

**Commentaire de la 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

La loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution est la deuxième loi organique mettant en œuvre la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République après la loi organique n° 2009-38 du 13 janvier 2009 portant application de l'article 25 de la Constitution<sup>1</sup>.

Relative aux résolutions parlementaires, à la présentation des projets de loi et au droit d'amendement, cette loi organique trouvera son prolongement dans les prochaines modifications des règlements des assemblées, rendues également nécessaires pour mettre en œuvre la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008.

Adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale le 27 janvier 2009 et par le Sénat le 18 février 2009, puis, définitivement, en deuxième lecture, par l'Assemblée nationale le 24 mars 2009, la loi organique a été transmise au Conseil constitutionnel par le Premier ministre le 25 mars 2009 conformément aux articles 46, alinéa 5, et 61, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a reçu une lettre signée par soixante-dix-neuf députés critiquant la procédure d'adoption et certaines des dispositions de cette loi organique. Sans déclarer irrecevable – comme il l'avait fait dans sa décision du 21 février 1992<sup>2</sup> – cette lettre qu'il ne pouvait considérer comme une saisine, il a visé, d'une part, cette lettre et, d'autre part, les observations du Gouvernement reçues en réponse.

En premier lieu, dans sa décision du 9 avril 2009, examinant la procédure d'adoption de la loi organique, le Conseil constitutionnel a constaté que les dispositions de l'article 46 de la Constitution applicables en l'espèce ont été respectées. Comme dans sa décision du 3 mars 2009 sur la loi organique relative à la nomination des présidents des sociétés de l'audiovisuel public<sup>3</sup>, il a relevé que, s'agissant d'une loi qui n'était pas relative au Sénat – chaque assemblée étant concernée par les mêmes dispositions –, la procédure avait répondu aux exigences des trois premiers alinéa de l'article 46.

En second lieu, le Conseil constitutionnel a examiné l'ensemble des articles de la loi organique. À l'issue de cet examen, il a déclaré contraires à la Constitution des dispositions des articles 2, 3, 6, 8, 11 et 13 ainsi que l'article 14. Par ailleurs, il a émis quatre réserves et

---

<sup>1</sup> La troisième si l'on tient compte de la loi organique n° 2009-257 du 5 mars 2009 relative à la nomination des présidents des sociétés France Télévisions et Radio France et de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France prise sur le fondement de la nouvelle rédaction de l'article 13 de la Constitution.

<sup>2</sup> Décision n° 92-305 DC du 21 février 1992, *Loi organique modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature*, cons. 3.

<sup>3</sup> Décision n° 2009-576 DC du 3 mars 2009, *Loi organique relative à la nomination des présidents des sociétés France Télévisions et Radio France et de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France*, cons. 1.

indiqué dans quelle mesure les nouvelles dispositions relatives à la procédure parlementaire s'appliquaient aux textes en discussion avant sa décision.

## **I.- Les résolutions (chapitre I<sup>er</sup>)**

En disposant que « *les assemblées peuvent voter des résolutions dans les conditions fixées par la loi organique* », l'article 34-1 de la Constitution est revenu sur l'interdiction faite au Parlement depuis 1958 d'adopter des résolutions en dehors des rares cas spécifiquement prévus par la Constitution ou les lois organiques prises sur son fondement. Toutefois, il a limité l'habilitation donnée à cette nouvelle loi organique en posant la règle selon laquelle « *sont irrecevables et ne peuvent être inscrites à l'ordre du jour les propositions de résolution dont le Gouvernement estime que leur adoption ou leur rejet serait de nature à mettre en cause sa responsabilité ou qu'elles contiennent des injonctions à son égard* ». Il a ainsi repris à son compte la jurisprudence du Conseil constitutionnel, constante depuis 1959<sup>4</sup>, qui interdit toute institution par les règlements d'une procédure qui pourrait porter atteinte aux prérogatives que le Gouvernement tient de la Constitution ou conduire à la mise en cause de sa responsabilité, laquelle demeure exclusivement régie par les règles définies aux articles 49 et 50 de la Constitution.

Ce sont les articles 1<sup>er</sup> à 6 de la loi organique qui constituent les dispositions relatives aux résolutions prises en vertu de l'article 34-1 de la Constitution.

Si le Conseil constitutionnel a validé sans observations l'article 1<sup>er</sup> relatif au dépôt des propositions de résolution et le premier alinéa de l'article 2 sur leur transmission au Premier ministre, il a censuré son second alinéa qui renvoyait au règlement de chaque assemblée la faculté de prévoir qu'une proposition de résolution peut être ou non envoyée à une commission permanente ou à une commission spéciale. Ce renvoi au règlement faisait suite à une divergence entre l'Assemblée nationale et le Sénat, la première souhaitant interdire le renvoi en commission, le second souhaitant le permettre. Face à ce différend, les assemblées avaient choisi de ne pas le trancher dans la loi organique et de renvoyer la question à leur règlement intérieur qui aurait ainsi pu retenir une option différente selon les chambres. Or si l'article 34-1 de la Constitution laisse libre la loi organique de retenir n'importe laquelle des options relatives à l'éventuel renvoi en commission, il impose à la loi organique de choisir une option commune aux deux assemblées sans lui permettre de renvoyer cette question aux règlements parlementaires.

Ont également été validés sans observations l'article 3 fixant les conditions dans lesquelles le Gouvernement peut opposer l'irrecevabilité de l'article 34-1<sup>5</sup>, ainsi que les articles 4 et 5 relatifs à l'inscription d'une proposition de résolution à l'ordre du jour. Il en a été de même pour le second alinéa de l'article 6 qui dispose que les propositions de résolution sont examinées et votées en séance et ne peuvent faire l'objet d'aucun amendement.

En revanche, a été déclaré contraire à la Constitution le premier alinéa de l'article 6 qui disposait : « *Jusqu'au terme de leur examen en séance, les propositions de résolution peuvent être rectifiées par leur auteur. Le président de chaque assemblée transmet sans délai toute rectification de la proposition de résolution au Gouvernement, qui peut à tout moment s'y*

---

<sup>4</sup> Décisions n<sup>os</sup> 59-2 DC du 24 juin 1959, 59-3 DC du 25 juin 1959 et 92-314 DC du 17 décembre 1992.

<sup>5</sup> A l'exception des mots : « *sauf dans les conditions prévues à l'article 6* » par voie de conséquence de la déclaration d'inconstitutionnalité du premier alinéa de l'article 6.

