premier alinéa de l'article 41 de la Constitution : « *S'il apparaît au cours de la procédure législative qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38, le Gouvernement ou le président de l'assemblée saisie peut opposer l'irrecevabilité* ». Il en résulte que, au sein de chacune des assemblées, la faculté d'opposer l'irrecevabilité fondée sur cet article constitue une prérogative personnelle de leur président.

16. La liste des propositions ou des amendements adressée par le président de la commission saisie au fond au président du Sénat n'a qu'une valeur indicative. Elle ne saurait ni lier l'appréciation de ce dernier sur la nécessité de leur opposer l'irrecevabilité prévue par l'article 41 de la Constitution ni le limiter dans l'exercice de cette prérogative qu'il peut mettre en œuvre de sa propre initiative. Dans ces conditions, le f du 4° de l'article 15 n'est pas de nature à porter atteinte aux prérogatives personnelles que le président du Sénat tient de l'article 41 de la Constitution.

17. Le f du 4° de l'article 15 n'est donc pas contraire à la Constitution.

– Sur certaines dispositions de l'article 17 :

18. Les neuvième à douzième alinéas de l'article 17 modifient l'alinéa 7 de l'article 44 *bis* du règlement afin de préciser les conditions dans lesquelles sont, par exception, recevables après la première lecture, des amendements sans relation directe avec une disposition restant en discussion.

19. Il ressort de l'économie de l'article 45 de la Constitution et notamment de la première phrase de son premier alinéa, selon laquelle : « *Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux*

assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique », que les adjonctions ou modifications qui peuvent être apportées après la première lecture par les membres du Parlement et par le Gouvernement doivent être en relation directe avec une disposition restant en discussion. Toutefois, ne sont pas soumis à cette dernière obligation les amendements destinés à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle.

20. Les dixième, onzième et douzième alinéas de l'article 17 définissent les cas dans lesquels, par exception, des amendements déposés après la première lecture d'un texte sont recevables bien qu'ils ne soient pas en relation directe avec une disposition restant en discussion. Tel serait le cas lorsque ces amendements visent à tirer les conséquences nécessaires d'une décision du Conseil constitutionnel prononçant l'abrogation avec effet différé d'une disposition législative, lorsqu'ils visent à effectuer une coordination avec un texte promulgué depuis le début de l'examen du texte en discussion ou lorsqu'ils visent à corriger une erreur matérielle dans un autre texte en cours d'examen ou dans un texte promulgué depuis le début de l'examen du texte en discussion.

21. S'il résulte de l'économie de l'article 45 de la Constitution que, par exception, après la première lecture, des amendements sans relation directe avec une disposition restant en discussion sont recevables dans trois cas, ces trois exceptions sont limitées dans leur portée.

22. D'une part, l'exception relative à la nécessité d'assurer le respect de la Constitution se limite aux amendements destinés à rendre conforme à la Constitution le texte en discussion.

23. D'autre part, l'exception relative à la correction d'erreurs matérielles ne concerne que la correction des erreurs que comporte le texte examiné.

24. Il résulte de ce qui précède que les mots « , y compris pour tirer les conséquences nécessaires d'une décision du Conseil constitutionnel prononçant l'abrogation avec effet différé d'une disposition législative » et « , dans un autre texte en cours d'examen ou dans un texte promulgué depuis le début de l'examen du texte en discussion » figurant respectivement aux dixième et douzième alinéas de l'article 17 sont contraires à la Constitution.

25. En revanche, l'exception relative à la nécessité d'assurer une coordination avec un texte en cours d'examen recouvre bien le cas où un tel

texte a été promulgué après le début de l'examen du texte qui fait l'objet de l'amendement. Dès lors, les mots « *ou avec un texte promulgué depuis le début de l'examen du texte en discussion* » figurant au onzième alinéa de l'article 17 ne sont pas contraires à la Constitution.

– Sur certaines dispositions de l'article 22 :

26. Le 3° de l'article 22 modifie l'article 73 *quinquies* du règlement qui définit la procédure d'adoption des résolutions européennes déposées en application de l'article 88-4 de la Constitution. Le septième alinéa de ce 3° prévoit que « *si dans le délai d'un mois suivant la transmission d'une proposition de résolution adoptée par la commission des affaires européennes, la commission permanente n'a pas déposé son rapport et si ni le Gouvernement ni un groupe minoritaire ou d'opposition n'a demandé que le Sénat se prononce sur cette proposition en séance dans le cadre de l'ordre du jour qui lui est réservé, le texte adopté par la commission des affaires européennes est considéré comme adopté par la commission permanente* ». Ces dispositions sont conformes aux exigences constitutionnelles résultant de l'article 48 de la Constitution telles qu'énoncées au considérant 32 de la décision du 25 juin 2009 mentionnée ci-dessus. Elles ne sont pas contraires à la Constitution.

– Sur les autres dispositions :

27. Les autres dispositions de la résolution ne sont pas contraires à la Constitution.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1^{er}. – Les mots « *, y compris pour tirer les conséquences nécessaires d'une décision du Conseil constitutionnel prononçant l'abrogation avec effet différé d'une disposition législative* » et « *, dans un autre texte en cours d'examen ou dans un texte promulgué depuis le début de l'examen du texte en discussion* » figurant respectivement aux dixième et douzième alinéas de l'article 17 de la résolution clarifiant et actualisant le règlement du Sénat sont contraires à la Constitution.

Article 2. – Sous la réserve énoncée au paragraphe 10, le 5° du paragraphe II de l'article 14 de la même résolution est conforme à la Constitution.

Article 3. – Les autres dispositions de la même résolution sont conformes à la Constitution.

Article 4. – Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 11 juillet 2019, où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, Mme Claire BAZY MALAURIE, M. Alain JUPPÉ, Mmes Dominique LOTTIN, Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI, MM. Jacques MÉZARD, François PILLET et Michel PINAULT.

Rendu public le 11 juillet 2019.