

# Décision n° 2009 – 579 DC

Loi organique relative à l'application des articles  
34-1, 39 et 44 de la Constitution

## Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel © 2009

### Sommaire

➤ <b><u>Normes de référence</u></b>	<b>5</b>
➤ <b><u>Jurisprudence du Conseil constitutionnel</u></b>	<b>15</b>

---

#### Légende (pour les articles consolidés)

- ~~texte barré~~ : dispositions supprimées
- **texte en gras** : dispositions nouvelles
- [article XX] : origine de la modification

# Table des matières

➤ <b>Normes de référence</b>	<b>5</b>
<b>A – Normes constitutionnelles</b>	<b>5</b>
□ <b>Constitution du 4 octobre 1958</b>	<b>5</b>
– Article 31	5
– Article 34-1	5
– Article 38	5
– Article 39	5
– Article 40	6
– Article 41	6
– Article 42	6
– Article 44	6
– Article 46	7
– Article 47	7
– Article 47-1	7
– Article 52	8
– Article 53	8
– Article 61	8
– Article 63	8
– Article 74-1	9
<b>B – Normes organiques</b>	<b>9</b>
□ <b>Ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958</b>	<b>9</b>
– Article 26-1 [ <i>inséré par l'article 10 de la loi organique déferée</i> ]	9
– Article 27	9
– Article 28	9
– Article 29	9
□ <b>Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances</b>	<b>10</b>
– Article 34	10
– Article 51 [ <i>modifié par l'article 12-I de la loi organique déferée</i> ]	11
– Article 53 [ <i>modifié par l'article 12-II de la loi organique déferée</i> ]	12
□ <b>Code de la sécurité sociale</b>	<b>12</b>
– Article L.O. 111-4 [ <i>modifié par l'article 12-III de la loi organique déferée</i> ]	12
➤ <b>Jurisprudence du Conseil constitutionnel</b>	<b>15</b>
<b>A - Sur les résolutions</b>	<b>15</b>
□ <b>Sur le renvoi de la Constitution à la seule loi organique et non aux règlements des assemblées parlementaires</b>	<b>15</b>
– Décision n° 71-46 DC du 20 janvier 1972, cons. 1 à 3 –Loi organique modifiant certaines dispositions du titre II de l'ordonnance n° 58-998 du 24 octobre 1958 portant loi organique relative aux conditions d'éligibilité et aux incompatibilités parlementaires	15
□ <b>Sur le droit d'amendement et les propositions de résolution</b>	<b>15</b>
– Décision n° 92-314 DC du 17 décembre 1992, cons. 6 - Résolution complétant le règlement de l'Assemblée nationale pour l'application de l'article 88-4 de la Constitution	15
– Décision n° 99-413 DC du 24 juin 1999, cons. 6 - Résolution modifiant l'article 73 bis du règlement du Sénat	16

<b>B - Sur règles de présentation des projets de loi .....</b>	<b>16</b>
<b>□ Sur l'exposé des motifs d'un projet de loi .....</b>	<b>16</b>
– Décision du 7 avril 2005 sur une requête présentée par Messieurs Philippe de VILLIERS et Guillaume PELTIER, cons. 4 à 7.....	16
– Décision du 19 mai 2005 sur des requêtes présentées par Monsieur René Georges HOFFER et Monsieur Jacques GABARRO-ARPA, cons. 9 et 10.....	16
<b>□ Sur les études d'impact liées à un projet de loi.....</b>	<b>17</b>
– Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, cons. 73 à 91 - Loi organique relative aux lois de finances .....	17
<b>□ Sur la liste prévisionnelle des textes d'application d'un projet de loi.....</b>	<b>18</b>
– Décision n° 70-41 DC du 30 décembre 1970, cons. 1 à 3 - Loi de finances rectificative pour 1970 et notamment son article 6-1 relatif à l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat.....	18
– Décision n° 2009-577 DC du 3 mars 2009, cons. 29 à 31 - Loi relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision.....	19
<b>□ Sur les projets de révision constitutionnelle.....</b>	<b>19</b>
– Décision n° 2003-469 DC du 26 mars 2003 - Révision constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République.....	19
<b>□ Sur les études d'impact des lois d'habilitation.....</b>	<b>20</b>
– Décision n° 76-72 DC du 12 janvier 1977, cons. 2 et 3 - 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 .....	20
– Décision n° 86-207 DC du 26 juin 1986, cons. 21 - Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social .....	20
– Décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999, cons. 2 - Loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes.....	20
– Décision n° 2003-473 DC du 26 juin 2003, cons. 4 - Loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit .....	20
– Décision n° 2004-506 DC du 2 décembre 2004, cons. 4 - Loi de simplification du droit.....	21
– Décision n° 2005-521 DC du 22 juillet 2005, cons. 5 - Loi habilitant le Gouvernement à prendre, par ordonnance, des mesures d'urgence pour l'emploi .....	21
<b>□ Sur les dispositions de ratification d'ordonnances .....</b>	<b>21</b>
– Décision n° 2004-510 DC du 20 janvier 2005, cons. 27 à 29 - Loi relative aux compétences du tribunal d'instance, de la juridiction de proximité et du tribunal de grande instance .....	21
– Décision n° 2006-534 DC du 16 mars 2006, cons. 4 et 5 - Loi pour le retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux .....	22
<b>□ Sur les projets de loi présentés au titre de l'article 53 de la Constitution .....</b>	<b>22</b>
– Décision n° 92-314 DC du 17 décembre 1992, cons. 7 - Résolution complétant le règlement de l'Assemblée nationale pour l'application de l'article 88-4 de la Constitution.....	22
– Décision n° 92-315 DC du 12 janvier 1993, cons. 7 - Résolution insérant dans le règlement du Sénat les dispositions nécessaires à la mise en oeuvre de l'article 88-4 de la Constitution .....	22
– Décision n° 2003-470 DC du 9 avril 2003, cons. 13 à 19 - Résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale (articles 14, 36, 50, 65, 66, 91, 104, 128, 140-1 et 145).....	22
<b>C - Sur les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale.....</b>	<b>23</b>
– Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, cons. 79 et 80 - Loi organique relative aux lois de finances .....	23

– Décision n° 2005-519 DC du 29 juillet 2005, cons. 18 - Loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale.....	23
<b>D - Sur le droit d'amendement.....</b>	<b>24</b>
<b>□ Sur les sous-amendements .....</b>	<b>24</b>
– Décision n° 90-278 DC du 7 novembre 1990, cons. 8 et 9 - Résolution modifiant les articles 16, 24, 29 et 48 du règlement du Sénat et introduisant dans celui-ci des articles 47 <i>ter</i> , 47 <i>quater</i> , 47 <i>quinquies</i> , 47 <i>sexies</i> , 47 <i>septies</i> , 47 <i>octies</i> , 47 <i>nonies</i> et 56 <i>bis</i> A.....	24
– Décision n° 2005-526 DC du 13 octobre 2005, cons. 3 et 4 - Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale.....	24
– Décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006, cons. 4 à 11 - Loi pour l'égalité des chances .....	24
– Décision n° 2006-537 DC du 22 juin 2006, cons. 8 et 9 - Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale.....	25
<b>□ Sur l'application des articles 40 et 41 de la Constitution.....</b>	<b>26</b>
– Décision n° 78-94 DC du 14 juin 1978, cons. 2 à 4 - Résolution tendant à modifier les articles 24, 39, 42, 44, 45 et 60 <i>bis</i> du Règlement du Sénat .....	26
– Décision n° 95-366 DC du 8 novembre 1995, cons. 21 - Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale.....	26
<b>□ Sur l'instauration d'un délai pour le dépôt d'un amendement.....</b>	<b>26</b>
– Décision n° 2005-526 DC du 13 octobre 2005, cons. 5 - Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale.....	26
– Décision n° 2006-537 DC du 22 juin 2006, cons. 10 - Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale .....	27
<b>□ Sur l'encadrement des amendements du Gouvernement par les règlements des assemblées .....</b>	<b>27</b>
• Sur la nature des règlements des assemblées .....	27
– Décision n° 59-2 DC du 24 juin 1959 - Règlement de l'Assemblée nationale .....	27
– Décision n° 59-3 DC du 25 juin 1959 - Règlement du Sénat .....	28
• Sur la valeur constitutionnelle des règlements des assemblées .....	28
– Décision n° 80-117 DC du 22 juillet 1980, cons. 2 et 3 - Loi sur la protection et le contrôle des matières nucléaires .....	28
– Décision n° 84-181 DC du 11 octobre 1984, cons. 4 et 5 - Loi visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse .....	29
– Décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, cons. 5 - Loi relative aux organismes génétiquement modifiés.....	29
<b>□ Sur les temps de parole .....</b>	<b>29</b>
– Décision n° 59-2 DC du 24 juin 1959 - Règlement de l'Assemblée nationale .....	29
– Décision n° 90-278 DC du 7 novembre 1990, cons. 12 - Résolution modifiant les articles 16, 24, 29 et 48 du règlement du Sénat et introduisant dans celui-ci des articles 47 <i>ter</i> , 47 <i>quater</i> , 47 <i>quinquies</i> , 47 <i>sexies</i> , 47 <i>septies</i> , 47 <i>octies</i> , 47 <i>nonies</i> et 56 <i>bis</i> A.....	29

# Normes de référence

## A – Normes constitutionnelles

### □ Constitution du 4 octobre 1958

Titre IV - Le Parlement

#### – **Article 31**

Les membres du Gouvernement ont accès aux deux assemblées. Ils sont entendus quand ils le demandent. Ils peuvent se faire assister par des commissaires du Gouvernement.