*opposer s'il estime qu'elle a pour effet de rendre une proposition de résolution irrecevable en application du second alinéa de l'article 34-1 de la Constitution. »*

Le Conseil constitutionnel a estimé que la possibilité de rectifier une proposition de résolution « jusqu'au terme de son examen en séance » permettait de contourner la faculté du Gouvernement de déclarer irrecevable une proposition avant son inscription à l'ordre du jour s'il estimait que son adoption ou son rejet serait de nature à mettre en cause sa responsabilité ou contiendrait des injonctions à son égard. Or, il résulte de la lettre de l'article 34-1 de la Constitution que l'appréciation par le Gouvernement du sens et de la portée d'une telle proposition afin de décider de sa recevabilité doit nécessairement être opérée avant son inscription à l'ordre du jour et que, par suite, le texte d'une proposition de résolution ne peut plus être rectifié par son auteur après cette inscription. Le Conseil constitutionnel a donc censuré cette disposition comme contraire au second alinéa de l'article 34-1 de la Constitution.

## **II.-La présentation des projets de loi (chapitre II)**

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2009 a inséré à l'article 39 de la Constitution deux alinéas 3 et 4 ainsi rédigés :

*« La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique.*

*« Les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours. »*

Le chapitre II de la loi organique comportait cinq articles (7 à 11) pris sur le fondement de ces dispositions, tandis que l'article 12, qui touchait aux conditions de présentation des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale, avait été pris sur le fondement, respectivement, des articles 47 et 47-1 de la Constitution.

### **A.- L'exposé des motifs accompagnant les projets de loi (article 7)**

L'article 7 de la loi imposait que les projets de loi fussent accompagnés d'un exposé des motifs. Cette précision figurait jusqu'à présent dans le guide de légistique élaboré par le secrétariat général du Gouvernement et le Conseil d'État<sup>6</sup>. Une telle translation d'une disposition depuis une simple circulaire directement dans la loi organique est sans doute sans précédent. Pour autant, elle répond à la volonté du constituant qui a entendu regrouper dans cette loi organique les conditions de la présentation des projets de loi. Cette disposition ne posait aucune question de constitutionnalité.

Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs déjà eu l'occasion de connaître des exposés des motifs. S'agissant de l'exposé des motifs envoyé aux électeurs, en même temps que le projet de loi soumis au référendum et le traité annexé, le Conseil a jugé que « l'exposé des motifs qui, conformément à la tradition républicaine, accompagne un projet de loi et présente les motifs

---

<sup>6</sup> Guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires, [http://www.legifrance.gouv.fr/html/Guide\\_legistique\\_2/accueil\\_guide\\_leg.htm](http://www.legifrance.gouv.fr/html/Guide_legistique_2/accueil_guide_leg.htm) ; § 3.1.1.

*pour lesquels son adoption est proposée, est inséparable de ce projet* ». Il a également ajouté que « *cet exposé des motifs a pour objet non seulement de présenter les principales caractéristiques (du projet de loi) mais encore de mettre en valeur l'intérêt qui s'attache à son adoption* »<sup>7</sup>.

## **B.- Les études d'impact**

### **Le contenu des études d'impact (article 8)**

L'article 8 constituait le cœur du titre II de la loi organique. Il instituait l'étude d'impact au niveau organique et détaillait son contenu.

Indépendamment de ses prolégomènes environnementaux en 1976, la notion d'étude d'impact a été introduite en France en 1995. Il s'agissait alors de compléter l'exposé des motifs des projets de loi ou le rapport de présentation des projets de décrets « *d'une analyse précise des avantages attendus et des multiples incidences du texte* » (circulaires du Premier ministre des 26 juillet et 21 novembre 1995). Une nouvelle circulaire du Premier ministre du 26 janvier 1998 a cherché à généraliser les études d'impact à tous les projets de loi, hors lois d'habilitation, de ratification d'ordonnance ou relatives à des accords internationaux.

Ces premiers efforts n'ont pas donné toute satisfaction. Plusieurs rapports ont fait ce constat et proposé des nouvelles pistes notamment en suggérant de mieux sélectionner les projets de loi méritant une étude d'impact, celle-ci devant alors être d'une densité renouvelée<sup>8</sup>. En 2008, le comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République a repris les propositions de ces rapports afin de « *mieux préparer la loi* ».

L'obligation d'accompagner les projets de loi d'une étude d'impact ne soulevait en elle-même pas de difficulté constitutionnelle. Néanmoins, à la suite d'un amendement, l'article 8 précisait que cette étude doit être engagée « *dès le début de l'élaboration* » d'un projet de loi. Le Conseil a estimé que cette précision, d'une part, ne trouvait pas de fondement constitutionnel à l'article 39 de la Constitution, cet article n'habilitant la loi organique qu'à réglementer les conditions de « *présentation* » des projets de loi, et, d'autre part, était contraire à la séparation des pouvoirs. En effet, le Parlement ne pouvait demander au Gouvernement de justifier qu'il avait entrepris l'étude d'impact dès le début de l'élaboration du projet de loi. Le Conseil a donc censuré cette mention.

Le détail du contenu de l'étude d'impact soulevait des difficultés. L'article 39, alinéa 3, donne certes au législateur organique une large marge d'appréciation pour fixer les conditions de présentation des projets de loi. Néanmoins par le détail des huit rubriques qu'elle comprenait, la liste des questions que l'étude d'impact devait exposer « *avec précision* » pouvait se prêter à des interprétations excessives de nature à entraver le droit du Gouvernement de déposer un projet de loi. Le Conseil a donc prévenu un tel risque par deux réserves et une censure.

---

<sup>7</sup> Décision du 7 avril 2005, *Villiers et Peltier* ; voir également la décision du 19 mai 2005, *Hoffer et Gabarro-Arpa*

<sup>8</sup> Groupe de travail interministériel présidé par M. Dieudonné Mandelkern, *La qualité de la réglementation*, Paris, La documentation française, 2002 ; Groupe de travail présidé par M. Bruno Lasserre, *Pour une meilleure qualité de la réglementation*, Paris, La documentation française, 2004 ; Conseil d'État, *La sécurité juridique et la complexité du droit*, Paris, La documentation française, 2006.

