



La dernière réforme du règlement du Sénat français

Adriano Evangelisti

► To cite this version:

Adriano Evangelisti. La dernière réforme du règlement du Sénat français. Astrid Rassegna, 2024, Astrid Rassegna, 368 (3/2024). halshs-04484434

HAL Id: halshs-04484434

<https://shs.hal.science/halshs-04484434>

Submitted on 1 Mar 2024

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.

La dernière réforme du règlement du Sénat français

Adriano Evangelisti

Pour paraphraser le célèbre adage de Shakespeare on pourrait affirmer «réformer ou ne pas réformer, tel est le dilemme» du droit parlementaire français depuis l'instauration de la Vème République.

Pendant longtemps une telle question n'avait point d'intérêt pour le droit parlementaire. En effet, ce dernier a constitué pendant longtemps une véritable zone franche pour la justice constitutionnelle. Avec l'avènement de la Vème République les choses ont changé et le droit parlementaire n'échappe plus au contrôle de constitutionnalité.

Cependant les assemblées parlementaires françaises ont intériorisé ce type de contrôle et ont, par l'autonomie normative, développé une véritable autonomie par l'évitement qui consiste dans le fait d'utiliser savamment la jurisprudence dégagée par le Conseil pour échapper aux risques de censure de l'inconstitutionnalité. Ainsi, le type de réforme (mini ou macro) ou la non-réforme réglementaire deviennent des outils pour mesurer l'autonomie des assemblées.

Cette attitude est bien démontrée par l'attitude du Sénat français. En effet l'instauration du contrôle de constitutionnalité des règlements parlementaires a fait émerger un bicamérisme inégalitaire au niveau réglementaire.

Dans ce contexte, les assemblées utilisent à intensité différente les révisions réglementaires. Si l'Assemblée de son côté privilégie une tendance à la codification réglementaire, le Sénat de son côté préfère réviser avec parcimonie son règlement à l'avantage de règles non écrites. Pour reprendre l'adage paraphrasée à tout début on pourrait affirmer «réformer peu ou ne pas réformer, tel est le dilemme sénatorial».

Cette attitude trouve une confirmation dans la récente révision du règlement sénatorial intervenant à la fin de l'année 2023 qui a modifié certaines compétences attribuées à une des commissions permanentes du Palais de Luxembourg en lui confiant le sport comme nouvelle matière. C'est sur cette révision que va se concentrer notre analyse.

Le mois de décembre 2023 a été caractérisé par des *rendez-vous constitutionnels habituels*.

Parmi ces derniers il est possible de citer le contrôle a priori de constitutionnalité des lois de finances. En effet, si *de iure* celui-ci se caractérise comme étant un contrôle facultatif en vertu de l'article 61, al.2 C, force est de constater qu'il constitue pratiquement¹ *de facto* depuis la réforme constitutionnelle de 1974, similairement à la loi des finances, un *contrôle de constitutionnalité annuelle* exercé par les forces d'opposition parlementaire. Il s'agit véritablement d'une spécificité du contrôle de

¹Pendant 50 ans de saisine parlementaire, ce contrôle n'a pas eu lieu seulement en 1992, 2006, 2007 et 2008.

constitutionnalité à la française comme en témoigne un colloque récemment organisé et consacré à ce thème².

Si alors l'actualité constitutionnelle de fin d'année a été caractérisée par ces événements, par ailleurs elle a eu l'effet de faire passer en deuxième plan d'autres décisions rendues par le Conseil Constitutionnel. Une de ces dernières concerne justement la révision du règlement du Sénat approuvée le 12 décembre 2023, modifiant l'intitulé d'une des commissions permanentes pour y ajouter une nouvelle matière, par rapport à laquelle s'est mis en place le traditionnel et habituel contrôle de constitutionnalité des règlements parlementaires ainsi que de leurs modifications³.

Le Conseil constitutionnel a déjà rendu sur cette XVIème législature, 21 décisions DC dont 7 en 2022 (la nouvelle législature a débuté en juin 2022) et 16 en 2023.

Si ces décisions visent des lois ordinaires (21) et une seule loi organique, aucune ne porte sur le contrôle de constitutionnalité des règlements parlementaires, véritable innovation tant sur le plan interne au regard de l'histoire constitutionnelle française que sur le plan externe s'agissant d'un contrôle « *sans équivalent*⁴ » au regard du droit comparé.

De ce point de vue, la tendance de ces dernières années n'est pas démentie et confirme une attitude croissante des assemblées à procéder à des *révisions modestes*, signe manifeste d'un « *contrôle à l'ère de l'épuisement*⁵ » en raison du fait que « *trop de contrôle [a] tu[é] le contrôle*⁶ ».

Certes, sur ce point, il faut observer que si ce contrôle est « *insuffisamment structuré* », cela s'explique par les lacunes qui se manifestent dans la vie concrète du contrôle de constitutionnalité. En effet, c'est justement dans les voies d'accès au juge constitutionnel que ce contrôle présente des lacunes, alors que *prima facie* au niveau constitutionnel tout semble être pourtant bien conçu pour garantir un *droit parlementaire kelsenien* et non pas un *droit parlementaire libre* où « *le principe de l'autonomie réglementaire [va], peu à peu, acqu[érir] une valeur supérieure à c[elle] de la Constitution*⁷ » ouvrant la porte à des « *modifications tacites à la Constitution par le droit parlementaire*⁸ ».

On peut alors affirmer que l'instauration d'un « *contrôle obligatoire des règlements des assemblées*⁹ » connaît aujourd'hui certaines limites qui se sont manifestées dans la vie concrète et participent à *l'affaiblissement du contrôle*. Il s'agit d'une part de la

² Sur ce point voir *Le contrôle de constitutionnalité des lois de finances* consultable sur le site du Conseil Constitutionnel, cf. <https://www.conseil-constitutionnel.fr/>, Les vidéos du Conseil Constitutionnel.

³ Cette jurisprudence date de la décision 59-5 DC du 15 janvier 1960, résolution modifiant les articles 95 et 96 du règlement de l'Assemblée Nationale.

⁴ Voir dans ce sens S. DE CACQUERAY, *Le Conseil Constitutionnel et les règlements des assemblées*, PUAM, 2001, p.324.

⁵ D. OUEDRAOGO, *Le contrôle de constitutionnalité des règlements des assemblées parlementaires dans les états de l'Afrique de l'Ouest francophone*, RFDC, 2019/1, N°117, p.119-143, cit.p.123.

⁶ S. DE CACQUERAY, *Quand trop de contrôle tue le contrôle : la raréfaction des résolutions modifiant les règlements des assemblées*, RFDC, 2015, N°102, p.377-390.