Titre V - Des rapports entre le Parlement et le Gouvernement

#### – **Article 34-1**

Les assemblées peuvent voter des résolutions dans les conditions fixées par la loi organique.

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.

#### – **Article 38**

Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.

Les ordonnances sont prises en conseil des ministres après avis du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. Elles ne peuvent être ratifiées que de manière expresse.

A l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif.

#### – **Article 39**

L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement.

Les projets de loi sont délibérés en conseil des ministres après avis du Conseil d'État et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées. Les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale. Sans préjudice du premier alinéa de l'article 44, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales sont soumis en premier lieu au Sénat.

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.

Dans les conditions prévues par la loi, le président d'une assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'État, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose.

#### – **Article 40**

Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique.

#### – **Article 41**

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.

En cas de désaccord entre le Gouvernement et le président de l'assemblée intéressée, le Conseil constitutionnel, à la demande de l'un ou de l'autre, statue dans un délai de huit jours.

#### – **Article 42**

La discussion des projets et des propositions de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission saisie en application de l'article 43 ou, à défaut, sur le texte dont l'assemblée a été saisie.

Toutefois, la discussion en séance des projets de révision constitutionnelle, des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale porte, en première lecture devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement et, pour les autres lectures, sur le texte transmis par l'autre assemblée.

La discussion en séance, en première lecture, d'un projet ou d'une proposition de loi ne peut intervenir, devant la première assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de six semaines après son dépôt. Elle ne peut intervenir, devant la seconde assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de quatre semaines à compter de sa transmission.

L'alinéa précédent ne s'applique pas si la procédure accélérée a été engagée dans les conditions prévues à l'article 45. Il ne s'applique pas non plus aux projets de loi de finances, aux projets de loi de financement de la sécurité sociale et aux projets relatifs aux états de crise.

#### – **Article 44**

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.

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

Si le Gouvernement le demande, l'assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement.

#### – **Article 46**

Les lois auxquelles la Constitution confère le caractère de lois organiques sont votées et modifiées dans les conditions suivantes.

Le projet ou la proposition ne peut, en première lecture, être soumis à la délibération et au vote des assemblées qu'à l'expiration des délais fixés au troisième alinéa de l'article 42. Toutefois, si la procédure accélérée a été engagée dans les conditions prévues à l'article 45, le projet ou la proposition ne peut être soumis à la délibération de la première assemblée saisie avant l'expiration d'un délai de quinze jours après son dépôt.

La procédure de l'article 45 est applicable. Toutefois, faute d'accord entre les deux assemblées, le texte ne peut être adopté par l'Assemblée nationale en dernière lecture qu'à la majorité absolue de ses membres.

Les lois organiques relatives au Sénat doivent être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées.

Les lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après la déclaration par le Conseil constitutionnel de leur conformité à la Constitution.

#### – **Article 47**

Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique.

Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.

Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance.

Si la loi de finances fixant les ressources et les charges d'un exercice n'a pas été déposée en temps utile pour être promulguée avant le début de cet exercice, le Gouvernement demande d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts et ouvre par décret les crédits se rapportant aux services votés.

Les délais prévus au présent article sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session.

#### – **Article 47-1**

Le Parlement vote les projets de loi de financement de la sécurité sociale dans les conditions prévues par une loi organique.

Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de vingt jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.

Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de cinquante jours, les dispositions du projet peuvent être mises en oeuvre par ordonnance.

Les délais prévus au présent article sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session et, pour chaque assemblée, au cours des semaines où elle a décidé de ne pas tenir séance, conformément au deuxième alinéa de l'article 28.

## Titre VI - Des traités et accords internationaux

### – **Article 52**

Le Président de la République négocie et ratifie les traités.

Il est informé de toute négociation tendant à la conclusion d'un accord international non soumis à ratification.

### – **Article 53**

Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'État, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi.

Ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés.

Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées.

## Titre VII - Le Conseil constitutionnel

### – **Article 61**

Les lois organiques, avant leur promulgation, les propositions de loi mentionnées à l'article 11 avant qu'elles ne soient soumises au référendum, et les règlements des assemblées parlementaires, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution.

Aux mêmes fins, les lois peuvent être déferées au Conseil constitutionnel, avant leur promulgation, par le Président de la République, le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs.

Dans les cas prévus aux deux alinéas précédents, le Conseil constitutionnel doit statuer dans le délai d'un mois. Toutefois, à la demande du Gouvernement, s'il y a urgence, ce délai est ramené à huit jours.

Dans ces mêmes cas, la saisine du Conseil constitutionnel suspend le délai de promulgation.

### – **Article 63**

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 contestations.

– **Article 74-1**

Dans les collectivités d'outre-mer visées à l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, le Gouvernement peut, par ordonnances, dans les matières qui demeurent de la compétence de l'État, étendre, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de nature législative en vigueur en métropole ou adapter les dispositions de nature législative en vigueur à l'organisation particulière de la collectivité concernée, sous réserve que la loi n'ait pas expressément exclu, pour les dispositions en cause, le recours à cette procédure.

Les ordonnances sont prises en conseil des ministres après avis des assemblées délibérantes intéressées et du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication. Elles deviennent caduques en l'absence de ratification par le Parlement dans le délai de dix-huit mois suivant cette publication.

## **B – Normes organiques**

### **□ Ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958**

Chapitre III *bis* - De l'examen des conditions de présentation des projets de loi

– **Article 26-1** *[inséré par l'article 10 de la loi organique déferée]*

**Le Conseil constitutionnel, saisi conformément au quatrième alinéa de l'article 39 de la Constitution, avise immédiatement le Premier ministre et les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat.**

**La décision du Conseil constitutionnel est motivée et notifiée aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat et au Premier ministre. Elle est publiée au Journal officiel.**

Chapitre IV - De l'examen des fins de non-recevoir

– **Article 27**

Au cas prévu par le deuxième alinéa de l'article 41 de la Constitution, la discussion de la proposition de loi ou de l'amendement auquel le Gouvernement a apposé l'irrecevabilité est immédiatement suspendue.

L'autorité qui saisit le Conseil constitutionnel en avise aussitôt l'autorité qui a également compétence à cet effet selon l'article 41 de la Constitution.

– **Article 28**

Le Conseil se prononce dans le délai de huit jours par une déclaration motivée.

– **Article 29**

La déclaration est notifiée au président de l'assemblée intéressée et au premier ministre.

## □ Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances

Titre III - Du contenu et de la présentation des lois de finances

Chapitre II - Des dispositions des lois de finances

### – **Article 34**

*Modifié par Loi n°2005-779 du 12 juillet 2005 - art. 1 JORF 13 juillet 2005*

La loi de finances de l'année comprend deux parties distinctes.

I. - Dans la première partie, la loi de finances de l'année :

1° Autorise, pour l'année, la perception des ressources de l'Etat et des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat ;

2° Comporte les dispositions relatives aux ressources de l'Etat qui affectent l'équilibre budgétaire ;

3° Comporte toutes dispositions relatives aux affectations de recettes au sein du budget de l'Etat ;

4° Evalue chacun des prélèvements mentionnés à l'article 6 ;

5° Comporte l'évaluation de chacune des recettes budgétaires ;

6° Fixe les plafonds des dépenses du budget général et de chaque budget annexe, les plafonds des charges de chaque catégorie de comptes spéciaux ainsi que le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat ;

7° Arrête les données générales de l'équilibre budgétaire, présentées dans un tableau d'équilibre ;

8° Comporte les autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'Etat prévues à l'article 26 et évalue les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier, présentées dans un tableau de financement ;

9° Fixe le plafond de la variation nette, appréciée en fin d'année, de la dette négociable de l'Etat d'une durée supérieure à un an ;

10° Arrête les modalités selon lesquelles sont utilisés les éventuels surplus, par rapport aux évaluations de la loi de finances de l'année, du produit des impositions de toute nature établies au profit de l'Etat.

II. - Dans la seconde partie, la loi de finances de l'année :

1° Fixe, pour le budget général, par mission, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ;

2° Fixe, par ministère et par budget annexe, le plafond des autorisations d'emplois ;

3° Fixe, par budget annexe et par compte spécial, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ouverts ou des découverts autorisés ;

4° Fixe, pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux, par programme, le montant du plafond des reports prévu au 2° du II de l'article 15 ;

5° Autorise l'octroi des garanties de l'Etat et fixe leur régime ;

6° Autorise l'Etat à prendre en charge les dettes de tiers, à constituer tout autre engagement correspondant à une reconnaissance unilatérale de dette, et fixe le régime de cette prise en charge ou de cet engagement ;

7° Peut :

a) Comporter des dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire ;

b) Comporter des dispositions affectant directement les dépenses budgétaires de l'année ;

c) Définir les modalités de répartition des concours de l'Etat aux collectivités territoriales ;

d) Approuver des conventions financières ;

e) Comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ;

f) Comporter toutes dispositions relatives à la comptabilité de l'Etat et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics.

