

**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<sup>er</sup> décembre 2014, en application de l'article 61, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution, de la résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale adoptée le 28 novembre 2014.

Cette résolution avait pour origine la proposition de résolution déposée par M. le Président Claude Bartolone, pour tirer les enseignements du groupe travail réuni en 2013 à l'Assemblée nationale en vue de valoriser les activités de contrôle et d'évaluation, légiférer dans de meilleures conditions, dynamiser le travail en commission et renforcer les obligations déontologiques. La proposition de résolution initiale, qui comprenait 17 articles, a été enrichie de 22 articles additionnels introduits par amendement en commission ou en séance.

Dans sa décision n° 2014-705 DC du 11 décembre 2014, le Conseil constitutionnel a censuré :

- les dispositions de l'article 4 et certaines dispositions de l'article 5 de la résolution, relatives à la définition d'un « statut » des collaborateurs parlementaires ;
- la référence aux séances de « questions à un ministre » au a) du 1<sup>o</sup> de l'article 12 de la résolution ;
- les dispositions introduites au nouvel article 80-1 du règlement par le 2<sup>o</sup> de l'article 18 de la résolution imposant au déontologue le dépôt d'une déclaration de situation patrimoniale ainsi que d'une déclaration d'intérêts et d'activités consultables par tout député ;
- les dispositions du 2<sup>o</sup> de l'article 19 de la résolution, imposant un délai de sept jours entre la mise en ligne du texte adopté par la commission et l'examen en séance publique des projets et propositions de loi ;
- les dispositions du nouvel article 124-4 du règlement, introduit par l'article 31 de la résolution, qui interdisaient le dépôt d'une motion de renvoi en commission pour une proposition de loi présentée en application du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution ;

– l'article 35 de la résolution, modifiant les règles de publicité des documents d'une commission d'enquête qui n'adopte pas un rapport.

Il a également formulé des réserves d'interprétation :

– sur les dispositions relatives à la durée de la discussion générale (art. 13 de la résolution), sur celles relatives à l'ordre d'examen des articles et des amendements (art. 22 de la résolution) et sur les délais de dépôt des amendements à la seconde partie de la loi de finances de l'année (1° de l'art. 28 de la résolution), qui ne sauraient priver d'effet les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire ou l'exercice du droit d'amendement ;

– sur les dispositions relatives à la tenue de séances autres que celles prévues au premier alinéa de l'article 50 du règlement (1° de l'article 14 de la résolution), qui ne sauraient priver le Gouvernement d'obtenir de droit la tenue de jours de séance au cours des deux semaines de séance sur quatre qui lui sont réservées par priorité en vertu du deuxième alinéa de l'article 48 de la Constitution.

Il a déclaré le surplus des dispositions de la résolution conformes à la Constitution.

## **I. – Les normes de référence**

Comme il l'a fait dans nombre de ses décisions sur les règlements des assemblées parlementaires<sup>1</sup>, le Conseil constitutionnel s'est attaché à vérifier la conformité des dispositions de la résolution du 28 novembre 2014 non seulement au regard de la Constitution, mais également des lois organiques et des dispositions législatives ordinaires pertinentes.

---

<sup>1</sup> Par exemple, décisions n<sup>os</sup> 2009-581 DC du 25 juin 2009, *Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale*, cons. 2 ; 2009-582 DC du 25 juin 2009, *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*, cons. 2 ; 2013-664 DC du 28 février 2013, *Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale afin d'instaurer la faculté, pour les groupes politiques, de se doter d'une coprésidence paritaire*, cons. 2.

Il a en particulier vérifié :

– la conformité aux dispositions de l’ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires des dispositions relatives à la création et aux travaux des commissions d’enquête (articles 33, 34 et 35 de la résolution) ainsi que de dispositions relatives à la discipline des manquements aux règles déontologiques en matière de conflits d’intérêts (article 16 de la résolution) ;

– la conformité aux dispositions de la loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013 portant application de l’article 11 de la Constitution des dispositions relatives aux propositions de loi déposées en application de cet article (article 31 de la résolution).

Par ailleurs, comme il l’a également fait dans plusieurs décisions récentes sur le règlement des assemblées parlementaires<sup>2</sup>, le Conseil constitutionnel s’est attaché à vérifier la conformité de la résolution soumise à son examen, en particulier de ses dispositions relatives à la procédure législative, au regard des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

## **II. – Les dispositions de la résolution relatives à l’organisation et au fonctionnement de l’Assemblée nationale**

### **A. – Les articles 4 et 5 de la résolution (articles 15 et 18 du règlement) : le « statut » des collaborateurs des députés**

L’article 15 du règlement de l’Assemblée nationale est relatif aux pouvoirs des questeurs. L’article 18 est, pour sa part, relatif aux services de l’Assemblée nationale.