⁷ C. BUNIET, *Les règlements des assemblées parlementaires en France depuis 1871*, Thèse, Paris 1967, p.7.

⁸ S. TOSI, *Modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1959.

⁹ S. DE CACQUERAY, *Ibidem*, 23.

tendance des assemblées à raréfier les révisions réglementaires pour échapper au contrôle, de l'autre des limites du contrôle qui demeure un contrôle certes systématique mais abstrait, ce qui est en mesure de constituer un problème car l'abstraction n'est pas la seule dimension permettant de déceler les inconstitutionnalités.

L'ensemble de ces éléments n'a pas subi de changements majeurs avec la récente révision réglementaire par rapport à laquelle le Conseil, profitant de l'entière du délai constitutionnel¹⁰, a rendu récemment la décision 2023-861 DC qui constitue la première révision réglementaire intervenue a posteriori de la réélection d'Emmanuel Macron et des dernières élections législatives.

S'il apparaît *prima facie* qu'il s'agit d'une révision d'intensité minimale que l'on peut qualifier de *mini aménagement réglementaire* (I), il n'en reste pas moins que les questions liées aux compétences attribuées aux commissions permanentes qu'elle soulève, ne sont pas d'importance secondaire (II). Ainsi, les modalités du contrôle permettent alors de rendre secondaires des aspects pourtant significatifs de la vie parlementaire lesquels ne restent pas cantonnés dans les cuisines internes des assemblées en raison de leur importance constitutionnelle.

La composition du Conseil joue également un rôle important, bien qu'il faille admettre qu'une juridiction constitutionnelle composée par des personnes se positionnant à *bonne équidistance du pouvoir politique* n'est pas à elle seule suffisante car les *modalités du contrôle*, ainsi que les *délais restreints* (30 jours, pouvant être réduits à 8 jours !) jouent aussi un rôle important impactant de manière significative le bon exercice du contrôle de constitutionnalité. Effectivement, si le parlementarisme rationalisé constitue certainement un des marqueurs de la Vème, force est de constater qu'une telle logique est présente aussi au niveau du Conseil Constitutionnel en raison d'une *justice constitutionnelle rationalisée* qui d'emblée pose un problème au niveau de la séparation des pouvoirs et rend illusoire toute prétention de faire du Conseil un véritable contre-pouvoir. Mais comment il pourrait en être autrement dans la mesure où d'abord le Président de cette institution est nommé par le Président de la République, ensuite qu'à la demande de l'exécutif il rend sa décision sous 8 jours, enfin qu'il est nommé entièrement par le pouvoir politique rendant impossible une composition pluraliste et à bonne équidistance du monde politique ?

I- Une révision *formellement* minimaliste

¹⁰Sur ce point il est intéressant d'observer que si dans ce cas le Conseil a utilisé entièrement les 30 jours dont il disposait pour rendre sa décision alors même qu'elle portait sur l'adjonction d'une incise au sein du règlement, dans d'autres cas et pour des décisions portant sur des lois beaucoup plus longues et techniques il rend sa décision dans des délais en deçà des 30 jours et tout ceci sans qu'il soit amené à statuer en urgence. Un exemple à ce titre est représenté par la dernière loi des finances (Décision 2023-862 DC du 28 décembre 2023) dont la décision, est intervenue *seulement* 6 jours après l'approbation parlementaire. Tout ceci permet donc d'observer une gestion singulière et à géométrie variable du temps. En effet, s'agissant de lois significatives le Conseil *motu proprio* décide de réduire les délais dans lesquels il va rendre sa décision. En revanche lorsqu'il s'agit de décisions secondaires les délais sont utilisés dans leur intégralité.

S'il s'agit de la première révision réglementaire de la XVIème législature approuvée par le Sénat, elle ne constitue même pas une « *révision a minima du règlement*¹¹ » du Palais du Luxembourg. Cette révision réglementaire, modifiant l'intitulé de la commission des affaires culturelles en y adjoignant le sport, se justifie certes par l'importance croissante de la culture sportive au niveau sociétal (A), mais aussi par une volonté de revaloriser le travail de la commission au niveau de l'activité parlementaire (B), ce qui traduit un bicamérisme inégalitaire du droit parlementaire sénatorial par rapport à l'organisation et le fonctionnement du Parlement propre à l'Assemblée Nationale.

A- Une révision justifiée par la centralité du sport au niveau social

Il ne fait pas de doute que la révision du règlement sénatorial, « *se born[ant] à modifier l'article 7 du règlement du Sénat afin de conférer à la commission de la culture, de l'éducation et de la communication la dénomination de commission de la culture, de l'éducation, de la **communication et du sport***¹² », est une traduction au niveau du droit parlementaire, des thèmes qui occupent une place significative dans le récent agenda politique.

Il est donc d'actualité d'analyser cette petite retouche réglementaire en lien avec l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques de Paris. Tel est d'ailleurs le *ratio* animant l'esprit de la révision récemment approuvée. Sur ce point, le rapport de la commission des lois examinant la résolution modifiant le règlement du Sénat permet bien de saisir l'aspiration du droit parlementaire d'être une *avant-garde* et non pas une *arrière-garde du droit constitutionnel*.

Le droit parlementaire, en effet, constitue un droit particulier très politique non seulement car il s'agit « *d'un droit [...] que [la politique] est habituée à considérer comme sien, le Parlement [étant considéré] [comme] sa maison*¹³ », mais aussi car il constitue un *droit à tendance ambivalente* au regard de la transposition de certaines évolutions socio-politiques. Effectivement, le droit parlementaire peut, d'une part, *anticiper* certaines transformations qui seront enregistrées au niveau de la vie de l'institution parlementaire et qui auront un impact sur le droit constitutionnel (droit parlementaire avant-garde du droit constitutionnel). D'autre part, le droit parlementaire peut aussi *freiner* certaines évolutions provoquant une situation de décalage voire d'obsolescence réglementaire par rapport au droit constitutionnel (droit parlementaire arrière-garde du droit constitutionnel).

Cette situation pourrait par exemple se produire si les domaines de compétences attribuées aux commissions permanentes ne correspondaient plus à certains enjeux sociaux. Aussi, il pourrait arriver que les types de commission demeurent inchangés en

¹¹ J.-E. GICQUEL, Modernisation, a minima, du règlement du Sénat par la résolution du 1^{er} juin 2021, La semaine du droit, N°30-34, 26, juillet 2021, p.1459-1462.

¹² Décision 2023-861 DC du 18 janvier 2024, cons.droit n°1. La partie soulignée correspond à la révision réglementaire.

