



Commentaire

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 de Sénat, conformément au premier alinéa de l'article 61 de la Constitution, d'une résolution clarifiant et actualisant le règlement du Sénat.

Ce texte trouve son origine dans la proposition de résolution n° 458 (2018-2019), déposée le 12 avril 2019 par M. Gérard Larcher, président du Sénat, et adoptée le 18 juin 2019 en séance publique.

Cette résolution, qui compte 26 articles, poursuit, selon l'exposé des motifs de la proposition précitée, trois objectifs :

- « *Rendre le Règlement plus lisible et plus facile d'accès* », en simplifiant la rédaction de certains articles et en rassemblant les dispositions portant sur des sujets identiques au sein d'articles ou de chapitres dédiés ;
- « *Simplifier et alléger les procédures* », en allégeant la séance publique, en rendant pluriannuelles certaines obligations annuelles et en facilitant la planification des travaux par la conférence des présidents ;
- « *Accorder le Règlement avec les pratiques sénatoriales* », en le mettant en conformité avec les décisions de la conférence des présidents, en y faisant figurer des règles relevant de la pratique et en supprimant des dispositions obsolètes ou inappliquées.

Dans sa décision n° 2019-786 DC du 11 juillet 2019, le Conseil constitutionnel a censuré certaines dispositions des dixième et douzième alinéas de l'article 17 de la résolution, relatif aux conditions dans lesquelles des dispositions nouvelles peuvent être introduites après la première lecture d'un texte législatif.

Par ailleurs, le 5° du paragraphe II de l'article 14 de la résolution reproduisant une disposition du règlement du Sénat relative à la limitation à deux minutes et demi, sauf exception, de la durée des interventions d'un sénateur en séance publique, le Conseil a réitéré, pour cette reprise, la réserve d'interprétation qu'il avait formulée

dans la décision statuant sur la résolution qui avait initialement introduit cette disposition¹.

Enfin, le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution l'ensemble des autres dispositions de la résolution.

Le présent commentaire porte sur la censure de certaines dispositions de l'article 17 de la résolution, qui posaient la question de l'étendue des exceptions susceptibles d'être apportées à la règle de l'entonnoir.

I. – La règle de l'entonnoir

La règle de l'entonnoir traduit l'exigence qu'au fur et à mesure des lectures successives d'un texte devant les assemblées, ne soient pas examinées d'autres dispositions que celles qui restent en discussion. Cette règle interdit donc, en principe, l'ajout d'articles additionnels ou l'adoption d'amendements après la première lecture, qui ne soient pas en relation directe avec une disposition du texte restant en discussion².

L'expression de cette règle, ancienne³, a varié au cours du temps, le Conseil fixant dans un premier temps le début de l'application de la règle de l'entonnoir à une modification apportée au texte discuté après la réunion de la commission mixte paritaire avant de retenir la fin de la première lecture. Dans son expression la plus récente, le Conseil constitutionnel tire cette exigence procédurale 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" »⁴. La règle de l'entonnoir découle donc de la logique même de

¹ 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. 26. La réserve d'interprétation impose 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. La même réserve a été formulée par le Conseil constitutionnel s'agissant de dispositions analogues de limitation du temps de parole, prévues par le règlement de l'Assemblée nationale, dans sa décision n° 2019-785 DC du 4 juillet 2019, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale*, paragr. 11 et 29. Il est renvoyé, sur ce point, au commentaire de ladite décision.

² Le Conseil constitutionnel a récemment précisé cette notion de disposition « *restant en discussion* » : il s'agit de l'ensemble des dispositions des articles qui n'ont pas été adoptés conformes par les deux assemblées. Ainsi, le fait que certaines parties d'un article aient été adoptées dans une rédaction identique par les deux assemblées n'a pas pour conséquence de les exclure du texte « *restant en discussion* » si l'article lui-même n'a pas été adopté, dans sa totalité, dans une rédaction identique par les deux chambres (décision n° 2018-771 DC du 25 octobre 2018, *Loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous*, paragr. 4).

³ Ses premières formulations datent des années 1980. Cf., par exemple, la décision n° 86-221 DC du 29 décembre 1986, *Loi de finances pour 1987*, cons. 5.

⁴ Cf., par exemple, Décision n° 2018-771 DC du 25 octobre 2018, *Loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous*, paragr. 3. Cette formulation est retenue à partir de la décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006, *Loi relative à*

la navette parlementaire qui vise à permettre aux assemblées de converger vers un texte identique et de réduire, au fur à mesure des lectures successives, les désaccords, ce qui exclut que des questions nouvelles, qui susciteraient, le cas échéant, de nouveaux désaccords, soient examinées dans ce cadre.

