

**Commentaire des décisions n° 2010-609 DC et n° 2010-610 DC
12 juillet 2010**

**Loi organique relative à l'application du cinquième alinéa
de l'article 13 de la Constitution**

**et loi relative à l'application du cinquième alinéa
de l'article 13 de la Constitution**

Le 12 juillet 2010, dans deux décisions n^{os} 2010-609 DC et 2010-610 DC, le Conseil constitutionnel a jugé de la conformité à la Constitution de deux nouvelles lois d'application de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008¹.

Le cinquième et dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution, issu de l'article 5 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République, dispose en effet, d'une part, qu'« *une loi organique détermine les emplois ou fonctions, autres que ceux mentionnés au troisième alinéa², pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée* » et, d'autre part, que « *la loi détermine les commissions permanentes compétentes selon les emplois ou fonctions concernés* ».

Le projet de loi organique et le projet de loi relatifs à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution ont été adoptés en Conseil des ministres le 3 juin 2009. Ils ont été adoptés, en première lecture, le 29 septembre 2009 par

¹ Après les lois suivantes : loi organique n° 2009-38 du 13 janvier 2009 portant application de l'article 25 de la Constitution (décision n° 2008-572 DC du 8 janvier 2009) et loi n° 2009-39 du 13 janvier 2009 relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés (2008-573 DC du 8 janvier 2009) ; lois organiques n^{os} 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution (2009-579 DC du 9 avril 2009) ; 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution (2009-595 DC du 3 décembre 2009) ; 2010-704 du 28 juin 2010 relative au Conseil économique, social et environnemental (2010-608 DC du 24 juin 2010).

² « *Les conseillers d'État, le grand chancelier de la Légion d'honneur, les ambassadeurs et envoyés extraordinaires, les conseillers maîtres à la Cour des comptes, les préfets, les représentants de l'État dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, les officiers généraux, les recteurs des académies, les directeurs des administrations centrales sont nommés en conseil des ministres.* »

l'Assemblée nationale et, modifiés, le 21 décembre 2009 par le Sénat. Ils ont été adoptés, en deuxième lecture, modifiés par l'Assemblée nationale le 2 février 2010, puis, de nouveau modifiés, par le Sénat le 25 février 2010.

Une commission mixte paritaire (CMP) a été réunie sur les deux projets le 7 avril 2010.

La CMP est parvenue à un accord sur le projet de loi ordinaire. Son texte a été adopté par le Sénat le 31 mai 2010 et, définitivement, par l'Assemblée nationale le 15 juin 2010.

En revanche, la CMP n'est pas parvenue à un accord sur le projet de loi organique. En nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a adopté le projet de loi organique modifié le 19 mai 2010. Le Sénat, en nouvelle lecture, a adopté une version différente du projet de loi organique le 31 mai 2010. Faisant usage des prérogatives qu'il tient du quatrième alinéa de l'article 45 de la Constitution³, le Gouvernement a demandé à l'Assemblée nationale de statuer définitivement sur le projet de loi organique, ce qu'elle a fait en lecture définitive le 15 juin 2010.

La loi organique a été transmise au Conseil constitutionnel, le 16 juin 2010, par le Premier ministre sur le fondement des articles 46, alinéa 5, et 61, alinéa 1^{er}, de la Constitution. La loi ordinaire lui a été déférée, le même jour, par le Premier ministre, sur le fondement de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution.

Dans ses deux décisions n^{os} 2010-609 DC et 2010-610 DC, le Conseil constitutionnel a déclaré la loi organique et la loi relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution conformes à la Constitution.