¹³ N. LUPO, L. GIANNITI, Corso di diritto parlamentare, Bologna, Il Mulino, 3ème éd., pp.380, cit.p.21.

raison du fait que certains enjeux sociaux n'existaient pas à un moment donné de l'histoire. C'est le cas par exemple des thèmes liés à l'informatique notamment l'intelligence artificielle et plus généralement à la science lesquels n'avaient pas les mêmes enjeux au milieu de XXème siècle qu'aujourd'hui. Dans cette situation, on peut comprendre le décalage précité du droit parlementaire qui pourra donner lieu à une *obsolescence du droit parlementaire involontaire* lorsque l'obsolescence procède d'une objective difficulté à prévoir certaines évolutions sociales ou scientifiques. A contrario, il existera une *obsolescence du droit parlementaire volontaire* lorsqu'en présence de certaines évolutions manifestes, l'institution décide de maintenir des règles d'organisation obsolètes ou inadaptées au regard du nouveau contexte.

Une chose est certaine, s'il incombe au pouvoir législatif d'apprécier et d'analyser la réalité sociale et d'apporter des solutions pour faire face aux problématiques de l'époque, ce pouvoir d'appréciation doit aussi se traduire au niveau de l'organisation et du fonctionnement du Parlement. En effet, dans la mesure où ce dernier est appelé à légiférer sur de nouveaux enjeux dans des domaines de plus en plus variés et complexes, il est normal que la machine parlementaire s'adapte aux nouvelles nécessités et modifie son organisation.

Si la Constitution peut apporter une première réponse, l'intensité de cette réponse n'implique pas une *exhaustivité totale du droit constitutionnel*, ce qui accorde une marge de manœuvre significative au droit parlementaire lui permettant de s'adapter aux nouvelles évolutions sociétales en vertu de son élasticité.

Le droit parlementaire a donc, au regard des éléments précités, cette double capacité d'accélération ou de retardement d'évolution de la Constitution. L'élément qui devient alors significatif face à l'obsolescence du droit parlementaire et, plus précisément, des règlements parlementaires est représenté par son impact au niveau du droit constitutionnel car, si dans certains domaines l'obsolescence constitue une appréciation réservée aux seules autorités parlementaires par laquelle se manifeste le principe d'autonomie parlementaire, dans certains cas l'obsolescence du droit parlementaire a un impact au niveau du droit constitutionnel lorsque les dispositions réglementaires, ayant une portée intégrative à la Constitution, ne sont plus en adéquation avec les dispositions constitutionnelles au motif qu'elles ont été édictées lorsque était en vigueur une autre Constitution.

Cette révision réglementaire au Sénat traduit la volonté d'avant-garde du droit parlementaire du Palais du Luxembourg.

En effet, la volonté d'aménager l'intitulé de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication en y intégrant le sport au motif que, non seulement « *le sport occupe une place croissante dans la société et l'économie française* », et que cette modification intervient « *à moins de huit mois du lancement des jeux Olympiques et*

Paralympiques de Paris » ce qui « *représente un symbole fort de l'attachement que porte le Sénat à la bonne tenue et à la bonne réussite des jeux* ¹⁴ ».

Il est alors intéressant de se questionner si, maintenant que le sport est officiellement une compétence intégrée à l'activité parlementaire, ce dernier pourrait s'imposer au niveau constitutionnel. En effet, à partir du moment où le sport rentre dans l'organisation du Parlement ainsi que dans ses compétences législatives, on pourrait imaginer qu'on procède *mutatis mutandis* de la logique suivie dans la récente révision réglementaire pour une consécration au plus haut niveau en inscrivant le sport dans la Constitution car « *si le sport occupe une place croissante dans la société [...] française* », il n'y a pas de raison que cet intérêt croissant se manifeste partout sauf dans la Constitution, faisant de ce dernier un *apatride du droit constitutionnel*. L'insertion du sport en Constitution pourrait se justifier par le fait de donner une effectivité aux loisirs mentionnés dans le Préambule de la Constitution de 1946 « *Elle [La République] garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs* ¹⁵ », mais aussi par le fait que le sport favorise le bien-être individuel dans une logique sociétale. Il s'agit non seulement d'une activité favorisant le bien-être psychophysique qui contribue au plein épanouissement de la personne, mais le sport favorise l'insertion sociale de l'individu car il éduque la personne au respect des règles et à la vie sociale car toute activité sportive se fait dans le respect des règles dans la mesure où

B- Une révision justifiée par la revalorisation du travail en commission

La modification apportée à l'article 7 du règlement du Sénat tire profit de l'organisation des Jeux Olympiques de Paris pour aménager le règlement sénatorial.

Cependant, la tenue de Jeux Olympiques ne justifie pas tout car la révision réglementaire s'insère aussi dans une logique propre au droit parlementaire du Palais du Luxembourg et se justifie en outre par un souci de revaloriser le travail parlementaire.

Tout en s'appuyant sur la contingence liée à l'organisation de l'évènement olympique de 2024, le droit parlementaire sénatorial ne renonce pas à ses spécificités qui, en dépit du bicamérisme inégalitaire au niveau législatif, participe à la mise en place d'un *bicamérisme inégalitaire perceptible au niveau réglementaire*.

Si la Constitution évite un *bicamérisme inégalitaire au niveau des commissions* en plafonnant le nombre maximal de commission pour chaque assemblée « *Les projets et*

¹⁴ Rapport n°170 de la commission de lois sur la proposition de de résolution tendant à modifier le règlement du Sénat afin de compléter l'intitulé de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, cf. <https://www.senat.fr/rap/123-170/123-1701.pdf>, pp.20, cit.p.6.

¹⁵ Préambule de la Constitution de 1946, 11^{ème} considérant. C'est nous qui soulignons.

*propositions de loi sont envoyés pour examen à l'une des commissions permanentes dont le nombre est limité à huit dans chaque assemblée*¹⁶», l'absence de constitutionnalisation des champs de compétences des commissions laisse une marge de manœuvre aux assemblées.

Il serait possible de s'interroger sur la source normative compétente en la matière au motif que cette dernière n'est pas expressément prévue en Constitution.

On pourrait estimer qu'une *réserve législative* serait compétente sur ce point, notamment l'ordonnance 58-1100 du 17 novembre 1958 relative aux fonctionnements des assemblées parlementaires.