L’article 4 de la résolution soumise au Conseil constitutionnel modifiait l’article 15 du règlement en y insérant un nouveau deuxième alinéa qui habilite les questeurs à « *déterminer et mettre en œuvre les conditions du dialogue social et de la négociation d’un statut des collaborateurs parlementaires avec les organisations de ceux-ci* ».

Son article 5 modifiait l’article 18 du règlement en y insérant un nouveau second alinéa ainsi rédigé : « *Les députés peuvent employer sous contrat de droit privé des collaborateurs parlementaires, qui les assistent dans l’exercice de leurs*

---

<sup>2</sup> Décision n°s 2005-526 DC du 13 octobre 2005, *Résolution modifiant le règlement de l’Assemblée nationale*, cons. 5 ; 2006-537 DC du 22 juin 2006, *Résolution modifiant le règlement de l’Assemblée nationale*, cons. 10 ; 2009-581 DC du 25 juin 2009 précitée, cons. 3 ; 2009-582 DC du 25 juin 2009 précitée, cons. 3.

*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 les conditions fixées par les questeurs ».*

Ainsi que le rappelle la fiche de synthèse de l'Assemblée nationale relative aux collaborateurs de députés : *« Le principe de base est celui du député-employeur : le collaborateur est le salarié du député, non celui de l'Assemblée nationale. De ce principe, dont la portée a été renforcée en 2002 par la possibilité offerte aux députés de gérer directement leur crédit collaborateur, découle l'ensemble des règles et dispositifs qui organisent la relation du député avec son ou ses collaborateurs :*

*« - le député a la qualité d'employeur : il recrute librement ses collaborateurs, licencie, fixe les conditions de travail et le salaire de son personnel, dans le respect des dispositions du code du travail ;*

*« – les collaborateurs sont recrutés sur la base d'un contrat de travail de droit privé. En règle générale, il s'agit de contrats de travail à durée indéterminée, mais le député peut recruter des collaborateurs sur la base de contrats à durée déterminée (dans les conditions fixées par le code du travail) ou conclure des contrats spécifiques lorsqu'un fonctionnaire est détaché auprès de lui en application des lois portant statut des fonctionnaires. Le contrat à durée indéterminée perdure en cas de réélection du député employeur ; en revanche, il est rompu lors de la fin de mandat du député ou en cas de dissolution ;*

*« – des contrats types, dont les clauses sont approuvées par les questeurs, sont mis à la disposition des députés par le service de la gestion financière et sociale. Ils comportent deux stipulations directement liées au mode de gestion du crédit collaborateur : la première, relative à l'objet du contrat, dispose que "le député-employeur, agissant pour son compte personnel, engage le salarié qui lui est juridiquement et directement subordonné et a toute sa confiance, pour l'assister à l'occasion de l'exercice de son mandat parlementaire" ; la seconde précise que "la cessation, pour quelque cause que ce soit, du mandat du député-employeur constitue une juste cause de rupture du contrat".*

*« En cas de différend entre le député-employeur et son collaborateur, le conseil des prud'hommes est seul compétent – comme pour tout litige opposant un salarié et son employeur au sein d'une entreprise privée »<sup>3</sup>.*

---

<sup>3</sup> Site internet de l'Assemblée nationale, fiche de synthèse n° 82 « Les collaborateurs de députés ».

Le principe du député-employeur a été confirmé par la Cour de cassation qui a jugé, dans un arrêt du 18 février 2004, qu' « *il n'existe aucune unité de direction sur les collaborateurs parlementaires* » et que « *les députés composant l'Assemblée nationale ne constituent pas une unité économique et sociale* »<sup>4</sup>.

L'objet des règlements des assemblées est, ainsi que le rappellent MM. Pierre Avril, Jean et Jean-Éric Gicquel : « *d'organiser le fonctionnement interne des assemblées, les procédures suivies dans leurs délibérations et la discipline de leurs membres... Ce sont des règles juridiques dont les autorités de l'assemblée assurent l'application* »<sup>5</sup>.

Or les règles du droit du travail applicables aux collaborateurs des députés, liés à ces derniers par des contrats de droit de privé, ne relèvent pas du domaine du règlement des assemblées.

Après avoir relevé que les dispositions susmentionnées de l'article 4 de la résolution ainsi que la dernière phrase introduite dans l'article 18 du règlement par l'article 5 de la résolution, « *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* », le Conseil constitutionnel a jugé que « *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* » (cons 8).