III. - La loi de finances de l'année doit comporter les dispositions prévues aux 1°, 5°, 6°, 7° et 8° du I et aux 1°, 2° et 3° du II.

Titre V - De l'information et du contrôle sur les finances publiques  
Chapitre Ier - De l'information

– **Article 51** [modifié par l'article 12-I de la loi organique déferée]

*Modifié par Loi n°2005-779 du 12 juillet 2005 - art. 4 JORF 13 juillet 2005*

*Modifié par Loi n°2005-779 du 12 juillet 2005 - art. 9 JORF 13 juillet 2005*

Sont joints au projet de loi de finances de l'année :

1° Une annexe explicative comportant la liste et l'évaluation, par bénéficiaire ou catégorie de bénéficiaires, des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat ;

2° Une analyse des changements de la présentation budgétaire faisant connaître leurs effets sur les recettes, les dépenses et le solde budgétaire de l'année concernée ;

3° Une présentation des recettes et des dépenses budgétaires et une section de fonctionnement et une section d'investissement ;

4° Une annexe explicative analysant les prévisions de chaque recette budgétaire et présentant les dépenses fiscales ;

4° *bis* Une présentation des mesures envisagées pour assurer en exécution le respect du plafond global des dépenses du budget général voté par le Parlement, indiquant en particulier, pour les programmes dotés de crédits limitatifs, le taux de mise en réserve prévu pour les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel et celui prévu pour les crédits ouverts sur les autres titres ;

5° Des annexes explicatives développant conformément aux dispositions de l'article 5, pour l'année en cours et l'année considérée, par programme ou par dotation, le montant des crédits présentés par titre et présentant, dans les mêmes conditions, une estimation des crédits susceptibles d'être ouverts par voie de fonds de concours. Ces annexes sont accompagnées du projet annuel de performances de chaque programme précisant :

a) La présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié ;

b) L'évaluation des dépenses fiscales ;

c) La justification de l'évolution des crédits par rapport aux dépenses effectives de l'année antérieure, aux crédits ouverts par la loi de finances de l'année en cours et à ces mêmes crédits éventuellement majorés des crédits reportés de l'année précédente, en indiquant leurs perspectives d'évolution ultérieure ;

d) L'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement ;

e) Par catégorie, présentée par corps ou par métier, ou par type de contrat, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'Etat et la justification des variations par rapport à la situation existante ;

f) Une présentation indicative des emplois rémunérés par les organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public prévue au II de l'article 5 et la justification des variations par rapport à la situation existante ;

6° Des annexes explicatives développant, pour chaque budget annexe et chaque compte spécial, le montant du découvert ou des recettes et des crédits proposés par programme ou par dotation. Ces annexes sont

accompagnées du projet annuel de performances de chacun d'entre eux, dans les conditions prévues au 5° en justifiant les prévisions de recettes et, le cas échéant, son découvert ;

7° Des annexes générales prévues par les lois et règlements destinées à l'information et au contrôle du Parlement.

**8° Pour les dispositions relevant du 2° du I et du 7° du II de l'article 34, une évaluation préalable comportant les documents visés aux dix derniers alinéas de l'article 8 de la loi organique n° du relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.**

– **Article 53** [modifié par l'article 12-II de la loi organique déferée]

Sont joints à tout projet de loi de finances rectificative :

1° Un rapport présentant les évolutions de la situation économique et budgétaire justifiant les dispositions qu'il comporte ;

2° Une annexe explicative détaillant les modifications de crédits proposées ;

3° Des tableaux récapitulant les mouvements intervenus par voie réglementaire et relatifs aux crédits de l'année en cours.

**4° Pour les dispositions relevant du 2° du I et du 7° du II de l'article 34, une évaluation préalable comportant les documents visés aux dix derniers alinéas de l'article 8 de la loi organique n° du relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.**

## □ Code de la sécurité sociale

Partie législative

Livre 1 - Généralités - Dispositions communes à tout ou partie des régimes de base

Titre 1 - Généralités

Chapitre 1<sup>er</sup> bis - Lois de financement de la sécurité sociale

Section 1 - Contenu et présentation des lois de financement

– **Article L.O. 111-4** [modifié par l'article 12-III de la loi organique déferée]

*Modifié par Loi n°2005-881 du 2 août 2005 - art. 2 JORF 3 août 2005*

*Modifié par Loi n°2005-881 du 2 août 2005 - art. 22 JORF 3 août 2005*

I. - Le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année est accompagné d'un rapport décrivant les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses par branche des régimes obligatoires de base et du régime général, les prévisions de recettes et de dépenses des organismes concourant au financement de ces régimes ainsi que l'objectif national de dépenses d'assurance maladie pour les quatre années à venir. Ces prévisions sont établies de manière cohérente avec les perspectives d'évolution des recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des administrations publiques présentées dans le rapport joint au projet de loi de finances de l'année en application de l'article 50 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

II. - Le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année est accompagné d'un rapport décrivant les mesures prévues pour l'affectation des excédents ou la couverture des déficits constatés à l'occasion de l'approbation des tableaux d'équilibre relatifs au dernier exercice clos dans la partie de la loi de financement de l'année comprenant les dispositions relatives au dernier exercice clos.

III. - Sont jointes au projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année des annexes :

1° Présentant, pour les années à venir, les programmes de qualité et d'efficacité relatifs aux dépenses et aux recettes de chaque branche de la sécurité sociale ; ces programmes comportent un diagnostic de situation

appuyé notamment sur les données sanitaires et sociales de la population, des objectifs retracés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié, une présentation des moyens mis en oeuvre pour réaliser ces objectifs et l'exposé des résultats atteints lors des deux derniers exercices clos et, le cas échéant, lors de l'année en cours. Cette annexe comprend également un programme de qualité et d'efficacité relatif aux dépenses et aux recettes des organismes qui financent et gèrent des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie ;

2° Présentant, pour les années à venir, les objectifs pluriannuels de gestion et les moyens de fonctionnement dont les organismes des régimes obligatoires de base disposent pour les atteindre, tels qu'ils sont déterminés conjointement entre l'Etat et les organismes nationaux des régimes obligatoires de base et indiquant, pour le dernier exercice clos, les résultats atteints au regard des moyens de fonctionnement effectivement utilisés ;

3° Rendant compte de la mise en oeuvre des dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année en cours et des mesures de simplification en matière de recouvrement des recettes et de gestion des prestations de la sécurité sociale mises en oeuvre au cours de cette même année ;

4° Détaillant, par catégorie et par branche, la liste et l'évaluation des recettes de l'ensemble des régimes obligatoires de base et, de manière spécifique, du régime général, du régime des salariés agricoles, du régime des non-salariés agricoles et des régimes des non-salariés non agricoles, ainsi que de chaque organisme concourant au financement de ces régimes, à l'amortissement de leur dette, à la mise en réserve de recettes à leur profit ou gérant des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble de ces régimes ;

5° Enumérant l'ensemble des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations ou de contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement et de réduction de l'assiette ou d'abattement sur l'assiette de ces cotisations et contributions, présentant les mesures nouvelles introduites au cours de l'année précédente et de l'année en cours ainsi que celles envisagées pour l'année à venir et évaluant l'impact financier de l'ensemble de ces mesures, en précisant les modalités et le montant de la compensation financière à laquelle elles donnent lieu, les moyens permettant d'assurer la neutralité de cette compensation pour la trésorerie desdits régimes et organismes ainsi que l'état des créances. Ces mesures sont ventilées par nature, par branche et par régime ou organisme ;

6° Détaillant les mesures ayant affecté les champs respectifs d'intervention de la sécurité sociale, de l'Etat et des autres collectivités publiques, ainsi que l'effet de ces mesures sur les recettes, les dépenses et les tableaux d'équilibre de l'année des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, du régime général et des organismes concourant au financement de ces régimes, et présentant les mesures destinées à assurer la neutralité des opérations pour compte de tiers effectuées par les régimes obligatoires de base de sécurité sociale et les organismes concourant à leur financement pour la trésorerie desdits régimes et organismes ;

7° Précisant le périmètre de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie et sa décomposition en sous-objectifs, et analysant l'évolution, au regard des besoins de santé publique, des soins financés au titre de cet objectif. Cette annexe présente les modifications éventuelles du périmètre de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie ou de la composition des sous-objectifs, en indiquant l'évolution à structure constante de l'objectif ou des sous-objectifs concernés par les modifications de périmètre. Elle précise les modalités de passage des objectifs de dépenses des différentes branches à l'objectif national de dépenses d'assurance maladie. Cette annexe indique également l'évolution de la dépense nationale de santé ainsi que les modes de prise en charge de cette dépense. Elle rappelle, le cas échéant, l'alerte émise par une autorité indépendante désignée par la loi ;

8° Présentant, pour le dernier exercice clos, le compte définitif et, pour l'année en cours et l'année suivante, les comptes prévisionnels, justifiant l'évolution des recettes et des dépenses et détaillant l'impact, au titre de l'année à venir et, le cas échéant, des années ultérieures, des mesures contenues dans le projet de loi de financement de l'année sur les comptes :

a) Des organismes concourant au financement des régimes obligatoires de base, à l'amortissement de leur dette et à la mise en réserve de recettes à leur profit ;

b) Des organismes financés par des régimes obligatoires de base ;

c) Des fonds comptables retraçant le financement de dépenses spécifiques relevant d'un régime obligatoire de base ;

d) Des organismes qui financent et gèrent des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie ;

9° Justifiant, d'une part, les besoins de trésorerie des régimes et organismes habilités par le projet de loi de financement de l'année à recourir à des ressources non permanentes et détaillant, d'autre part, l'effet des mesures du projet de loi de financement ainsi que des mesures réglementaires ou conventionnelles prises en compte par ce projet sur les comptes des régimes de base et de manière spécifique sur ceux du régime général, ainsi que sur l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, au titre de l'année à venir et, le cas échéant, des années ultérieures.