C'est ainsi que l'article 5 alinéa 1 de ladite ordonnance prévoit que « *Le règlement de chaque assemblée parlementaire fixe la composition et le mode de désignation des membres des commissions mentionnées à l'article 43 de la Constitution ainsi que les règles de leur fonctionnement* ». Cependant, il ne s'agit pourtant pas d'une *réserve de compétence propre* mais au surplus d'une *réserve de compétence déléguée* au motif que la loi délègue à la compétence du règlement le soin de fixer la composition et le mode de nomination des commissaires ainsi que les règles des travaux. Mais en plus de cela, il ne faut pas penser que le règlement est compétent dans ce domaine au motif qu'il reçoit une habilitation du législateur par le biais de l'ordonnance 58-1100. Loin s'en faut, le législateur se borne à prévoir une *réserve de compétence réglementaire redondante* qui est déjà *implicitement* présente dans la Constitution. En effet, l'article 43 alinéa 1 C se réfère aux commissions permanentes présentes dans chaque assemblée comme permet de le constater l'incise finale de l'alinéa en question « *dont le nombre est limité à huit dans chaque assemblée*¹⁷ » mais aussi son début dans la partie où il prévoit « *Les projets et propositions de loi sont envoyés pour examen à l'une des commissions permanentes [...]*¹⁸ ». L'énoncé de l'alinéa 1 de l'article 43 C permet donc affirmer l'existence d'une *réserve implicite* en faveur des règlements parlementaires en raison du fait que le singulier employé se réfère à un *acte normatif monocaméral*, le règlement parlementaire, et non pas à un *acte normatif bicaméral*, la loi dont la procédure d'adoption porterait atteinte à l'expression d'une volonté propre à chaque chambre dans la mesure où le dernier mot permettrait à la volonté d'une chambre de primer sur la volonté de l'autre.

Au regard de la réserve dont bénéficient les assemblées par leurs règlements respectifs, il n'est alors pas étonnant d'observer des différences entre le Sénat et l'Assemblée Nationale.

En effet, si l'Assemblée Nationale a fait le choix, dès 1959, de préciser au niveau réglementaire les domaines de compétences des différentes commissions permanentes, une pareille attitude n'a pas été suivie par le Sénat. Le Palais du Luxembourg, a contrario de son homologue, a fait un choix différent pour l'édiction de ses dispositions

¹⁶ Article 43, al.1 C. C'est nous qui soulignons.

¹⁷ C'est nous qui soulignons.

¹⁸ C'est nous qui soulignons.

règlementaires en décidant de *«ne pas préciser au sein du règlement du Sénat les compétences des différentes commissions permanentes, contrairement à la pratique suivie à l'Assemblée Nationale¹⁹»*.

Le règlement de l'Assemblée Nationale prévoit *«leur dénomination²⁰»* mais précise aussi *«leur[s] compétence[s]²¹»* détaillées immédiatement après. Ainsi, le règlement du Palais Bourbon ne se contente pas seulement d'énoncer les principales *macro-compétences* par la voie des intitulés de chaque commission mais les détaille en micro-catégories de référence. Si alors la sixième commission de l'Assemblée Nationale s'intitule *« commission du développement durable et de l'aménagement du territoire²²»*, lui sont attachées les compétences *« aménagement du territoire ; construction ; transports ; équipement, infrastructures, travaux publics ; environnement ; chasse²³»*.

En plus de ces aspects, la réforme poursuit aussi un autre objectif lié à la revalorisation du travail parlementaire en commission.

C'est ainsi que la modification de l'intitulé d'une commission, en élargissant le domaine de compétences propre à une commission, a un effet direct au niveau de l'importance de l'activité législative de la commission en question.

Derrière donc les premières apparences, l'intitulé des commissions dans le règlement du Sénat revêt une importance accrue par rapport à la réalité existante au Palais Bourbon. Si en effet à l'Assemblée Nationale, on observe au niveau des commissions *une centralité des compétences des commissions*, le Sénat se caractérise par une *centralité des intitulés des commissions*.

II- L'importance des matières attribuées aux commissions en termes de constitutionnalité

Si la réforme sénatoriale revêt historiquement une certaine importance en termes d'aménagement des compétences des commissions (A), les enjeux liés à ces thèmes, malgré la réponse escomptée du Conseil que *«les dispositions ne sont pas contraires à la Constitution²⁴»*, ne sont pas insignifiants en termes de constitutionnalité et ce en dépit d'un premier réflexe en fonction duquel il serait facile d'affirmer qu'on se situe dans un domaine où toute liberté est accordée aux chambres via leur règlement en raison du silence de la Constitution (B).

¹⁹ Rapport n°170, Ibidem, 5.

²⁰ Article 36, al.2 RAN.

²¹Idem.

²²Ibidem, al.13 RAN.

²³Ibidem, al.14 RAN.

²⁴ Décision 2023-861 DC, cons.droit n°2.

A- Le troisième aménagement sénatorial depuis 1959 au niveau des commissions

Le règlement parlementaire, disciplinant le fonctionnement interne d'une assemblée parlementaire, constitue l'acte principal par lequel les assemblées traduisent en pratique les attributions dont elles bénéficient constitutionnellement.

Il y a donc là une *portée technique et nécessaire du règlement*, ce dernier constituant un acte normatif interne nécessaire pour assurer le bon fonctionnement de l'activité parlementaire indépendamment de sa mention en Constitution. Cette dernière est donc superfétatoire dans la mesure où le règlement s'impose en dépit du *déterminisme constitutionnel présent* ou même en l'absence d'une Constitution. Le seul acte qui puisse compter, la seule véritable Constitution est représentée aux yeux d'une assemblée par son propre règlement : la *Constitution interne du Parlement*. C'est alors qu'on observe la présence d'une *Constitution concurrencée* lorsqu'aux assemblées s'impose le respect d'un acte normatif autre que celui représenté par le règlement, notamment la *Constitution externe au Parlement*, la Constitution elle-même dont le respect s'impose à toutes les autorités. La concurrence apportée par la Constitution a l'effet de modifier la nature du règlement car ce dernier n'a plus une portée technique mais recouvre une *portée politique et subversive* car il devient l'acte par lequel les assemblées peuvent manifester leur agrément ou leur désagrément à la Constitution. Dans ce cas s'explique le contrôle de conformité à la Constitution des règlements qui impose aux chambres le respect de la norme fondamentale et garantit que la Constitution soit pleinement respectée en raison d'une parlementarisation qui s'impose aux autorités du Parlement indépendamment du fait qu'elle soit favorable *aux* chambres ou qu'elle soit plus favorable à *une* des deux chambres.

Si le contrôle des règlements parlementaires en France se motive par une logique de suspicion et de méfiance en raison de *révisions réglementaires détournées*, n'ayant pas la finalité d'améliorer leur fonctionnement interne mais d'utiliser ce domaine pour en réalité mettre en cause la Constitution, il n'en reste pas moins que le règlement reste l'outil principal pour faire évoluer le travail parlementaire lorsque certains domaines ne sont pas réglementés par des sources hiérarchiquement supérieures.

C'est le cas notamment des typologies de commissions permanentes.

A ce niveau, il s'agit de la troisième révision qui a été réalisée par rapport au changement de l'intitulé d'une commission.