À l'inverse, les précisions apportées par l'article 5 de la résolution quant à l'emploi de collaborateurs parlementaires par les députés et au crédit affecté à la rémunération de ces collaborateurs, qui relèvent des moyens mis à la disposition des députés pour l'exercice de leur mandat, qui avaient leur place dans le règlement, n'ont pas été jugées contraires à la Constitution.

## **B. – Article 12 (fixation de l'ordre du jour de l'Assemblée nationale)**

L'article 48 du règlement de l'Assemblée nationale vise à mettre en œuvre l'article 48 de la Constitution. Son huitième alinéa tire les conséquences du quatrième alinéa de l'article 48 de la Constitution sur l'existence d'une semaine de contrôle sur quatre semaines de séance. Son neuvième alinéa tire les conséquences du cinquième alinéa de l'article 48 de la Constitution, relatif au jour de séance mensuel réservé aux groupes d'opposition et aux groupes minoritaires.

---

<sup>4</sup> Cass., soc., 18 février 2004, n° 02-60.567, *UNSA-USCP*.

<sup>5</sup> P. Avril, J. Gicquel, J.-E. Gicquel, « *Droit parlementaire* », LGDJ, 5<sup>ème</sup> édition, 2014.

L'article 12 de la résolution soumise au Conseil opère trois modifications de l'article 48 du règlement :

– La première (le *a*) du 1° de l'article 12) porte sur son huitième alinéa. Celui-ci ouvrirait à chaque président de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire le droit d'obtenir l'inscription « *d'un sujet d'évaluation ou de contrôle* » à l'ordre du jour de la semaine de contrôle. Désormais ce droit portera sur l'inscription à cet ordre du jour « *soit d'une séance de questions à un ministre, soit d'un débat sans vote ou d'une séance de questions portant sur les conclusions du rapport d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information créée en application des chapitres IV ou V de la première partie du titre III du présent règlement, sur les conclusions d'un rapport d'information ou d'évaluation prévu aux articles 145-7, 145-8 ou 146, alinéa 3, ou sur celles d'un rapport d'évaluation ou de suivi établi en application de l'article 146-3* ».

– La deuxième (le *b*) du 1° de l'article 12) porte également sur le huitième alinéa de l'article 48 du règlement, en y ajoutant une phrase 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.

– La troisième (2° de l'article 12) porte sur le neuvième alinéa de l'article 48 du règlement. Cette modification permet que les séances dont disposaient déjà les groupes d'opposition et les groupes minoritaires au titre de l'ordre du jour qui leur est réservé soient réparties sur plusieurs jours du même mois. Cette modification répond aux critiques portées par les groupes d'opposition et les groupes minoritaires. À leur demande, les présidents de groupes d'opposition ou de groupes minoritaires pourront désormais, sous réserve d'un accord en Conférence des présidents, répartir sur plusieurs journées les trois séances dont ils disposent.

Les deux dernières modifications apportées à l'article 48 du règlement ne posaient pas de difficulté constitutionnelle. Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a donc jugé qu'elles ne sont pas contraires à la Constitution (cons. 13).

Il en allait différemment de la première modification (le *a*) du 1° de l'article 12) qui permet au président d'un groupe d'opposition ou d'un groupe minoritaire d'obtenir de droit l'inscription « *d'une séance de questions à un ministre* » à l'ordre du jour de la semaine de contrôle.

L'exposé des motifs de la proposition de résolution indiquait que la procédure des questions à un ministre est issue de la pratique et qu'elle « *permet de débattre d'un sujet d'actualité et (...) a fait ses preuves* ». On trouve déjà dans le passé d'autres exemples de conventions en matière de questions au Gouvernement, et notamment celle qui a donné naissance aux questions dites d'actualité.

Plus récemment, depuis 2009, l'Assemblée nationale a expérimenté les « questions à un ministre ». Celles-ci sont posées pendant la semaine de contrôle et ne concernent qu'un seul ministre.

Toutefois, le contrôle de l'action du Gouvernement ne peut prendre que des formes conformes à la Constitution, en respectant notamment la séparation des pouvoirs. Le Conseil constitutionnel veille à ce que le contrôle de l'action collective du Gouvernement soit exercé sur ce dernier et non pas sur un ministre.

Il censure toute disposition contraire. Ainsi, dans une décision n° 63-25 DC du 21 janvier 1964, le Conseil constitutionnel a jugé que « *c'est au Gouvernement qu'il appartient de répondre aux questions des membres du Parlement ; que le Gouvernement est donc représenté, pour répondre à chacune d'elles, par celui de ses membres que le Premier ministre a désigné à cet effet, sans que ce choix puisse faire l'objet d'une ratification ou d'une récusation par un membre du Parlement ; que, par suite, la disposition qui subordonne à l'accord de l'auteur de la question l'intervention d'un membre du Gouvernement autre que le ministre techniquement compétent ne peut être regardée comme conforme à la Constitution* »<sup>6</sup>.