- En premier lieu le Conseil a précisé que l'exigence de procéder à une étude correspondant à chacune des rubriques énumérées par l'article 8 ne s'imposait que pour celles de ces rubriques qui apparaissaient pertinentes au regard de l'objet de la loi. Selon l'objet de la loi, certaines rubriques peuvent apparaître totalement inopérantes. Le Conseil a réservé ainsi la faculté que l'étude d'impact puisse contenir des rubriques « état néant ».

- En deuxième lieu, le Conseil a estimé que, dans le cas où un projet de loi serait déposé sans être accompagné d'une étude d'impact satisfaisant en totalité ou en partie aux prescriptions de l'article 8, il apprécierait le respect de ces dispositions au regard des exigences de la continuité de la vie de la Nation.

Le Conseil a néanmoins repris la réserve qu'il avait formulée dans sa décision du 25 juillet 2001 relative à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)<sup>9</sup>. Cette décision formulait notamment une réserve commune aux nombreuses dispositions de la loi organique qui, afin de renforcer le contrôle du Parlement sur la préparation et l'exécution des lois de finances, imposent aux services de l'État de nouvelles obligations en termes de calendrier, d'études et d'information. Le Conseil a ainsi jugé que si, par suite des circonstances, telle ou telle de ces obligations n'était pas respectée dans les délais prévus, les dispositions en cause ne devaient pas être interprétées comme faisant obstacle à la mise en discussion de la loi de finances : la conformité de celle-ci à la Constitution et à la nouvelle loi organique serait alors appréciée par le Conseil constitutionnel au regard tant des exigences de la continuité de la vie nationale que de l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen de la loi des finances pendant toute la durée de cet examen.

Dans sa décision du 9 avril 2009, le Conseil constitutionnel a repris la référence aux « exigences de la continuité de la vie nationale » qui constituent, comme le soulignaient les commentaires aux *Cahiers* de la décision du 25 juillet 2001, des « préoccupations de valeur constitutionnelle »<sup>10</sup>.

- En troisième lieu, le Conseil a censuré la disposition imposant que l'étude d'impact expose les « orientations principales » des textes d'application nécessaires « et le délai prévisionnel de leur publication ». Alors qu'une loi n'est pas encore votée, le Parlement ne peut exiger du Gouvernement de telles précisions. Une telle orientation méconnaissait la séparation des compétences du pouvoir législatif et du pouvoir réglementaire. « Elle insère l'intervention d'une instance législative dans la mise en œuvre du pouvoir réglementaire. »<sup>11</sup> L'exécutif ne saurait être tenu de communiquer au Parlement les « orientations principales » de ses projets de décret ni même le « délai prévisionnel de leur publication ». Ces orientations sont modifiables à tout moment jusqu'à la publication du décret. Le Conseil constitutionnel vient de réaffirmer ces principes en censurant la transmission au Parlement pour avis du projet de décret portant cahier des charges de France Télévisions<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, *Loi organique relative aux lois de finances*, cons. 75, 79 et 80.

<sup>10</sup> *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 11, 2001, p. 19.

<sup>11</sup> Décision n° 70-41 DC du 30 décembre 1970, *Loi de finances rectificative pour 1970*.

<sup>12</sup> Décision n° 2009-567 DC du 3 mars 2009, *Loi relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision*, cons. 29 à 31.

## **Le délai laissé à la Conférence des présidents pour s'opposer à la fixation à l'ordre du jour d'un projet de loi (article 9)**

L'article 9 de la loi prévoyait que la Conférence des présidents de l'assemblée sur le bureau de laquelle le projet de loi a été déposé dispose d'un délai de dix jours pour constater que les règles relatives au dépôt des projets de loi sont méconnues.

S'agissant de la compétence du législateur organique pour fixer un tel délai, le Conseil a estimé que, dès lors que la loi organique était compétente pour déterminer les règles de présentation de l'étude d'impact, il était naturel qu'elle pût déterminer les conditions de la sanction de non-respect de ces règles.

D'autre part, l'article 63 de la Constitution prévoit qu'une loi organique « *détermine les règles d'organisation et de fonctionnement du Conseil constitutionnel, la procédure qui est suivie devant lui et notamment les délais ouverts pour le saisir de contestation* ». La combinaison des articles 39 et 63 permettait, conformément à l'intention du constituant, de fixer un délai, même bref, pour saisir le Conseil constitutionnel à compter du dépôt du projet de loi.

## **Les dispositions relatives à la saisine du Conseil constitutionnel (article 10)**

L'article 10 de la loi organique modifiait l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, et y insérait les règles relatives, d'une part, à l'information donnée au Premier ministre et aux présidents des assemblées de la saisine du Conseil constitutionnel et, d'autre part, la notification et la publication des décisions de ce dernier. Cette disposition ne soulevait, par elle-même, aucune difficulté constitutionnelle.

En revanche, est restée non résolue la question de savoir si, outre la voie particulière de l'article 39, alinéa 4, le Conseil constitutionnel pourra être saisi dans le cadre de l'article 61 de la Constitution, de griefs dénonçant la méconnaissance des dispositions du troisième alinéa de l'article 39.

La loi organique n'ayant pas traité de cette question, le Conseil constitutionnel n'a pas estimé nécessaire de la trancher.

## **Les dérogations à l'obligation d'étude d'impact (article 11)**

L'article 11 dispensait d'étude d'impact les projets de révision constitutionnelle ainsi que les projets de loi de finances, de loi de financement de la sécurité sociale, de loi de programmation des finances publiques et de loi prorogeant les états de crise. Un tel choix a été rendu possible par les termes très larges de l'article 39, alinéa 3. La loi organique était donc compétente pour opérer une telle dispense de l'étude d'impact.

\* Les dispositions d'habilitation

L'alinéa 2 de l'article 11 soumettait à la nouvelle procédure d'étude d'impact les dispositions des projets de loi par lesquelles le Gouvernement demande au Parlement, en application de l'article 38 de la Constitution, l'autorisation de prendre des mesures par ordonnance. Ces dispositions devront être accompagnées de la plupart des rubriques d'une étude d'impact, à savoir, en premier lieu, les objectifs poursuivis, les autres options possibles et les raisons conduisant à recourir à des ordonnances, en deuxième lieu, leur articulation avec le droit

européen, en troisième lieu, l'état d'application du droit sur le territoire actuel, en quatrième lieu, les aspects de droit transitoire et, enfin, les consultations menées avant la saisine du Conseil d'État.

