Commentaire de la décision n° 2015-712 DC du 11 juin 2015, Résolution réformant les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace EXAMEN D'OFFICE D'UNE DISPOSITION DU REGLEMENT DU SENAT NON MODIFIEE

Priscilla Monge

▶ **To cite this version:**

Priscilla Monge. Commentaire de la décision n° 2015-712 DC du 11 juin 2015, Résolution réformant les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace EXAMEN D'OFFICE D'UNE DISPOSITION DU REGLEMENT DU SENAT NON MODIFIEE. Revue française de droit constitutionnel, 2016, 107, pp.653-663. hal-01471275

HAL Id: hal-01471275
https://hal.science/hal-01471275

Submitted on 19 Feb 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Commentaire de la décision n° 2015-712 DC du 11 juin 2015, *Résolution réformant les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace*

EXAMEN D'OFFICE D'UNE DISPOSITION DU REGLEMENT DU SENAT NON MODIFIEE

PRISCILLA MONGE

Six mois après avoir examiné une résolution de l'Assemblée nationale modifiant son règlement[1], le Conseil constitutionnel devait se prononcer sur une résolution adoptée au Sénat destinée à réformer ses méthodes de travail. L'intitulé de la résolution affirmait également les conditions de cette rénovation – « le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale » – et ses objectifs – « un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace ».Le choix de ce titre particulièrement explicite n'est pas anodin[2], surtout dans un contexte de nouvelle remise en cause du Sénat. Il l'est d'autant moins qu'il tranche avec les intitulés des précédentes résolutions qui, à l'exception de celle de 2009 qui a mis en œuvre la révision constitutionnelle[3], se caractérisaient davantage par leur technicité et leur extrême sobriété[4]. Cette formule, et particulièrement la fin, sonne donc comme une réponse adressée par le Sénat à ses détracteurs.

La résolution soumise à l'examen du Conseil constitutionnel constitue l'acte deux de la mise en œuvre de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 par le règlement du Sénat[5]. Comme à l'Assemblée nationale, ce « nouveau train de réformes »[6] assume donc une double fonction de correction et de complémentarité dans la perspective de rééquilibrer les institutions, sept ans après la révision constitutionnelle et six ans après la résolution sénatoriale qui l'a mise en œuvre.Il s'agit d'un ensemble de modifications hétérogènes qui poursuivent deux objectifs distincts : renforcer la transparence financière et repenser l'organisation générale et les méthodes de travail au Sénat[7]. Dans sa décision, le Conseil constitutionnel va valider l'essentiel des dispositions modifiées par la résolution, même s'il va assortir de réserves un certain nombre d'entre elles[8]. Il va, en revanche, censurer l'article 7 de

[1] Décision du Conseil constitutionnel n° 2014-705 DC du 11 décembre 2014, *Résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale*, *JORF*, 13 décembre 2014, p. 20882.

[2]Le 29 janvier 2015, le Président de l'Assemblée nationale Claude Bartolone a, en effet, publiquement déclaré : « Je suis pour la fin du bicamérisme sous sa forme actuelle. Le Sénat et le CESE devraient fusionner pour former un Bundestag à l'allemande. (...) Je suis pour la disparition du Sénat ». Le Président du Sénat Gérard Larcher avait alors répliqué et affirmé : « Il ne m'est plus possible de travailler avec lui en raison de notre profond désaccord de conception institutionnelle ». On a ainsi pu lire « C'est la guerre entre Larcher et Bartolone », *Public Sénat*, disponible à l'adresse suivante http://www.publicsenat.fr/lcp/politique/c-guerre-entre-larcher-bartolone-797526.

[3] Résolution n° 85 tendant à modifier le règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle**,** conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat**.** Le Sénat ne fait cependant pas mention de sa volonté d'apparaître comme « plus moderne » ou « plus efficace ».

[4]Pour un exemple topique, on peut citer la résolution n° 120 modifiant les articles 7**,** 29**,** 32**,** 38**,** 42**,** 43**,** 44**,** 48**,** 49**,** 51**,** 56**,** 56 bis**,** 76**,** 79**,** 85**,** 88**,** 89 *bis***,** 99**,** 103 et 104 du règlement du Sénat**,**adoptée le 20 mai 1986.

[5]L'acte 1 est la résolution n° 85 tendant à modifier le règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle**,** conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat**.**

[6] J.-E. GICQUEL, « Un nouveau train de réformes pour le Sénat. Réforme du règlement du 13 mai 2015 et décision du Conseil constitutionnel n° 2015-712 DC du 11 juin 2015 », *JCP G*, 29 juin 2015, n° 26, pp. 1261-1264.

[7]*Ibidem.*

[8]C'est le cas s'agissant des dispositions relatives à l'agenda du Sénat (cons. 4), aux retenues financières (cons. 7), aux conditions de dépôt et d'examen des dispositions des amendements en commission (cons. 12, 14),

la résolution qui prévoyait que l'avis rendu par le Conseil d'État sur une proposition de loi est automatiquement annexé au rapport de la commission, sauf en cas d'opposition de l'auteur de la proposition. Il considère en effet que les modalités de communication des avis du Conseil d'État relèvent de la compétence du législateur et non des assemblées, conformément aux dispositions de l'article 39 de la Constitution[9].

Au-delà de ces éléments, la décision du Conseil constitutionnel suscite un double sentiment. D'abord, elle conforte l'idée selon laquelle le juge constitutionnel reste « le bras armé du gouvernement »[10] et le garant de l'esprit de 1958. Ensuite, cette décision innove sur un point essentiel.Le Conseil constitutionnel procède, pour la première fois, à l'examen d'une disposition du règlement du Sénat qui n'a pas été modifiée par la résolution qui lui est soumise. Déjà, dans la décision rendue six mois plus tôt, le Conseil constitutionnel avait surpris le lecteur en délimitant de manière prétorienne le périmètre de compétence des assemblées, désormais circonscrit à l'organisation et au fonctionnement de l'assemblée concernée, à la procédure législative et au contrôle de l'action du gouvernement[11]. Il considère que le changement de circonstances de droit, résultant de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, justifie un nouvel examen de l'alinéa 2 de l'article 32 du règlement du Sénat aux termes duquel « [il] se réunit en séance publique en principe les mardi, mercredi et jeudi de chaque semaine. En outre, le Sénat peut décider de tenir d'autres jours de séance dans la limite prévue au deuxième alinéa de l'article 28 de la Constitution à la demande soit de la Conférence des présidents, du gouvernement ou de la commission saisie au fond ».Ala lecture de cette disposition, la possibilité de tenir des jours supplémentaires de séance relève donc d'une décision du Sénat, ce qui signifie, pour le dire autrement, qu'ils ne sont pas de droit à la demande du gouvernement. Le Conseil constitutionnel a ainsi émis une réserve d'interprétation en décidant que « ces dispositions ne sauraient, sans méconnaître les exigences qui résultent du deuxième alinéa de l'article 48 de la Constitution, avoir pour objet ou pour effet de priver le gouvernement d'obtenir de droit que se tiennent des jours de séance autres que ceux prévus par l'article 32 du règlement pour l'examen des textes et des débats dont il demande l'inscription à l'ordre du jour des deux semaines de séance sur quatre qui lui sont réservées par priorité ».Le Conseil constitutionnel se trouvait donc confronté à deux dispositions constitutionnelles : l'article 28 alinéa 4 qui laisse au règlement de chaque assemblée le soin de déterminer les jours et les horaires des séances publiques et l'article 48, et notamment son alinéa 2, qui attribue par priorité au gouvernement deux séances sur quatre dans la fixation de l'ordre du jour depuis la révision de 2008. L'enjeu spécifique était donc la fixation des jours et des horaires supplémentaires de séances pendant les semaines réservées au gouvernement. Le juge constitutionnel va, comme toujours, se montrer bienveillant à l'égard du gouvernement et prononcer cette réserve, à la lumière de l'article 20 de la Constitution qui laisse au gouvernement le soin de déterminer et de mener la politique de la

---

à l'organisation de la discussion générale (cons. 21), au temps de parole en séance (cons. 26), à la fixation du temps de discussion par la Conférence des présidents (cons. 30), à la clôture de la discussion (cons. 32) et à la limitation de l'exercice du droit d'amendement (cons. 35, 38, 40).