En effet pendant 50 ans (1959-2009) la « *commission des affaires culturelles* » a maintenu le même intitulé. Le changement est intervenu à compter de 2009 en correspondance de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Lors de cette révision a été modifié l'intitulé de la commission précitée devenant ainsi « *la commission de la culture, de l'éducation et de la communication* », qui désormais a été davantage modifié par l'adjonction du sport « *la commission de la culture, de l'éducation, de la communication **et du sport*** »²⁵.

²⁵ C'est nous qui soulignons.

Des changements qui ne sont pas uniquement circonscrits à cette dernière commission en raison des autres changements aux intitulés des commissions qui ont eu lieu toujours en 2009 lors de la révision réglementaire successive à la révision constitutionnelle de 2008 : la « *commission des finances, du contrôle budgétaire* » est devenue simplement « *la commission des finances* » et la « *commission des affaires économiques* » est désormais la « *commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire*²⁶ ».

Si alors, à ce jour, on compte trois modifications au Sénat au niveau des intitulés (décision 2009-582 DC, 2023-861 DC), à l'Assemblée on dénombre deux révisions, une intervenant au niveau des intitulés ainsi qu'aux compétences des commissions (décision 2002-462 DC), une autre intervenant uniquement au niveau des compétences de la 8^{ème} commission permanente (décision 2014-705 DC)²⁷. A ce décompte il faut ajouter aussi la révision apportée en 2009 introduisant la 8^{ème} commission permanente, par une scission des affaires étrangères et de la défense, qui constitue une *révision réglementaire d'ordre constitutionnel* en raison de l'augmentation du plafond au nombre de commissions (8 commissions permanentes) mis en place par la révision de 2008.

Certainement alors les assemblées disposent d'une marge de manœuvre au niveau des domaines de compétences des commissions, cependant on ne saurait affirmer que dans ce domaine elles disposent purement et simplement de *pages blanches* dont le remplissage reviendrait aux règlements pouvant procéder sans aucune contrainte.

B- Les compétences des commissions dans une perspective constitutionnelle

Dans la différente attitude suivie par le Sénat, on retrouve des traits qui caractérisent son droit parlementaire.

En effet « *celui de l'Assemblée Nationale [est] plus précis que celui du Sénat*²⁸ » qui profite davantage de la souplesse selon un adage constant par lequel « *Tout ne peut être prévu et il convient de laisser à la pratique* », plus qu'au règlement, « *le soin de dégager les solutions les plus adaptées*²⁹ », facilitant donc « *le recours à des règles pensées en dehors de tout texte juridique*³⁰ ». Cette attitude s'accompagne aussi d'une autre tendance consistant à raréfier les révisions aux règlements parlementaires car, par

²⁶ Rapport N°427 Rapport de la commission des lois sur la résolution 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, pp.203, cit.p.27.

²⁷ Il s'agit de l'adjonction des droits fondamentaux à la compétence de la 8^{ème} commission permanente. Cf., Décision 2014-705 DC, version consolidée, pp.92, cit.p.19.

²⁸ J. CHARRUAU, Une spécificité sénatoriale : les espaces réservés aux groupes minoritaires d'opposition, RFDC, 2019/2, N°118, pp.28-314, cit.p.287.

²⁹ Proposition de résolution n°377 tendant à modifier le règlement du Sénat, annexe au procès-verbal de la séance du 30 avril 2009.

³⁰ J. CHARRUAU, Ibidem, 288.

définition, « *l'existence d'un contrôle de constitutionnalité des règlements explique la faible densité des résolutions modifiant le règlement* », et que des micro-révisions s'avèrent avantageuses dans la mesure où « *moins les résolutions contiennent d'articles modifiant le règlement [...], moins les risques de censures sont élevés*³¹ ».

L'attitude du Sénat se retrouve bien dans les matières accordées aux commissions.

Par rapport à ce domaine, le Sénat justifie cette attitude car « *ce choix, gage d'une certaine souplesse* » devant « *garantir un dialogue constant entre les commissions* » va « *confère[r] une importance d'autant plus grande aux dénominations des commissions qui doit exprimer de manière à la fois générale et complète la vocation de chacune d'entre elles*³² », sans besoin de faire recours aux répartitions des compétences comme à l'Assemblée Nationale car les intitulés des commissions « *doivent exprimer leurs attributions sans excès d'exhaustivité mais de façon claire et englobante*³³ ».

Or, si cette attitude traduit une différente logique d'auto-organisation interne propre aux deux chambres, il n'en reste pas moins que les enjeux liés aux matières accordées aux commissions acquièrent une nouvelle importance en termes de constitutionnalité surtout par rapport à la logique propre de la Vème tendant à rationaliser le parlementarisme en plafonnant le nombre de commissions dans chaque assemblée (article 43 al.1 C).

Au regard des domaines de compétences des règlements parlementaires, ces derniers interviennent dans le *contrôle de l'action du gouvernement*, dans l'*organisation et le fonctionnement des assemblées* et, enfin, dans le *déroulement de la procédure législative*³⁴ par rapport aux aspects n'étant pas directement prévus en Constitution lesquels sont *de compétence exclusive des règlements* en raison du principe de spécialité des sources qui évite que puisse intervenir un empiètement de la part d'autres sources juridiques, faute de quoi la consécration d'un domaine de compétences n'aurait pas de sens dans la mesure où d'autres sources pourraient intervenir librement. Par rapport à ce dernier domaine, les règlements parlementaires ont une portée d'intégration constitutionnelle de la fonction législative qui, cependant, n'échappe pas au contrôle de constitutionnalité auquel les règlements parlementaires sont soumis systématiquement. Cette fonction d'intégration se traduit par l'exigence de garantir l'*accomplissement de la procédure législative*. L'exigence en question ne se traduit pas par le fait de prévoir artificiellement des procédures parlementaires permettant à la procédure législative d'avancer sans une réelle volonté politique se manifestant par le biais de mécanismes forçant l'émergence d'une telle volonté. En revanche, elle implique le fait que n'existent pas de procédures risquant de faire obstacle ou de paralyser l'exercice de la fonction législative en dépit de la présence d'une volonté

³¹ S. DE CACQUERAY, Quand trop de contrôle tue le contrôle, Ibidem, 381.

³² Rapport n°427, Ibidem, 26.

³³ Rapport n°170, Ibidem, 6.

³⁴ Décision 2014 -705 DC du 11 décembre 2014, cons.droit n°8.

politique. Tout ceci implique l'absence, au niveau des procédures, de véritables *entraves à l'exercice de la fonction législative* qui empêcheraient ou retarderaient de manière significative et déraisonnable l'avancement de la procédure législative en correspondance de l'existence d'une majorité politique. Ainsi, l'exigence précitée nécessite que l'effectivité de la fonction législative soit appréciée dans son ensemble par rapport aux normes qui rentrent en jeu lors du contrôle exercé en vertu de l'article 61, al.1 C.