La constitutionnalité de ces dispositions devait s'apprécier au regard non seulement de l'article 39, mais également de l'article 38.

Le Conseil constitutionnel a développé une jurisprudence bien établie sur le recours à l'article 38 et aux ordonnances. Il en ressort notamment que la notion de « programme » de l'article 38 fait « obligation au Gouvernement d'indiquer avec précision au Parlement, afin de justifier la demande qu'il présente, la finalité des mesures qu'il se propose de prendre par voie d'ordonnances ainsi que leur domaine d'intervention »<sup>13</sup>. Toutefois, l'article 38 « ne lui impose pas pour autant de faire connaître au Parlement la teneur des ordonnances qu'il prendra en vertu de cette habilitation »<sup>14</sup>. Il n'est d'ailleurs pas interdit au Gouvernement de faire dépendre cette teneur des résultats de travaux et d'études dont il ne connaîtra que plus tard les conclusions<sup>15</sup>.

Au regard de cette jurisprudence, le fait qu'un projet de loi habilitation doit être présenté avec une étude d'impact évaluant l'état de droit européen ou national et présentant les modalités d'application dans le temps ou l'espace ne posait pas de difficulté. En revanche, se posait question la présentation des « objectifs poursuivis », des « options possibles » et des « raisons conduisant à recourir à des ordonnances ».

Le Conseil a formulé une réserve rappelant sa jurisprudence : les règles de présentation des projets de loi ne sauraient avoir pour effet d'imposer au Gouvernement de faire connaître au Parlement la teneur des ordonnances qu'il prendra en vertu de cette habilitation. La lecture des travaux parlementaire montre d'ailleurs que c'est l'interprétation qui avait prévalu lors des débats.

\* Les dispositions de ratification d'ordonnances

Le troisième alinéa de l'article 11 prévoyait que les « dispositions » des projets de loi de ratification d'ordonnances sont accompagnées d'une étude d'impact. Celle-ci comprenait l'ensemble des rubriques de l'article 8 à l'exception de celles définies par le deuxième alinéa (définition des objectifs poursuivis, recensement des options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et exposé des motifs de recours à une nouvelle réglementation).

L'inclusion de ces dispositions de ratification dans le champ de l'étude d'impact posait une difficulté constitutionnelle. Les projets de dispositions ou les projets de loi prévoyant la ratification d'ordonnances ne sont pas des projets de loi comme les autres. Le Conseil constitutionnel a déjà jugé que l'article 39 de la Constitution ne s'applique pas complètement à de tels textes. Ainsi, en application de l'article 38 et contrairement à l'article 39, alinéa 1<sup>er</sup>,

---

<sup>13</sup> Décisions n<sup>os</sup> 77-72 DC du 12 janvier 1977, *Loi autorisant le Gouvernement à modifier par ordonnances les circonscriptions pour l'élection des membres de la chambre des députés du territoire Français des Afars et des Issas*, et 2004-506 DC du 2 décembre 2004, *Loi de simplification du droit*.

<sup>14</sup> Décisions n<sup>os</sup> 99-421 DC du 16 décembre 1999, *Loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes*, et 2003-473 DC du 26 juin 2003, *Loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit*.

<sup>15</sup> Décision n<sup>o</sup> 86-207 DC des 25 et 26 juin 1986, *Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social*, cons. 21.

seul le Gouvernement peut demander au Parlement l'autorisation de prendre des ordonnances. Une habilitation ne peut donc figurer dans une proposition de loi<sup>16</sup>. De même, le Gouvernement, mais non un parlementaire, peut demander une telle habilitation par voie d'amendement<sup>17</sup>. Enfin, le Conseil constitutionnel a jugé que la ratification d'une ordonnance n'a pas d'autre objet que de satisfaire aux prescriptions de l'article 38 de la Constitution<sup>18</sup>.

C'est au moment de l'habilitation que le Parlement doit opérer son contrôle sur l'opportunité de l'habilitation. Ce n'est pas une fois tout le travail fait et l'ordonnance entrée en vigueur. À ce stade, le constituant a voulu que la ratification soit désormais expresse mais n'a pas remis en cause la valeur juridique de l'ordonnance. Il appartient alors au Parlement de vérifier si son habilitation a bien été respectée et non de remettre en cause son choix initial. La qualité de l'étude d'impact initiale se trouvera d'ailleurs renforcée s'il n'existe pas une seconde étude de « rattrapage ».

Le Conseil a donc estimé que l'article 11, alinéa 3, allait au-delà de l'article 39 de la Constitution et violait ses articles 38 et 74-1. Dès lors cet alinéa a été déclaré contraire à la Constitution.

\* Projets de loi présentés au titre de l'article 53 de la Constitution

Le dernier alinéa de l'article 11 de la loi organique disposait que l'article 8 n'est pas applicable aux projets de loi présentés au titre de l'article 53 de la Constitution. Cet article exigeait cependant la production de divers documents destinés à assurer la bonne information du Parlement. Seule posait une difficulté la disposition imposant la présentation des « réserves ou déclarations interprétatives exprimées par la France ».

On sait que la conduite des relations internationales relève de la compétence du pouvoir exécutif. L'article 52 de la Constitution dispose que « le Président de la République négocie et ratifie les traités ». L'article 53 prévoit que certains traités « ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi ». Comme le souligne Guy Carcassonne, « les élus se trouvent ici privés de leur droit d'amendement, y compris sur l'article législatif qui autorise la ratification ou l'approbation, qui ne saurait donner lieu à l'expression d'une réserve ou restriction quelconque »<sup>19</sup>. La réserve est une prérogative de l'exécutif qui ne peut être entravée par le Parlement car elle « est liée intimement à l'exercice de la fonction diplomatique et se trouve déterminée essentiellement par des raisons politiques et circonstanciées, tenant souvent au comportement de nos partenaires et à l'évolution de la situation internationale »<sup>20</sup>.

Le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de préciser ce cadre constitutionnel dans sa décision du 9 avril 2003 sur une résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale<sup>21</sup>. Lui était soumis une disposition supprimant les mots « et il ne peut être présenté

---

<sup>16</sup> Décision n° 2004-510 DC du 20 janvier 2005, *Loi relative aux compétences du tribunal d'instance, de la juridiction de proximité et du tribunal de grande instance*, cons. 29.