Le Conseil a reconnu trois exceptions à cette règle. Ne sont en effet pas soumis à l'entonnoir « *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* »⁵.

II. – La censure partielle des dispositions tendant à préciser les exceptions à la règle de l'entonnoir (article 17)

L'objet de l'article 17 de la résolution soumise à l'examen du Conseil constitutionnel était de préciser les trois exceptions ainsi apportées à la règle de l'entonnoir.

* La première précision portait sur l'exception relative à la nécessité d'assurer le respect de la Constitution. Le deuxième alinéa de l'alinéa 7 du nouvel article 44 *bis* du règlement du Sénat indiquait que cette exception s'appliquait « *y compris pour tirer les conséquences nécessaires d'une décision du Conseil constitutionnel prononçant l'abrogation avec effet différé d'une disposition législative* ».

Dans son rapport sur la proposition de résolution, le président de la commission des lois du Sénat, M. Philippe Bas, qui était à l'origine de cet ajout, avait défendu ce complément en faisant valoir « *qu'il s'agit pour ce dernier cas d'actualiser le champ d'une exception classique (restent recevables à tout stade de la navette les amendements destinés à "assurer le respect de la Constitution"), afin de tenir compte spécifiquement de l'instauration de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) par la [révision constitutionnelle de juillet 2008]. En effet, lorsqu'il statue sur une QPC, le Conseil constitutionnel a désormais expressément la possibilité de prononcer une abrogation avec effet différé des dispositions législatives qu'il censure. Selon un considérant de principe désormais souvent employé, il y a recours lorsque "l'abrogation immédiate des dispositions critiquées aurait des conséquences manifestement excessives", après avoir identifié les effets potentiels de l'absence de report de sa décision, et "afin de permettre au législateur de remédier à l'inconstitutionnalité constatée", "le Conseil ne disposant pas d'un pouvoir général d'appréciation de même nature que celui du Parlement". / Votre rapporteur estime que ces contraintes nouvelles pour*

la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers, cons.26.

⁵ Cf., par exemple, décision n° 2018-777 DC du 28 décembre 2018, *Loi de finances pour 2019*, paragr. 9.

le Parlement – qui imposent désormais au législateur d’être en mesure de remédier rapidement à une inconstitutionnalité constatée en adoptant les mesures positives complétant ou réformant les dispositions menacées d’abrogation – peuvent pleinement justifier une appréciation plus souple des irrecevabilités, au titre de l’exception applicable aux amendements destinés à "assurer le respect de la Constitution". La limitation de la portée de cette tolérance aux seuls amendements tirant les "conséquences nécessaires" d’une décision QPC devrait, par ailleurs, garantir une utilisation parcimonieuse du recours à cette exception »⁶.

Ainsi conçue, la précision revendiquée s’analysait davantage comme une extension que comme une explicitation du champ de l’exception. Or, dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a souligné pour la première fois, dans une formulation de principe, que « *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* » (paragr. 21).

S’attachant plus particulièrement à l’exception relative à la nécessité d’assurer le respect de la Constitution, le Conseil constitutionnel a jugé qu’elle « *se limite aux amendements destinés à rendre conforme à la Constitution le texte en discussion* » (paragr. 22). Si cette exception permet d’écarter l’exigence que l’amendement présente un lien avec une disposition « *restant en discussion* », elle est en revanche subordonnée au fait qu’il présente un lien avec le texte en discussion : elle ne permet ainsi pas que soient traités, par ce biais, en fin de navette, des sujets étrangers au texte discuté.

Or, c’est bien ce qu’aurait permis l’ajout proposé par la résolution, puisqu’il n’était pas prévu que la disposition législative abrogée par le Conseil constitutionnel justifiant le dépôt d’un amendement faisant exception à l’entonnoir soit en lien avec l’une des dispositions du texte en discussion.

Par ailleurs, on pouvait s’interroger sur la portée de la mention selon laquelle il s’agissait de « *tirer les conséquences nécessaires* » d’une abrogation prononcée par le Conseil constitutionnel avec effet différé.

D’une part, le Conseil constitutionnel, lorsqu’il prononce une telle abrogation à effet différé, tient compte, pour la détermination du délai d’abrogation, des possibilités pour le législateur d’adopter, selon une procédure législative normale, un dispositif se substituant à celui dont l’abrogation est différée. Lorsqu’il lui apparaît nécessaire, pour préserver la sauvegarde des droits et libertés

⁶ Rapport n° 549 (Sénat – 2018-2019) de M. Philippe Bas, fait au nom de la commission des lois, déposé le 5 juin 2019, p. 79.

constitutionnellement garantis, d'aménager, entre temps, les effets de la disposition dont l'abrogation est différée, dans le cadre d'une QPC, le Conseil constitutionnel formule des réserves transitoires. Dès lors, si la question de l'opportunité, pour le législateur, d'anticiper cette abrogation peut se poser, elle est prise en compte par le Conseil constitutionnel dans sa décision sur les effets dans le temps d'une telle abrogation.

