

Préserver l'exécutif face à une revalorisation du Parlement : un dilemme pour le Conseil constitutionnel ?

Par Sophie Hutier, Doctorante contractuelle chargée d'enseignement, Institut Louis Favoreu – GERJC Université Paul Cézanne, Aix-Marseille III

Caractérisées par leur autonomie, les assemblées parlementaires bénéficient d' « une légalité particulière »¹, leur garantissant d'organiser librement leur mode de fonctionnement et se concrétisant par l'élaboration d'un règlement propre à chaque chambre. Si cette liberté a prédominé lors des précédents régimes², en raison principalement de l'absence de contrôle de règles applicables aux assemblées parlementaires, le constituant de 1958 a entendu mettre fin à l'hégémonie de ces assemblées en enserrant le Parlement dans les règles du parlementarisme rationalisé et par la mise en place d'un contrôle de constitutionnalité opéré par le Conseil constitutionnel. Ce contrôle astreint les assemblées parlementaires à se doter d'un droit conforme à la Constitution, l'article 61 alinéa 1 posant l'obligation préalable de soumettre les règlements des assemblées et leurs modifications, ainsi que les lois organiques, au contrôle de constitutionnalité. Seule la constitutionnalité conditionne la légalité du droit applicable au Parlement, celui-ci révélant d'une particulière force découlant de l'encadrement constitutionnel du Parlement et des relations entretenus avec le Gouvernement³. Au delà de cette maîtrise du droit parlementaire, il faut également ajouter le contrôle de constitutionnalité des lois, en vertu duquel le Conseil constitutionnel veille au respect des règles constitutionnelles relatives à la procédure législative.

Nonobstant le verrouillage normatif, la singularité des liens entre le Conseil constitutionnel et le Parlement se retrouve à la fois dans la nomination des membres de la juridiction constitutionnelle et son mode de saisine. En effet, mis à part les membres de droit, la nomination par les présidents de chaque assemblée des deux tiers des membres du Conseil et l'opportunité politique de saisine laissée par l'article 61 alinéa 2 de la Constitution auraient pu laisser subsister un lien étroit entre ces autorités. Pourtant, nouvellement institué par la Constitution du 4 octobre 1958, le Conseil constitutionnel est très vite apparu comme hostile aux parlementaires tant par l'invalidation de lois votées par les assemblées, que par les censures prononcées lors du contrôle des règlements de chaque chambre, tel que l'avait souhaité le constituant de 1958. Qualifié de « défenseur de l'exécutif »⁴ ou encore de « protecteur de

¹ P. Avril, J. Gicquel, *Droit parlementaire*, Montchrestien, 4^e édition, 2010, p. 2.

² Cf. L. Hamon, « Quand les assemblées parlementaires ont des juges », *Dalloz*, 1959, Chronique, pp. 253-254.

³ Les rapports entre le Parlement et le Gouvernement font l'objet d'un traitement spécifique dans la Constitution du 4 octobre 1958, qui leur consacre un titre spécifique (Titre V).

⁴ J. Boulouis, « Le défenseur de l'exécutif », *Pouvoirs*, 1980, n° 13, p. 27.

l'exécutif»⁵, le Conseil en rendant ses premières décisions avait affiché une certaine sévérité à l'égard du Parlement, alors justifiée par le principal motif de son instauration : la maîtrise des deux assemblées. Légitimant sa position, la jurisprudence du Conseil constitutionnel s'est d'autant plus imposée que le renforcement du pouvoir exécutif a trouvé une véritable traduction juridique au travers de la Constitution du 4 octobre 1958, facilitant notamment les incursions du Gouvernement dans le processus législatif.

Alors que le parlementarisme rationalisé réussit facilement à s'imposer⁶, étant facilité dès 1962 par l'apparition du fait majoritaire, la nécessité de revaloriser l'institution parlementaire a commandé certaines initiatives parlementaires dans un premier temps⁷, puis a requis des modifications constitutionnelles. Ainsi, force est de constater que plusieurs révisions constitutionnelles ont soit impacté des prérogatives détenues par les parlementaires⁸, soit avaient pour ambition précise de renforcer l'efficacité des travaux parlementaires⁹. A l'instar de la volonté du constituant, la jurisprudence du Conseil constitutionnel, principalement relative aux règlements des assemblées parlementaires et aux lois organiques d'application de la Constitution, semble conserver la sévérité dont elle avait fait preuve lors de ses premières décisions. Alors que parallèlement, le renforcement de l'exécutif, imposant la volonté gouvernementale, voire présidentielle, a introduit une surveillance accrue du juge, valorisée par le développement des droits fondamentaux.

Manifestant une certaine promptitude à protéger les prérogatives de l'exécutif, le Conseil constitutionnel a fait naître un paradoxe dans sa jurisprudence en contribuant volontairement à revaloriser le Parlement (I), tout en affichant une certaine retenue dans ce positionnement, lui garantissant un rôle de gardien de la supériorité de la Constitution (II).

I. Le Conseil constitutionnel, entre maîtrise et appui des assemblées parlementaires :

Dépassant largement le rôle initial qui lui était dévolu, le Conseil constitutionnel a su valoriser la loi (A), pourtant encadrée par la Constitution, tout en protégeant le Parlement contre lui-même et les incursions excessives de l'exécutif (B).

⁵ B. Delaunay, « Le Conseil constitutionnel : protecteur de l'exécutif », in Sous la direction de P. Jan, J.-P. Roy, *Le Conseil constitutionnel vu du Parlement*, Ellipses, 1997, *op. cit.*, p. 169.

⁶ Cf., A. Chandernagor, *Un Parlement pour quoi faire ?*, Gallimard, 1967, 186 p.

⁷ Peuvent par exemple être cités la multiplication de création des offices ou délégation pour renforcer l'efficacité des différents travaux ou encore les initiatives propres des parlementaires comme l'augmentation exponentielle du dépôt des amendements traduisant une volonté d'obstruction et faisant exister une opposition non reconnue par les règlements ou la Constitution.

⁸ En ce sens, la révision constitutionnelle du 25 juin 1992 permettait la ratification du traité de Maastricht et introduit une possibilité d'adoption de résolutions pour chaque assemblée (Art. 88-4 de la Constitution).

⁹ Ainsi, par l'instauration de la session unique, les parlementaires, lors de leurs travaux, avaient affiché le souci « de tout mettre en œuvre pour que cette réforme ait pour conséquence l'avènement d'une organisation plus efficace du travail parlementaire et donc le renforcement de la place du Parlement au sein des institutions », P. Mazeaud, Rapport n° 2180 fait au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale, 26 juillet 1995. De la même manière, tout en constatant les biens faits du parlementarisme rationalisé, Nicolas Sarkozy a souhaité engager une réforme constitutionnelle visant à renforcer le Parlement, constatant qu'« il est indispensable de rééquilibrer les pouvoirs du Parlement par rapport à ceux de l'exécutif », Décret n° 2007-1108 du 18 juillet 2007 portant sur la création d'un comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République, *JORF* n°165 du 19 juillet 2007, p. 12158.