I. – Le cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution

En octobre 2007, le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République avait fait des propositions pour que les prérogatives du pouvoir exécutif soient mieux encadrées. Il avait indiqué dans son rapport :

« Il est apparu au Comité que l'encadrement des nominations par une procédure d'audition parlementaire, qui se développe dans nombre de régimes démocratiques et au sein des organes de l'Union européenne, présenterait de

³ « Si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si ce texte n'est pas adopté dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. En ce cas, l'Assemblée nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat. »

solides avantages. Il permettrait au Président de la République, qui conserverait son entier pouvoir de nomination, de soumettre à l'appréciation des parlementaires une candidature, afin de leur permettre de vérifier les compétences de l'intéressé et d'exprimer clairement leur avis à l'issue de séances publiques d'audition (...). La procédure souhaitée par le Comité est la suivante : une commission mixte ad hoc de l'Assemblée nationale et du Sénat composée à la proportionnelle des groupes, serait constituée à seule fin de procéder à l'audition de la personne dont le Gouvernement envisage de soumettre au Président de la République la nomination à l'un des emplois mentionnés ci-dessus. Ses auditions seraient publiques (...). Cette commission rendrait un avis public, donné à la majorité simple. »⁴

Cette proposition a été reprise par le Gouvernement et modifiée lors des débats de la révision constitutionnelle. Le constituant a introduit un pouvoir de veto à une majorité qualifiée. Ainsi, à la suite de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, le cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution dispose :

« Une loi organique détermine les emplois ou fonctions, autres que ceux mentionnés au troisième alinéa, pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée. Le Président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions. La loi détermine les commissions permanentes compétentes selon les emplois ou fonctions concernés. »

Lors de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, la procédure de nomination prévue au dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution a également été retenue dans trois autres articles de la Constitution :

– l'article 56 de la Constitution prévoit pour les nominations au Conseil constitutionnel *« la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 est applicable à ces nominations. Les nominations effectuées par le président de chaque assemblée sont soumises au seul avis de la commission permanente compétente de l'assemblée concernée »* ;

– l'article 65 prévoit, pour le Conseil supérieur de la magistrature, que *« la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 est applicable aux nominations des personnalités qualifiées »* appelées à siéger tant dans la

⁴ *Une République plus démocratique*, octobre 2007, pp. 16-18.

formation compétente à l'égard des magistrats du siège que dans la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet ;

– l'article 71-1 prévoit que *« le défenseur des droits est nommé par le Président de la République... après application de la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 »*.

Dans l'attente de la loi organique soumise au Conseil constitutionnel, l'article 13 de la Constitution avait déjà été ponctuellement mis en œuvre, à deux reprises, par deux lois organiques :

– la loi organique du 13 janvier 2009 portant application de l'article 25 de la Constitution a introduit dans le code électoral un article L.O. 567-9 afin de désigner, selon la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution, le président de la commission chargée de se prononcer sur la délimitation des circonscriptions électorales. Cette fonction est une fonction importante pour la garantie des droits et libertés au sens de l'article 13 de la Constitution. Le Conseil constitutionnel a jugé (n° 2008-572 DC du 8 janvier 2009, cons. 11) : *« Considérant que l'article 6 de la loi organique insère dans le code électoral l'article L.O. 567-9 qui rend applicable la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution à la nomination, par le Président de la République, du président de la commission prévue au dernier alinéa de l'article 25 de la Constitution ; que cette disposition n'est pas contraire à la Constitution ; que, toutefois, en précisant que "dans chaque assemblée parlementaire, la commission permanente compétente est celle chargée des lois électorales", l'article 6 de la loi organique a fixé des règles relevant de la loi ordinaire ; »*

– la loi organique du 5 mars 2009 relative à la nomination des présidents des sociétés France Télévisions et Radio France et de la société en charge de l'audiovisuel extérieur a, quant à elle, appliqué le nouvel alinéa 5 de l'article 13 de la Constitution aux présidences des sociétés France Télévisions et Radio France et de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France (SAEF). Le Conseil constitutionnel a alors jugé (n° 2009-576 DC du 3 mars 2009) : *« 3. Considérant que l'article unique de la loi organique soumet à l'avis des commissions compétentes de chaque assemblée la nomination, par le Président de la République, des présidents des sociétés France Télévisions et Radio France et de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France ; qu'en égard à leur importance pour la garantie des droits et libertés et pour la vie économique et sociale de la Nation, ces emplois entrent dans le champ d'application du dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution ;*
– 4. Considérant que le législateur a pu prévoir, pour garantir l'indépendance des sociétés nationales de programme et concourir ainsi à la mise en œuvre de

la liberté de communication, que "dans chaque assemblée parlementaire, la commission permanente compétente se prononce après avoir entendu publiquement la personnalité dont la nomination lui est proposée"; que, toutefois, il a ainsi fixé une règle qui ne relève pas du domaine de la loi organique défini par le dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution. »