[9]Cette interprétation de l'article 39 de la Constitution est discutable. En effet, aux termes de cet article « 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 ». L'article ne vise donc pas les conditions de communication dudit avis mais simplement celles dans lesquelles le président d'une assemblée peut soumettre une proposition de loi pour avis au Conseil d'État.

[10] P. AVRIL, « Le Conseil constitutionnel est-il toujours le bras armé du gouvernement dans le parlementarisme rationalisé ? », *NCCC*, 2016/1, n° 50, pp. 39-49.

[11]Décision du Conseil constitutionnel n° 2014-705 DC du 11 décembre 2014, *Résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale*, *op.cit.*, cons. 8.

Nation, afin d'éviter une lecture trop rigoureuse de l'article 32 alinéa 2 du règlement du Sénat.

Cette solution ne peut se comprendre sans une mise en perspective avec la décision précitée du 11 décembre 2015. Le Conseil constitutionnel reprend, en effet, la réserve d'interprétation formulée dans cette décision qui constitue dès lors, comme nous le verrons, l'élément déclenchant dans l'examen d'office de l'article 32 alinéa 2 du règlement du Sénat. Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel étend donc le contrôle qu'il exerce sur les règlements des assemblées parlementaires (I.) et mobilise « l'exception du changement de circonstances »[12] pour prononcer une réserve d'interprétation opportuniste (II.).

I. L'EXAMEN D'OFFICE D'UNE DISPOSITION NON MODIFIEE : UNE FORME ETENDUE DU CONTROLE DES REGLEMENTS DES ASSEMBLEES

Dans la décision commentée, « le changement de circonstances de droit justifie un nouvel examen des dispositions du deuxième alinéa de l'article 32 du règlement du Sénat »[13]. Avant d'aller plus avant et de s'interroger sur les fondements et la nature de ce contrôle étendu sur les règlements des assemblées, il convient d'abord de souligner qu'il s'agit d'une attitude inédite de la part du juge constitutionnel. Jamais jusqu'alors, il n'avait procédé à l'examen d'une disposition du règlement d'une assemblée non modifiée par la résolution soumise à son contrôle.Cela peut apparaître surprenant.Pourquoi avoir ainsi attendu cinquante-six ans pour étendre son contrôle sur les règlements des assemblées, alors même que depuis 1958 un certain nombre de révisions constitutionnelles ont directement concerné le Parlement ?

La première question qui se pose est celle du fondement de cette nouvelle forme de contrôle des règlements des assemblées parlementaires. Il s'agit d'une question essentielle puisque, encore une fois, c'est la première fois que le Conseil constitutionnel s'autorise à examiner une disposition non modifiée par une résolution qui lui est soumise.Dès lors,lorsque le Conseil constitutionnel est saisi d'une résolution modifiant le règlement d'une assemblée, celui-ci est-il saisi des seules dispositions modifiées ou bien de l'ensemble du règlement ?Les textes relatifs au contrôle de constitutionnalité exercé sur les règlements des assemblées tendent à exclure cet examen tardif d'une disposition non modifiée du règlement du Sénat. En effet, à la lecture de l'article 61 de la Constitution, les règlements des assemblées parlementaires doivent obligatoirement faire l'objet d'un contrôle de conformité à la Constitution *avant leur mise en application*. Une interprétation stricte de cette disposition conduit donc nécessairement à limiter l'intervention du juge constitutionnel aux dispositions des règlements modifiées par la résolution qui lui est soumise et à exclure, par conséquent, un possible examen de dispositions déjà appliquées et non modifiées. L'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel tend également à confirmer cette interprétation. D'une part, parce que l'article 17 précise que « les règlements et les modifications aux règlements adoptés par l'une ou l'autre assemblée sont transmis au Conseil constitutionnel par le président de l'assemblée ».Ainsi, une fois le contrôle de constitutionnalité du règlement initial opéré, le président de l'assemblée transmet seulement *les modifications* apportées au règlement. Cela exclut dès lors que le juge constitutionnel

[12]R. FRAISSE, « La chose jugée par le Conseil constitutionnel dans les motifs et le dispositif de ses décisions et la QPC », *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2011, n° 30, p. 83.

[13] Cons. 52.

puisse examiner une disposition non modifiée. D'autre part, parce que si la notion de changement de circonstances de droit figure effectivement dans l'ordonnance du 7 novembre 1958, elle ne vise que la procédure de la question prioritaire de constitutionnalité.Quand bien même cette attitude du juge constitutionnel pourrait être justifiée au regard du principe de constitutionnalité, il n'existe donc aucun fondement textuel à cette extension de compétence du juge constitutionnel sur les règlements des assemblées pour changement de circonstances de droit.

En revanche, si le Conseil constitutionnel innove, sans fondement textuel, en procédant à un nouvel examen d'une disposition non modifiée d'un règlement d'assemblée parlementaire, ce n'est pas la première fois qu'il examine des dispositions non modifiées d'un texte qui a fait l'objet d'un contrôle obligatoire. Dans deux décisions de 1999 et de 2004[14], il a jugé que le changement de circonstances de droit justifiait « un examen de l'ensemble des dispositions de la loi organique, alors même que certaines d'entre elles [avaient] une rédaction ou un contenu identique aux dispositions antérieurement déclarées conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel » [15] .Or, les lois organiques sont, comme les règlements des assemblées, soumises *avant leur promulgation* à un contrôle obligatoire. Finalement, dans la décision du 11 juin 2015, le juge constitutionnel ne fait que poursuivre, sur le terrain des règlements des assemblées parlementaires, ce qu'il a initié avec les lois organiques dans ces deux décisions. Il achève ainsi le desserrement progressif de l'étau qui entourait l'article 61 de la Constitution et qui le réduisait à un rôle de censeur des textes avant leur promulgation ou avant leur mise en application [16] . La mobilisation de la notion de changement de circonstances de droit permet ainsi au juge constitutionnel de prolonger le contrôle *a priori*après l'entrée en vigueur ou la mise en application de la disposition contrôlée[17]. Par ailleurs, si l'on considère le contrôle *a priori* comme celui qui s'exerce « avant toute entrée en vigueur des normes »[18], il est même possible d'affirmer que le Conseil constitutionnel met en place, à travers cette décision, unvéritable contrôle *a posteriori* des règlements des assemblées. La notion de changement des circonstances de droit se situe ainsi au carrefour entre le contrôle *a priori* et le contrôle *a posteriori*[19].

Quelle qualificationconvient-il ensuite de donner au contrôle opéré par le juge constitutionnel sur des dispositions qui n'ont pas été modifiées et qui ont déjà fait l'objet, dans le cadre d'un contrôle obligatoire, d'un examen de constitutionnalité ?S'agit-il d'un examen d'office ou d'une auto-saisine du Conseil constitutionnel ?Alors que le Conseil constitutionnel parle de « nouvel examen », le Commentaire aux cahiers utilise l'expression d' « examen d'office » pour qualifier le contrôle exercé sur le deuxième alinéa de l'article 32 du règlement du Sénat. Dans la décision commentée, le juge constitutionnel contrôle la conformité à la Constitution d'une disposition non modifiée d'un texte, le règlement du Sénat, qui lui est déféré. Dans le contentieux constitutionnel des lois, cela pourrait être assimilé à des

[14]Décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999, *Loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie*, *JO*, 21 mars 1999, p. 4234 et décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*, *JO*, 2 mars 2004, p. 4220.

[15]Dans la première décision, le Conseil constitutionnel parle de « contenu identique » (cons. 4) alors que dans la seconde décision, il parle de « contenu analogue » (cons. 9).

[16]J. BONNET, « L'amorce d'une « véritable révolution juridique » : la réponse du juge ordinaire et du Parlement à la censure par le Conseil constitutionnel d'une loi promulguée », *RFDA*, 2005, p. 1049.

[17]A.-C. BEZZINA, *Les questions et les moyens soulevés d'office par le Conseil constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2014, p. 322.

[18]G. DRAGO, *Contentieux constitutionnel français*, 3e éd., Paris, Puf, coll. « Thémis », 2011, p. 38

[19]A.-C. BEZZINA, *Les questions et les moyens soulevés d'office par le Conseil constitutionnel*, *op. cit.*, p. 322.

questions ou à des conclusions soulevées d'office[20]. Dans ce cas, le juge constitutionnel « choisit de son propre office une disposition de la loi qui n'est pas contestée par la saisine, puis la confronte à une norme constitutionnelle également non avancée par la requête »[21]. Cette logique, bien que proche,n'est pas entièrement transposable au contentieux constitutionnel des règlements des assemblées, puisque dans ce cadre,le juge constitutionnel exerce un contrôle intégral – il examine l'ensemble des dispositions qui lui sont déférées - et complet – il se prononce sur la conformité de ces dispositions à l'ensemble des normes constitutionnelles. Par définition, toutes les dispositions sont donc déférées, ce qui rend inopérante la technique des questions soulevées d'office. En revanche, il est possible de rapprocher le contentieux constitutionnel obligatoire des règlements du contentieux facultatif des lois dès lors que, dans les deux cas, le juge constitutionnel est conduit à examiner des dispositions qui ne sont pas soumises à son contrôle, soit qu'elles n'ont pas à l'être, soit qu'elles n'ont pas été critiquées. En ce sens, ce « nouvel examen » du juge constitutionnel peut être qualifié d'examen d'office. Cette prise d'initiative peut-elle par ailleurs être qualifiée d'auto-saisine ou de saisine d'office ? Même si certains auteurs ont pu parler d' « auto-saisine partielle »[22], il ne s'agit pas ici d'une saisine d'office ou d'une auto-saisine. En effet, il convient de distinguer l'auto-saisine ou saisine d'office, dans « laquelle l'auteur de la demande n'est autre que celui qui répond à une question avec autorité de la chose jugée »[23], de l'examen d'office, « qui permet seulement au juge constitutionnel de contrôler de sa propre autorité la constitutionnalité d'une norme au cours d'une instance ouverte devant lui par des personnes ou autorités qui lui sont extérieures »[24]. On aurait pu parler de saisine d'office si le juge constitutionnel avait prononcé la réserve d'interprétation sur l'article 32 alinéa 2 du règlement du Sénat au moment de l'examen du règlement de l'Assemblée nationale[25]. Si le pas n'a pas encore été franchi, il n'est cependant pas impossible qu'il le soit prochainement.

Pour justifier cette extension du contrôle de constitutionnalité exercé sur les règlements des assemblées parlementaires, le Conseil constitutionnel mobilise donc la notion de changement de circonstances de droit. Ainsi justifié, cet examen d'office interroge cependant quant à sa temporalité et doit conduire à se demander si le juge constitutionnel ne s'est pas servi de la notion de changement de circonstances de droitpour prononcer une réserve d'interprétation destinée à masquer les limites matérielles du contrôle de constitutionnalité des règlements des assemblées parlementaires.

[20]Cette expression désigne « la possibilité qu'a le juge de se saisir d'office d'un nouveau problème de constitutionnalité de dispositions de loi qui n'ont pas été expressément critiquées par les requérants » (T. DI MANNO, *Le Conseil constitutionnel et les moyens et conclusions soulevés d'office*, Paris-Aix-en-Provence, Economica-PUAM, 1993, p. 11) ou encore « les questions de constitutionnalité soulevées par le Conseil à propos de dispositions de la loi qui n'ont pas été critiquées dans la saisine » (G. DRAGO, *Contentieux constitutionnel français*, *op. cit.*, p. 394.

[21]M. VERPEAUX « Préface »,*in* A.-C. BEZZINA,*Les questions et les moyens soulevés d'office par le Conseil constitutionnel*, *op. cit.*, p. XVIII.

[22] H. ROUSSILLON, *Le Conseil constitutionnel*, 7e éd., Paris, Dalloz, coll. « Connaissances du droit », 2011, p. 29.

[23]P. JAN, *La saisine du Conseil constitutionnel*, Paris, LGDJ, coll.« Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », T. 93, 1999, p. 149.

[24]*Ibid.*, p. 151.

[25]*Cf. supra.*

II. UNE CONCEPTION EXTENSIVE DE LA NOTION DE CHANGEMENT DE CIRCONSTANCES DE DROIT : UNE RESERVE D'INTERPRETATION OPPORTUNISTE

Trouvant son origine dans la jurisprudence administrative[26],la notion de changement de circonstances de droit a progressivement été transposée au contentieux constitutionnel par le juge constitutionnel lui-même, avant d'être consacrée par la loi organique du 10 décembre 2009. Depuis l'introduction de la question prioritaire de constitutionnalité, la notion de changement des circonstances de droit a ainsi définitivement intégré le contentieux constitutionnel. Cette banalisation de la notion dans le cadre du contrôle de constitutionnalité par voie d'exceptionexplique la mobilisation de cette notion pour prolonger le contrôle du juge constitutionnel sur les règlements des assemblées.Il est ainsi révélateur que dans le dossier documentaire qui accompagne la décision du Conseil constitutionnel, seules des décisions QPC sont présentées pour illustrer la notion de changement de circonstances de droit. Dans la décision du 11 juin 2015, le Conseil constitutionnel considère que la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, qui a modifié l'article 48 de la Constitution, justifie un nouvel examen de l'article 32 alinéa 2 du règlement du Sénat.Sur ce point, le juge constitutionnel s'inscrit dans la continuité de sa jurisprudence antérieure puisque seules les révisions de la Constitution sont susceptibles de constituer un changement de circonstances de droit et, par conséquent, de justifier un nouvel examen des dispositions d'une loi organique ou d'un règlement d'assemblée. L'alinéa 2 de l'article 32 du règlement du Sénat avait déjà fait l'objet de plusieurs examens de constitutionnalité, notamment après la révision constitutionnelle du 4 août 1995 qui a modifié les articles 28 et 48 de la Constitution[27]. Dès lors que la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a de nouveau modifié l'article 48, et profondément changé les règles en matière de fixation de l'ordre du jour, un nouvel examen de constitutionnalité pouvait sembler en première analyse justifié. Toutefois, la temporalité de ce nouvel examen interroge car, s'il y a effectivement eu un changement de circonstances de droit entre la révision de 2008 et la résolution soumise au Conseil constitutionnel en 2015, aucun changement n'est intervenu entre cette résolution et celle de 2009 qui a mis en œuvre la révision constitutionnelle de 2008. Pourtant, au moment de l'examen de la loi organique qui a mis en œuvre l'article 61-1 de la Constitution, le juge constitutionnel a défini la notion de changement de circonstances de droit comme « les changements intervenus, *depuis la précédente décision*, dans les normes de constitutionnalité applicables ou dans les circonstances, de droit ou de fait, qui affectent la portée de la disposition législative »[28]. Le Conseil constitutionnel s'appuie ainsi sur une notion qui s'est épanouie dans le cadre de la question prioritaire de constitutionnalité, sans toutefois se restreindre par les conditions qu'il a lui-même dégagées.

Pourquoi, dès lors, le Conseil constitutionnel n'a-t-il pas effectué cet examen d'office en 2009 ? Il aurait pu, et peut-être dû compte tenu de l'importance de la révision constitutionnelle de 2008, procéder à un examen de l'ensemble des dispositions des règlements susceptibles d'être affectées par la révision. Dans les décisions de 1999 et de 2004 relatives aux lois organiques, c'est ce qu'il a fait. Il a procédé à un nouvel examen de

[26]A. ROBLOT-TROIZIER, « Le changement des circonstances de droit dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel. La transposition d'une technique contentieuse du droit administratif », *RFDA*, juillet-août 2006, pp. 788-799.

[27]Voir la décision du Conseil constitutionnel n° 95-368 DC du 15 décembre 1995, *Résolution modifiant le règlement du Sénat*, cons. 12, *JO*, 19 décembre 1995, p. 18396.

[28]Décision du Conseil constitutionnel n° 2009-595 DC, *Loi organique relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution*, *JO*, 11 décembre 2009, p. 21381.

« *l'ensemble des dispositions de la loi organique* »[29].En réalité, on touche ici aux limites matérielles du contrôle de constitutionnalité des règlements des assemblées et à l'utilisation de la notion de changements de circonstances de droit dans ce contentieux. C'est ce qui explique que le juge constitutionnel n'ait jamais utilisé auparavant la notion de changement de circonstances de droit pour procéder à un nouvel examen d'une disposition non modifiée.Le Conseil constitutionnel n'a tout simplement pas vu, en 2009, le risque de double effet de réduction des jours et horaires de séance pour le gouvernement résultant de la lecture combinée de l'article 28 et de l'article 48 modifié de la Constitution. On relèvera pourtant que l'article 32 du règlement du Sénat a été modifié en 2009 et que, même s'il s'agissait d'un autre alinéa[30], l'attention du juge constitutionnel a été portée sur cet article. À ce moment-là, la mobilisation du changement des circonstances de droit eut été plus opportune.Pourquoi le Conseil constitutionnel a-t-il procédé à l'examen d'office de l'article 32 alinéa 2en 2015, alors qu'il ne l'a pas fait en 2009 ? Quel a été l'élément déclenchant de cet examen d'office ?L'hypothèse d'une difficulté d'application de ce texte doit d'abord être écartée. En effet, aucun différend, né de l'organisation de séances supplémentaires, n'est survenu entre le gouvernement et le Sénat entre 2009 et 2015. En réalité, le risque d'une éventuelle contrariété de cette disposition à la Constitution a été révélé au moment de l'examen, six mois plus tôt, d'une résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale. C'est en ce sens que la réserve d'interprétation formulée par le Conseil constitutionnel dans la décision commentée peut être qualifiée d'opportuniste. Dans la décision du 11 décembre 2014, il a dû se prononcer sur une modification de l'article 50 du règlement de l'Assemblée nationale relatif aux jours et horaires de séance publique. Il a alors prononcé une réserve strictement identique à celle que l'on trouve dans la décision du 11 juin 2015 à propos de l'article 32 alinéa 2du règlement du Sénat. S'il appartenait au juge constitutionnel d'examiner la constitutionnalité de la disposition modifiée du règlement de l'Assemblée nationale, il est difficile de comprendre le choix du Conseil constitutionnel de prononcer une réserve d'interprétation, alors qu'il n'avait vu jusque-là aucune difficulté constitutionnelle. Ce sont vers les travaux parlementaires qu'il faut se pencher pour comprendre l'attitude du Conseil constitutionnel. Dans le rapport de Jean-Jacques Urvoas sur la proposition de résolution, celui-ci avait expressément relevé les difficultés constitutionnelles que pouvaient engendrer une telle disposition : « au plan juridique la conformité à la Constitution du dispositif proposé pourrait prêter à discussion. (...) Le mécanisme proposé pourrait apparaître comme aboutissant à « sacrifier 48 à 28 » pour reprendre l'expression de Guy Carcassonne. Au nom de la maîtrise par les assemblées de leurs jours de séance (article 28 de la Constitution), l'exercice par le gouvernement de son droit d'inscription à l'ordre du jour (article 48 de la Constitution) serait restreint à l'excès, au risque d'entraver la mise en œuvre de son programme législatif – alors pourtant que l'article 20 de la Constitution lui confère la charge de déterminer et de conduire la politique de la Nation »[31].Le Secrétaire d'État en charge des relations avec le Parlement, Jean-Marie Le Guen, avait insisté en séance publique : « Je veux évoquer un sujet relatif à des prérogatives que le gouvernement et les assemblées ont en partage, à savoir la décision de tenir des jours supplémentaires de séance. (...) Le dispositif envisagé peut soulever des questions juridiques et pratiques. Le rapport de la commission des lois en identifie quelques unes, et M. le président de la commission des lois les a soulignées lors de son intervention. Il appartiendra

[29]Décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999, *Loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie, op. cit.,* cons. 4 et décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, op. cit.,* cons. 9.

[30]Il s'agissait de l'alinéa 3,que le Conseil constitutionnel n'a pas examiné car celui-ci ne soulevait pas de difficultés au regard de la Constitution.

[31] Rapport sur la proposition de résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale, Assemblée nationale, XIVe législature, n° 2381, 20 novembre 2014, pp. 101 et 103.

donc au Conseil constitutionnel d'examiner la portée de ce dispositif au regard d'un contexte sensiblement modifié par la révision du 23 juillet 2008 en ce qui concerne la fixation de l'ordre du jour des assemblées »[32].Dans ces conditions, il était difficile pour le Conseil constitutionnel de ne pas examiner la disposition en cause. Il semble dès lors que le contrôle de constitutionnalité des règlements des assemblées soit entré dans une nouvelle ère où les réserves d'interprétation formulées par le juge constitutionnel peuvent être « dictées » par l'Assemblée nationale et le Secrétaire général en charge des relations avec le Parlement.Dans un contexte de vives tensions entre l'Assemblée nationale et le Sénat, il est même possible de se demander s'il ne s'agit pas ici d'une stratégie de l'Assemblée nationale pour faire examiner la disposition litigieuse du règlement du Sénat. Il y a une évidente incohérence entre, d'une part, vouloir maîtriser l'organisation des jours et horaires de la séance publique et, d'autre part, attirer avec insistance le regard du Conseil constitutionnel sur les difficultés constitutionnelles que cette disposition peut soulever. Cela est d'autant plus troublant que, dans l'exposé des motifs de la proposition de résolution qui a modifié son règlement, il était indiqué que l'Assemblée nationale souhaitait instaurer ce qui était en vigueur au Sénat. Or, il est rare que l'Assemblée nationales'inspire des méthodes de fonctionnement et de travail du Sénat, tant elles sont différentes, notamment s'agissant de la relation entre la chambre et le gouvernement. Ce sentiment est par ailleurs conforté à la lecture du Commentaire aux cahiers du Conseil constitutionnel sur la décision du 11 décembre 2014 relative à l'Assemblée nationale qui livre une analyse fournie...de l'article 32 alinéa 2 du règlement du Sénat. Finalement, la décision avait déjà été rendue six mois avant.

Enfin, il faut souligner que, dans le Commentaire de la décision, il est indiqué que le Conseil constitutionnel n'a pas franchi « le pas d'une extension expresse de [la réserve formulée à l'occasion de l'examen de la résolution de l'Assemblée nationale]au règlement du Sénat »[33]. Cette précision appelle plusieurs remarques. D'une part, si le pas n'a pas été franchi, il semble néanmoins qu'une porte ait été ouverte et qu'elle constitue, peut-être, la prochaine étape de l'extension du contrôle de constitutionnalité exercé sur les règlements des assemblées parlementaires. Si cela venait à être le cas, cela transformerait profondément le contentieux constitutionnel des règlements des assemblées parlementaires puisque le contrôle sur saisine *a priori* obligatoire se doublerait alors d'un contrôle *a posteriori* sur saisine d'office. Toutefois, sous prétexte d'assurer la supériorité de la Constitution, l'office du juge constitutionnel ne saurait s'exercer sans limites et s'étendre indéfiniment. Son office s'exerce dans le cadre fixé par la Constitution et il ne sauraitainsi s'en affranchir, à défaut pour le juge constitutionnel d'être le constituant. D'autre part, si le pas n'a pas été franchi, c'est peut-être aussi parce que le juge constitutionnel doute de l'autorité des réserves d'interprétation qu'il formule. En refusant de formuler une réserve d'interprétation extensive, le Conseil constitutionnel préfère s'adresser directement au Sénat pour réaffirmer l'autorité de la Constitution et l'esprit de 1958 face à un Sénat soucieux d'affirmer sa spécificité et son efficacité.

Dans la décision commentée du 11 juin 2015, le Conseil constitutionnel prolonge le contrôle de constitutionnalité exercé sur les règlements des assemblées en mobilisant, pour la première fois dans ce contentieux, la notion de changement de circonstances de droit banalisée depuis l'introduction de la question prioritaire de constitutionnalité. De la sorte, il ouvre la voie à un possible examen d'office des dispositions du règlement déjà entrées en application. Il prend néanmoins le risque, et cette jurisprudence en atteste déjà, de démontrer

[32] JO Débats, AN, Première séance du mercredi 26 novembre 2014.
[33] *CCC*, p. 22.

les limites matérielles du contrôle de constitutionnalité des règlements des assemblées. Dans un souci de cohérence de cette jurisprudence, et comme ce fut le cas pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel va désormais devoir se livrer d'office à un nouvel examen de l'ensemble des dispositions des règlements des assemblées, dès lors qu'un changement de circonstances de droit résultant d'une révision constitutionnelle les aura affectées. Par ailleurs, le juge constitutionnel, en tant que garant de la Constitution, ne pourra systématiquement attendre les mises en garde constitutionnelles soulevées par une chambre à l'égard de l'autre. L'application de la théorie des changements de circonstances de droit au contentieux constitutionnel des règlements des assemblées, qui traduit encore une fois une attitude bienveillante du juge constitutionnel à l'égard du gouvernement, semble donc ouvrir un champ de contrôle inépuisable sur les règlements des assemblées qui, bien que louable s'il est correctement effectué, risque bien d'être irréalisable. Une promesse du Conseil constitutionnel qu'il va donc falloir suivre avec attention lors des prochaines décisions relatives aux règlements des assemblées...