<sup>17</sup> Décision n° 2006-534 DC du 16 mars 2006, *Loi pour le retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux*, cons. 5.

<sup>18</sup> Décision n° 2007-561 DC du 17 janvier 2008, *Loi ratifiant l'ordonnance n° 2007-329 du 12 mars 2007 relative au code du travail*, cons. 4.

<sup>19</sup> *La Constitution*, Paris, Le Seuil, Points, 2009, p. 163.

<sup>20</sup> Question écrite n° 11578, *Journal officiel Questions Assemblée nationale*, 31 août 1974, p. 4287.

<sup>21</sup> 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)*.



*d'amendement* » figurant à l'article 128 du règlement de l'Assemblée nationale relatif au projet de loi de l'article 53. Le Conseil a alors assorti sa décision d'une stricte réserve d'interprétation pour juger que cette modification de règlement de l'Assemblée ne saurait « être interprétée comme donnant aux membres du Parlement compétence pour assortir de réserves, de conditions ou de déclarations interprétatives l'autorisation de ratifier un traité ou d'approuver un accord international non soumis à ratification ». Plus généralement le Conseil fait respecter la séparation des pouvoirs qui s'oppose à ce qu'il soit porté atteinte aux prérogatives que le Gouvernement tient de la Constitution en matière de politique étrangère<sup>22</sup>.

En définitive, la rédaction adoptée dans la loi organique n'enfreignait pas ces principes, et ce pour deux raisons que le Conseil constitutionnel a relevées :

- La rédaction retenue à l'article 10, alinéa 4, utilise les mots « *réserves ou déclarations interprétatives exprimées par la France* ». Littéralement ceci ne peut viser que les réserves ou déclarations interprétatives déjà exprimées, c'est-à-dire celles opérées lors de la signature du traité. C'est d'ailleurs le sens indiqué par M. Hiest, co-auteur de l'amendement : « *Nous avons ainsi veillé à ne viser que les réserves exprimées et non celles qui sauraient l'être jusqu'à la ratification.* »<sup>23</sup>

- En application de l'article 52 de la Constitution, le pouvoir exécutif dispose d'une liberté totale, en matière de formulation de réserve et de déclaration interprétative. Il peut formuler des réserves différentes lors de la signature et lors de la ratification. Surtout, s'il peut informer le Parlement des réserves qu'il envisage de déposer, il peut, après le vote de la loi autorisant la ratification, ne pas déposer ces réserves ou en déposer d'autres. Le vote du Parlement sur le projet de loi ne lie pas le Gouvernement sur les éventuelles réserves. Enfin, cette liberté du pouvoir exécutif est toute aussi grande en matière de retrait de réserves qui auraient été formulées.

### **C.- Les évaluations préalables des projets de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale**

Comme il a été précisé, l'article 10 de la loi organique soustrait les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale à l'obligation d'étude d'impact prévue par l'article 39 de la Constitution. Ces projets sont en effet examinés et votés dans les conditions prévues par les deux lois organiques prévues aux articles 34, 47 et 47-1 de la Constitution : la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 modifiée relative aux lois de finances et la loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale codifiée aux articles L.O. 111-3 et suivants du code de la sécurité sociale.

Toutefois, ces lois de finances ou de financement peuvent comporter, à titre dérogatoire, des dispositions qui vont au-delà de la lettre de l'article 34 de la Constitution et qui n'ont pas directement pour objet de déterminer « *les ressources et les charges de l'État* », les « *conditions générales* » de l'équilibre financier de la sécurité sociale ou de fixer, compte tenu des « *prévisions de recettes* », des « *objectifs de dépenses* ». Aussi, l'article 12 de la loi organique soumise au Conseil constitutionnel modifie-t-il ces deux lois organiques afin d'exiger, pour ces dispositions, que soit jointe aux projets de loi de finances de l'année, aux

---

<sup>22</sup> Décisions n<sup>os</sup> 92-314 DC du 17 décembre 1992, *Résolution complétant le règlement de l'Assemblée nationale pour l'application de l'article 88-4 de la Constitution*, et 92-315 DC du 12 janvier 1993, *Résolution insérant dans le règlement du Sénat les dispositions nécessaires à la mise en œuvre de l'article 88-4 de la Constitution*.

<sup>23</sup> Sénat, séance du 18 février 2009.

projets de lois de finances rectificatives et aux projets de loi de financement de la sécurité sociale une évaluation préalable comportant les documents visés aux dix derniers alinéas de l'article 8 de la loi organique. Il complète ainsi, aux articles 51 et 53 de la loi organique relative aux lois de finances et à l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale, la liste des informations au vu desquelles le Parlement se prononce.

Le Conseil constitutionnel a validé l'ensemble de ces dispositions en émettant une observation et une réserve d'interprétation.

Il a d'abord rappelé que cet article n'était pas pris en application de l'article 39 de la Constitution mais de ses articles 47 et 47-1. Cela signifie, comme le souligne le rapport de M. Hiest au Sénat, que « *cette évaluation préalable échappera par conséquent au régime défini par le présent projet de loi organique en application de l'article 39 de la Constitution* ». La Conférence des présidents de la première assemblée saisie ne pourra pas, ce qui aurait été contraire aux articles 47 et 47-1 de la Constitution, refuser l'inscription de la loi de finances ou de la loi de financement de la sécurité sociale si elle estimait que le projet ne répondait pas aux exigences ici posées pour l'évaluation préalable.

Il a ensuite repris la réserve faite dans ses décisions n° 2001-440 DC du 25 juillet 2001 (cons. 79 et 80) et n° 2005-519 DC du 29 juillet 2005 (cons. 18), selon laquelle, en cas d'un éventuel retard dans la mise en distribution de tout ou partie des documents exigés, la conformité à la Constitution de la loi de finances ou de la loi de financement de la sécurité sociale serait alors appréciée au regard des exigences de continuité de la vie nationale.

### **III.- Le droit d'amendement (chapitre III)**

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 avait, dans ses développements sur l'amélioration du travail législatif, analysé comment « *moderniser le droit d'amendement* » et « *mettre en place une organisation concertée des débats* »<sup>24</sup>.