**10° Comportant, pour les dispositions relevant du V de l'article L.O. 111-3, les documents visés aux dix derniers alinéas de l'article 8 de la loi organique n° du relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.**

IV. - Tous les trois ans, le Gouvernement adresse au Parlement, en même temps que le projet de loi de financement de l'année, un document présentant la liste des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et précisant le nombre de leurs cotisants actifs et retraités titulaires de droits propres.

V. - Sont également transmis au Parlement :

1° Le rapport de la Cour des comptes prévu à l'article L.O. 132-3 du code des juridictions financières ;

2° Un rapport présentant les comptes, au titre de l'année en cours et de l'année à venir, des régimes obligatoires de base et, de manière spécifique, ceux du régime général, ainsi que les comptes des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette, à la mise en réserve de recettes à leur profit et des organismes qui financent et gèrent des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie ;

3° Un rapport présentant le compte rendu des vérifications opérées notamment en application du 3° du VIII de l'article L.O. 111-3 du présent code.

# Jurisprudence du Conseil constitutionnel

## A - Sur les résolutions

- Sur le renvoi de la Constitution à la seule loi organique et non aux règlements des assemblées parlementaires

– Décision n° 71-46 DC du 20 janvier 1972, cons. 1 à 3 -

Loi organique modifiant certaines dispositions du titre II de l'ordonnance n° 58-998 du 24 octobre 1958 portant loi organique relative aux conditions d'éligibilité et aux incompatibilités parlementaires

1. Considérant qu'aux termes de l'article 25 de la Constitution « une loi organique fixe le régime des inéligibilités et des incompatibilités » ; qu'il résulte des termes mêmes de cette disposition que la Constitution réserve à la loi organique, comme faisant partie du régime des incompatibilités, le pouvoir de déterminer, notamment, les cas d'incompatibilités, ainsi que l'autorité chargée d'exercer le contrôle de l'observation desdites prescriptions par les parlementaires et, en particulier, de statuer sur la situation des députés et des sénateurs au regard du régime des incompatibilités ;

2. Considérant que l'article 4 de la **loi organique** dont le texte est soumis au Conseil constitutionnel, modifiant l'article 21 de l'ordonnance susvisée du 24 octobre 1958 tend à interdire aux parlementaires de prendre, en cours de mandat, certaines fonctions et emplois dans les établissements, sociétés, entreprises ou groupements ayant un objet économique, sauf autorisation préalable et **prévoit que chaque assemblée peut, par dispositions de son règlement, choisir soit de statuer elle-même sur les demandes d'autorisation présentées par ses membres, soit de donner compétence à cette fin au Conseil constitutionnel ;**

3. Considérant qu'il résulte de ce qui a été dit ci-dessus que **cette dernière disposition, en tant qu'elle laisse à chaque assemblée parlementaire le soin de déterminer par la voie de son règlement l'autorité chargée de se prononcer sur les demandes de ses membres** quand ceux-ci sollicitent l'autorisation de prendre, en cours de mandat, des fonctions et emplois mentionnés par ladite disposition, **est contraire au texte de l'article 25 de la Constitution ;** qu'il y a lieu, dès lors, de déclarer non conformes à la Constitution les dispositions de l'alinéa 2 de l'article 21 de l'ordonnance susvisée du 24 octobre 1958 dans sa rédaction résultant de l'article 4 de la loi organique soumise au Conseil constitutionnel ;

- Sur le droit d'amendement et les propositions de résolution

– Décision n° 92-314 DC du 17 décembre 1992, cons. 6 -

Résolution complétant le règlement de l'Assemblée nationale pour l'application de l'article 88-4 de la Constitution

6. Considérant ainsi que, dans les domaines visés par l'article 88-4, chaque assemblée se voit conférer le droit d'être informée du contenu des propositions d'actes communautaires et dispose de la faculté d'émettre à leur propos un avis par l'adoption d'une résolution suivant les modalités fixées par son règlement ; qu'une proposition de résolution peut faire l'objet d'amendements de la part des membres d'une assemblée sans que soient pour autant applicables les dispositions constitutionnelles concernant l'exercice de ce droit, lesquelles visent exclusivement les projets ou propositions de loi ;

**– Décision n° 99-413 DC du 24 juin 1999, cons. 6 -  
Résolution modifiant l'article 73 bis du règlement du Sénat**

6. Considérant qu'en vertu du deuxième alinéa de l'article 88-4 de la Constitution, chaque assemblée se voit conférer le droit d'émettre, selon les modalités fixées par son règlement, son avis sur les textes dont elle est saisie en application du premier alinéa de cet article, par l'adoption de résolutions ; qu'elle peut ainsi déterminer les conditions dans lesquelles ces résolutions sont examinées et peuvent faire l'objet d'amendements, sans que soient pour autant applicables les dispositions constitutionnelles concernant l'exercice de ce droit, lesquelles visent exclusivement les projets ou propositions de loi ; qu'ainsi, il est loisible au Sénat de réserver aux sénateurs, aux commissions ou à la délégation pour l'Union européenne la faculté de présenter des amendements aux propositions de résolution européennes ;

## **B - Sur règles de présentation des projets de loi**

### **□ Sur l'exposé des motifs d'un projet de loi**

**– Décision du 7 avril 2005 sur une requête présentée par Messieurs Philippe de VILLIERS et Guillaume PELTIER, cons. 4 à 7**

. En ce qui concerne le principe de la communication aux électeurs d'un exposé des motifs :

4. Considérant que l'article 3 du décret du 17 mars 2005 susvisé dispose : « Le texte du projet de loi soumis au référendum et celui du traité qui y est annexé sont imprimés et diffusés aux électeurs par les soins de l'administration... » ;

5. Considérant, d'une part, que, lorsqu'un projet de loi est soumis au référendum en application de l'article 11 de la Constitution, les exigences de clarté et de loyauté de la consultation imposent que ce projet soit transmis par avance aux électeurs ;

**6. Considérant, d'autre part, que l'exposé des motifs, qui, conformément à la tradition républicaine, accompagne un projet de loi et présente les motifs pour lesquels son adoption est proposée, est inséparable de ce projet ;**

7. Considérant, en conséquence, que, dans son principe, **la communication au corps électoral du projet de loi, y compris son exposé des motifs, met en oeuvre l'article 11 de la Constitution et satisfait aux exigences de clarté et de loyauté de la consultation** ; qu'au demeurant, contrairement à ce que soutiennent les requérants, il a été procédé de la sorte à l'occasion des précédents référendums et notamment de ceux de 1992 et 2000 ;

**– Décision du 19 mai 2005 sur des requêtes présentées par Monsieur René Georges HOFFER et Monsieur Jacques GABARRO-ARPA, cons. 9 et 10**

. En ce qui concerne la teneur générale de l'exposé des motifs :

9. Considérant que M. GABARRO-ARPA soutient que la teneur générale de l'exposé des motifs altérerait la sincérité du scrutin ;

10. Considérant que **l'exposé des motifs qui, conformément à la tradition républicaine, accompagne un projet de loi, a pour objet non seulement de présenter les principales caractéristiques de ce projet, mais encore de mettre en valeur l'intérêt qui s'attache à son adoption** ; que, par son contenu, le document critiqué n'outrepasse pas cet objet ;

## □ Sur les études d'impact liées à un projet de loi

### **- Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, cons. 73 à 91 - Loi organique relative aux lois de finances**

. En ce qui concerne les délais fixés pour mettre les projets et les documents d'information à la disposition des membres du Parlement :

- Quant au projet de loi de finances de l'année et aux annexes soumises aux délais constitutionnels :

73. Considérant que l'article 39 prévoit le dépôt et la mise en distribution, « au plus tard le premier mardi d'octobre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget », du projet de loi de finances de l'année, y compris les rapports prévus à l'article 50 et les annexes mentionnées aux 1° à 6° de l'article 51 ;

74. Considérant que ces dispositions comportent un double objet ; qu'en premier lieu, elles précisent le point de départ des délais fixés par les deuxième et troisième alinéas de l'article 47 de la Constitution, afin de permettre l'intervention des mesures d'ordre financier en temps utile pour assurer la continuité de la vie nationale ; qu'en second lieu, elles ont pour objet d'assurer, dans le respect de ces délais, que l'information nécessaire sera fournie aux membres du Parlement pour se prononcer en connaissance de cause sur le projet de loi de finances ;