S'il ressort par l'ensemble des dispositions constitutionnelles que le constituant n'a pas entendu constitutionnaliser les types de commissions permanentes, hormis l'exception représentée par le plafond maximal présent dans chaque chambre du nombre total de commissions, il est opportun d'observer que les matières attribuées à la compétence de ces dernières ne sont pas soustraites à un contrôle de constitutionnalité par le simple fait qu'il s'agit d'un aspect ne faisant l'objet d'aucune constitutionnalisation.

En effet, le contrôle de constitutionnalité ne se réduit pas à la seule dimension de la conformité constitutionnelle tendant à procéder à une systématique déclaration de constitutionnalité lorsque certains aspects ne sont pas expressément mentionnés dans la norme fondamentale. Sur ce point, il faut observer que le contrôle de constitutionnalité requiert une prise en compte des effets que certaines dispositions pourraient avoir au niveau constitutionnel, et tout ceci dans une mesure majeure lorsque ledit contrôle s'exerce immédiatement après l'édiction d'une disposition mais avant son interprétation qui constitue une étape aussi importante que la première dans la mesure où la dimension interprétative, précédant celle applicative, pourrait permettre de déceler certaines inconstitutionnalités invisibles au moment de l'édiction. Un ensemble d'aspects qui n'est pas un simple cas d'école car le cadre dans lequel s'exerce le contrôle de constitutionnalité des règlements prévoit des délais particulièrement contraignants qui rendent encore plus difficile le discernement des inconstitutionnalités. En effet, s'il est possible de cerner des *inconstitutionnalités immédiates* avant même qu'une disposition ne rentre en vigueur, dans d'autres cas on assiste à des *inconstitutionnalités successives* qui se manifestent a posteriori de l'entrée en vigueur de la disposition en fonction de l'interprétation donnée. Tout ceci assume une portée encore plus importante au niveau du droit parlementaire en raison de la coïncidence entre auteur et destinataire des normes et, plus largement, de la nature hautement politique de ce droit où souvent les normes font l'objet d'une application différente dans la vie pratique et les nombreux cas qui caractérisent l'activité parlementaire.

C'est ainsi que s'il est vrai que conformément à l'article 61, al.1 C le Conseil est amené à contrôler systématiquement la constitutionnalité « *des règlements parlementaires, avant leur mise en application [...]* ³⁵ » et que donc on pourrait penser que cette procédure de contrôle « *met en évidence les limites du contrôle obligatoire des règlements, [...]* le Conseil Constitutionnel ne p[ouvant] être saisi que d'une résolution votée par une assemblée, [ainsi] si tel n'est pas le cas des pratiques contraires à la

³⁵ Article 61, al.1 de la Constitution. C'est nous qui soulignons.

*Constitution peuvent exister sans que le juge constitutionnel puisse intervenir*³⁶», il serait possible d'affirmer qu'en définitive le contrôle de constitutionnalité des règlements ne s'arrête pas à cette procédure prévue en Constitution. L'article 61, al.1 C concerne un premier type de *contrôle de constitutionnalité a priori des règlements* qui peut s'accompagner d'un *contrôle de constitutionnalité a posteriori des règlements* s'exerçant dans le cadre du contrôle a priori des lois.

Le contrôle a priori se caractérise, certes, par une portée abstraite du contrôle qui n'est, cependant, pas absolue car il intervient à conclusion de la procédure législative durant laquelle sont appliqués les mêmes règlements soumis auparavant au contrôle de constitutionnalité. Ainsi, le contrôle de constitutionnalité des lois peut constituer un deuxième type de contrôle de constitutionnalité des règlements afin de censurer d'éventuelles inconstitutionnalités se manifestant dans la réalité complexe et fragmentée des sources juridiques caractérisant le droit parlementaire qui n'échappent pas au contrôle de constitutionnalité car la rigidité de la Constitution doit prévaloir sur toute autre type de sources indépendamment de leur nature écrite ou non écrite.

A ces aspects, il faudrait admettre une autre possibilité caractérisant une sorte de *session de rattrapage du contrôle de constitutionnalité des règlements* exerçable toujours dans le cadre du contrôle prévu par l'article 61, al.1 C car le Conseil a été amené à (re)contrôler la constitutionnalité de certaines dispositions réglementaires au regard du « *changement de circonstances de droit justifi[ant] un nouvel examen*³⁷ ».

Il y aurait donc deux types possibles de contrôle a posteriori des règlements parlementaires.

Le premier dans le cadre du contrôle a priori des lois. Cependant, en raison de sa nature non systématique, une autre possibilité serait représentée par un contrôle de constitutionnalité des règlements successif à une précédente révision réglementaire. Dans ce cas le Conseil, bénéficiant de l'application pratique de la disposition, pourrait censurer une disposition qui dans l'abstrait ne présentait pas de problème. Il s'agirait bien entendu d'un cas d'école assez rare et extrême car, en raison du faible nombre de parlementaires nécessaires pour saisir le Conseil, la voie privilégiée serait celle représentée par le contrôle a posteriori des règlements dans le cadre du contrôle a priori de la loi. Ainsi, il serait facile pour le Conseil de se prononcer et ce même *ultra petita* sans besoin de griefs évoqués par les parlementaires dans la saisine. En effet, il serait impossible pour le Conseil de se prononcer dans le cadre d'une QPC, ce qui rendrait donc inévitable un contrôle d'office de sa part dans le cadre du contrôle a priori des lois.

La modification des dénominations des commissions qui s'est réalisée par la révision sénatoriale s'inscrit dans la logique suivie par cette assemblée en 2009 ainsi que par l'Assemblée Nationale lors de la décision 2002-462 DC précitée. Tout ceci s'avère logique en raison du plafonnement constitutionnel dès lors qu'il apparaît opportun

³⁶ S. DE CACQUERAY, Commentaire à la Décision 2002- 462 DC du 10 octobre 2002, RFDC, 2003/1, N°53, pp.178-179, cit.p.179.

³⁷ Décision 2015- 712 DC du 11 juin 2015, cons.droit n°52.

d'introduire une nouvelle commission au regard des exigences rendues nécessaires par l'expérience. Lorsqu'une majorité constitutionnelle ne se dégage pas, il est alors plus aisé de passer par une révision réglementaire augmentant le nombre de compétences attribuées à chaque commission (Assemblée Nationale) ou de modifier l'intitulé (Sénat), tout en laissant inaltéré le nombre de commissions plafonné constitutionnellement.