II. – La décision n° 2010-609 DC (loi organique)

Dans un premier temps, le Conseil constitutionnel a examiné la procédure d'adoption de la loi organique et constaté qu'elle répondait bien aux prescriptions des trois premiers alinéas de l'article 46 de la Constitution⁵. En particulier, le délai de six semaines entre le dépôt et l'examen du projet de loi organique avait été respecté. En outre, chaque assemblée étant concernée par les mêmes dispositions, la Constitution imposant une égalité de traitement entre les deux chambres, il ne s'agissait pas d'une loi relative au Sénat⁶. Dans le cas contraire, en application du quatrième alinéa de l'article 46 de la Constitution, une adoption dans les mêmes termes par les deux assemblées aurait été exigée⁷.

Il a également admis, implicitement, qu'en lecture définitive, compte tenu des termes du quatrième alinéa de l'article 45 de la Constitution, l'adoption par la commission d'un texte sur lequel l'Assemblée nationale serait amenée à se prononcer en séance, ne s'imposait pas. Cet alinéa prévoit qu'en pareil cas, *« l'Assemblée nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat »*. Cette disposition spéciale a pour effet d'écarter, pour cette phase particulière de la procédure législative, l'application des dispositions du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, aux termes duquel *« la discussion des projets et des propositions de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission saisie en application de l'article 43 ou, à défaut, sur le texte dont l'assemblée a été saisie »*.

⁵ *« Les lois auxquelles la Constitution confère le caractère de lois organiques sont votées et modifiées dans les conditions suivantes.*

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

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

⁶ Dans le même sens, décisions n°s 2009-579 DC du 9 avril 2009, *Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*, cons. 1 ; 2009-576 DC du 3 mars 2009, *Loi organique relative à la nomination des présidents des sociétés France Télévisions et Radio France et de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France*, cons. 1.

⁷ Décisions n°s 2007-547 DC du 15 février 2007, *Loi organique portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer*, cons. 2, et 2007-559 DC du 6 décembre 2007, *Loi organique tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française*, cons. 1.

Puis, dans un second temps, le Conseil constitutionnel a examiné le fond de l'ensemble des dispositions de la loi organique. Celle-ci comprend trois articles. Les deux premiers ont été pris sur le fondement du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, le troisième sur celui de son article 27.

L'article 1^{er} renvoie à une annexe qui dresse la liste des emplois et fonctions pour lesquels le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce dans les conditions fixées au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, c'est-à-dire après avis des commissions compétentes des assemblées parlementaires. L'article 2 reprend les deux dispositions existantes précitées des lois organiques du 13 janvier et 5 mars 2009. L'article 3 interdit les délégations de vote lors des scrutins en commission destinés à recueillir lesdits avis.

A. – Les articles pris sur le fondement de l'article 13 de la Constitution

1. – Article 1^{er} de la loi organique

L'article 1^{er} de la loi organique et l'annexe à laquelle il renvoie déterminent, par application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, la liste des emplois et fonctions qui relèvent de la procédure organisée par cet alinéa « *en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation* ».

Avant cette loi organique, et hormis les deux lois organiques particulières des 13 janvier et 5 mars 2009, diverses lois ordinaires avaient déjà prévu des avis simples des commissions des assemblées parlementaires préalablement à certaines nominations :

– président de la commission de régulation de l'énergie (article 28 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité modifié par la loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie) ;

– président de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (article L. 130 du code des postes et des communications électroniques tel que modifié par l'article 17 de la loi n° 2007-309 du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur) ;

– Contrôleur général des lieux de privation de liberté (article 2 de la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté) ;

– président du Haut conseil des biotechnologies (article L. 531-4 du code l'environnement tel qu'il résulte de l'article 3 de la loi n° 2008-595 du 25 juin 2008 relative aux organismes génétiquement modifiés, dite « loi OGM »).