Nombre de ses recommandations en la matière ont été suivies par le constituant et reprises, en conséquence, dans la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008. Le premier alinéa de l'article 44 de la Constitution, dont la lecture doit être combinée avec celle des articles 31 et 42, dispose désormais :

*« Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement. Ce droit s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique. »*

Le chapitre III de la loi organique est venu préciser les conditions de mise en œuvre de ces nouvelles dispositions. Comme le soulignait l'exposé des motifs du projet de loi organique, « *la rationalisation des conditions d'exercice du droit d'amendement est une attente forte et ancienne et le principe posé à l'article 42 modifié de la Constitution, qui veut désormais que sauf exceptions, la discussion en séance porte sur le texte adopté en commission, impose de rénover les règles en vigueur* ».

---

<sup>24</sup> 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, dit « comité Balladur », *Une V<sup>e</sup> République plus démocratique, rapport au Président de la République*, 29 octobre 2007, pp. 41 et suiv.

L'article 13 de la loi organique dessinait le cadre général de l'exercice du droit d'amendement. Ses articles 14 et 15 prévoyaient, également sur le fondement de l'article 44 de la Constitution, que des études d'impact peuvent être jointes aux amendements. L'article 16 de la loi organique instituait une procédure d'examen simplifiée, tandis que ses articles 17, 18 et 19 définissaient les conditions de mise en œuvre d'une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte.

### **A.- Le cadre général du droit d'amendement (article 13)**

Le premier alinéa de l'article 13 prévoyait que les amendements sont présentés par écrit et qu'ils sont sommairement motivés. Ces dispositions étaient la reprise au niveau organique de dispositions figurant déjà dans les règlements des assemblées<sup>25</sup> et devaient conduire à ce que tous les amendements déposés et distribués comportent effectivement un exposé sommaire à peine de nuire à la clarté et à la sincérité des débats.

Les deuxième et troisième alinéas de l'article 13 de la loi organique fixaient les conditions de recevabilité dans le temps des amendements. Si le deuxième alinéa de l'article 44 de la Constitution prévoit qu'« *après l'ouverture du débat, le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission* », les règles de dépôt des amendements sont aujourd'hui fixées dans les règlements des assemblées<sup>26</sup>.

La loi organique a ainsi défini une règle générale limitant au début de l'examen du texte en séance publique le délai dans lequel peuvent être déposés des amendements. Ayant admis dans le passé qu'une telle règle puisse être fixée par les règlements des assemblées<sup>27</sup>, le Conseil constitutionnel a admis *a fortiori* la fixation d'une règle générale de dépôt par la loi organique.

Le législateur organique a, en outre, prévu que cette règle ne s'applique pas aux sous-amendements. Cette exclusion était conforme au droit, rappelé à plusieurs reprises par le Conseil constitutionnel, de déposer sans condition de délai des sous-amendements<sup>28</sup>, ce droit ne faisant cependant pas obstacle à l'usage par le Gouvernement de l'article 44, alinéa 2, de la Constitution à l'encontre de sous-amendements qui n'auraient pas été examinés par la commission saisie au fond dans la mesure où cet usage ne revêt pas « *un caractère substantiel entachant de nullité la procédure législative eu égard au contenu des (...) sous-amendements concernés et aux conditions générales du débat* »<sup>29</sup>. Le législateur organique a également prévu que le « délai butoir » ne s'appliquerait pas aux amendements du Gouvernement et de la commission saisie au fond. Il a, pour le surplus, renvoyé aux règlements des assemblées.

---

<sup>25</sup> Article 98, alinéas 2 et 3, du règlement de l'Assemblée nationale et article 48, alinéa 2, du règlement du Sénat.

<sup>26</sup> Article 99 du règlement de l'Assemblée nationale et article 50 du règlement du Sénat.

<sup>27</sup> Décision n° 2005-526 DC du 13 octobre 2005, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale*, cons. 5.

<sup>28</sup> 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. 9 ; dans le même sens, décision n° 2005-526 DC du 13 octobre 2005, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale*, cons. 4.

<sup>29</sup> Décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006, *Loi pour l'égalité des chances*, cons. 11.

En fixant ces règles, il s'est conformé aux prescriptions de l'article 44, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution qui confie le soin de déterminer les conditions d'exercice du droit d'amendement aux « *règlements des assemblées, dans le cadre d'une loi organique* ».

En revanche, se posait la question de savoir s'il lui était loisible, dans le dernier alinéa de l'article 13, de renvoyer à ces mêmes règlements pour fixer les modalités selon lesquelles le Gouvernement assisterait aux travaux des commissions à l'occasion de l'examen d'un texte.

La lecture combinée de l'article 31 de la Constitution – qui dispose que « *les membres du Gouvernement ont accès aux deux assemblées* » et qu'« *ils sont entendus quand ils le demandent* » – de l'article 42 – qui prévoit que la discussion en séance porte sur le texte adopté par la commission – et de l'article 44 – qui, pour fixer le cadre général d'exercice du droit d'amendement, donne compétence au législateur organique – interdisait à ce dernier d'opérer un tel renvoi aux règlements des assemblées.

En effet, la conjonction de ces normes constitutionnelles, des prérogatives que le Gouvernement tient de la Constitution – il doit pouvoir notamment invoquer les articles 40 et 41 de la Constitution à l'encontre d'amendements qui seraient, sinon, intégrés au texte examiné en séance – et de l'importance donnée par le constituant en juillet 2008 à l'examen des textes en commission impose que les membres du Gouvernement puissent être mis à même d'être présents lors de cet examen, et à chacun des stades de la discussion. Le Gouvernement doit ainsi pouvoir faire entendre son point de vue en temps utile lors des réunions des commissions consacrées à l'examen des projets ou propositions de loi, ainsi qu'à celui des amendements déposés, et assister aux votes destinés à arrêter le texte sur lequel portera la discussion en séance. Le Conseil constitutionnel a donc déclaré contraire à la Constitution le dernier alinéa de l'article 13 de la loi organique qui limitait le droit d'accès du Gouvernement aux travaux des commissions dans ces hypothèses. Il a, en outre, précisé que cette inconstitutionnalité rendait caduque toute disposition des règlements des assemblées qui ferait obstacle, dans ces hypothèses, à l'accès du Gouvernement aux travaux des commissions.

## **B.- Les études d'impact jointes aux amendements (articles 14 et 15)**

Sur le fondement, non des dispositions de l'article 39, alinéa 3, de la Constitution relatives à la présentation des projets de loi, mais de son article 44 qui autorise une loi organique à encadrer l'exercice du droit d'amendement, le législateur organique a prévu que les règlements peuvent déterminer les modalités selon lesquelles les amendements du Gouvernement (article 14) ou ceux des membres du Parlement (article 15) peuvent faire l'objet, pour les uns, d'une étude d'impact, pour les autres, d'une évaluation préalable.