**75. Considérant que si, par suite des circonstances, tout ou partie d'un document soumis à l'obligation de distribution susmentionnée venait à être mis à la disposition des parlementaires après la date prévue, les dispositions de l'article 39 ne sauraient être comprises comme faisant obstacle à l'examen du projet de loi de finances ; que la conformité de la loi de finances à la Constitution serait alors appréciée 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 de finances pendant toute la durée de celui-ci ;**

76. Considérant que, sous cette réserve, la première phrase du premier alinéa de l'article 39 est conforme à la Constitution ;

- Quant aux autres documents annexés aux projets de loi de finances :

77. Considérant que le second alinéa de l'article 39 prescrit le dépôt et la distribution de chacune des « annexes générales » mentionnées au 7° de l'article 51, « au moins cinq jours francs avant l'examen, par l'Assemblée nationale en première lecture, des recettes ou des crédits auxquels elle se rapporte » ;

78. Considérant par ailleurs que le projet de loi de règlement est soumis par l'article 46 à l'obligation de dépôt et de distribution avant le 1<sup>er</sup> juin de l'année qui suit la clôture de l'exercice concerné ; que doivent être joints dans le même délai l'ensemble des documents prévus à l'article 54, ainsi que le rapport et la certification des comptes confiés à la Cour des comptes par l'article 58 ;

**79. Considérant que ces divers délais ont pour objet d'assurer l'information du Parlement en temps utile pour se prononcer en connaissance de cause sur les projets de lois de finances soumis à son approbation ; qu'un éventuel retard dans la mise en distribution de tout ou partie des documents exigés ne saurait faire obstacle à l'examen du projet concerné ; que la conformité de la loi de finances à la Constitution serait alors appréciée au regard tant des exigences de continuité de la vie nationale que de l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen des lois de finances pendant toute la durée de celui-ci ;**

**80. Considérant qu'il en irait de même au cas où les circonstances ne permettraient pas le dépôt de tout ou partie d'une des annexes que l'article 53 prescrit de joindre à tout projet de loi de finances rectificative ;**

81. Considérant que, sous ces réserves, ne sont pas contraires à la Constitution le second alinéa de l'article 39, l'article 46 et l'article 53 ;

. En ce qui concerne les procédures d'information sur les finances publiques :

82. Considérant que l'article 41 dispose que, devant chaque assemblée, le projet de loi de règlement afférent à l'année précédente est soumis au vote en première lecture avant la mise en discussion du projet de loi de finances de l'année suivante ;

83. Considérant que l'article 48 prévoit la présentation par le Gouvernement, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, d'un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, qui peut donner lieu à un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat ;

84. Considérant qu'en vue de l'examen et du vote de la loi de finances de l'année, l'article 49 dispose qu'avant le 10 juillet de chaque année, les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et les autres commissions concernées adressent des questionnaires au Gouvernement, qui y répond par écrit au plus tard huit jours francs après la date limite de mise en distribution du projet ;

85. Considérant qu'en vue de l'examen et du vote, tant du projet de loi de finances que du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année suivante, la présentation d'un rapport sur les prélèvements obligatoires et sur leur évolution est prévue à l'ouverture de la session ordinaire par l'article 52, qui permet un débat devant chaque assemblée ;

86. Considérant que l'article 55 exige l'évaluation chiffrée de l'incidence de chaque disposition d'un projet de loi de finances affectant les ressources ou les charges de l'Etat ;

87. Considérant, enfin, que la publication au Journal officiel, non seulement des divers décrets et arrêtés prévus par la loi organique, mais aussi « des rapports qui en présentent les motivations, sauf en ce qui concerne les sujets à caractère secret touchant à la défense nationale, à la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat ou aux affaires étrangères » est prescrite par l'article 56 ;

88. Considérant que l'objet de ces dispositions est de prévoir les conditions dans lesquelles les membres du Parlement sont informés de l'exécution des lois de finances, de la gestion des finances publiques et des prévisions de ressources et de charges de l'Etat avant d'examiner les projets de loi de finances ; qu'elles trouvent leur fondement dans l'habilitation conférée à la loi organique par le premier alinéa de l'article 47 de la Constitution ;

**89. Considérant, toutefois, qu'une éventuelle méconnaissance de ces procédures ne saurait faire obstacle à la mise en discussion d'un projet de loi de finances ; que la conformité de la loi de finances à la Constitution serait alors appréciée au regard tant des exigences de la continuité de la vie nationale que de l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen des lois de finances pendant toute la durée de celui-ci ;**

90. Considérant, s'agissant du rapport relatif aux prélèvements obligatoires prévu à l'article 52, que « l'évaluation financière pour l'année en cours et les deux années suivantes, de chacune des dispositions, de nature législative ou réglementaire, envisagées par le Gouvernement » revêt un caractère indicatif ; qu'elle ne saurait porter atteinte à la liberté d'appréciation et d'adaptation que le Gouvernement tient de l'article 20 de la Constitution dans la détermination et la conduite de la politique de la Nation ;

91. Considérant que, sous ces réserves, les articles 41, 48, 49, 52, 55 et 56 sont conformes à la Constitution ;

#### □ Sur la liste prévisionnelle des textes d'application d'un projet de loi

#### **– Décision n° 70-41 DC du 30 décembre 1970, cons. 1 à 3 -**

#### **Loi de finances rectificative pour 1970 et notamment son article 6-1 relatif à l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat**

1. Considérant que la Constitution attribue au Gouvernement d'une part, et au Parlement d'autre part, des compétences qui leur sont propres ;

2. Considérant que les dispositions de l'article 6-I de la loi adoptée par le Parlement et dont le texte est, avant sa promulgation, soumis à l'examen du Conseil constitutionnel, prévoient que les conditions de gestion et de fonctionnement de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, créée en remplacement du Fonds national d'amélioration de l'habitat, seront fixées par un règlement d'administration publique, « après consultation de la commission des finances de chacune des deux assemblées » ;

3. Considérant que, **dans la mesure où ces dispositions comportent une injonction au Gouvernement** d'avoir à consulter les commissions parlementaires : alors que l'élaboration du texte d'application qu'elles

prévoient, ne portant pas atteinte à des prérogatives législatives relatives à l'affectation de recettes à un compte spécial, relève exclusivement d'une procédure réglementaire - **elles insèrent l'intervention d'une instance législative dans la mise en oeuvre du pouvoir réglementaire** ; qu'elles méconnaissent donc le principe ci-dessus rappelé de la séparation des compétences législative et réglementaire et sont dès lors contraires à la Constitution ;

**- Décision n° 2009-577 DC du 3 mars 2009, cons. 29 à 31 -**

**Loi relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision**

- SUR L'ARTICLE 25 :

29. Considérant que l'article 25 de la loi déferée modifie l'article 48 de la loi du 30 septembre 1986 ; qu'en particulier, le deuxième alinéa du 3° de cet article y insère un troisième alinéa aux termes duquel : « Tout nouveau cahier des charges est transmis aux commissions chargées des affaires culturelles de l'Assemblée nationale et du Sénat. En ce qui concerne la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France, tout nouveau cahier des charges est également transmis aux commissions chargées des affaires étrangères de l'Assemblée nationale et du Sénat. Les commissions peuvent formuler un avis sur ce cahier des charges dans un délai de six semaines » ;

30. Considérant qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution » ; que la Constitution attribue au Gouvernement, d'une part, et au Parlement, d'autre part, des compétences qui leur sont propres ;

**31. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 48 de la loi du 30 septembre 1986, le cahier des charges est « fixé par décret » ; qu'ainsi il a une nature réglementaire ; qu'en conséquence, le deuxième alinéa du 3° de l'article 25 de la loi déferée fait intervenir une instance législative dans la mise en oeuvre du pouvoir réglementaire ; qu'il doit donc être déclaré contraire à la Constitution ;**

#### □ Sur les projets de révision constitutionnelle

**- Décision n° 2003-469 DC du 26 mars 2003 -**

**Révision constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République**

1. Considérant que la compétence du Conseil constitutionnel est strictement délimitée par la Constitution ; qu'elle n'est susceptible d'être précisée et complétée par voie de loi organique que dans le respect des principes posés par le texte constitutionnel ; que le Conseil constitutionnel ne saurait être appelé à se prononcer dans d'autres cas que ceux qui sont expressément prévus par ces textes ;

2. Considérant que l'article 61 de la Constitution donne au Conseil constitutionnel mission d'apprécier la conformité à la Constitution des lois organiques et, lorsqu'elles lui sont déférées dans les conditions fixées par cet article, des lois ordinaires ; que le Conseil constitutionnel ne tient ni de l'article 61, ni de l'article 89, ni d'aucune autre disposition de la Constitution le pouvoir de statuer sur une révision constitutionnelle ;

3. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le Conseil constitutionnel n'a pas compétence pour statuer sur la demande susvisée, par laquelle les sénateurs requérants lui défèrent, aux fins d'appréciation de sa conformité à la Constitution, la révision de la Constitution relative à l'organisation décentralisée de la République approuvée par le Congrès le 17 mars 2003,

□ **Sur les études d'impact des lois d'habilitation**

**– Décision n° 76-72 DC du 12 janvier 1977, cons. 2 et 3 -**

**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**

2. Considérant que, s'il est, de la sorte, spécifié à l'alinéa premier de l'article 38 précité de la Constitution, que c'est pour l'exécution de son programme que le Gouvernement se voit attribuer la possibilité de demander au Parlement l'autorisation de légiférer, par voie d'ordonnances, pendant un délai limité, ce texte doit être entendu comme faisant obligation au Gouvernement d'indiquer avec précision au Parlement, lors du dépôt d'un projet de loi d'habilitation et pour la justification de la demande présentée par lui, quelle est la finalité des mesures qu'il se propose de prendre ;

3. Considérant qu'il y a donc lieu d'exclure toute autre interprétation et notamment celle qui serait tirée d'un rapprochement avec les énonciations de l'alinéa premier de l'article 49 de la Constitution ; que celle-ci, en effet, qui tend à conférer une acceptation analogue au terme « programme » et à l'expression « déclaration de politique générale », d'une part, ne ferait aucune place, pour une éventuelle justification de recours aux dispositions de l'article 38, aux notions de circonstances imprévues ou de situation requérant des mesures d'urgence et, d'autre part, en raison de sa généralité, aurait pour résultat d'étendre, sans limites définies, le champ d'application de la procédure d'habilitation prévue audit article 38, au détriment du respect des prérogatives du Parlement ;

**– Décision n° 86-207 DC du 26 juin 1986, cons. 21 -**

**Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social**

21. Considérant que, si le Gouvernement doit définir avec précision les finalités de l'habilitation qu'il demande en vue de la réalisation de son programme, il n'est pas tenu de faire connaître la teneur des ordonnances qu'il prendra en vertu de cette habilitation et qu'il ne lui est pas interdit de faire dépendre cette teneur des résultats de travaux et d'études dont il ne connaîtra que plus tard les conclusions ;

**– Décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999, cons. 2 -**

**Loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes**

2. Considérant, en premier lieu, que, si l'article 38 de la Constitution 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, il n'impose pas au Gouvernement de faire connaître au Parlement la teneur des ordonnances qu'il prendra en vertu de cette habilitation ;

**– Décision n° 2003-473 DC du 26 juin 2003, cons. 4 -**

**Loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit**

4. Considérant, en premier lieu, que, si l'article 38 de la Constitution 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, il n'impose pas au Gouvernement de faire connaître au Parlement la teneur des ordonnances qu'il prendra en vertu de cette habilitation ;

**– Décision n° 2004-506 DC du 2 décembre 2004, cons. 4 -  
Loi de simplification du droit**

4. Considérant, en premier lieu, que l'article 38 de la Constitution 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 ; qu'il ne lui impose pas pour autant de faire connaître au Parlement la teneur des ordonnances qu'il prendra en vertu de cette habilitation ; que les articles d'habilitation figurant dans la loi déférée définissent le domaine d'intervention et les finalités des ordonnances avec une précision suffisante au regard des exigences de l'article 38 de la Constitution ;

**– Décision n° 2005-521 DC du 22 juillet 2005, cons. 5 -  
Loi habilitant le Gouvernement à prendre, par ordonnance, des mesures d'urgence pour  
l'emploi**

5. Considérant, en premier lieu, que, si l'article 38 de la Constitution 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, il n'impose pas au Gouvernement de faire connaître au Parlement la teneur des ordonnances qu'il prendra en vertu de cette habilitation ;

□ **Sur les dispositions de ratification d'ordonnances**

**– Décision n° 2004-510 DC du 20 janvier 2005, cons. 27 à 29 -  
Loi relative aux compétences du tribunal d'instance, de la juridiction de proximité et du  
tribunal de grande instance**

- SUR L'ARTICLE 10 :

27. Considérant que l'article 10 de la loi déférée habilite le Gouvernement, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, à prendre par ordonnances les mesures de nature législative permettant « de rendre applicable la présente loi, le cas échéant avec les adaptations nécessaires », en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Wallis et Futuna et à Mayotte ;

28. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 38 de la Constitution : « Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi » ; qu'il résulte de cette disposition que seul le Gouvernement peut demander au Parlement l'autorisation de prendre de telles ordonnances ;

29. Considérant que l'article 10 figurait dans le texte initial de la proposition de loi dont est issue la loi déférée ; qu'en l'absence de demande du Gouvernement, il doit être déclaré contraire à la Constitution ;

**- Décision n° 2006-534 DC du 16 mars 2006, cons. 4 et 5 -**

**Loi pour le retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux**

. En ce qui concerne la demande d'habilitation par voie d'amendement :

4. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 38 de la Constitution : « Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi » ;

5. Considérant qu'il résulte de cette disposition que, **si le Gouvernement peut seul demander au Parlement l'autorisation de prendre de telles ordonnances, il a la faculté de le faire en déposant soit un projet de loi, soit un amendement à un texte en cours d'examen ;**

□ **Sur les projets de loi présentés au titre de l'article 53 de la Constitution**

**- Décision n° 92-314 DC du 17 décembre 1992, cons. 7 -**

**Résolution complétant le règlement de l'Assemblée nationale pour l'application de l'article 88-4 de la Constitution**

7. Considérant cependant que le vote par chaque assemblée d'une résolution concernant une proposition d'acte communautaire ne saurait ni porter atteinte aux prérogatives que le Gouvernement tient de la Constitution, ni conduire à la mise en cause de sa responsabilité, laquelle demeure régie exclusivement par les règles définies aux articles 49 et 50 de la Constitution ;

**- Décision n° 92-315 DC du 12 janvier 1993, cons. 7 -**

**Résolution insérant dans le règlement du Sénat les dispositions nécessaires à la mise en oeuvre de l'article 88-4 de la Constitution**

7. Considérant cependant que le vote par chaque assemblée d'une résolution concernant une proposition d'acte communautaire ne saurait porter atteinte aux prérogatives que le Gouvernement tient de la Constitution ;

**- Décision n° 2003-470 DC du 9 avril 2003, cons. 13 à 19 -**

**Résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale (articles 14, 36, 50, 65, 66, 91, 104, 128, 140-1 et 145)**

- SUR LE 1° DE L'ARTICLE 8 DE LA RÉOLUTION :

13. Considérant, d'une part, qu'en vertu de l'article 52 de la Constitution : « Le Président de la République négocie et ratifie les traités. - Il est informé de toute négociation tendant à la conclusion d'un accord international non soumis à ratification » ; que, d'autre part, la compétence pour négocier, conclure et approuver les accords internationaux non soumis à ratification appartient au pouvoir exécutif ;

14. Considérant qu'aux termes des deux premiers alinéas de son article 53 : « Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi. - Ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés » ;

**15. Considérant que le seul pouvoir reconnu au Parlement en matière de traités et d'accords internationaux par la Constitution est celui d'en autoriser ou d'en refuser la ratification ou l'approbation dans les cas mentionnés à l'article 53 ;**

16. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 128 du règlement de l'Assemblée nationale, dans sa rédaction actuellement en vigueur : « Lorsque l'Assemblée est saisie d'un projet de loi autorisant la ratification d'un traité ou l'approbation d'un accord international non soumis à ratification, il n'est pas voté sur les articles contenus dans ces actes et il ne peut être présenté d'amendement » ;

**17. Considérant que le 1° de l'article 8 de la résolution soumise à l'examen du Conseil constitutionnel supprime, à la fin de l'alinéa précité, les mots : « et il ne peut être présenté d'amendement » ;**

18. Considérant que **cette suppression**, comme l'absence, depuis l'origine, de toute référence aux amendements dans l'article 47 du règlement du Sénat, **ne sauraient être interprétées comme accordant 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 ;**

19. Considérant que le 1° de l'article 8 de la présente résolution n'est conforme à la Constitution que sous la stricte réserve d'interprétation figurant ci-dessus ;

## **C - Sur les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale**

**- Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, cons. 79 et 80 -**

**Loi organique relative aux lois de finances**

79. Considérant que ces divers délais ont pour objet d'assurer l'information du Parlement en temps utile pour se prononcer en connaissance de cause sur les projets de lois de finances soumis à son approbation ; **qu'un éventuel retard dans la mise en distribution de tout ou partie des documents exigés ne saurait faire obstacle à l'examen du projet concerné ; que la conformité de la loi de finances à la Constitution serait alors appréciée au regard tant des exigences de continuité de la vie nationale que de l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen des lois de finances pendant toute la durée de celui-ci ;**

**80. Considérant qu'il en irait de même au cas où les circonstances ne permettraient pas le dépôt de tout ou partie d'une des annexes que l'article 53 prescrit de joindre à tout projet de loi de finances rectificative ;**

**- Décision n° 2005-519 DC du 29 juillet 2005, cons. 18 -**

**Loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale**

18. Considérant, toutefois, qu'un éventuel retard dans la mise en distribution de tout ou partie des documents exigés ne saurait faire obstacle à la mise en discussion d'un projet de loi de financement ; que la conformité de la loi de financement à la Constitution serait alors appréciée au regard tant des exigences de la continuité de la vie nationale que de l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen des lois de financement pendant toute la durée de celui-ci ; qu'il en irait de même au cas où les circonstances ne permettraient pas le dépôt de tout ou partie d'un des documents précités ;

## D - Sur le droit d'amendement

### □ Sur les sous-amendements

**– Décision n° 90-278 DC du 7 novembre 1990, cons. 8 et 9 -  
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**

8. Considérant que la résolution exclut du champ d'application des « procédures abrégées » plusieurs catégories de textes énumérées limitativement à l'article 47 nonies et subordonne, pour les autres textes, le recours à l'une des procédures abrégées à « l'accord de tous les présidents de groupes politiques », ainsi qu'il est dit au deuxième alinéa de l'article 47 ter ; que, sous réserve du respect de ces conditions, il appartient, conformément au premier alinéa de l'article 47 ter, à la Conférence des présidents de décider du recours à l'une ou l'autre des procédures abrégées, à la demande du Président du Sénat, du président de la commission saisie au fond, d'un président de groupe ou du Gouvernement ; qu'il est spécifié que la Conférence des présidents « fixe un délai limite pour le dépôt des amendements » ;

**9. Considérant que ces diverses dispositions, qui visent uniquement les amendements émanant des sénateurs, ne sont pas, par elles-mêmes, contraires à la Constitution, dès lors que le délai choisi pour le dépôt des amendements est déterminé de façon à ne pas faire obstacle à l'exercice effectif du droit d'amendement et que n'est pas interdite la possibilité de déposer ultérieurement des sous-amendements ;**

**– Décision n° 2005-526 DC du 13 octobre 2005, cons. 3 et 4 -  
Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale**

3. Considérant que l'article 5 de la résolution, qui modifie l'article 118 du règlement, prévoit, notamment, que, dans le cadre de l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances de l'année, les amendements des députés aux missions et aux articles qui leur sont rattachés, d'une part, et aux articles non rattachés, d'autre part, peuvent être présentés, « sauf décision de la conférence des présidents », jusqu'à 17 heures l'avant-veille de la discussion de ces missions ou la veille de la discussion de ces articles ;

**4. Considérant, en premier lieu, que ces délais, qui visent uniquement les amendements émanant des députés, n'interdisent pas de déposer ultérieurement des sous-amendements ;**

**– Décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006, cons. 4 à 11 -  
Loi pour l'égalité des chances**

. En ce qui concerne la procédure :

4. Considérant que les requérants mettent en cause « les conditions du débat parlementaire ayant abouti au vote de la loi critiquée, et particulièrement de son article 8 » ; qu'ils reprochent au Gouvernement d'avoir introduit l'article 8 par voie d'amendement en faisant valoir que cette disposition, « par sa nature, sa portée et son ampleur aurait dû figurer dans le projet de loi initial soumis à l'examen du Conseil d'Etat en application de l'article 39 de la Constitution » ; qu'ils jugent cette insertion par amendement d'autant plus critiquable qu'elle a été réalisée dans le cadre d'un projet examiné en urgence pour lequel l'article 49, alinéa 3, de la Constitution de 1958 a été mis en oeuvre et dont le vote conforme par le Sénat a empêché toute discussion au stade de la commission mixte paritaire ; qu'enfin, ils estiment que **l'application qui a été faite du règlement du Sénat, notamment pour déclarer irrecevables certains amendements ou sous-amendements, pour s'opposer à leur examen ou pour réserver leur vote, aurait porté une atteinte excessive au droit d'amendement des sénateurs de l'opposition ;**

5. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789 : « La loi est l'expression de la volonté générale... » ; qu'aux termes du premier alinéa de l'article 34 de la Constitution : « La loi est votée par le Parlement » ; qu'aux termes de son article 39 : « L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement. - Les projets de loi sont délibérés en conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées... » ; que **le droit d'amendement que la Constitution confère aux parlementaires et au Gouvernement est mis en oeuvre dans les conditions et sous les réserves prévues par ses articles 40, 41, 44, 45, 47 et 47-1** ;

6. Considérant, en premier lieu, qu'il résulte de la combinaison des dispositions précitées que **le droit d'amendement**, qui appartient aux membres du Parlement et au Gouvernement, **doit pouvoir s'exercer pleinement au cours de la première lecture des projets et des propositions de loi par chacune des deux assemblées ; qu'il ne saurait être limité, à ce stade de la procédure et dans le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, que par les règles de recevabilité ainsi que par la nécessité pour un amendement, quelle qu'en soit la portée, de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie** ;

7. Considérant, dès lors, que ne peut être utilement invoqué le grief tiré de ce que les dispositions de l'article 8 de la loi déferée, issues d'un amendement adopté au cours de l'unique lecture ayant précédé la réunion de la commission mixte paritaire, auraient dû figurer, du fait de leur portée, dans le projet de loi initial ; que cet **amendement n'était pas dépourvu de tout lien** avec un projet de loi qui, lors de son dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale, première assemblée saisie, comportait déjà des dispositions destinées à favoriser l'accès à l'emploi des jeunes ;

8. Considérant, par ailleurs, que le deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution n'impose **la consultation du Conseil d'Etat et la délibération en conseil des ministres que pour les projets de loi avant leur dépôt sur le bureau de la première assemblée saisie et non pour les amendements** ;

9. Considérant, en deuxième lieu, que la circonstance que **plusieurs procédures prévues par la Constitution aient été utilisées cumulativement pour accélérer l'examen de la loi déferée n'est pas à elle seule de nature à rendre inconstitutionnel l'ensemble de la procédure législative ayant conduit à son adoption** ;

10. Considérant, en troisième lieu, que **l'utilisation combinée des différentes dispositions prévues par le règlement du Sénat pour organiser l'exercice du droit d'amendement ne saurait davantage avoir pour effet de rendre la procédure législative contraire à la Constitution** ; que, s'il est soutenu que certains amendements ou sous-amendements auraient été écartés sans justification appropriée, cette circonstance, à la supposer établie, n'a pas revêtu un caractère substantiel entachant de nullité la procédure législative eu égard au contenu des amendements ou des sous-amendements concernés et aux conditions générales du débat ;

11. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la procédure suivie pour l'adoption de la loi déferée, et notamment de son article 8, n'a pas été irrégulière ;

**- Décision n° 2006-537 DC du 22 juin 2006, cons. 8 et 9 -**  
**Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale**

8. Considérant que l'article 4 de la résolution, qui modifie les articles 88, 99, 104 et 118 du règlement, prévoit, notamment, que « les amendements des députés aux textes servant de base à la discussion peuvent, sauf décision contraire de la Conférence des Présidents, être présentés au plus tard la veille de la discussion de ces textes à 17 heures » ; qu'il précise que, lorsque le rapport de la commission n'a pas été mis à disposition « par voie électronique quarante-huit heures avant le début de la discussion du texte, les amendements des députés sont recevables jusqu'au début de la discussion générale » ;

9. Considérant, en premier lieu, que ces délais, qui visent les amendements émanant des députés, n'interdisent pas de déposer ultérieurement des sous-amendements ;

## □ Sur l'application des articles 40 et 41 de la Constitution

– Décision n° 78-94 DC du 14 juin 1978, cons. 2 à 4 -

### Résolution tendant à modifier les articles 24, 39, 42, 44, 45 et 60 bis du Règlement du Sénat

2. Considérant que l'article 40 de la Constitution dispose : « Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques soit la création ou l'aggravation d'une charge publique » ;

3. Considérant qu'il résulte des termes mêmes de cet article qu'il établit une irrecevabilité de caractère absolu et fait donc obstacle à ce que la procédure législative s'engage à l'égard de propositions de loi irrecevables formulées par des sénateurs et, dès lors, à ce que le dépôt de ces propositions soit annoncé en séance publique par le Président du Sénat ;

4. Considérant, en conséquence, que le respect de l'article 40 de la Constitution exige qu'il soit procédé à un examen systématique de la recevabilité, au regard de cet article, des propositions de loi formulées par les sénateurs, et cela antérieurement à l'annonce par le Président de leur dépôt et donc avant qu'elles ne puissent être imprimées, distribuées et renvoyées en commission, afin que soit annoncé le dépôt des seules propositions qui, à l'issue de cet examen, n'aient pas été déclarées irrecevables ;

– Décision n° 95-366 DC du 8 novembre 1995, cons. 21 -

### Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale

21. Considérant en revanche qu'il ressort de l'article 41 de la Constitution précité que la faculté d'opposer l'irrecevabilité qu'il prévoit, doit résulter de la seule initiative du Gouvernement prise sans que celui-ci ait à exposer au cours d'un débat préalable les raisons de nature à déterminer son appréciation ; que dès lors les dispositions du règlement qui permettent à tout député de demander au Gouvernement d'opposer l'irrecevabilité en provoquant, de ce fait, un débat sur cette demande, ne sont pas conformes à l'article 41 de la Constitution ;

## □ Sur l'instauration d'un délai pour le dépôt d'un amendement

– Décision n° 2005-526 DC du 13 octobre 2005, cons. 5 -

### Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale

5. Considérant, en second lieu, que la faculté reconnue à la conférence des présidents de fixer un autre délai, le cas échéant plus restrictif, pour le dépôt des amendements peut permettre d'assurer la clarté et la sincérité du débat parlementaire, sans lesquelles ne seraient garanties ni la règle énoncée par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, aux termes duquel : « La loi est l'expression de la volonté générale... », ni celle résultant du premier alinéa de l'article 3 de la Constitution, en vertu duquel : « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants... » ; que, toutefois, il appartiendra à la conférence des présidents de concilier les exigences précitées et le respect du droit d'amendement conféré aux parlementaires par l'article 44 de la Constitution ;

**- Décision n° 2006-537 DC du 22 juin 2006, cons. 10 -**  
**Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale**

10. Considérant, en second lieu, que l'instauration de tels délais est de nature à assurer la clarté et la sincérité du débat parlementaire, sans lesquelles ne seraient garanties ni la règle énoncée par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, aux termes duquel : « La loi est l'expression de la volonté générale... », ni celle résultant 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... » ;

**□ Sur l'encadrement des amendements du Gouvernement par les règlements des assemblées**

- *Sur la nature des règlements des assemblées*

**- Décision n° 59-2 DC du 24 juin 1959 -**  
**Règlement de l'Assemblée nationale**

Décide :

Article premier :

Sont déclarés non conformes à la Constitution les articles du règlement de l'Assemblée nationale ci-après mentionnés :

(...)