– président de l'Autorité de la concurrence (article L. 461-1 du code du commerce modifié par l'article 95 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie).

Récemment, selon la même logique, le législateur a prévu que les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat étaient habilitées à donner leur avis sur la nomination du président du directoire de l'établissement public « Société du Grand Paris » (article 8 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris).

Le Conseil constitutionnel n'avait pas jugé de tels avis simples du Parlement comme contraires à la séparation des pouvoirs et aux prérogatives de nomination du Président de la République (voir, par exemple, pour la loi du 25 juin 2008 précitée : la décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008).

Dans le projet de loi organique initial relatif à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, le Gouvernement avait fait figurer quarante et un emplois ou fonctions parmi lesquels les cinq emplois ou fonctions jusqu'alors concernés par ces avis simples. Seize de ces quarante et un emplois ou fonctions sont relatifs à des autorités administratives indépendantes (Médiateur de la République, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel, président de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, président de l'Autorité des marchés financiers, président de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes...). Vingt-cinq de ces quarante et un emplois ou fonctions sont relatifs à des responsabilités à la tête d'entreprises ou établissements publics (Électricité de France, La Poste, Société nationale des chemins de fer français, Régie autonome des transports parisiens, Établissement public OSEO, Commissariat à l'énergie atomique...).

L'Assemblée nationale a, en première lecture, complété cette liste pour y ajouter, d'une part, les quatre nominations faites en application des deux lois organiques précitées du 13 janvier et 5 mars 2009 et, d'autre part, quatre autres fonctions (présidents de la commission nationale de déontologie de la sécurité, de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires, de l'Autorité des normes comptables et de l'Office national des forêts). Le Sénat y a ajouté trois fonctions (présidents du conseil d'administration de Voies navigables de France, de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et de la commission de la sécurité des consommateurs). C'est donc finalement une liste de cinquante-deux

emplois ou fonctions qui figurent en annexe de la loi organique par renvoi de l'article 1^{er}.

En premier lieu, face à cette liste, le Conseil a opéré le même contrôle que celui qu'il a exercé dans ses deux décisions n° 2008-572 DC du 8 janvier 2009 et n° 2009-576 DC du 3 mars 2009. Il a vérifié « *qu'eu égard à leur importance pour la garantie des droits et libertés ou pour la vie économique et sociale de la Nation* » ces cinquante-deux emplois entrent bien dans le champ d'application du dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution. Après avoir opéré un tel contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation, il a jugé que l'article 1^{er} – y compris la liste annexée à cet article – n'est pas contraire à la Constitution.

2. – Article 2 de la loi organique

Cet article reprend les deux dispositions figurant dans les lois organiques des 13 janvier et 5 mars 2009. Ainsi « recodifiées », elles renvoient à la présente loi organique d'application de l'article 13 de la Constitution. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 12 juillet 2010, a ainsi déclaré l'article 2 non contraire à la Constitution.

B. – Article pris sur le fondement de l'article 27 de la Constitution

L'article 3 de la loi organique soumise à l'examen du Conseil constitutionnel, à la source du désaccord entre l'Assemblée nationale et le Sénat en CMP, complète l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 portant loi organique autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote. Il complète cet article 1^{er} par un alinéa ainsi rédigé :

« Il ne peut y avoir de délégation lors d'un scrutin destiné à recueillir l'avis de la commission permanente compétente de chaque assemblée sur une proposition de nomination selon la procédure prévue au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution. »

L'article 27 de la Constitution dispose, en ses deuxième et troisième alinéas, que « *le droit de vote des membres du Parlement est personnel.*

« La loi organique peut autoriser exceptionnellement la délégation de vote. Dans ce cas, nul ne peut recevoir délégation de plus d'un mandat ».