Il n'était pas impossible que la loi organique encadrât le droit d'amendement du Gouvernement, par exemple en fixant un délai butoir de dépôt de ses amendements avant la séance. L'instauration d'un délai pour le dépôt des amendements était en effet de nature à assurer la clarté et la sincérité du débat parlementaire. De même, l'instauration de règles particulières de présentation des amendements du Gouvernement, identiques dans chaque assemblée, aurait pu, dans le cadre général fixé par la loi organique, être envisagée.

En revanche, le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 9 avril 2009, a relevé que, si le premier alinéa de l'article 44 autorise les règlements des assemblées à fixer les conditions d'exercice du droit d'amendement reconnu au Gouvernement, cette compétence ne peut s'exercer que dans le cadre déterminé par une loi organique. Dès lors que le législateur

organique s'était borné à renvoyer aux règlements des assemblées la faculté d'imposer au Gouvernement l'élaboration d'études d'impact à l'appui de ses amendements, sans préciser le contenu de ces études ni les conséquences qui résulteraient d'un manquement à l'obligation de présenter de telles études, il avait méconnu sa compétence. C'est pourquoi le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution l'article 14 de la loi organique qui renvoyait la fixation de telles règles au règlement de chaque assemblée.

L'article 15 relatif aux amendements des membres du Parlement, en revanche, n'encourait pas les mêmes critiques, et ce d'autant plus qu'il donnait à l'auteur d'un amendement la liberté d'en faire réaliser ou non une évaluation préalable à leur discussion en séance.

### **C.- La procédure d'examen simplifiée (article 16)**

C'est également le premier alinéa de l'article 44 de la Constitution modifié par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui servait de fondement à l'article 16 de la loi organique. Cet article habilitait les règlements des assemblées à mettre en place une procédure d'examen simplifiée en séance publique sans examen d'aucun amendement ni parlementaire, ni gouvernemental. La mise en œuvre d'une telle procédure était subordonnée à l'absence de l'opposition exprimée par le Gouvernement, le président de la commission saisie au fond ou du président d'un groupe parlementaire. Aussi l'interdiction de déposer des amendements à l'issue de la réunion de la commission saisie au fond était-elle subordonnée à l'accord de toutes les parties à la délibération en séance publique.

Le Conseil constitutionnel avait déjà eu à connaître de telles procédures. Ainsi, dans sa décision n° 90-278 DC du 7 novembre 1990<sup>30</sup>, il avait rappelé qu'il ressortissait des dispositions constitutionnelles « *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* » et « *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* ». En revanche, il avait jugé que portait « *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* ».

En modifiant le premier alinéa de l'article 44 de la Constitution, le constituant a entendu permettre que, dans certaines conditions, cette interdiction soit levée et que le droit d'amendement puisse être exercé en commission, mais non en séance publique. En prévoyant de soumettre chacun à cette règle, membres du Parlement comme Gouvernement, le législateur organique avait respecté les nouvelles dispositions constitutionnelles. En outre, la possibilité ouverte au Gouvernement, au président de la commission saisie au fond et au président d'un groupe politique de s'opposer à la mise en œuvre de cette procédure garantissait qu'il existe un consensus pour présenter le texte au vote en séance publique sans amendement. Le Conseil constitutionnel a donc jugé que les dispositions de l'article 16 de la loi organique étaient conformes à la Constitution.

### **D. L'organisation concertée des débats (article 17 à 19)**

---

<sup>30</sup> Décision n° 90-278 DC du 7 novembre 1990 précitée, cons. 9 ; dans le même sens, décision n° 2005-526 DC du 13 octobre 2005, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale*, cons. 4.

Les dispositions des articles 17, 18 et 19 de la loi organique habilitaient les règlements à instituer une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte en séance sous certaines conditions.

Ces dispositions avaient pour objet de donner une réponse à deux questions :

- une question qui se posait, avec une particulière acuité et de manière lancinante, depuis le début des années 1980 : comment lutter contre l'obstruction en déterminant un terme préfix à la discussion sur un texte ?

- une autre question, inhérente elle à la nature même du travail législatif : comment améliorer la prévisibilité des délibérations et faciliter ainsi l'organisation de la présence des parlementaires en séance ?

Elles impliquaient :

- qu'un temps de parole préfix soit déterminé pour chaque groupe parlementaire – le temps de parole du Gouvernement n'étant pas limité<sup>31</sup>, non plus que celui de la commission saisie au fond ;

- que chaque parlementaire, s'il pouvait déposer des amendements sans limites autres que celles fixées par les règles de recevabilité, ne puissent pas nécessairement le défendre oralement dès lors que le temps de parole du groupe auquel il appartient était épuisé.

Ces dispositions s'inséraient entre la dernière révision constitutionnelle, qui a prévu la possibilité d'appliquer un régime distinct pour les amendements présentés en commission et pour ceux présentés en séance et d'encadrer ce droit par une loi organique, et la réforme à venir du règlement de chaque assemblée qui permettra de fixer les détails de la nouvelle procédure.

Avant la révision de 2008, s'était posée la question de la constitutionnalité de telles dispositions – qui étaient susceptibles de priver un parlementaire du temps nécessaire pour exposer oralement les motifs l'amendement qu'il a déposé. La lettre de l'article 44 de la Constitution dans sa rédaction antérieure à la révision du 23 juillet 2008 semblait imposer le droit d'amendement, dans ses trois composantes – dépôt, défense, vote –, comme formant un tout qui ne souffrait aucune autre limitation que celle prévue par d'autres dispositions de la Constitution (articles 40, 41, 42, 45...).

C'est bien cet obstacle constitutionnel dont le constituant de 2008 avait souhaité autoriser le franchissement.