Par rapport à ce thème, en sortant de l'argument classique consistant à dire que l'adjonction de multiples et nouvelles compétences des commissions ne méconnaît « *aucun principe ni aucune règle à valeur constitutionnelle*³⁸ », l'utilisation des compétences des commissions ou bien des intitulés risque d'être la limite à la « *sagesse constitutionnelle ayant limité le nombre de commissions*³⁹ » car implicitement ce qu'on a fait sortir par la fenêtre par la voie de la codification constitutionnelle risque de rentrer discrètement par la voie de la codification réglementaire.

Mais en plus de ce dernier aspect, l'importance des compétences et des intitulés des commissions au niveau constitutionnel se manifeste au regard d'autres aspects.

En premier lieu, il est important d'apprécier la *cohérence au regard de l'intitulé des matières* ou *des compétences* propres à chaque commission permanente. Une telle appréciation s'avère décisive car, si *prima facie* il serait tentant d'affirmer que cet aspect vise un champ où l'autonomie des assemblées est maximale, en réalité la cohérence de la liste des matières est décisive pour apprécier la constitutionnalité des dispositions réglementaires par rapport à l'article 43, al.1 C. En effet, en présence d'une *liste des matières non cohérentes* entre elles par rapport à chaque commission, il serait possible d'affirmer un *abus de pouvoir réglementaire* car une assemblée utiliserait son pouvoir réglementaire bien au-delà de ses prérogatives dans la mesure où les intitulés ou les compétences propres à chaque commission seraient utilisés pour atteindre des objectifs qui n'auraient pas trait à l'organisation et au fonctionnement mais concerneraient en réalité l'institution d'une nouvelle commission. En présence d'un plafond maximal atteint par la constitution au niveau du nombre de commissions par assemblée, il serait alors évident que le pouvoir réglementaire serait utilisé pour atteindre en réalité des résultats qui nécessiteraient la révision de la Constitution. Une situation qui serait différente de celle qui se produirait par rapport aux commissions spéciales car s'il est vrai qu'il serait possible de suivre le même raisonnement, force est de constater qu'aucun plafond constitutionnel n'est prévu par rapport au nombre de commissions spéciales « *A la demande du Gouvernement ou de l'assemblée qui en est saisie, les projets ou propositions de lois sont envoyés pour examen à une commission spécialement désignée à cet effet*⁴⁰ ».

En deuxième lieu, il serait par ailleurs possible de vérifier le lien direct entre les compétences et leur dénomination, en utilisant au niveau monocratique *mutatis mutandis* la jurisprudence du Conseil lors de la chasse aux cavaliers législatifs. Par

³⁸ Décision 2014-75 DC, version consolidée, op.cit, Idem.

³⁹ G. CARCASSONNE, M. GUILLAUME, La Constitution commentée, 5^{ème} éd., cit.p.222.

⁴⁰ Article 43, al.2 C. C'est nous qui soulignons.

rapport à cette démarche il serait, néanmoins, loisible de se questionner s'il s'agit ou pas d'une démarche excessive et purement prétorienne car ces concepts ne sont pas explicitement prévus en Constitution.

En troisième lieu, il est possible d'observer que la présence de commissions permanentes à *maxi-compétences* n'est pas sans conséquence en termes de constitutionnalité. Il serait possible d'affirmer que cela risquerait d'avoir un impact au niveau du travail entre les commissions car, en raison de l'ampleur des compétences d'une commission, cela finirait par avoir un effet inégalitaire entre l'activité des commissions. Néanmoins cet aspect serait sans conséquence en termes de constitutionnalité en raison d'une violation du principe d'égalité par rapport au travail des commissions. Effectivement, on ne saurait évoquer ce principe dans la mesure où le travail des commissions ne peut être égalitaire car il dépend du type d'initiatives législatives présentées qui peuvent varier en fonction de différents facteurs liés à la contingence socio-politique. En revanche, si cet argument n'est pas décisif en termes de constitutionnalité, la présence de commissions à maxi-compétences n'est pas pourtant à négliger au niveau de l'activité parlementaire car les commissions permanentes durant la phase précédant l'examen en séance plénière ne totalisent pas à ce stade l'activité législative. Effectivement, les commissions saisies pour avis (art.87 RAN, 17 RS) permettent de constater une *collaboration parlementaire entre les différentes commissions* qui évite une centralisation totale de l'activité législative par rapport à la commission permanente principale chargée de l'examen du texte (commission saisie au fond) dans la mesure où les commissions saisies pour avis ont la possibilité d'exercer leur droit d'amendement. S'il est vrai qu'en absence d'un droit d'amendement, pouvant être exercé par les commissions autres que celle saisie au fond, ce droit peut être exercé par les parlementaires en séance publique, il faut constater qu'une commission à maxi-compétences s'occupant de thématiques très variées aurait un impact non négligeable au niveau de l'activité parlementaire car la grande latitude de ses compétences risquerait de priver d'effectivité le potentiel examen pouvant être exercé par les commissions saisies pour avis.

Mais ces éléments auraient une portée encore plus significative en présence de la *procédure législative en commission* (art.107-1 à art.107-3 RAN, art.47 *quater* et *quinquies* RS) car dans ce cas d'espèce le droit d'amendement pourra s'exercer uniquement en commission privant donc du droit d'amendement la séance plénière. Il est alors évident que la présence de commissions à maxi-compétences unie à l'utilisation de la procédure d'examen en commission risquerait de priver d'effectivité le droit d'amendement des parlementaires, notamment de ceux ne faisant pas partie de la commission saisie au fond. Tout ceci engendrerait des inconstitutionnalités car l'effectivité du droit d'amendement des parlementaires serait compromise puisque même en cas de retour à la procédure d'examen normale celle-ci s'exercerait « ***le cas échéant sur certains articles du texte seulement*** »⁴¹. Ce qui ne permettrait pas de

⁴¹ Article 107-1 alinéa 6 RAN et article 47 ter RS alinéa 12. C'est nous qui soulignons.

garantir une pleine effectivité du droit d'amendement qui doit s'exercer à l'ensemble du texte et non pas à certaines de ses parties.

En quatrième lieu, les modifications aux intitulés et aux compétences des commissions permanentes s'avèrent déterminantes pour l'activité des commissions. Il est alors indispensable que les révisions réglementaires n'aient « *pas d'incidence sur le périmètre actuel des compétences des commissions*⁴² ». En effet si la répartition des matières entre les commissions, se faisant soit par la voie des intitulés soit des compétences des commissions, ne permet pas de cerner *une compétence exclusive propre* à une commission en fonction d'un texte déposé on assisterait à une *concurrence de compétences* entre les différentes commissions. Cette situation non seulement risquerait de porter atteinte au bon déroulement des travaux parlementaires mais rendrait inévitable une décision du Président d'Assemblée qui risquerait de porter atteinte au principe d'impartialité de l'activité parlementaire dans la mesure où le choix présidentiel de la commission chargé d'examiner le texte pourrait être dicté par des choix d'opportunité politique en fonction de la géographie politique présente au sein d'une commission plutôt que d'une autre. Un ensemble d'éléments qui nuirait profondément aux exigences constitutionnelles de bon fonctionnement de l'activité parlementaire, par rapport **auquel** il devient nécessaire et impératif en termes de constitutionnalité de vérifier l'absence d'empiètement ou de conflit de compétences au regard des modifications réglementaires intervenues.