Ainsi l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 portant loi organique, dans la rédaction initiale de son article 1^{er}, dispose :

« Les membres du Parlement ne sont autorisés à déléguer leur droit de vote que dans les cas suivants :

« 1° Maladie, accident ou événement familial grave empêchant le parlementaire de se déplacer ;

« 2° Mission temporaire confiée par le Gouvernement ;

« 3° Service militaire accompli en temps de paix ou en temps de guerre ;

« 4° Participation aux travaux des assemblées internationales en vertu d'une désignation faite par l'Assemblée nationale ou le Sénat ;

« 5° En cas de session extraordinaire, absence de la métropole. »

L'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 a été modifiée à une seule reprise par la loi organique n° 62-1 du 3 janvier 1962, examinée par le Conseil constitutionnel. Ce dernier, dans sa décision n° 61-16 DC du 22 décembre 1961, a ainsi validé un nouveau cas de délégation de vote, celui de : *« 6. cas de force majeure appréciés par décision des bureaux des assemblées »*. Il a, en revanche, censuré celui des *« obligations découlant de l'exercice du mandat parlementaire ou d'un mandat dans les conseils élus des collectivités territoriales de la République »*. En effet, le Conseil a jugé que *« cette disposition, dans les termes où elle est rédigée, et alors que les obligations dont il s'agit ne seraient pas soumises à l'appréciation des bureaux des Assemblées, enlèverait à la délégation de vote le caractère, qu'a voulu lui conférer la Constitution, de dérogation exceptionnelle au principe du vote personnel »*.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a déjà jugé que les règlements des assemblées :

– ne pouvaient limiter le droit de vote personnel proclamé par l'article 27 de la Constitution que dans les cas autorisés par la loi organique prévue par cet article :

– et, dans ces cas, ne pouvaient restreindre l'usage des délégations de vote – seule une modification de la loi organique pouvant *a contrario* le prévoir.

Ainsi, par la décision n° 69-37 DC du 20 novembre 1969 (cons. 8), le Conseil constitutionnel a jugé que les dispositions du règlement d'une assemblée qui réservent certains pouvoirs aux groupes et aux présidents des groupes ne sont conformes à la Constitution que sous la condition que, dans leur application, il

ne soit pas porté atteinte au principe édicté à l'article 27 de la Constitution d'après lequel le droit de vote des membres du Parlement est personnel.

Par la décision n° 73-49 DC du 17 mai 1973 (cons. 9), le Conseil a jugé que le règlement d'une assemblée n'était pas compétent pour limiter l'usage de la délégation de vote dès lors que l'on se trouvait dans le champ de l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 portant loi organique : « *Considérant que le paragraphe 1 de l'article 4 de la résolution susvisée tend à donner à l'alinéa premier de l'article 64 du règlement une rédaction aux termes de laquelle la délégation de vote n'est pas valable pour les scrutins secrets ; que l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 portant loi organique autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote, dans son article premier, n'apporte aucune restriction à l'autorisation conférée aux membres du Parlement de déléguer leur droit de vote dans les cas qu'elle énumère ; qu'en conséquence, la disposition selon laquelle la délégation de vote n'est pas valable dans les scrutins secrets n'est pas conforme à l'article 27 de la Constitution en application duquel a été promulguée l'ordonnance susvisée.* »

Dans sa décision n° 2004-495 DC du 18 mai 2004 (cons. 7), le Conseil a examiné la nouvelle rédaction des articles 15 et 20 du règlement du Sénat qui prévoit que les sénateurs appartenant à une assemblée internationale ou à une commission spéciale peuvent être « *dispensés de la présence à la commission permanente à laquelle ils appartiennent* » et, dans ce cas, se faire « *suppléer par un autre membre de la commission* ». Il a jugé que, s'il est loisible au Sénat, dans le respect de l'article 43 de la Constitution, de modifier les modalités de fonctionnement des réunions de commissions, c'est à la condition qu'il ne soit pas porté atteinte au principe édicté à l'article 27 de la Constitution selon lequel « *le droit de vote des membres du Parlement est personnel – la loi organique peut autoriser exceptionnellement la délégation de vote* ».