Le président de l'Assemblée nationale avait pu souligner lors du débat sur la révision constitutionnelle : *« Comment ne pas nous interroger, mes chers collègues, sur l'image que nous donnons lorsque la France, ceux qui nous ont fait l'immense honneur de nous faire siéger ici, dans cet hémicycle, apprend que nous avons déposé un nombre d'amendements tel que, s'ils étaient tous appelés, débattus, votés, il y en aurait pour dix années de travail*

---

<sup>31</sup> Décision n° 59-2 DC du 24 juin 1959, *Règlement de l'Assemblée nationale* : « L'article 31 de la Constitution (...) précise que les membres du Gouvernement sont entendus quand ils le demandent, sans que la durée de leur intervention puisse être limitée. »

*ininterrompu ? (...) Le dispositif dont nous discutons n'a pour seul objectif que de nous permettre de continuer à travailler et à déposer tous les amendements que nous voudrions, mais dans des conditions telles que notre travail ne sera pas dévalorisé, caricaturé, pour ne pas perdre une crédibilité qui est en réalité le lien le plus fort qui nous unit à la démocratie. »<sup>32</sup> Le rapporteur de l'Assemblée nationale avait considéré, dans son rapport écrit, faisant allusion au mécanisme d'organisation des débats qui existait jusqu'en 1969<sup>33</sup>, que les inconvénients liés à l'inflation du nombre des amendements « *fondent (...) la nécessité de rétablir un tel mécanisme qualifié parfois de " temps global " »<sup>34</sup>.**

Avait ainsi été reprise une des préconisations du comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République : « *La voie d'une réforme durable passe (...) par une organisation concertée des débats* », ce qui impliquait « *de donner à la Conférence des présidents de chaque assemblée la charge de fixer une durée programmée de discussion pour l'examen des projets et propositions de loi. Cela suppose que le temps de la discussion, y compris celui consacré aux motions de procédure, à la discussion générale et à celle des articles soit réparti entre les groupes politiques et, on y reviendra, que les textes aient été suffisamment examinés en commission avant leur passage* » en séance. « *Une fois écoulé le temps de la discussion, celle-ci serait close et l'on en viendrait au vote. En cas de besoin, la Conférence des présidents disposerait de la faculté de décider qu'il y a lieu de prolonger le débat, en accord avec le Gouvernement. »<sup>35</sup>*

Les débats sur la révision au Sénat ont confirmé ce point. Ainsi, M. Richard Yung, sénateur, avait relevé que « *l'adoption de l'article 18 (qui modifiait l'article 44 de la Constitution) permettrait également de contraindre le droit d'amendement, par le biais du réaménagement du temps de discussion en commission et en séance publique, avec, par exemple, l'attribution d'un temps global de discussion pour chaque groupe »<sup>36</sup>.*

Le législateur organique en mettant en œuvre cette disposition constitutionnelle n'avait pas excédé l'habilitation qui lui avait été donnée par le constituant dans le premier alinéa de l'article 44 de la Constitution.

Il avait, en outre, assorti la mise en œuvre d'une « *procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte en séance* » de divers mécanismes assouplissant la mise en œuvre d'une telle procédure :

- chaque amendement devait être mis aux voix, quand bien même le temps imparti au groupe auquel appartient son auteur aurait été épuisé ;

- le dépôt d'un amendement par le Gouvernement ou par la commission après le délai de dépôt devait permettre non seulement de rouvrir le droit pour les membres de l'assemblée

---

<sup>32</sup> Assemblée nationale, 2<sup>e</sup> séance du 28 mai 2008, *Journal officiel Débats Assemblée nationale*, p. 2640.

<sup>33</sup> Introduite dans le règlement de l'Assemblée nationale dans l'entre-deux-guerres, la possibilité d'organiser la discussion globale sur un texte et, notamment, de lui fixer un terme a été maintenue jusqu'en 1969, date à laquelle elle a été supprimée, faute de trouver à s'appliquer – le nombre d'amendements alors déposés étant sans commune mesure avec ce qu'il sera par la suite.

<sup>34</sup> M. Jean-Luc Warsmann, *Rapport fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République*, Assemblée nationale, XIII<sup>e</sup> législature, n° 892, 15 mai 2008, p. 344.

<sup>35</sup> Comité présidé par M. Édouard Balladur, *Une V<sup>e</sup> République plus démocratique, rapport au Président de la République*, 29 octobre 2007. p. 44.

<sup>36</sup> Séance du 23 juin 2008, *Journal officiel Débats Sénat*, p. 3252.

intéressée de déposer des amendements sur l'article concerné (en application du troisième alinéa de l'article 13 de la loi organique), mais également d'ouvrir un temps supplémentaire de discussion, dès lors qu'un des présidents de groupe le demanderaient (en vertu du second alinéa de l'article 17) ;

- tous les groupes parlementaires et notamment les groupes d'opposition et les groupes minoritaires se voyaient réserver un temps de parole suffisant pour garantir leur droit d'expression (article 18) ; dans son esprit, cette disposition répondait à l'article 51-1 nouveau de la Constitution qui dispose que « *le règlement de chaque assemblée détermine les droits des groupes parlementaires constitués en son sein. Il reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires* » ;

- pour garantir l'expression individuelle des parlementaires qui souhaiteraient exprimer une opinion différente de celle de leur groupe, les règlements pourraient prévoir qu'un temps supplémentaire soit accordé de droit à tout parlementaire qui souhaiterait faire une explication de vote personnelle (article 19).

#### **IV.- L'entrée en vigueur (chapitre IV)**

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 9 avril 2009, a rappelé que les articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution entraient en vigueur dans les conditions fixées par la loi organique qui était soumise à son examen.

Il a ainsi relevé que les dispositions en cause entreraient en vigueur le lendemain de la publication de la loi organique au *Journal officiel*, conformément à l'article 1<sup>er</sup> du code civil, à l'exception des dispositions de l'article 15 et du chapitre II de la loi organique relatif aux conditions de présentation des projets de loi qui, elles, n'entreraient en vigueur qu'au 1<sup>er</sup> septembre 2009, ainsi qu'il en était disposé dans l'article 20 de ladite loi organique.

Le Conseil constitutionnel a également précisé que les lois qui auraient été examinées entre le 1<sup>er</sup> mars 2009, date d'entrée en vigueur de l'article 42 de la Constitution, et sa décision du 9 avril 2009 ne pourraient être contestées sur le fondement de la méconnaissance des nouvelles dispositions constitutionnelles des articles 42 et 44 précisées par les dispositions organiques. En revanche, à compter de la datée d'entrée en vigueur de la loi organique, les règles de procédure attachées à l'examen des projets et propositions de loi sur le fondement des textes adoptés par la commission, en particulier celles permettant aux membres du Gouvernement d'être présents en commission, devront être respectées à peine d'inconstitutionnalité.