D'autre part, il est rare qu'on puisse toujours identifier les conséquences « nécessaires » qu'il convient de tirer d'une abrogation différée prononcée par le Conseil constitutionnel. En effet, souvent, comme le rappelle d'ailleurs le Conseil constitutionnel, si l'abrogation est différée, c'est précisément parce qu'il y a plusieurs façons de remédier à l'inconstitutionnalité sanctionnée. Le Conseil constitutionnel considère alors que, dans la mesure où il ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation de même nature que celui du Parlement, il ne lui appartient pas d'indiquer les modifications qui doivent être retenues pour qu'il soit remédié à l'inconstitutionnalité constatée⁷. Dans un tel cas, c'est précisément pour permettre au Parlement de débattre de la bonne solution à adopter qu'il diffère la date d'abrogation de la disposition en cause. Or, le fait que le texte en cause soit en fin de navette ou étranger à la matière traitée ne garantit pas les conditions d'un tel débat.

Par conséquent, le Conseil constitutionnel a jugé l'ajout prévu par la résolution contraire à la Constitution (paragr. 24).

* La deuxième précision visait l'exception relative à la correction d'une erreur matérielle. Il s'agissait d'autoriser l'adoption de tels amendements, même s'ils portaient, non pas sur le texte en discussion, mais sur « *un autre texte en cours d'examen* » ou « *un texte promulgué depuis le début de l'examen du texte en discussion* ».

Comme pour l'exception précédente, le Conseil constitutionnel a jugé que « *l'exception relative à la correction d'erreurs matérielles ne concerne que la correction des erreurs que comporte le texte examiné* » (paragr. 23). Il a donc censuré cet ajout (paragr. 24).

Il n'était pas acquis que la solution consistant à corriger, dans un texte donné, l'erreur matérielle entachant un autre texte en cours d'examen, présentait un avantage par rapport à celle consistant à corriger cette erreur directement dans le

⁷ Cf., par exemple, récemment, décision n° 2018-733 QPC du 21 septembre 2018, *Société d'exploitation de moyens de carénage (Exonération de certains ports de la cotisation foncière des entreprises)*, paragr. 13 ; décision n° 2018-765 QPC du 15 février 2019, *M. Charles-Henri M. (Droit des parties non assistées par un avocat et accès au rapport d'expertise pénale)*, paragr. 12 ou décision n° 2019-770 QPC du 29 mars 2019, *M. Chamsoudine C. (Lecture donnée aux jurés par le président de la cour d'assises avant le vote sur l'application de la peine)*, paragr. 12.

texte en cause, qui est, par définition, lui aussi en cours d'examen. Si la correction d'une erreur matérielle dans un texte promulgué depuis le début de l'examen du texte en discussion n'encourait pas ce reproche, elle présentait en revanche le même inconvénient d'étendre le champ de l'exception au-delà de la correction d'une erreur propre à la discussion parlementaire en cause.

* La dernière précision consistait à indiquer qu'étaient non seulement recevables les amendements procédant à une coordination avec des textes en cours d'examen, mais également ceux procédant à une coordination avec « *un texte promulgué depuis le début de l'examen du texte en discussion* ».

À la différence des autres ajouts, cette dernière précision a été jugée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel. Celui-ci a en effet considéré que « *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* » (paragr. 25).

En effet, une telle exception rend compte des difficultés propres à la dynamique d'examen de textes présentant un lien entre eux. S'il est parfois possible de procéder aux coordinations requises entre les deux textes durant le cours de leur examen respectif, il peut également arriver que cette coordination soit subordonnée à la certitude que la disposition avec laquelle elle doit être opérée soit bien adoptée par les deux assemblées. Souvent, ce n'est qu'avec l'adoption définitive du texte que cette certitude sera acquise, c'est-à-dire à un stade où, à proprement parler, le texte ne sera plus, justement, en cours d'examen.

En prévoyant que l'exception est notamment limitée à la coordination des textes promulgués « *depuis le début de l'examen du texte en discussion* », le règlement du Sénat rendait bien compte d'une telle situation dans laquelle l'examen de chacun des textes pour lesquels une coordination est requise a été, au moins un temps, concomitant. Pour reprendre les termes de la formulation de principe retenue par le Conseil constitutionnel, les deux textes ont bien été « *en cours d'examen* », au moins un temps.