Enfin, il peut être rappelé que le Conseil a posé une jurisprudence restrictive quant à son contrôle du respect de l'article 27 dans l'adoption d'une loi déferée (décision n° 86-225 DC du 23 janvier 1987, *Loi portant diverses mesures d'ordre social*) : la circonstance que, dans le cadre d'un scrutin public, le nombre de suffrages favorables à l'adoption d'un texte soit supérieur au nombre des députés effectivement présents au point de donner à penser que les délégations de vote utilisées excèdent les limites prévues par l'article 27 de la Constitution, ne saurait entacher de nullité la procédure que s'il est établi, d'une part, que des députés ont été portés comme ayant émis un vote contraire à leur opinion et, d'autre part, que sans la prise en compte de ces votes, la majorité requise n'aurait pas été acquise.

En vertu du troisième alinéa de l'article 27 de la Constitution, le législateur organique est ainsi compétent pour faire appliquer, dans ses exceptions et *a fortiori* dans son principe, l'impératif constitutionnel du vote personnel, c'est-à-dire l'interdiction de principe des délégations. Ce faisant, le constituant a nécessairement habilité la loi organique à définir des cas dans lesquels toute délégation de vote est interdite. C'est pourquoi, le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2010-609 DC du 12 juillet 2010, a estimé « *qu'en déterminant un cas dans lequel les membres du Parlement ne sont pas autorisés à déléguer leur droit de vote, le législateur organique n'a pas méconnu la Constitution* ».

En tout état de cause, le constituant est *a fortiori* compétent pour, dans des cas spéciaux, proclamer un principe d'interdiction absolue des délégations de vote, principe auquel jamais une loi organique ne pourra déroger. C'est ainsi qu'il a prévu, dans le quatrième alinéa de l'article 68 de la Constitution, qu'aucune délégation de vote n'est possible dans la procédure de destitution du Président de la République.

Le Conseil constitutionnel a jugé que l'article 3 de la loi organique et avec lui l'ensemble de la loi organique ne sont pas contraires à la Constitution.

III. – La décision n° 2010-610 DC (loi ordinaire)

La loi ordinaire déférée au Conseil constitutionnel par le Premier ministre – qui n'a formulé à cette occasion aucun grief, comme c'est l'usage lorsque ce dernier défère une loi ordinaire concomitamment à la transmission d'une loi organique – comprend six articles.

Conformément à la dernière phrase du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, l'article 1^{er} et l'annexe à laquelle il renvoie désignent les commissions parlementaires compétentes pour émettre un avis sur les nominations et emplois dont la liste est fixée dans la loi organique. Comme il l'avait fait antérieurement pour une disposition similaire⁸, le Conseil constitutionnel a, dans sa décision n° 2010-610 DC du 12 juillet 2010, jugé que la détermination des commissions compétentes relève bien du législateur et non pas du législateur organique.

L'article 1^{er} prévoit également que « *cette audition ne peut avoir lieu moins de huit jours après que le nom de la personne dont la nomination est envisagée a*

⁸ Décision n° 2008-572 DC du 8 janvier 2009, *Loi organique portant application de l'article 25 de la Constitution*, cons. 11 : « *En précisant que " dans chaque assemblée parlementaire, la commission permanente compétente est celle chargée des lois électorales ", l'article 6 de la loi organique a fixé des règles relevant de la loi ordinaire.* »

été rendu public ». Cette disposition ne s'appliquera pas lorsque, pour les membres du Conseil constitutionnel, il doit être pourvu « *dans la huitaine* », en application de l'article 10 de l'ordonnance n°58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, au remplacement de celui des membres qui démissionne d'office pour cause d'incompatibilité avec une fonction ou mandat électif ou d'absence de jouissance des droits civils et politiques.

L'article 2 supprime les dispositions législatives éparses, prises dans des lois ordinaires antérieures à ces textes d'application de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008. Toutes les dispositions législatives ordinaires sont ainsi regroupées, comme l'article 2 de la loi organique regroupe toutes les dispositions organiques. Cette disposition qui tire les conséquences de la nouvelle procédure instituée par le cinquième alinéa de l'article 13 ne posait pas non plus de difficulté constitutionnelle.