En cinquième lieu, au regard du plafonnement constitutionnel des commissions permanentes, la question relative à la cohérence des intitulés ou des compétences des commissions doit être faite aussi en correspondance des scissions ou des fusions entre les commissions permanentes existantes. Dans cette situation, il s'agira de vérifier la présence d'une *fusion légitime/illégitime* ou d'une *scission légitime/illégitime* qui s'avère importante pour vérifier l'absence d'un abus de pouvoir réglementaire au regard de l'article 43 al.1 C précité.

En sixième lieu, il faut observer que si une cohérence est nécessaire *intra moenia* par rapport aux matières de compétences des commissions permanentes, cette cohérence est aussi nécessaire *extra moenia* par rapport aux compétences accordées à chaque Ministère dans la mesure où les commissions, à l'échelle parlementaire, doivent recouvrir les compétences ministérielles. A défaut d'une telle correspondance, on assisterait à une situation qui postulerait une entrave à l'exercice du pouvoir législatif car la réalisation du programme gouvernemental serait inhibée et compromise par l'absence au niveau parlementaire d'instances compétentes à l'examen législatif de textes d'initiative gouvernementale, portant ainsi atteinte à l'initiative législative égalitaire répartie entre le Parlement et le Gouvernement.

En septième lieu, toujours au niveau des domaines de compétences des commissions, il faut observer que ces dernières s'avèrent indispensables pour garantir la spécialisation de ces commissions opposée à la nature ad hoc propre aux commissions spéciales. La spécialisation des commissions, qui s'accompagne d'une parallèle

⁴² Rapport n°170, Ibidem, 5.

spécialisation des commissaires, ne saurait s'apprécier seulement au regard de ces seules matières.

En effet, pour que la spécialisation des commissions soit effective elle doit s'accompagner non seulement de compétences cohérentes pour éviter que les règlements soient utilisés dans une logique de détournement à la Constitution, mais aussi parce que des compétences incohérentes et excessivement étendues priveraient de toute effectivité la nature permanente des commissions car il serait impossible pour un parlementaire de pouvoir se spécialiser dans un certain domaine nuisant donc au bon exercice du pouvoir législatif et, conséquemment, portant atteinte au principe d'égalité en matière d'initiative législative entre les parlementaires puisque certains parlementaires seraient plus favorisés que d'autres en raison de leur formation ou de leur métier. En outre, pour que cette nature permanente des commissions soit effective il est nécessaire qu'elles correspondent en tout ou en partie à la durée de la législature car autrement il serait impossible d'œuvrer une véritable distinction, sauf nominale, entre une commission permanente et une commission spéciale engendrant un inévitable problème de constitutionnalité. Certes, force est de constater qu'un mandat des commissions correspondant à la durée entière de la législature, s'accompagnerait de certains problèmes en raison des dynamiques caractérisant la vie des groupes parlementaires, ceux-ci n'étant pas des blocs de marbre, représentés dans chaque commission. S'il est vrai que, au regard des changements politiques au sein d'un groupe parlementaire, les groupes ont toujours la possibilité de remplacer certains membres présents dans une commission, il est vrai aussi qu'en raison de l'interdiction du mandat impératif pourraient se produire des changements significatifs entre certains membres qui, lors de la législature, décideraient de ne plus appartenir à un groupe parlementaire. C'est alors qu'au regard de ces éléments s'agissant des commissions permanentes, il est opportun en termes de constitutionnalité d'œuvrer une conciliation raisonnable entre les exigences de spécialisation propres aux commissions permanentes et les exigences de renouvellement des commissions en correspondance des dynamiques de la vie parlementaire.

L'ensemble de ces aspects permet alors d'observer qu'en dépit de certaines tendances différentes entre le droit parlementaire des deux assemblées, dont certainement l'attitude sénatoriale de ne « *pas liste[r] les secteurs de chaque commission* » se motive par une volonté de maintenir un dialogue entre les commissions permanentes sénatoriales « *conformément à l'usage de la haute assemblée* » est le meilleur exemple, les thèmes liés aux commissions permanentes et principalement à leurs compétences ont une importance au niveau constitutionnel.

Ainsi, il apparaît indispensable d'appréhender les inconstitutionnalités non seulement en lisant *les* lignes mais en lisant *entre* les lignes des textes au travers de décisions dûment motivées n'étant pas le signe d'une « *justice au rabais* » témoignant « *une*

*conception primitive [...] de la justice*⁴³» constitutionnelle. Évidemment, il est certain qu'une chose ce sont les inconstitutionnalités qui ont trait à l'ensemble des différents domaines du droit et une autre chose, ce sont les inconstitutionnalités concernant la réalité mouvante et effervescente du droit parlementaire. Par rapport à ces dernières, si l'examen a priori est utile, l'examen in concreto l'est encore plus car il permet de mieux voir ce que parfois, une certaine *myopie de l'abstraction* ne permet pas de percevoir et tout ceci lorsqu'on a à faire au domaine de la politique où l'imagination de la réalité dépasse sans doute la plus clairvoyante imagination de tout type d'abstraction.

Effectivement si la situation propre aux commissions permanentes se caractérise en France par un *conservatisme réglementaire imposé* en raison du plafond constitutionnel pour le nombre de commissions, à l'opposé de ce qui se produit dans d'autres pays où on aura un *conservatisme réglementaire volontaire* en l'absence de plafond constitutionnel au niveau du nombre de commissions permanentes par chaque chambre, dans tous les cas la tendance du politique se caractérise par une inexorable tendance à trouver des voies pour échapper aux règles existantes. Une tendance qui récemment s'est retrouvée dans le véhicule législatif utilisé pour l'approbation de la réforme des retraites mais aussi dans une récente utilisation du 49.3⁴⁴ qui permet d'observer une tendance du gouvernement à déverrouiller le verrou de la révision de 2008 et de passer à un *49.3 moins limité*.

⁴³ L. FONTAINE, *La Constitution Maltraîtée, Anatomie du Conseil Constitutionnel*, Editions Amsterdam, 2023, pp.288, cit.p.146, 141.

⁴⁴ Décision 2023-857 DC du 14 décembre 2023.