Article 81-1 et 4, article 82, article 86-3 et 4, article 92-6, article 98-6 et article 134-5, en tant qu'ils contiennent des dispositions relatives aux propositions de résolution : Par les motifs que, dans la mesure où de telles propositions tendraient à orienter ou à contrôler l'action gouvernementale, leur pratique serait contraire aux dispositions de la Constitution qui, dans son article 20, en confiant au Gouvernement la détermination et la conduite de la politique de la Nation, ne prévoit la mise en cause de la responsabilité gouvernementale que dans les conditions et suivant les procédures fixées par ses articles 49 et 50 ; Que, dans la mesure où les propositions de résolution participeraient du droit d'initiative des parlementaires en matière législative, tel qu'il est défini et limité par les dispositions des articles 34, 40 et 41 de la Constitution, la pratique de telles propositions, outre qu'elle ferait double emploi avec celle des propositions de loi, se heurterait à la lettre de la Constitution, et notamment de ses articles 40 et 41 dont la rédaction ne vise que les propositions de loi, qui sont les seules dont l'adoption puisse avoir pour conséquence une diminution des ressources publiques, une création ou une aggravation d'une charge publique, et puisse porter atteinte au pouvoir réglementaire du Gouvernement défini par l'article 37 ou à la délégation qui lui aurait été consentie en application de l'article 38 ; Qu'il résulte de ce qui précède que **les articles du règlement de l'Assemblée nationale ci-dessus mentionnés, relatifs à la procédure législative et au contrôle parlementaire, ne peuvent, sans atteinte à la Constitution, assigner aux propositions de résolution un objet différent de celui qui leur est propre, à savoir la formulation de mesures et décisions relevant de la compétence exclusive de l'Assemblée, c'est-à-dire les mesures et décisions d'ordre intérieur ayant trait au fonctionnement et à la discipline de ladite Assemblée**, auxquelles il conviendrait éventuellement d'ajouter les seuls cas expressément prévus par des textes constitutionnels et organiques tels que les articles 18 et suivants de l'ordonnance n° 59-1 du 2 janvier 1959 portant loi organique sur la Haute Cour de Justice.

**– Décision n° 59-3 DC du 25 juin 1959 -  
Règlement du Sénat**

Décide :

Article premier :

Sont déclarés non conformes à la Constitution les articles du règlement du Sénat ci-après mentionnés : Article 18-2, article 24-1 et 4, article 26, article 28-1, article 30-5, article 42-1 et 6 c, article 76, en tant qu'ils contiennent des dispositions relatives aux propositions de résolution : Par les motifs que, dans la mesure où de telles propositions tendraient à orienter ou à contrôler l'action gouvernementale, leur pratique serait contraire aux dispositions de la Constitution qui, dans son article 20, en confiant au Gouvernement la détermination et la conduite de la politique de la Nation, ne prévoit la mise en cause de la responsabilité gouvernementale devant le Parlement que dans les conditions fixées par les articles 49 et 50, que l'article 49, dernier alinéa, de la Constitution fixe la seule procédure d'application devant le Sénat dudit article 20 et ce, nonobstant le fait que les conséquences de cette procédure ne soient pas visées à l'article 50 de la Constitution ; Que dans la mesure où les propositions de résolution participeraient du droit d'initiative des parlementaires en matière législative, tel qu'il est défini et limité par les dispositions des articles 34, 40 et 41 de la Constitution, la pratique de telles propositions, outre qu'elle ferait double emploi avec celle des propositions de loi, se heurterait à la lettre de la Constitution, et notamment de ses articles 40 et 41 dont la rédaction ne vise que les propositions de loi, qui sont les seules dont l'adoption puisse avoir pour conséquence une diminution des ressources publiques, une création ou une aggravation d'une charge publique, et puisse porter atteinte au pouvoir réglementaire du Gouvernement défini par l'article 37 ou à la délégation qui lui aurait été consentie en application de l'article 38 ; Qu'il résulte de ce qui précède que **les articles du règlement du Sénat ci-dessus mentionnés, relatifs à la procédure législative et au contrôle parlementaire, ne peuvent, sans atteinte à la Constitution, assigner aux propositions de résolution un objet différent de celui qui leur est propre, à savoir la formulation de mesures et décisions relevant de la compétence exclusive du Sénat, c'est-à-dire les mesures et décisions d'ordre intérieur ayant trait au fonctionnement et à la discipline de cette assemblée**, auxquelles il conviendrait éventuellement d'ajouter les seuls cas expressément prévus par des textes constitutionnels et organiques tels que les articles 18 et suivants de l'ordonnance n° 59-1 du 2 janvier 1959 portant loi organique sur la Haute Cour de Justice ; Qu'en outre, s'agissant spécialement de l'article 76 du règlement, les dispositions de cet article qui prévoient l'intervention d'un vote du Sénat en conclusion du débat suivant une question orale méconnaissent le sens de l'article 48, alinéa 2, de la Constitution.

- *Sur la valeur constitutionnelle des règlements des assemblées*

**– Décision n° 80-117 DC du 22 juillet 1980, cons. 2 et 3 -  
Loi sur la protection et le contrôle des matières nucléaires**

2. Considérant que les auteurs des saisines font valoir que la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel aurait été votée en méconnaissance des articles 42, alinéa 2, et de l'article 45, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution ainsi que de l'article 98-5° du règlement de l'Assemblée nationale.

3. Considérant que l'article 42, alinéa 2, de la Constitution, dispose : « Une assemblée saisie d'un texte voté par l'autre assemblée délibère sur le texte qui lui est transmis » ; que l'article 45, alinéa 1<sup>er</sup>, dispose : « 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 toutes les dispositions de la loi et notamment celles du troisième alinéa de l'article 6 qui, d'ailleurs, n'étaient pas étrangères à la protection et au contrôle des matières nucléaires, ont été votées successivement dans un texte identique par l'Assemblée nationale et par le Sénat ; qu'ainsi les prescriptions des articles 42 (alinéa 2) et 45 (alinéa 1<sup>er</sup>) de la Constitution ont été respectées ; que **les dispositions des règlements des assemblées parlementaires n'ont pas valeur constitutionnelle** ; que, dès lors, la loi a été délibérée et votée selon une procédure régulière ;

– Décision n° 84-181 DC du 11 octobre 1984, cons. 4 et 5 -

Loi visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse

4. Considérant que les articles 86, 90 et 91 du règlement de l'Assemblée nationale précisent l'objet, le contenu et la forme du rapport qui doit, après que la proposition ou le projet de loi ait été soumis à une commission comme le veut l'article 43 de la Constitution, être présenté aux députés au nom de la commission ;

5. Considérant que **les règlements des assemblées parlementaires n'ayant pas en eux-mêmes valeur constitutionnelle, la seule méconnaissance des dispositions réglementaires invoquées ne saurait avoir pour effet de rendre la procédure législative contraire à la Constitution ;**

– Décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, cons. 5 -

Loi relative aux organismes génétiquement modifiés

. En ce qui concerne les articles invoqués du règlement de l'Assemblée nationale :

5. **Considérant que la méconnaissance alléguée des articles 42, 84 et 151-4 du règlement de l'Assemblée nationale ne saurait avoir pour effet, à elle seule, de rendre la procédure législative contraire à la Constitution ;** que l'invocation, par les sénateurs, du troisième alinéa de l'article 84, qui ne s'applique qu'aux propositions de loi, est en outre inopérante en l'espèce ;

□ **Sur les temps de parole**

– Décision n° 59-2 DC du 24 juin 1959 -

Règlement de l'Assemblée nationale

Décide :

Sont déclarés non conformes à la Constitution les articles du règlement de l'Assemblée nationale ci-après mentionnés

(...)

Article 31-5 : Par le motif que les dispositions de ce texte, en ce qu'elles assignent au Gouvernement un temps de parole de cinq minutes, sont contraires à celles de **l'article 31 de la Constitution**, lequel **précise que les membres du Gouvernement sont entendus quand ils le demandent, sans que la durée de leur intervention puisse être limitée.**

– Décision n° 90-278 DC du 7 novembre 1990, cons. 12 -

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

12. 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 ;**