Les articles 3, 4 et 5 mettent en œuvre les dispositions introduites par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 dans les articles 56, 71-1 et 65 de la Constitution pour tirer les conséquences du renvoi à la procédure prévue par le cinquième alinéa de son article 13 pour la nomination respectivement des membres du Conseil constitutionnel, du Défenseur des droits et des personnalités qualifiées membres du Conseil supérieur de la magistrature.

Le premier alinéa de l'article 56 de la Constitution dispose : « *Le Conseil constitutionnel comprend neuf membres, dont le mandat dure neuf ans et n'est pas renouvelable. Le Conseil constitutionnel se renouvelle par tiers tous les trois ans. Trois des membres sont nommés par le Président de la République, trois par le président de l'Assemblée nationale, trois par le président du Sénat. La procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 est applicable à ces nominations. Les nominations effectuées par le président de chaque assemblée sont soumises au seul avis de la commission permanente compétente de l'assemblée concernée.* »

Le quatrième alinéa de l'article 71-1 de la Constitution dispose : « *Le Défenseur des droits est nommé par le Président de la République pour un mandat de six ans non renouvelable, après application de la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13. Ses fonctions sont incompatibles avec celles de membre du Gouvernement et de membre du Parlement. Les autres incompatibilités sont fixées par la loi organique.* »

Le deuxième alinéa de l'article 65 de la Constitution prévoit : « *La formation compétente à l'égard des magistrats du siège est présidée par le premier président de la Cour de cassation. Elle comprend, en outre, cinq magistrats du*

siège et un magistrat du parquet, un conseiller d'État désigné par le Conseil d'État, un avocat ainsi que six personnalités qualifiées qui n'appartiennent ni au Parlement, ni à l'ordre judiciaire, ni à l'ordre administratif. Le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat désignent chacun deux personnalités qualifiées. La procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 est applicable aux nominations des personnalités qualifiées. Les nominations effectuées par le président de chaque assemblée du Parlement sont soumises au seul avis de la commission permanente compétente de l'assemblée intéressée. »

Les articles 3, 4 et 5 de la loi déferée désignent ainsi, pour émettre un avis sur les propositions de nomination (avec veto aux trois cinquièmes pour les personnalités nommées par le président de la République, avec avis simple de la commission de l'assemblée concernée pour les personnalités nommées par les présidents des assemblées), la commission chargée des lois constitutionnelles dans chaque assemblée⁹.

L'article 13, alinéa 5, de la Constitution, renvoie spécialement à la loi ordinaire le soin de désigner la commission parlementaire compétente pour cette procédure particulière. Cette désignation relève de l'organisation interne des assemblées parlementaires. Dès lors, elle se trouve en dehors des renvois généraux à la loi organique prévus par les articles 63, 71-1 et 65 de la Constitution et justifie qu'elle trouve sa place dans une loi ordinaire.

L'article 6 de la loi déferée organise la simultanéité du dépouillement du scrutin portant sur l'avis concernant les nominations. C'est la reprise de la règle figurant au 5° de l'article 29-1 du règlement de l'Assemblée nationale aux termes duquel « *le président de la commission se concerte avec le président de la commission permanente compétente du Sénat afin que le dépouillement du scrutin intervienne au même moment dans les deux commissions permanentes* ».

Dans sa décision n° 2010-610 DC du 12 juillet 2010, le Conseil constitutionnel a déclaré l'ensemble des articles de la loi ordinaire relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution conformes à celle-ci.

⁹ À noter que, pour la désignation de la commission compétente pour donner son avis sur la nomination des personnalités qualifiées du Conseil supérieur de la magistrature, le législateur organique est intervenu à l'occasion de l'examen de la loi relative à l'application de l'article 65 de la Constitution, adoptée définitivement le 23 juin 2010, soumise à l'examen du Conseil constitutionnel mais non encore examinée : son choix s'est porté sur la commission compétente en matière d'organisation judiciaire (article 2 insérant un article 5-2 dans la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature).