

Décision n° 2014-705 DC
du 11 décembre 2014

(Résolution tendant à modifier le
règlement de l'Assemblée nationale)

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 1^{er} décembre 2014, par le Président de l'Assemblée nationale, conformément aux dispositions du premier alinéa de l'article 61 de la Constitution, d'une résolution en date du 28 novembre 2014 tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu la loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique ;

Vu la loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution ;

Vu le code du travail ;

Vu l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 modifiée relative au fonctionnement des assemblées parlementaires ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que les modifications apportées au règlement de l'Assemblée nationale par la résolution soumise à l'examen du Conseil constitutionnel sont relatives à l'organisation et au fonctionnement de l'Assemblée nationale, à la procédure législative et au contrôle parlementaire ;

– SUR LES NORMES DE RÉFÉRENCE :

2. Considérant qu'en raison des exigences propres à la hiérarchie des normes juridiques dans l'ordre interne, la conformité à la Constitution des règlements des assemblées parlementaires doit s'apprécier au regard tant de la Constitution elle-même que des lois organiques prévues par celle-ci ainsi que des mesures législatives prises pour son application ; qu'entrent notamment dans cette dernière catégorie l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires ainsi que les modifications qui lui ont été apportées ; que ces textes législatifs ne s'imposent à une assemblée parlementaire, lorsqu'elle modifie ou complète son règlement, qu'autant qu'ils sont conformes à la Constitution ;

3. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La loi est l'expression de la volonté générale... » ; qu'aux termes du premier alinéa de l'article 3 de la Constitution : « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants... » ; que ces dispositions imposent le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire ;

– SUR LES DISPOSITIONS RELATIVES À L'ORGANISATION ET AU FONCTIONNEMENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE :

4. Considérant que les articles 1^{er} à 18 de la résolution modifient les dispositions du titre I^{er} du règlement relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'Assemblée nationale ;

. En ce qui concerne les articles 4 et 5 de la résolution :

5. Considérant que les articles 4 et 5 de la résolution modifient respectivement les articles 15 et 18 du règlement ; que l'article 15 du règlement est relatif aux pouvoirs des questeurs ; que son article 18 est relatif aux services de l'Assemblée nationale ;

6. Considérant qu'aux termes des dispositions insérées par l'article 4 de la résolution dans l'article 15 du règlement, dans un nouveau deuxième alinéa : « Les questeurs déterminent et mettent en œuvre les conditions du dialogue social et de la négociation d'un statut des collaborateurs parlementaires avec les organisations de ceux-ci. Ils rendent compte au Bureau de l'exercice de cette mission » ; qu'aux termes des

dispositions insérées par l'article 5 de la résolution dans l'article 18 du règlement, dans un nouveau second alinéa : « Les députés peuvent employer sous contrat de droit privé des collaborateurs parlementaires, qui les assistent dans l'exercice de leurs fonctions et dont ils sont les seuls employeurs. Ils bénéficient à cet effet d'un crédit affecté à la rémunération de leurs collaborateurs. Ces collaborateurs bénéficient d'un statut, négocié avec les organisations de collaborateurs, dans des conditions fixées par les questeurs » ;

7. Considérant que l'article 4 de la résolution habilite les questeurs à déterminer et mettre en œuvre les conditions de la négociation d'un « statut » des collaborateurs parlementaires avec les organisations représentatives de ces derniers, qui sont liés par un contrat de droit privé aux députés qu'ils assistent ; que la dernière phrase insérée dans l'article 18 du règlement par l'article 5 de la résolution prévoit que ces collaborateurs bénéficient du statut mentionné ci-dessus ;

8. Considérant que ces dispositions, qui ne sont relatives ni à l'organisation ou au fonctionnement de l'Assemblée nationale, ni à la procédure législative, ni au contrôle de l'action du Gouvernement, ne sont pas au nombre de celles qui peuvent figurer dans le règlement de l'Assemblée nationale ; que, par suite, l'article 4 et la dernière phrase insérée dans l'article 18 du règlement par l'article 5 de la résolution doivent être déclarés contraires à la Constitution ; que le surplus de l'article 5 n'est pas contraire à la Constitution ;

. En ce qui concerne l'article 12 de la résolution :

9. Considérant que l'article 12 de la résolution modifie les dispositions de l'article 48 du règlement, qui mettent en œuvre les dispositions de l'article 48 de la Constitution relatives à la fixation de l'ordre du jour des assemblées ;

10. Considérant qu'aux termes des cinq premiers alinéas de l'article 48 de la Constitution : « Sans préjudice de l'application des trois derniers alinéas de l'article 28, l'ordre du jour est fixé par chaque assemblée.

« Deux semaines de séance sur quatre sont réservées par priorité, et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, à l'examen des textes et aux débats dont il demande l'inscription à l'ordre du jour.

« En outre, l'examen des projets de loi de finances, des projets de loi de financement de la sécurité sociale et, sous réserve des dispositions de l'alinéa suivant, des textes transmis par l'autre assemblée depuis six semaines au moins, des projets relatifs aux états de crise et des demandes

d'autorisation visées à l'article 35 est, à la demande du Gouvernement, inscrit à l'ordre du jour par priorité.

« Une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité et dans l'ordre fixé par chaque assemblée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques.

« Un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'à celle des groupes minoritaires » ;

11. Considérant que le *a)* du 1° de l'article 12 de la résolution modifie le huitième alinéa de l'article 48 du règlement, relatif à l'ordre du jour de la semaine prévue par le quatrième alinéa de l'article 48 de la Constitution ; qu'il prévoit que chaque président de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire obtient de droit l'inscription d'un sujet d'évaluation ou de contrôle à l'ordre du jour de cette semaine ; que le *b)* du 1° de cet article 12 modifie également le huitième alinéa de l'article 48 du règlement, en prévoyant que le Président de l'Assemblée nationale est informé des sujets d'évaluation ou de contrôle au plus tard sept jours avant la réunion de la Conférence des présidents qui précède la semaine au cours de laquelle ils seront discutés ; que le 2° de cet article 12 modifie le neuvième alinéa de l'article 48 du règlement, qui est relatif à l'ordre du jour réservé aux groupes d'opposition et aux groupes minoritaires en vertu du cinquième alinéa de l'article 48 de la Constitution ; qu'il prévoit que les séances dont disposent les groupes d'opposition et les groupes minoritaires à ce titre peuvent être réparties sur plusieurs jours du même mois ;

12. Considérant que le *a)* du 1° de l'article 12 de la résolution fixe la liste des sujets d'évaluation et de contrôle dont l'inscription à l'ordre du jour peut être demandée par chaque président de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire ; que cette liste comprend notamment « une séance de questions à un ministre » ;

13. Considérant qu'en vertu de l'article 20 de la Constitution, le Gouvernement est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50 ; qu'en vertu de l'article 21 de la Constitution le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement ; que le Gouvernement est donc représenté, pour répondre aux membres du Parlement, par celui des membres du Gouvernement que le Premier ministre a désigné sans que ce choix puisse faire l'objet d'une demande, d'une ratification ou d'une récusation par un membre du Parlement ; que, par suite, les mots « soit d'une séance de questions à un ministre, soit » doivent être déclarés contraires à la Constitution ; que, pour le surplus, les dispositions de l'article 12 de la résolution ne sont pas contraires à la Constitution ;

. En ce qui concerne l'article 13 de la résolution :

14. Considérant que l'article 13 modifie le deuxième alinéa de l'article 49 du règlement, relatif à la fixation de la durée de la discussion générale des textes soumis à l'Assemblée nationale ; qu'il prévoit une obligation pour la Conférence des présidents de fixer, au début de la législature, la durée de la discussion générale des textes inscrits à l'ordre du jour ; qu'il permet à la Conférence des présidents, à titre exceptionnel, pour un texte déterminé, de retenir une durée dérogatoire pour la discussion générale ;

15. Considérant que la durée de la discussion générale ne saurait être fixée de telle manière qu'elle prive d'effet les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire ; que, sous cette réserve, les dispositions de l'article 13 de la résolution ne sont pas contraires à la Constitution ;

. En ce qui concerne l'article 14 de la résolution :

16. Considérant que l'article 14 modifie l'article 50 du règlement, relatif aux jours et horaires de séance publique de l'Assemblée nationale ; que le 1° de l'article 14 modifie les règles relatives à la tenue de séances autres que celles prévues au premier alinéa de l'article 50 du règlement ; que le 2° de l'article 14 modifie les règles relatives à la prolongation des séances au-delà de l'horaire mentionné au quatrième alinéa de l'article 50 du règlement ;

– Quant à la tenue de séances autres que celles prévues au premier alinéa de l'article 50 du règlement :

17. Considérant que la seconde phrase du deuxième alinéa de l'article 50 du règlement permet la tenue de droit de séances autres que celles énumérées au premier alinéa de l'article 50, à la demande du Gouvernement formulée en Conférence des présidents ; que le 1° de l'article 14 modifie cette phrase pour limiter cette tenue de séances de droit à la demande du Gouvernement au seul examen des textes et demandes visés au troisième alinéa de l'article 48 de la Constitution ;

18. Considérant qu'aux termes de l'article 28 de la Constitution :
« Le Parlement se réunit de plein droit en une session ordinaire qui commence le premier jour ouvrable d'octobre et prend fin le dernier jour ouvrable de juin.

« Le nombre de jours de séance que chaque assemblée peut tenir au cours de la session ordinaire ne peut excéder cent vingt. Les semaines de séance sont fixées par chaque assemblée.

« Le Premier ministre, après consultation du président de l'assemblée concernée, ou la majorité des membres de chaque assemblée peut décider la tenue de jours supplémentaires de séance.

« Les jours et les horaires des séances sont déterminés par le règlement de chaque assemblée » ;

19. Considérant qu'il résulte des dispositions du deuxième alinéa de l'article 48 de la Constitution, éclairées par les travaux préparatoires de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, que le Constituant a entendu permettre au Gouvernement de faire inscrire de droit des textes et des débats à l'ordre du jour de deux semaines de séance sur quatre et assurer ainsi au Gouvernement qu'il dispose effectivement de la moitié de l'ordre du jour de la session ordinaire ; que, s'il ressort du dernier alinéa de l'article 28 de la Constitution que les jours et horaires de séance sont déterminés par le règlement de chaque assemblée, le règlement d'une assemblée ne saurait faire obstacle au pouvoir que le Gouvernement tient du deuxième alinéa de l'article 48 de la Constitution de disposer de l'ordre du jour de la moitié des semaines de séance fixées par chaque assemblée en vertu des dispositions du deuxième alinéa de l'article 28 de la Constitution ;

20. Considérant que les dispositions introduites dans la seconde phrase du deuxième alinéa de l'article 50 du règlement de l'Assemblée nationale permettent au Gouvernement d'obtenir de droit, par une demande formulée en Conférence des présidents, que se tiennent des jours de séance autres que ceux prévus au premier alinéa de ce même article 50 pour l'examen des projets de loi de finances, des projets de loi de financement de la sécurité sociale, des textes transmis par l'autre assemblée depuis six semaines au moins, des projets relatifs aux états de crise et des demandes d'autorisation visées à l'article 35 de la Constitution au cours de toute semaine de séance fixée par l'Assemblée nationale ;

21. Considérant, toutefois, que ces dispositions ne sauraient, sans méconnaître les exigences qui résultent du deuxième alinéa de l'article 48 de la Constitution, avoir pour objet ou pour effet de priver le Gouvernement d'obtenir de droit que se tiennent des jours de séance autres que ceux prévus par le premier alinéa de l'article 50 du règlement pour l'examen des textes et des débats dont il demande l'inscription à l'ordre du jour des deux semaines de séance sur quatre qui lui sont réservées par priorité ; que, sous cette réserve, le 1° de l'article 14 n'est pas contraire à la Constitution ;

– *Quant à la prolongation de séances au-delà de l’horaire mentionné au quatrième alinéa de l’article 50 du règlement :*

22. Considérant que l’avant-dernier alinéa de l’article 50 du règlement permet la prolongation de séances au-delà de l’heure fixée au quatrième alinéa de ce même article 50, par une décision de l’Assemblée soit sur proposition de la Conférence des présidents pour un ordre du jour déterminé, soit sur proposition de la commission saisie au fond ou du Gouvernement pour continuer le débat en cours ; que le 2° de l’article 14 de la résolution modifie cet avant-dernier alinéa ; qu’en premier lieu, le *a)* du 2° de l’article 14 ouvre la faculté de proposer la prolongation de la séance aux présidents de groupe ; qu’en second lieu, le *b)* du 2° de l’article 14 précise que la prolongation de la séance du soir au-delà de l’horaire mentionné au quatrième alinéa de l’article 50 du règlement n’est admise que pour achever une discussion en cours ;

23. Considérant qu’en réservant la possibilité de prolonger une séance du soir au-delà d’une heure le lendemain à l’achèvement d’une discussion, et non à la poursuite du débat en cours, les dispositions du 2° de l’article 14 ne portent atteinte à aucune exigence constitutionnelle ; qu’elles ne sont pas contraires à la Constitution ;

. En ce qui concerne l’article 16 de la résolution :

24. Considérant que l’article 16 de la résolution modifie les dispositions du chapitre XIV du titre I^{er} du Règlement relatives à la discipline ; qu’il donne une nouvelle rédaction de ses articles 70 à 73, abroge ses articles 74 à 76 et modifie la rédaction des articles 77, 77-1 et 79 ;

25. Considérant que l’article 70 fixe la liste des agissements pour lesquels l’une des sanctions disciplinaires instituées par l’article 71 peut être prononcée à l’égard d’un membre de l’Assemblée nationale ; qu’en particulier, en vertu du 7° de cet article 70, une sanction peut être prononcée contre un député « à l’encontre duquel le Bureau a conclu, en application de l’article 80-4, à un manquement aux règles définies dans le code de déontologie » ;

26. Considérant que l’article 71 reprend, sans la modifier, la rédaction de l’ancien article 70 qui énumère les quatre sanctions disciplinaires qui peuvent être prononcées : le rappel à l’ordre, le rappel à l’ordre avec inscription au procès verbal, la censure et la censure avec exclusion temporaire ;

27. Considérant que l'article 72 désigne les autorités compétentes pour prononcer les différentes sanctions disciplinaires et détermine la procédure applicable ; qu'il prévoit, en premier lieu, que, si le Président peut prononcer seul un rappel à l'ordre ou un rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal, il n'est pas compétent pour prononcer une telle sanction pour les faits visés au 7^o précité de l'article 70 du règlement ; qu'il s'ensuit que la sanction de rappel à l'ordre ne pourra être prononcée pour ces faits ; que l'article 72 prévoit, en deuxième lieu, que le Bureau est compétent pour prononcer la sanction de rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal ; qu'il prévoit en troisième lieu que la censure simple et la censure avec exclusion temporaire sont prononcées par l'Assemblée sur proposition du Bureau ;

28. Considérant que les dispositions de l'article 72 sont conformes à l'article 4 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 susvisée selon lequel le Bureau de chaque assemblée veille au respect des règles en matière de prévention et de traitement des conflits d'intérêts et en contrôle la mise en œuvre ;

29. Considérant que l'article 73 détermine les effets qui sont attachés au prononcé d'une sanction disciplinaire de rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal, de censure et de censure avec exclusion temporaire ; que, selon le troisième alinéa de cet article 73, cette dernière, qui constitue la plus sévère des sanctions instituées, « emporte de droit la privation, pendant deux mois, de la moitié de l'indemnité parlementaire allouée au député. Elle entraîne l'interdiction de prendre part aux travaux de l'Assemblée et de reparaître dans le Palais de l'Assemblée jusqu'à l'expiration du quinzième jour de séance qui suit celui où la peine a été prononcée. Dans le cas où la censure avec exclusion temporaire est appliquée pour la deuxième fois à un député, l'exclusion s'étend à trente jours de séance » ;

30. Considérant que ces dispositions ne sont pas contraires à la Constitution ;

. En ce qui concerne l'article 18 de la résolution :

31. Considérant que l'article 18 de la résolution complète le chapitre XIV du titre I^{er} du Règlement par les articles 80-1 à 80-5 ;

32. Considérant que, d'une part, l'article 80-1 dispose que le Bureau établit un code de déontologie définissant les obligations déontologiques s'imposant aux députés et déterminant notamment les règles en matière de prévention et de traitement des conflits d'intérêts ; que le Bureau veille au respect de ce code de déontologie et en contrôle le

respect ; que l'article 80-2 est relatif au déontologue nommé par le Bureau ; qu'il fixe les conditions et les modalités de sa nomination et les garanties de son indépendance ; que l'article 80-3 définit les attributions du déontologue et les conditions dans lesquelles il les exerce ; que l'article 80-4 prévoit que, lorsqu'il constate un manquement aux règles définies dans le code de déontologie, le déontologue en informe le député concerné ainsi que le Président ; qu'il fait toutes les recommandations nécessaires pour permettre au député de se conformer à ses obligations et, si ces recommandations ne sont pas suivies, il saisit le Président qui saisit le Bureau afin que celui-ci statue dans les deux mois sur ce manquement ; que le Bureau peut, après avoir entendu le député, « rendre publiques ses conclusions, formuler toute recommandation destinée à faire cesser ce manquement et proposer ou prononcer une peine disciplinaire dans les conditions prévues aux articles 70 à 73 » ; que ces dispositions ne méconnaissent aucune exigence constitutionnelle ;

33. Considérant que, d'autre part, le dernier alinéa de l'article 80-1 dispose : « Le déontologue est soumis aux mêmes obligations que celles prévues pour les députés par la loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. Sa déclaration est faite auprès du Bureau. Elle peut être consultée par tout député qui en fait la demande. Celui-ci ne peut la divulguer » ; que ces dispositions, qui étendent le champ d'application des dispositions de cette loi organique au déontologue de l'Assemblée nationale et organisent les modalités de la publicité de la déclaration d'intérêts et d'activités et de la déclaration de situation patrimoniale, doivent être déclarées contraires à la Constitution ;

34. Considérant que l'article 80-5 institue un registre public des « représentants d'intérêts » tenu sous l'autorité du Bureau et prévoit que le déontologue peut faire toute remarque sur les informations contenues dans ce registre ; qu'il n'est pas contraire à la Constitution ;

. En ce qui concerne les autres dispositions relatives à l'organisation et au fonctionnement de l'assemblée :

35. Considérant que ces dispositions ne sont pas contraires à la Constitution ;

– SUR LES DISPOSITIONS RELATIVES À LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE :

36. Considérant que les articles 19 à 31 de la résolution modifient les dispositions du titre II du règlement relatif à la procédure législative ;

. En ce qui concerne le 2° de l'article 19 de la résolution :

37. Considérant que l'article 86 du règlement est relatif aux travaux législatifs en commission ; que son quatrième alinéa prévoit que le délai qui sépare la mise à disposition par voie électronique du texte adopté par la commission et le début de son examen en séance ne peut être inférieur à sept jours ; qu'il prévoit deux exceptions à cette règle, d'une part, lorsque la procédure accélérée prévue par l'article 45, alinéa 2, de la Constitution a été engagée et, d'autre part, lorsque le projet est relatif aux états de crise ; qu'il prévoit également qu'en cas d'engagement de la procédure accélérée, ainsi que lors de la deuxième lecture et des lectures ultérieures, le texte est mis à disposition par voie électronique dans les meilleurs délais ;

38. Considérant que le 2° de l'article 19 de la résolution supprime, dans ce quatrième alinéa, la référence à la procédure accélérée ;

39. Considérant que le troisième alinéa de l'article 42 de la Constitution fixe à six semaines le délai minimum entre le dépôt d'un projet ou d'une proposition de loi et sa discussion en séance en première lecture devant la première assemblée saisie ; qu'il fixe ce délai à quatre semaines, en première lecture, devant la seconde assemblée saisie ; que le quatrième alinéa de cet article 42 dispose que ces règles de délai ne s'appliquent pas si la procédure accélérée a été engagée ;

40. Considérant qu'en imposant un délai avant le début de la discussion en séance de tout projet ou proposition de loi ayant fait l'objet d'un engagement de la procédure accélérée, les dispositions du 2° de l'article 19 de la résolution méconnaissent l'article 42 de la Constitution ; qu'elles doivent être déclarées contraires à la Constitution ;

. En ce qui concerne l'article 22 de la résolution :

41. Considérant que l'article 22 modifie l'article 95 du règlement relatif à l'ordre de discussion des articles et des amendements ; qu'il introduit la faculté nouvelle de demander l'examen par priorité d'un article ou d'un amendement dont l'objet est de modifier l'ordre de discussion ; qu'à l'instar de la procédure de réserve de discussion d'un article ou d'un amendement, la procédure de priorité de discussion d'un article ou d'un amendement est de droit à la demande du Gouvernement ou de la commission saisie au fond et, dans les autres cas, décidée par le Président ;

42. Considérant qu'il ne saurait être recouru à la priorité de discussion de telle manière que cette priorité prive d'effet les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire ; que, sous cette réserve, les

dispositions de l'article 22 de la résolution ne sont pas contraires à la Constitution ;

. En ce qui concerne l'article 24 de la résolution :

43. Considérant que l'article 24 modifie le premier alinéa de l'article 102 du règlement relatif à l'engagement de la procédure accélérée par le Gouvernement ; qu'il prévoit que, lorsque le Gouvernement souhaite engager la procédure accélérée prévue à l'article 45 de la Constitution, il en informe le Président de l'Assemblée nationale « en principe, lors du dépôt du projet de loi » ; que ces dispositions permettent au Gouvernement, postérieurement à ce dépôt, de faire part à tout moment de sa décision d'engager une telle procédure, dès lors que les deux Conférences des présidents sont en mesure, avant le début de l'examen du texte en première lecture, d'exercer la prérogative que leur reconnaît l'article 45 de la Constitution ; que, par suite, l'article 24 de la résolution n'est pas contraire à la Constitution ;

. En ce qui concerne le 1° de l'article 28 de la résolution :

44. Considérant que l'article 28 modifie l'article 119 du règlement relatif aux règles dérogatoires de discussion des projets de loi de finances ; que le 1° de l'article 28 supprime les deuxième et troisième alinéas de l'article 119 fixant des délais dérogatoires de présentation des amendements des députés à une mission ou aux articles de la seconde partie du projet de loi de finances de l'année ;

45. Considérant qu'à défaut de règles particulières, les règles de droit commun prévues par l'article 99 du règlement seront applicables à ces amendements ; qu'en vertu de cet article, les amendements des députés doivent être présentés au plus tard à 17 heures le troisième jour ouvrable précédant la date du début de la discussion en séance publique du texte ; que ces dispositions ne sont applicables ni aux sous-amendements ni aux amendements du Gouvernement ou de la commission saisie au fond ; qu'elles ne sont pas davantage applicables, lorsque ces derniers ont déposé des amendements au-delà du délai de dépôt, aux amendements des députés déposés sur les mêmes articles ; que la faculté reconnue à la Conférence des présidents de fixer un autre délai pour le dépôt des amendements que celui susmentionné doit permettre de garantir le caractère effectif de l'exercice du droit d'amendement conféré aux membres du Parlement par l'article 44 de la Constitution ; qu'il appartiendra à la Conférence des présidents de concilier cette exigence avec les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire ; que ces dispositions n'interdisent, en aucun cas, la possibilité de déposer ultérieurement des sous-amendements ;

46. Considérant que, sous cette double réserve, les dispositions du 1^o de l'article 28 de la résolution ne sont pas contraires à la Constitution ;

. En ce qui concerne l'article 31 de la résolution :

47. Considérant que le paragraphe I de l'article 31 insère dans le titre I^{er} du règlement un chapitre XII *bis* intitulé « Propositions de loi présentées en application de l'article 11 de la Constitution », comprenant les articles 124-1 à 124-5 ; que cet article 31 prend les dispositions nécessaires à la mise en œuvre de celles des troisième et cinquième alinéas de l'article 11 de la Constitution ; que le paragraphe II de cet article 31 prévoit que les dispositions du paragraphe I entreront en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2015 ;

48. Considérant qu'aux termes du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution : « Un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement, soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. Cette initiative prend la forme d'une proposition de loi et ne peut avoir pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an. » ; qu'aux termes du cinquième alinéa de cet article 11 : « Si la proposition de loi n'a pas été examinée par les deux assemblées dans un délai fixé par la loi organique, le Président de la République la soumet au référendum. » ; qu'aux termes de l'article 9 de la loi organique du 6 décembre 2013 susvisée : « Si la proposition de loi n'a pas été examinée au moins une fois par chacune des deux assemblées parlementaires dans un délai de six mois à compter de la publication au *Journal officiel* de la décision du Conseil constitutionnel déclarant qu'elle a obtenu le soutien d'au moins un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales, le Président de la République la soumet au référendum. Ce délai est suspendu entre deux sessions ordinaires.

« Pour l'application du premier alinéa, en cas de rejet de la proposition de loi en première lecture par la première assemblée saisie, son président en avise le président de l'autre assemblée et lui transmet le texte initial de la proposition de loi » ;

49. Considérant, d'une part, que l'article 124-1 tire les conséquences de la faculté, pour les membres du Parlement, de présenter des propositions de loi prévues au troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution ; que l'article 124-2 précise les conditions de dépôt de ces propositions de loi qui sont enregistrées à la Présidence de l'Assemblée nationale ; que l'article 124-3 prévoit la saisine obligatoire du Conseil constitutionnel par le Président de l'Assemblée nationale afin de vérifier la

recevabilité et la conformité à la Constitution de la proposition de loi ; que l'article 124-5 reprend les dispositions du deuxième alinéa de l'article 9 de la loi organique du 6 décembre 2013 qui, en dérogation aux dispositions du deuxième alinéa de l'article 115 du règlement, prévoit qu'en cas de rejet par l'Assemblée nationale d'une proposition de loi mentionnée à l'article 124-2, le Président en avise le Président du Sénat et lui transmet le texte initial de la proposition de loi ; que ces dispositions ne sont pas contraires à la Constitution ;

50. Considérant, d'autre part, que l'article 124-4 interdit le dépôt d'une motion de renvoi en commission à l'encontre d'une proposition de loi présentée en application du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution, que cette proposition de loi ait été enregistrée à l'Assemblée nationale ou au Sénat ;

51. Considérant qu'il ressort des dispositions du cinquième alinéa de l'article 11 de la Constitution qu'une proposition de loi présentée en application du troisième alinéa de cet article et ayant obtenu le soutien d'un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales est soumise à référendum par le Président de la République si elle n'a pas été examinée par les deux assemblées dans un délai que l'article 9 de la loi organique du 6 décembre 2013 a fixé à six mois à compter de la publication au *Journal officiel* de la décision du Conseil constitutionnel déclarant que cette proposition de loi a obtenu le soutien d'au moins un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales ;

52. Considérant qu'en vertu du cinquième alinéa de l'article 48 de la Constitution, un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition et des groupes minoritaires ; que l'article 124-4 du règlement supprime toute faculté de déposer, discuter et adopter une motion de renvoi en commission ; qu'ainsi cet article a pour effet de permettre à un groupe de faire obstacle au droit reconnu à chaque assemblée, par le cinquième alinéa de l'article 11 de la Constitution, d'obtenir l'organisation d'un référendum en s'abstenant d'examiner une proposition de loi prévue au troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution et ayant recueilli le soutien d'un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales ; que, par suite, l'article 124-4 apporte aux modalités de mise en œuvre du cinquième alinéa de l'article 11 de la Constitution une restriction d'une ampleur telle qu'elle en méconnaît la portée ; que cet article doit être déclaré contraire à la Constitution ;

. En ce qui concerne les autres dispositions relatives à la procédure législative :

53. Considérant que ces dispositions ne sont pas contraires à la Constitution ;

– SUR LES DISPOSITIONS RELATIVES AU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE :

54. Considérant que les articles 32 à 38 de la résolution modifient les dispositions du titre III du règlement relatif au contrôle parlementaire ;

. En ce qui concerne les articles 33 et 34 de la résolution :

55. Considérant que l'article 34 modifie l'article 141 du règlement relatif à la création d'une commission d'enquête ; qu'il permet à chaque président de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire d'obtenir de droit, une fois par session ordinaire, à l'exception de celle précédant le renouvellement de l'Assemblée nationale, la création d'une commission d'enquête ; qu'il subordonne la création de la commission d'enquête au respect des conditions fixées par les articles 137 à 139 du règlement ;

56. Considérant que l'article 137 du règlement prévoit que les propositions de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sont déposées sur le bureau de l'Assemblée et doivent déterminer avec précision soit les faits qui donnent lieu à enquête, soit les services ou entreprises publics dont la commission doit examiner la gestion ; que l'article 138 prévoit qu'est irrecevable toute proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête ayant le même objet qu'une mission effectuée dans les conditions prévues à l'article 145-1 ou qu'une commission d'enquête antérieure, avant l'expiration d'un délai de douze mois à compter du terme des travaux de l'une ou de l'autre et que cette irrecevabilité est déclarée par le Président de l'Assemblée, lequel statue après avis du Bureau de l'Assemblée en cas de doute ; que l'article 139 prévoit que le garde des sceaux, auquel le dépôt de la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête est notifié, fait connaître si des poursuites judiciaires sont en cours sur les faits ayant motivé le dépôt de la proposition, ou informe le Président de l'Assemblée lorsqu'une information judiciaire est ouverte après la création de la commission ;

57. Considérant que l'article 33 de la résolution complète les dispositions de l'article 140 du règlement relatives à l'examen des

propositions de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête, pour tirer les conséquences des modifications introduites à l'article 141 du règlement par l'article 34 de la résolution ; qu'il prévoit que, lorsqu'un président de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire met en œuvre le droit qu'il tient du deuxième alinéa de l'article 141 du règlement d'obtenir la création d'une commission d'enquête, il revient à la commission permanente à laquelle la proposition de résolution a été renvoyée de vérifier si les conditions prévues pour sa création sont réunies, sans se prononcer sur son opportunité ni amender le texte de la proposition de résolution ;

58. Considérant que, conformément au principe de la séparation des pouvoirs, l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958, d'une part, interdit que soient créées des commissions d'enquête sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours et, d'autre part, impose que toute commission d'enquête prenne fin dès l'ouverture d'une information judiciaire relative aux faits sur lesquels elle est chargée d'enquêter ; qu'en outre, il prévoit que les commissions d'enquête ont un caractère temporaire et que leur mission prend fin au plus tard, à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la date de l'adoption de la résolution qui les a créées ;

59. Considérant qu'en exigeant le respect des conditions fixées par les articles 137 à 139 du règlement et en prévoyant un contrôle des conditions de création d'une commission d'enquête par la commission permanente à laquelle la proposition de résolution a été renvoyée, les dispositions des articles 33 et 34 de la résolution n'ont pas pour effet de restreindre la portée des dispositions de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 susvisée qui conditionnent la recevabilité des demandes de création de commissions d'enquête ; que, dans ces conditions, les dispositions des articles 33 et 34 de la résolution ne sont pas contraires à la Constitution ;

. En ce qui concerne l'article 35 de la résolution :

60. Considérant que l'article 144-2 du règlement est relatif à l'achèvement des travaux d'une commission d'enquête ; que son premier alinéa dispose : « À l'expiration du délai de six mois prévu par le dernier alinéa du I de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 précitée, et si la commission n'a pas déposé son rapport, son président remet au Président de l'Assemblée les documents en sa possession. Ceux-ci ne peuvent donner lieu à aucune publication ni à aucun débat » ;

61. Considérant que l'article 35 de la résolution prévoit que, par dérogation à cette règle, la commission d'enquête peut, lorsqu'aucun rapport n'a été adopté, décider de la publication des documents en sa possession ;

62. Considérant que le second alinéa de l'article 51-2 de la Constitution dispose que la loi détermine les règles d'organisation et de fonctionnement des commissions d'enquête ; qu'à ce titre le paragraphe IV de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 dispose : « Les auditions auxquelles procèdent les commissions d'enquête sont publiques. Les commissions organisent cette publicité par les moyens de leur choix. Toutefois, elles peuvent décider l'application du secret ; dans ce cas, les dispositions du dernier alinéa du présent article sont applicables.

« Les personnes entendues par une commission d'enquête sont admises à prendre connaissance du compte rendu de leur audition. Cette communication a lieu sur place lorsque l'audition a été effectuée sous le régime du secret. Aucune correction ne peut être apportée au compte rendu. Toutefois, l'intéressé peut faire part de ses observations par écrit. Ces observations sont soumises à la commission, qui peut décider d'en faire état dans son rapport.

« L'assemblée intéressée peut décider, par un vote spécial et après s'être constituée en comité secret de ne pas autoriser la publication de tout ou partie du rapport d'une commission d'enquête.

« Sera punie des peines prévues à l'article 226-13 du code pénal toute personne qui, dans un délai de vingt-cinq ans, sous réserve des délais plus longs prévus à l'article L. 213-2 du code du patrimoine, divulguera ou publiera une information relative aux travaux non publics d'une commission d'enquête, sauf si le rapport publié à la fin des travaux de la commission a fait état de cette information » ;

63. Considérant qu'en prévoyant que des documents en la possession de la commission d'enquête peuvent être rendus publics lorsque la commission n'adopte pas de rapport, les dispositions de l'article 35 de la résolution fixent des règles qui dérogent aux dispositions du paragraphe IV précité de l'ordonnance du 17 novembre 1958 ; que, par suite, elles doivent être déclarées contraires à la Constitution ;

. En ce qui concerne les autres dispositions relatives au contrôle parlementaire :

64. Considérant que ces dispositions ne sont pas contraires à la Constitution ;

– SUR LES AUTRES DISPOSITIONS DE LA RÉOLUTION :

65. Considérant que l'article 39 rétablit l'article 164 du règlement ; que ces dispositions ne sont pas contraires à la Constitution,

D É C I D E :

Article 1^{er}.– Sont déclarées contraires à la Constitution les dispositions suivantes de la résolution adoptée par l'Assemblée nationale le 28 novembre 2014 :

- l'article 4 ;
- à l'article 5, la dernière phrase de l'article 18 du règlement de l'Assemblée nationale ;
- au *a*) du 1^o de l'article 12, les mots « soit d'une séance de questions à un ministre, soit » insérés dans l'article 48 du règlement ;
- au 2^o de l'article 18, le dernier alinéa du nouvel article 80-1 du règlement ;
- le 2^o de l'article 19 ;
- au paragraphe I de l'article 31, l'article 124-4 du règlement ;
- l'article 35.

Article 2.– Sont conformes à la Constitution les dispositions suivantes de la même résolution :

- à l'article 13, les modifications apportées à l'article 49 du règlement, sous la réserve énoncée au considérant 15 ;
- au 1^o de l'article 14, les modifications apportées à l'article 50 du règlement, sous la réserve énoncée aux considérants 19 et 21 ;
- à l'article 22, les modifications apportées à l'article 95 du règlement, sous la réserve énoncée au considérant 42 ;
- au 1^o de l'article 28, les modifications apportées à l'article 119 du règlement sous la double réserve énoncée au considérant 45.

Article 3.– Les autres dispositions de la même résolution sont conformes à la Constitution.

Article 4.– La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 11 décembre 2014, où siégeaient : M. Jean-Louis DEBRÉ, Président, Mmes Claire BAZY MALAURIE, Nicole BELLOUBET, MM. Guy CANIVET, Michel CHARASSE, Renaud DENOIX de SAINT MARC, Hubert HAENEL et Mme Nicole MAESTRACCI.