A. Contrôle de la condition matérielle de la loi, gage de préservation de la compétence parlementaire :

Véritable innovation de la Ve République, la création du Conseil constitutionnel n'en a pas moins été contestée, et même encadrée quant à sa compétence. Originellement, le contrôle de constitutionnalité avait pour mission fondamentale de faire respecter la répartition des compétences entre la loi et le règlement¹⁰, délimitée avec singularité par la Constitution du 4 octobre 1958. Ce contrôle matériel de la loi s'analysait pour le Conseil constitutionnel, comme un verrou afin de se prémunir de toute tentative d'avènement d'un régime d'assemblée, le Parlement n'étant alors plus maître de sa propre compétence. Michel Debré dans son discours du 27 août 1958 posait les bases du verrouillage constitutionnel en énonçant que : « La création du Conseil constitutionnel manifeste la volonté de subordonner la loi, c'est-à-dire la volonté du Parlement, à la règle supérieure édictée par la Constitution » et en ajoutant que : « l'autorité qui doit être la sienne représentent une grande et nécessaire innovation. La Constitution crée ainsi une arme contre la déviation du régime parlementaire »¹¹. Le juge constitutionnel s'est alors montré prompt à opérer ce contrôle, allant jusqu'à censurer des dispositions législative appartenant au domaine réglementaire¹².

Cependant, par la décision relative à la Loi sur les prix et les revenus, le Conseil constitutionnel opte en effet pour un possible empiétement du domaine du législateur sur le domaine réglementaire. Cette modification de la conduite jurisprudentielle s'observe comme allant à l'encontre de la volonté du constituant originaire, qui par l'instauration des articles 34 et 37, avait cantonné la loi à un domaine défini. Or, par cette décision n° 82-143 DC, le Conseil, en constatant la faculté pour le Gouvernement de s'opposer à l'insertion d'une disposition réglementaire dans une loi en opposant l'irrecevabilité posé par l'article 41 de la Constitution, ou par un possible déclassement en rétablissant le caractère réglementaire d'une disposition par le biais de la procédure prévue à l'article 37 alinéa 2, retient que « par les articles 34 et 37, alinéa 1er, la Constitution n'a pas entendu frapper d'inconstitutionnalité une disposition de nature réglementaire contenue dans une loi, mais a voulu, à côté du domaine réservé à la loi, reconnaître à l'autorité réglementaire un domaine propre et conférer au Gouvernement, par la mise en oeuvre des procédures spécifiques des articles 37, alinéa 2, et 41, le pouvoir d'en assurer la protection contre d'éventuels empiétements de la loi »¹³. En réalité, cette définition étendue du domaine de la loi, sans apparaître évidente, relève d'une certaine cohérence tenant en premier lieu à la difficulté de tracer une frontière entre les deux domaines normatifs. Les prémices de cette extension se trouvent d'ailleurs dans la jurisprudence même du Conseil constitutionnel, qui, tout en faisant application de la répartition des compétences entre domaines législatif et réglementaire, avait avant 1982 retenu une interprétation étendue de l'article 34 de la Constitution. Ainsi par exemple,

¹⁰ Répartition définie par les articles 34 et 37 de la Constitution.

¹¹ Tout en manifestant le souhait de ce contrôle, Michel Debré avait insisté sur le fait que « Il n'est ni dans l'esprit du régime parlementaire, ni dans la tradition française, de donner à la justice, c'est-à-dire à chaque justiciable, le droit d'examiner la valeur de la loi ». Discours devant le Conseil d'État, 27 août 1958.

¹² Voir pour des exemples : CC, Décision n° 64-27 DC du 18 décembre 1964, *Loi de finances pour 1965*, Rec., p. 29 ; CC, décision n° 80-119 DC du 22 juillet 1980, *Loi portant validation d'actes administratifs*, Rec., p. 46 ; CC, décision n° 82-142 DC du 27 juillet 1982, *Loi portant réforme de la planification*, Rec., p. 52.

¹³ CC, décision n° 82-143 DC du 30 juillet 1982, *Loi sur les prix et les revenus*, Rec., p. 57., Cons. 11.

une abondante jurisprudence donnait une définition large des « principes fondamentaux » relevant du domaine de la loi¹⁴. Le Conseil avait également déterminé que le domaine de la loi ne relève pas du seul article 34 de la Constitution, incluant les articles du texte constitutionnel qui nécessitent l'intervention du législateur, tels que les articles 72 à 76 de la Constitution¹⁵ ou l'article 66 de la Constitution¹⁶.

Si le partage opéré par la Constitution entre les deux domaines est maintenu et la garantie du domaine réglementaire est protégée par les articles 37 alinéa 2 et 41 de la Constitution, la compétence du législateur est préservée, permettant de définir la loi par le seul critère formel. L'encadrement constitutionnel de la loi, qui devait prévenir les dérives d'un parlementarisme absolu, se trouve atténué par le juge constitutionnel, ne trouvant plus une justification nécessaire dans la sauvegarde des prérogatives du domaine réservé à l'exécutif, « l'avènement de la logique majoritaire [ayant] eu raison de l'action de bornage entre la loi et le règlement »¹⁷.

Au-delà de la préservation de la loi, le Conseil a entendu également défendre le Parlement de son inaction, en développant une jurisprudence décisive relative à l'incompétence négative. En ce sens, le juge constitutionnel fait preuve d'une particulière vigilance pour que le législateur « *exerce pleinement sa compétence* ». Plusieurs sens sont avancés par le juge pour justifier l'interdiction d'un abandon de compétences telles que l'obligation de ne pas « abandonner totalement au pouvoir discrétionnaire du Gouvernement [la] fixation » de la loi¹⁸ ou encore de laisser subsister des interprétations législatives diverses de la règle en cause¹⁹. Appliquée avec constance²⁰, la jurisprudence relative à l'incompétence négative du législateur contribue à étendre le domaine de la loi, le législateur préférant ainsi approfondir sa compétence, plutôt que de s'exposer à une censure du Conseil constitutionnel²¹. Plus largement, cette répartition des compétences associée à l'interprétation opérée par le juge constitutionnel a directement revalorisé la loi. Ainsi « loin de diminuer le champ ouvert au législateur, la Constitution de 1958 a permis un renforcement de cet espace, au détriment de la compétence réglementaire potentielle »²², obligeant le législateur à exercer sa compétence, et au surplus appliquant pleinement la théorie kelsénienne, à savoir la subordination du règlement à la loi²³.

L'ensemble de cette jurisprudence doit également être regardé avec les exigences d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, imposant un renforcement de la qualité de la loi. En effet, en délaissant un contrôle strict du contenu matériel de la loi, le juge s'est orienté vers le respect d'exigences notamment relatives à la qualité de la formation du texte législatif, valorisant

¹⁴ Pour des exemples : CC, décision n° 64-29 L du 12 mai 1964, *Nature juridique de certaines dispositions relatives à l'administration départementale* [...], *Rec.*, p. 37 ; CC, décision n° 80-115 L du 15 octobre 1980, *Rec.*, p. 67.

¹⁵ En ce sens : CC, décision n° 69-52 L du 27 février 1969, *Nature juridique des dispositions du dernier alinéa de l'article 19 du code de l'administration communale modifiées par la loi du 22 juillet 1961 et relatives à la nomination des délégations spéciales*, *Rec.*, p. 21.

¹⁶ CC, décision n° 73-80 L du 28 novembre 1973, *Nature juridique de certaines dispositions du Code rural*, *Rec.*, p. 45.

¹⁷ P. Avril, J. Gicquel, *Le Conseil constitutionnel*, Montchrestien, 5^e édition, 2005, p. 116.

¹⁸ CC, décision n° 83-162 DC, *Loi relative à la démocratisation du secteur public*, *Rec.*, p. 49, Cons. 18.

¹⁹ CC, décision n° 85-191 DC du 10 juillet 1985, *Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier*, *Rec.*, p. 46, Cons. 5.

²⁰ Notamment dernièrement : CC, décision n° 2010-45 QPC du 06 octobre 2010, *M. Mathieu P., J.O.* du 7 octobre 2010, p. 18156, Cons. 6.

²¹ En ce sens, Favoreu et alii, *Droit constitutionnel*, Dalloz, 2010, *op. cit.*, pp. 804-805.

²² J. Tremeau, *La réserve de loi*, 1997, Economica, Aix en Provence, 1997, *op. cit.*, p. 391.

²³ *Ibid.*, pp. 393-394.

ainsi le travail parlementaire, qui s'est vu contrarié par la main mise déterminante de l'exécutif sur le travail législatif. Or, le renforcement de la procédure induit par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 associé aux développements de ces exigences contrebalancent les effets de la prépondérance de l'exécutif, par une surveillance accrue des parlementaires lors de l'élaboration de la loi²⁴.

Si le principe de la séparation des pouvoirs n'est pas expressément visé dans la jurisprudence relative à la répartition des compétences, l'interprétation du juge, combinée à la tendance des acteurs institutionnels à intégrer des dispositions réglementaires dans les textes législatifs, a conduit à revaloriser la loi. Or, la loi étant principalement d'origine gouvernementale, cette jurisprudence peut s'interpréter comme une valorisation du pouvoir exécutif. Pourtant, la vigilance dont le Conseil a fait preuve pour protéger la procédure parlementaire tend plus généralement à renforcer la procédure législative, et par ce biais le Parlement.

B. La protection procédurale des droits du Parlement :

Le contrôle imposé sur les règlements des assemblées parlementaires et sur les lois organiques par le Conseil constitutionnel, ainsi que le contrôle facultatif des lois, se révèle être une contrainte pour le Parlement, par l'obligation du respect des règles constitutionnelles. Dans le même esprit que la répartition des compétences précédemment évoquée, les exigences posées par l'article 61 alinéa 1 contribuaient à enserrer le Parlement dans les contraintes du parlementarisme rationalisé, avec la précaution d'un verrouillage contrôlé par le juge constitutionnel²⁵. Si le souhait du constituant a été respecté, il n'en demeure pas moins que les droits du Parlement ont également trouvé un terrain pour se développer, le Conseil constitutionnel veillant également au respect des droits du Parlement²⁶. Plusieurs exemples peuvent être avancés, telle que l'interprétation opérée par le juge de l'article 33 alinéa 2, qui permet la réunion en comité secret d'une assemblée à la demande du premier ministre ou d'un dixième des membres de ladite assemblée. Protégeant les assemblées contre elles-mêmes, le Conseil a considéré contraire à la Constitution l'article 51-1 du règlement de l'assemblée nationale qui instituait que l'assemblée siégeait « de droit » en comité secret à la demande du premier ministre²⁷, le Conseil privilégiant la faculté laissée par le texte constitutionnel. Il peut également être citée la jurisprudence du 20 novembre 1969²⁸, où le Conseil interprète l'article 48 de la Constitution, comme laissant aux seuls parlementaires la compétence pour poser des questions orales au Gouvernement, le Conseil ne retenant pas cette faculté aux présidents de commissions. Cette protection des droits du Parlement s'analyse d'autant plus que les assemblées ont cherché notamment par le biais de leurs

²⁴ Par exemple, l'obligation d'étude d'impact pour les projets de loi constitue une information supplémentaire, et surtout le renforcement des commissions parlementaires, qui oblige à discuter en séance le texte résultant des travaux des commissions (Art. 42 de la Constitution).

²⁵ C. Guettier, *Le Conseil constitutionnel et le droit parlementaire sous la Ve République*, thèse, 1986, tome 1, *op. cit.*, pp. 9-10.

²⁶ Sur l'ensemble des modifications des règlements des assemblées, force est de constater que toutes ces résolutions n'ont pas été censurées par le Gouvernement, malgré certaines réserves émises par le juge. Cette constatation peut également être regardée comme une prise en compte de la jurisprudence constitutionnelle par les assemblées elles-mêmes, qui ne risquent plus de s'exposer à une éventuelle censure.

²⁷ CC, décision n° 59-2 DC des 17, 18 et 24 juin 1959, *Règlement de l'Assemblée nationale, Rec.*, p. 58.

²⁸ CC, décision n° 69-37 DC du 20 novembre 1969, *Résolution modifiant et complétant le règlement de l'Assemblée nationale, Rec.*, p. 15, Cons. 6.

règlements à se prémunir contre la domination gouvernementale et à accroître l'efficacité de leurs travaux²⁹. Par exemple, la modification du règlement du Sénat adoptée le 4 novembre 1990 visait à améliorer l'organisation de l'assemblée, notamment en limitant les risques d'obstructions en proposant des procédures abrégées des textes tel que le « vote sans débat », permettant seulement de mettre aux voix un texte, y compris les amendements adoptés en commission. En limitant le droit d'amendement tant des parlementaires que des membres du Gouvernement, en séance publique, la procédure fut déclarée contraire à la Constitution³⁰.

Cependant, force est de constater que l'ensemble des censures apposées par le juge constitutionnel résulte davantage de la protection des prérogatives de l'exécutif. Fort logiquement, par les règlements, tant le Sénat que l'Assemblée nationale ont cherché à retrouver des prérogatives perdues lors de l'adoption de la Constitution de 1958, qui ne pouvaient alors se pérenniser que par ces règlements, auxquels le Conseil a préféré privilégier le respect du parlementarisme rationalisé. Or, reste que les parlementaires ont pu trouver une source de protection primordiale dans le contrôle de constitutionnalité a priori des lois, posé par l'article 61 alinéa 2, le Conseil avait estimé dès 1975 que son intervention nécessite « non seulement de se prononcer sur la conformité des dispositions de la loi à la Constitution, mais encore d'examiner si elle a été adoptée dans le respect des règles de valeur constitutionnelle relatives à la procédure législative ». Or, cet activisme du Conseil l'a conduit à se montrer précautionneux veillant au respect du bon déroulement de la procédure parlementaire et s'observant notamment par la jurisprudence relative au droit d'amendement et à la reconnaissance constitutionnelle du principe de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

Tout d'abord, l'exercice du droit d'amendement, qui constitue un moyen crucial, sinon essentiel, pour les parlementaires d'apporter des modifications sur les textes étudiés lors de la procédure législative, fait l'objet d'un contrôle résolument catégorique par le Conseil constitutionnel. Après avoir abandonné la jurisprudence de « limites inhérentes à l'exercice du droit d'amendement »³¹, le juge constitutionnel impose que les amendements déposés en première lecture doivent avoir un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis³², alors qu'en

²⁹ Par exemple, le rapport n° 3113 du 31 mai 2006 exprimait la nécessité de modifier le règlement de l'assemblée nationale pour accroître l'efficacité des travaux parlementaires : « La Constitution du 4 octobre 1958 a suffisamment fait preuve de sa souplesse pour inciter le législateur, et au premier chef l'Assemblée nationale, à réfléchir d'abord à l'aménagement de ses propres règles de fonctionnement interne – matérialisées par le Règlement – avant que de passer le relais au constituant », J.-L. Warsmann, Rapport n° 3113 fait au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale, 31 mai 2006, p. 6.

Le rapport du Sénat déposé le 20 mai 2009 précisait que « l'ampleur des modifications proposées au Règlement de notre assemblée est à la mesure des profondes transformations apportées à notre système institutionnel par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 afin de renforcer le rôle du Parlement », P. Gélard, Rapport n° 427 fait au nom de la commission des lois du Sénat, 20 mai 2009, p. 7.

³⁰ CC, décision 90-278 DC, *Résolution modifiant les articles 16, 24, 29 et 48 du règlement du Sénat*, Rec., p. 79, Cons 12.

³¹ Jurisprudence abandonnée en 2001, le Conseil avait estimé, dans une décision du 23 janvier 1987, contraire à la Constitution, un amendement qui en « raison tant de leur ampleur que de leur importance, les dispositions [...] excèdent les limites inhérentes à l'exercice du droit d'amendement ». CC, décision n° 86-225 DC du 23 janvier 1987, Loi portant diverses mesures d'ordre social, Rec., p. 13. Cf., P. Avril et J. Gicquel, « Droit d'amendement : la fin des "limites inhérentes" », LPA, 13 juillet 2001, n°139, p. 5.

³² Afin de surmonter la jurisprudence constitutionnelle, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 avait retenu une acception moins limitative par un lien, *même indirect*, entre l'amendement et le texte discuté. Cependant, le Conseil constitutionnel a poursuivi une jurisprudence stricte quant à la recevabilité des amendements, retenant de manière restrictive les termes de lien même indirect. En ce sens, Décision n° 2009-584 du 16 juillet 2009 ; n° 2011-629 DC du 12 mai 2011, *Loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit*, Cons. 15 à 18.

seconde lecture, les amendements doivent être en relation directe avec les dispositions restant en discussion³³, en se fondant sur l'article 45 de la Constitution. La constance de cette jurisprudence contribue à discipliner la discussion parlementaire. En raison de l'importance de ce droit tant par sa fonction que par son essor numérique et son renforcement par le jeu de la navette parlementaire, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a tenté de cerner la jurisprudence constitutionnelle par la modification de l'article 45 de la Constitution, en insérant que les amendements sont recevables en première lecture dès lors qu'ils présentent « un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis ». Le juge constitutionnel ne semble cependant ne pas vouloir atténuer les effets de sa jurisprudence, n'hésitant pas à censurer les amendements dépourvus de tout lien avec le texte discuté. D'autant plus que cette conception restrictive du droit d'amendement permet d'invalider des cavaliers législatifs, initiés par les parlementaires ou par l'exécutif, au cours de la procédure législative.

Dans le même ordre de préoccupation consistant à faire exister une discussion parlementaire éclairée, le Conseil constitutionnel a consacré plusieurs exigences dirigeant désormais la procédure législative : la nécessité de clarté et de sincérité des débats parlementaires, véritable « outil de contrôle souple qui permet [au juge] de contrebalancer une utilisation déraisonnable des procédures du droit parlementaire »³⁴. L'œuvre prétorienne du juge a d'abord été élaborée par la consécration de la notion de sincérité des débats par la décision du 21 avril 2005 relative à la loi pour l'avenir de l'école³⁵, à laquelle a été accolée quelques mois plus tard l'exigence de clarté des débats parlementaires, en se fondant sur la combinaison de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789, qui dispose que « la loi est l'expression de la volonté générale », et du premier alinéa de l'article 3 de la Constitution, selon lequel « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants ». Utilisé principalement pour contrôler la recevabilité des amendements, tant du Gouvernement que des parlementaires, ces exigences constitutionnelles ont été utilisées pour vérifier la conformité de l'ensemble de la procédure d'adoption des amendements, aussi bien en première qu'en seconde lecture ou encore pour maîtriser la procédure des dépôts des amendements³⁶, sans même viser dans chaque décision les fondements de ces exigences.

Le seul contrôle de la recevabilité des amendements fut dépassé, le Conseil constitutionnel conférant une nouvelle dimension à ces exigences de clarté et de sincérité des débats parlementaires en l'étendant à d'autres étapes de la procédure parlementaire, tels que l'examen des textes en commission, ainsi que pour la fixation des délais consacrés au temps de parole³⁷. Est ainsi consacré un outil efficace pour le juge afin de contrôler et maîtriser l'ensemble

³³ Il s'agit de la règle dite « de l'entonnoir », appliquée avec jurisprudence par le Conseil constitutionnel. En ce sens, CC, décision n° 2011-629 DC du 12 mai 2011, précité, Cons. 9 et 10. Le Conseil constitutionnel apporte une atténuation, lorsque les amendements seraient « destinés à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle », Décision n° 2011-625 DC du 10 mars 2011, *Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure*, Cons. 81.

³⁴ B. Bertrand, « L'exigence de clarté et de sincérité du débat parlementaire. Etude sur un concept régulateur de la procédure législative sous la Ve République », *RDP*, 2011, n° 2, p. 461.

³⁵ CC, décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005, *Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école*, Rec., p. 72, Cons. 4.

³⁶ Par exemple, Décision n° 2006-537 DC du 22 juin 2006, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale*, Rec., p. 67, Cons. 10 ; Décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009, *Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale*, Rec., p. 120, Cons. 42 à 44.

³⁷ Devant les commissions, le juge pose l'obligation « qu'il soit précisément rendu compte des interventions faites devant celles-ci, des motifs des modifications proposées aux textes dont elles sont saisies et des votes émis

des forces en présence lors d'une procédure désormais dominée par la combinaison des prérogatives du Gouvernement et de la majorité parlementaire, préservant ainsi les droits de l'opposition³⁸.

Appliquée dans un premier temps lors du contrôle a priori, le Conseil a également eu recours à ces exigences pour contrôler la constitutionnalité des résolutions modifiant les règlements des assemblées, allant même jusqu'à poser des réserves et une censure sur ce fondement³⁹. L'ensemble de cette jurisprudence a permis de réguler les rapports entre les pouvoirs publics, tendant davantage à « corriger un usage immodéré de procédures garanties par la Constitution »⁴⁰, garantissant pleinement les droits de l'opposition par une utilisation devenue systématique de ce principe lors du contrôle des procédures parlementaires.

II. Le Conseil constitutionnel entre équilibre et protection des rapports entre l'exécutif et le Parlement :

Protégeant le parlementarisme rationalisé, le Conseil constitutionnel a maintenu une rigueur sur le contrôle particulier des règlements des assemblées, tout en garantissant aux parlementaires l'effectivité de leur travail (A). Par cette approche, le constituant n'a pas hésité à renforcer l'intervention du juge affermissant la position du Conseil de « partenaire naturel »⁴¹.

A. La préservation du parlementarisme rationalisé par le Conseil constitutionnel :

Très tôt, l'attitude du Conseil constitutionnel a été perçue comme favorable à l'exécutif, principalement en raison de l'intensité du contrôle opéré sur les règlements des assemblées parlementaires. En effet, les décisions des 17 et 24 juin 1954 et du 25 juin 1959⁴² donnaient le ton, avec plus d'une trentaine d'articles censurés pour l'ensemble de ces deux décisions et caractérisant ainsi une véritable rupture avec les régimes précédents. La jurisprudence relative aux règlements des assemblées « réside dans sa contribution au maintien de l'équilibre des pouvoirs, tels que le Conseil constitutionnel le définit à partir de la Constitution et de ses « principes », c'est à dire la sauvegarde et même le renforcement des prérogatives du Gouvernement »⁴³. Par une interprétation extensive des normes s'imposant aux règlements parlementaires, Bruno Genevois relevait que le contrôle exercé « se caractérise par une grande orthodoxie sur le plan juridique doublée d'une certaine rigueur. Le caractère abstrait du contrôle a conduit le Conseil à s'en tenir à

en leur sein » et la limitation du temps de parole doit être appliqué en prenant en compte ces exigences. CC, décision n° 2009-581, précité, Cons. 12 et 20; Pour un contrôle de l'utilisation du vote bloqué : CC, décision n° 2010-603 DC du 11 février 2010, *Loi organisant la concomitance des renouvellements des conseillers généraux et des conseillers régionaux*, *J.O* du 17 février 2010, p. 2914, Cons. 8.

³⁸ On note d'ailleurs que les exigences de clarté et de sincérité du débat ont été consacrées avant même la consécration constitutionnelle des droits de l'opposition.

³⁹ Le Conseil censure dans la décision n° 2009-581 DC, l'article 38 de la résolution, qui prévoyait une clôture automatique lors d'une discussion générale lorsque quatre orateurs étaient intervenus, dont deux au moins appartenant à des groupes d'opposition ou minoritaires, empêchant alors d'autres interventions des membres de l'opposition, ce qui méconnaissait les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

⁴⁰ B. Bertrand, « L'exigence de clarté et de sincérité du débat parlementaire. Etude sur un concept régulateur de la procédure législative sous la Ve République », précité, p. 461.

⁴¹ A. Delcamp, « Le Conseil constitutionnel et le Parlement », *RFDC*, 2003, n° 57, p. 82.

⁴² CC, décision 59-2 DC, précité, et décision n° 59-3 DC du 25 juin 1959, *Règlement du Sénat, Rec.*, p. 61.

⁴³ C.-L. Vier, « Le contrôle du Conseil constitutionnel sur les règlements des assemblées », *RDP*, 1972, p. 206.

une application stricte et littérale des textes dont le respect s'impose aux assemblée »⁴⁴. Cette rigueur est d'autant plus remarquable que les juges constitutionnels ont conservé cette prudence avec une certaine sévérité, ces derniers étant appelés à vérifier ces règlements à chacune de leurs modifications. Sans faire une énumération des rappels à l'ordre du juge constitutionnel, on constate que la protection des prérogatives de l'exécutif tend principalement à l'interdiction de la mise en jeu de la responsabilité gouvernementale en dehors des procédures posées par les articles 49 et 50 de la Constitution et le respect des différentes modalités d'intervention du Gouvernement dans la procédure législative. En réalité, ce contentieux met en évidence une conciliation entre les dispositions constitutionnelles garantissant les prérogatives du Gouvernement et du Parlement.

Cet arbitrage se constate à travers l'exemple du contentieux des résolutions, qui avaient tenté d'être restaurées par les premiers règlements définitifs et rétablies lors de deux révisions constitutionnelles. Ces actes non législatifs et symboles des dérives rencontrées lors des III et IV^e Républiques⁴⁵ avaient contribué à l'instabilité gouvernementale de ces régimes⁴⁶, les propositions de résolutions, qui ne faisaient l'objet d'aucun traitement par la Constitution du 4 octobre 1959, avaient été rétablies par les parlementaires par le biais de leurs règlements⁴⁷. Le Conseil constitutionnel a mis fin à ces résolutions par un considérant qui reflète l'intention du juge de faire prévaloir les règles du parlementarisme rationalisé en considérant 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 » et parce que l'initiative des parlementaires en matière législative est définie par les articles 34, 40 et 41 de la Constitution, cette pratique « se heurterait à la lettre de la Constitution »⁴⁸.

Afin de fonder la solution retenue, le juge constitutionnel a multiplié les fondements se rapportant tant aux prérogatives de l'exécutif que du Parlement, et a même recours plus largement à la « *lettre de la Constitution* ». Ainsi, une rupture est pleinement établie, guidée par des considérations tenant plus à la légitimité du Conseil constitutionnel, qu'à la nécessité de maintenir l'équilibre établi par la Constitution de la Ve République. En effet, « si formellement, la norme fondamentale n'interdisait pas le vote de résolutions, politiquement, il était impossible pour le

⁴⁴ B. Genevois, *La jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Editions des Sciences et Techniques Humaines, 1988, p. 125.

⁴⁵ Les résolutions parlementaires sont définies par Bruno Baufumé comme « l'acte unilatéral par lequel une assemblée soit décide des règles de son fonctionnement interne soit fait connaître au gouvernement son sentiment sur une question donnée en lui indiquant une orientation à suivre, en l'incitant à agir dans un sens déterminé voire en lui enjoignant d'effectuer telle ou telle démarche », B. Baufumé, « La réhabilitation des résolutions parlementaires : une nécessité constitutionnelle », *RDP*, 1994, p. 1400.

⁴⁶ Les résolutions étaient directement prévues par l'article 71 de la Constitution du 27 octobre 1946.

⁴⁷ Le Premier ministre ne s'était pas opposé au rétablissement de ces résolutions, ces résolutions résultant d'une tradition parlementaire établie, débats, *JOAN* du 26 mai 1958, p. 553-558.

⁴⁸ CC, décision n° 59-2 DC, précité. Le juge conclut en estimant 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 ».

Conseil constitutionnel de ne pas adopter une telle position. De cette façon, il a empêché les assemblées parlementaires de croire que la nouvelle République ressemblerait à la précédente »⁴⁹. Or, si dans les décisions 59-2 DC et 59-3 DC était visé un équilibre institué par le constituant originaire en 1958, il apparaît que le juge a conservé cette rigueur lors du contrôle des règlements des assemblées. En effet, la révision constitutionnelle du 25 juin 1992 ajoutait un titre relatif aux Communautés européennes et à l'Union européenne, octroyant notamment la possibilité aux assemblées parlementaires de voter des résolutions sur les propositions d'actes communautaires et dont les « modalités [sont] déterminées par le règlement de chaque assemblée »⁵⁰. Après un débat important entre les deux assemblées, le constituant avait préféré le terme de résolution, plutôt que d'avis, renforçant la valeur de l'acte⁵¹. Cette conception n'a pas prévalu chez le juge constitutionnel, qui a préféré qualifier ces résolutions de simple avis, faisant application de la jurisprudence posée en 1959 et estimant que ces résolutions ne pouvaient « ni porter atteinte aux prérogatives que le Gouvernement tient de la Constitution, ni conduire à la mise en cause de sa responsabilité »⁵², appliquant alors la volonté du constituant originaire, orientée vers la protection du parlementarisme rationalisé⁵³. Cette conception restrictive se justifiait d'autant moins que contrairement aux décisions 59-2 DC et 59-3 DC, les résolutions portant sur les propositions d'actes communautaires ne font pas directement intervenir le Gouvernement, sauf à considérer que « cette disposition aurait pour objectif l'élaboration d'une position de négociation élaborée conjointement par le Gouvernement et le Parlement »⁵⁴.

De la même manière, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a restauré les résolutions parlementaires en accordant aux assemblées un lieu d'expression, tout en prévoyant que « 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 ». La prudence du constituant a ainsi permis au juge de considérer notamment que « l'appréciation par le Gouvernement du sens et de la portée des propositions de résolution afin de décider de leur recevabilité doit nécessairement être opérée avant l'inscription de ces propositions à l'ordre du jour »⁵⁵, préservant ainsi l'exécutif, la jurisprudence constitutionnelle révèle une certaine persévérance garantissant l'équilibre entre les pouvoirs.

Symptomatique d'une constance, le Conseil constitutionnel a également retenu une conception stricte de la mission de contrôle des assemblées parlementaires, pouvant paraître

⁴⁹ S. de Cacqueray, *Le Conseil constitutionnel et les règlements des assemblées*, Economica, p. 159.

⁵⁰ Art. 88-4 alinéa 2 de la Constitution du 4 octobre 1958.

⁵¹ Alors que le projet de loi constitutionnelle ne prévoyait une intervention des parlementaires par le biais d'avis, le rapporteur de la commission des lois du Sénat lors de la première lecture proposa d'opter pour des résolutions en estimant que « en présence d'une résolution le mettant en garde contre telle ou telle orientation qu'il serait de prendre à propos d'un projet d'acte communautaire, le Gouvernement se trouverait dans une situation quelque peu embarrassante », J. Larché, débats, *J.O.S* du 16 juin 1992, p. 1721.

⁵² CC, décision n° 92-314 DC du 17 décembre 1992, *Résolution complétant le règlement de l'Assemblée nationale pour l'application de l'article 88-4 de la Constitution*, Rec., p. 126, Cons. 7. Confirmée par la décision n° 92-315 DC du 12 janvier 1993, *Résolution insérant dans le règlement du Sénat les dispositions nécessaires à la mise en oeuvre de l'article 88-4 de la Constitution*, Rec., p. 9.

⁵³ P. Mouzet, « Les manifestations contentieuses de l' « esprit de la Constitution » de 1958 », RDP, 2004, n° 5, *op. cit.*, pp. 1273-1274.

⁵⁴ J.-D. Nuttens, *Le Parlement français et l'Europe : l'article 88-4 de la Constitution*, LGDJ, 2001, *op. cit.*, p. 65.

⁵⁵ CC, décision n° 2009-579 DC du 09 avril 2009, *Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*, Rec., p. 84, Cons. 6.

paradoxe, dès l'instant où le constituant de 2008 aspirait à « renforcer le Parlement »⁵⁶. Ainsi, la résolution du 27 mai 2009 a instauré le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, afin de répondre à la nouvelle fonction dévolue au Parlement par l'article 24 de la Constitution concernant l'évaluation des politiques publiques. Le règlement avait souhaité avoir recours à certains organes ou personnalités extérieurs pour remplir sa mission tels que la Cour des comptes ou d'experts placés sous la responsabilité de l'administration. Le Conseil faisant strictement application de sa jurisprudence relative à la fonction de contrôle du Parlement, et retenant que ce comité ne pouvait avoir qu'« un simple rôle d'information », sans directement contrôler l'action du Gouvernement et l'évaluation des politiques publiques, par une combinaison classique des articles 20, 49, 50, ainsi que 24 de la Constitution⁵⁷.

Or, force est de constater que la constance de la conduite jurisprudentielle est également étendue aux lois organiques appliquant la Constitution, comme en témoigne la décision n° 2009-579 DC qui tend largement à veiller au respect des prérogatives de l'exécutif, alors même que ce dernier était à l'origine du projet de loi organique. En ce sens, sont proscrites les injonctions au Gouvernement tendant à informer le Parlement sur les orientations principales et le délai prévisionnel de publication des dispositions réglementaires qu'il doit prendre dans l'exercice de sa compétence, en se référant aux articles 13 et 21 de la Constitution⁵⁸. Plus largement, le Conseil constitutionnel censure l'incompétence négative du législateur organique, en ce qu'il n'organisait pas l'accès des ministres en commission, alors même que la nouvelle rédaction de l'article 42 de la Constitution, prévoyant la discussion en séance sur le texte issu de la commission et non plus sur le texte tel qu'il est déposé par le Gouvernement, revalorise le travail des parlementaires en commission⁵⁹. La conséquence est une participation intégrale du Gouvernement au cours de la procédure parlementaire, lui offrant ainsi la possibilité de surveiller et d'influencer les débats. Au-delà, le nouvel essor des règles constitutionnelles relatives au Parlement trouve dorénavant une répercussion dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, en encadrant la procédure parlementaire de nouvelles exigences, ne se rapportant pas aux seules prérogatives de l'exécutif. Ainsi, l'extension des normes de références des exigences de clarté et de sincérité des débats parlementaires aux normes s'imposant aux assemblées parlementaires reflète une nouvelle contrainte pesant sur les assemblées. Par exemple, une publicité accrue est exigée lors des travaux des commissions permanentes⁶⁰ par le renforcement de leurs compétences.

En définitive, la sévérité qui peut être relevée lors de certaines décisions du Conseil constitutionnel tend effectivement à sauvegarder les prérogatives de l'exécutif, par une conciliation des dispositions constitutionnelles relatives au pouvoir exécutif et au Parlement. Si les dernières révisions constitutionnelles ont tenté de revaloriser l'institution parlementaire qui

⁵⁶ Termes utilisés par les motifs de projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Ve République, n° 820, enregistré le 23 avril 2008.

⁵⁷ CC, décision 581 DC, précité, Cons. 58.

⁵⁸ CC, décision n° 2009-579, précité, Cons. 16.

⁵⁹ Est retenue une conception extensive de l'article 31 de la Constitution, qui dispose que : « Les membres du Gouvernement ont accès aux deux assemblées. Ils sont entendus quand ils le demandent ». CC, décision n° 2009-579 DC, précité, Cons. 33 à 36.

⁶⁰ CC, décision n° 2009-581 DC, précité, Cons. 12. Notons, par ailleurs, que les études d'impact sont strictement encadrées par le juge en retenant par exemple que la liste des éléments constituant ces évaluations « ne saurait être exigée que pour autant que ces prescriptions ou l'une ou l'autre d'entre elles trouvent effectivement à s'appliquer compte tenu de l'objet des dispositions du projet de loi en cause ». Cette interprétation diminue l'exigence de recours aux études d'impact, aucune justification n'étant d'autant plus exigée, hormis le contrôle opéré par la Conférence des présidents.

aurait pu engendrer une atténuation de cette jurisprudence, le maintien des dispositions relatives à l'exécutif a contribué à préserver la position du Conseil qui persévère à se référer aux prérogatives constitutionnelles accordées à l'exécutif.

B. Le Conseil constitutionnel, arbitre actif des relations entre exécutif et législatif :

S'érigeant lui-même « organe régulateur de l'activité des pouvoirs publics » en se fondant sur *l'esprit de la Constitution*⁶¹, le Conseil constitutionnel a contribué à moduler les rapports entretenus entre les pouvoirs, tout en se préservant d'être l'unique représentant de l'une de ces institutions. Et ce, même si l'instauration de ce contrôle de constitutionnalité a pu être contestée, il s'est imposé avec force, accentuant la juridicisation de ses rapports institutionnels. En ce sens, l'extension de la saisine du Conseil constitutionnel à soixante députés ou soixante sénateurs en 1974 a modifié les rapports entre les acteurs politiques, avançant des arguments de constitutionnalité pour justifier les positions retenues par les différents parlementaires, adaptant le débat politique à des moyens juridiques⁶².

Cependant, l'intervention du Conseil constitutionnel est pleinement encadrée par la Constitution, lui réservant une simple compétence d'attribution. En effet, cette compétence l'achemine au seul contrôle de constitutionnalité de certains actes juridiques, strictement définis par la Constitution, sans lui réserver le contrôle des comportements politiques. En revanche, la Constitution lui a attribué la « mission de veiller à ce que les limites du jeu politique soient correctement définies au départ par le Parlement, ce qui le conduit à contribuer à [un] travail de codification »⁶³, principalement lors de l'examen des règlements des assemblées ou des lois organiques relatives aux pouvoirs publiques. Conditionnant la validité de ces règles, « le politique est transformé par le juridique »⁶⁴, se limitant à une intervention du Conseil par les procédures posées aux articles 37 alinéa 2, 41, 54 et 61 de la Constitution.

Traduisant une acceptation de sa fonction, les dernières modifications constitutionnelles confirment le rôle dévolu au juge constitutionnel, c'est à dire de véritable « régulateur de l'activité des pouvoirs publics », allant au delà d'un simple respect des compétences dévolues à chaque institution. En effet, la révision du 23 juillet 2008 renforce les compétences du Conseil constitutionnel, en ce sens l'article 39 de la Constitution impose que les projets de loi répondent « aux conditions fixées par une loi organique », précisées par la loi organique du 15 juin 2009 consacrant la réalisation d'études d'impact. La réalisation de ces conditions fut confiée par la Constitution à l'appréciation de la Conférence des présidents, qui peut refuser l'inscription d'un texte à l'ordre du jour en cas de méconnaissance des prescriptions dressées par la loi organique. L'article 39 de la Constitution place expressément le Conseil dans une position d'arbitrage entre les différents acteurs en précisant qu'il revient au juge de trancher le différend qui surviendrait

⁶¹ CC, décision n° 62-20 DC du 6 novembre 1962, *Loi relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, adoptée par le référendum du 28 octobre 1962*, Rec., p. 27, Cons. 2.

⁶² Cette situation semble même constatée et examinée par le Conseil constitutionnel, qui estime dans une décision n° 2011-630 DC qu' « aucun motif particulier d'inconstitutionnalité ne ressort des travaux parlementaires », amenant à justifier le non examen d'office du texte transmis ; CC, décision n° 2011-630 DC du 26 mai 2011, *Loi relative à l'organisation du championnat d'Europe de football de l'UEFA en 2016*.

⁶³ L. Favoreu, « Le Conseil constitutionnel régulateur de l'activité normative des pouvoirs publics », *RDP*, 1967, *op. cit.*, p. 24.

⁶⁴ L. Favoreu, *La politique saisie par le droit*, Economica, Paris, 1988, p. 92.

entre la Conférence des présidents et le Gouvernement sur saisine du président de l'Assemblée intéressée ou du premier ministre, consacrant « un mécanisme explicite d'arbitrage entre les différents acteurs »⁶⁵, semblable à celle qui est conférée par l'article 41 de la Constitution. Le risque de conflit aboutissant à une saisine du Conseil constitutionnel reste cependant exceptionnel, compte tenu de la solidarité entre la majorité parlementaire et le Gouvernement. Cependant, on note que cette sollicitation du juge constitutionnel tend à vérifier la conformité des projets de loi à une loi organique, instituant notamment la réalisation d'étude d'impact, et répondant au souhait du constituant d'améliorer la qualité de la loi⁶⁶, élevant le contentieux à un simple conflit de compétence.

De manière plus significative, le projet de loi constitutionnelle déposé à l'Assemblée nationale le 16 mars 2011 relatif à l'équilibre des finances publiques propose de remédier aux problèmes liés aux déficits publics en renforçant l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques posé à l'article 34 de la Constitution. Il est notamment prévu l'instauration de lois-cadres d'équilibre des finances publiques ayant pour vocation de déterminer « pour au moins trois années, les orientations pluriannuelles, les normes d'évolution et les règles de gestion des finances publiques, en vue d'assurer l'équilibre des comptes des administrations publiques »⁶⁷. Nouvel instrument juridique, son originalité tient principalement dans le mécanisme de verrouillage des dispositions budgétaires qui n'avait pas été instauré pour les lois de programmations des finances publiques par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. En effet, si les lois-cadres devront en premier lieu répondre à la définition donnée par la Constitution, elles devront ensuite être conformes à une loi organique qui déterminera leur contenu. Mais le verrouillage va plus loin en imposant un respect des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale aux lois-cadres, tout en prévoyant un monopole de compétence aux lois de finances et lois de financements de la sécurité sociale en matière fiscale, excluant alors le législateur ordinaire. Or, si ce mécanisme instaure un véritable encadrement de la législation en matière de finances publiques, le contrôle opéré par le Conseil constitutionnel semble franchir une nouvelle étape dans le rôle qui lui est confié. En effet, par l'inscription d'objectifs tant dans le texte constitutionnel que par la loi organique, et non de valeurs fixes, s'implique alors une vérification du respect de ces objectifs. Le contrôle peut ainsi être amené à différer en fonction de son intensité⁶⁸. L'ensemble de l'architecture normative instaurée ne peut-il pas conduire le juge constitutionnel à se substituer au législateur lorsque celui-ci va déterminer si les objectifs fixés sont de nature à répondre à un équilibre des comptes en matière de finances

⁶⁵ J.-L. Warsmann, Rapport n° 1009 fait au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale, 2 juillet 2008, p. 129.

⁶⁶ La loi organique du 15 avril 2009, comme le précisait l'exposé des motifs du projet de loi organique une évaluation préalable pour les projets de loi qui « vise à mettre en oeuvre l'objectif poursuivi par le pouvoir constituant de maîtrise de l'inflation législative et de qualité du processus normatif » et incluant par exemple « une appréciation de la législation existante, la définition des objectifs poursuivis, les options possibles en dehors de la modification des règles législatives », Projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, n° 1314, 12 décembre 2008, pp. 3-4.

⁶⁷ Art. 1^{er} du projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques, TA n° 655, 10 mai 2011. Est ajouté à cette définition que ces lois cadres « fixent, pour chaque année, un objectif constitué d'un maximum de dépenses et d'un minimum de recettes qui s'impose aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale ».

⁶⁸ Le rapport de la commission des lois le précise dans son rapport en conditionnant l'intensité de ce contrôle à l'effectivité du mécanisme proposé ; J.-L. Warsmann, Rapport n° 3333, 13 avril 2011, p. 31.

publiques⁶⁹, sauf à ce qu'il se restreigne à un contrôle minimale, laissant alors une large marge d'appréciation au législateur, réduisant alors l'objectif de la réforme constitutionnelle ? Une nouvelle étape risque alors d'être franchie.

Erigé en arbitre normatif des relations entre l'exécutif et le Parlement, le Conseil constitutionnel, en faisant preuve d'un certain pragmatisme, n'a pas contribué à enrayer un clivage entre les institutions. Au contraire, tout en maintenant un équilibre, il a assuré la réalisation des compétences attribuées à chacune d'entre-elles. Ainsi, et de manière significative, l'instauration de la question prioritaire de constitutionnalité aurait pu conduire à une remise en cause de la loi. Bien au contraire, le Conseil constitutionnel a pris soin de ne pas substituer son appréciation à celle du législateur en multipliant l'inscription, dans ses décisions QPC, de la formule selon laquelle la Constitution « ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement »⁷⁰, allant même jusqu'à garantir l'autonomie parlementaire lors du contrôle *a posteriori*⁷¹.

⁶⁹ Les députés de l'opposition ont ainsi dénoncé par ce dispositif l'obligation pour le Conseil constitutionnel de « définir un nouveau principe d'équilibre des comptes des administrations publiques en appréciant les parts respectives des évolutions discrétionnaires et des évolutions conjoncturelles » ou encore lui conférant « un rôle de gestion des finances publiques », débats relatif à l'équilibre des finances publiques (n° 3253), *J.O.R.F.*, Compte-rendu intégral, Assemblée nationale, 2^e séance du 3 mai 2011, p. 2731 et p. 2744.

⁷⁰ Pour des exemples : CC, décision n° 2010-66 QPC du 26 novembre 2010, *M. Thibaut G.*, *J.O.* du 27 novembre 2010, p. 21117, Cons. 4 ; décision n° 2010-92 QPC du 28 janvier 2011, *Mme Corinne C. et autre*, *J.O.* du 29 janvier 2011, p. 1894, Cons. 5 ; décision n° 2010-108 QPC du 25 mars 2011, *Mme Marie-Christine D.*, *J.O.* du 26 mars 2011, p. 5404, Cons. 6.

⁷¹ CC, décision n° 2011-129 QPC du 13 mai 2011, *Syndicat des fonctionnaires du Sénat*, *J.O.* du 14 mai 2011, p. 8401, Cons. 4.