Le Conseil constitutionnel a également censuré des dispositions législatives qui imposaient la présence d'un ministre déterminé lors de débats devant des commissions des assemblées. Dans sa décision n° 2013-679 DC du 4 décembre 2013, il a jugé que : « *ces dispositions, dans la mesure où elles imposent la présence du ministre du budget lors des débats en cause devant les commissions permanentes compétentes en matière de finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, sont contraires à la séparation des pouvoirs ; que, par suite, au second alinéa du 3° de l'article 15 et au dernier alinéa de l'article 16, les mots : « , en présence du ministre chargé du budget » doivent être déclarés contraires à la Constitution* »<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Décision n° 63-25 DC du 21 janvier 1964, *Résolution modifiant les articles 36, 39, 41, 50, 134, 135, 136 et 137 du règlement de l'Assemblée nationale*, cons. 3.

<sup>7</sup> Décision n° 2013-679 DC du 4 décembre 2013, *Loi relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière*, cons. 79.

Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a jugé « *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 que 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* » (cons. 13).

### **C. – L'article 13 de la résolution (article 49 du règlement) : la discussion générale**

L'article 49 du règlement de l'Assemblée nationale est relatif à l'organisation de la discussion des textes.

Son deuxième alinéa dispose : « *La Conférence [des présidents] peut fixer la durée de la discussion générale dans le cadre des séances prévues par l'ordre du jour. Ce temps est réparti par le Président de l'Assemblée entre les groupes, de manière à garantir à chacun d'eux, en fonction de la durée du débat, un temps minimum identique. Les députés n'appartenant à aucun groupe disposent d'un temps global de parole proportionnel à leur nombre. Le temps demeurant disponible est réparti par le Président entre les groupes en proportion de leur importance numérique* ».

Lors de la réforme du règlement de l'Assemblée nationale de juin 2009, une innovation importante avait été introduite à cet article 49, afin de prévoir la possibilité d'instaurer un temps programmé, c'est-à-dire une durée maximale d'examen du texte (discussion générale, examen des motions et discussion des articles étant inclus dans ce décompte). Le Conseil avait jugé ces nouvelles dispositions conformes à la Constitution sous une réserve :

« *Considérant, en premier lieu, que, lorsqu'une durée maximale est décidée pour l'examen de l'ensemble d'un texte, cette durée ne saurait être fixée de telle manière qu'elle prive d'effet les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire* »<sup>8</sup>.

Les modifications sont ici apportées au seul deuxième alinéa de l'article 49 du règlement, relatif à l'organisation de la discussion générale :

---

<sup>8</sup> Décision n° 2009-581 DC précitée, cons. 25.



– La première phrase devient impérative : « *Au début de la législature, la Conférence fixe la durée de la discussion générale des textes inscrits à l'ordre du jour* ».

– Pour répartir ce temps, le critère de « *la durée du débat* » est par voie de conséquence supprimé à la deuxième phrase.

– Une dernière phrase est ajoutée : « *À titre exceptionnel, pour un texte déterminé, la Conférence peut retenir une durée dérogatoire, répartie selon les mêmes modalités* ».

L'exposé des motifs indique qu'il s'agit de « *favoriser les discussions générales plus brèves, leur durée souvent excessive retardant l'examen des articles et des amendements* ». Il est précisé que la durée de cette discussion générale serait de l'ordre de 1 heure 30.

Le Conseil constitutionnel a formulé une réserve relative à la clarté et la sincérité du débat parlementaire (cons. 15). Sous cette réserve, il a déclaré les dispositions de l'article 13 conformes à la Constitution.

#### **D. – L'article 14 de la résolution (article 50 du règlement) : la fixation des jours et horaires de séance**

L'article 14 modifie l'article 50 du règlement de l'Assemblée nationale.

En premier lieu, le 1<sup>o</sup> de l'article 14 modifie la seconde phrase du deuxième alinéa de l'article 50 du règlement, qui permet actuellement 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. Comme l'indiquait l'exposé des motifs de la proposition de résolution : « *Il est proposé... à l'instar de ce qui est prévu au Sénat, que l'ouverture de journées supplémentaires en plus des mardi, mercredi et jeudi, ne soit plus de droit à la demande du Gouvernement mais soumise à une autorisation de la Conférence des présidents, sauf pour les textes et les demandes qui peuvent être inscrits par priorité à l'ordre du jour en application de l'article 48, alinéa 3 de la Constitution* ».

Actuellement, les deux premiers alinéas de l'article 50 du règlement de l'Assemblée nationale disposent :

« *L'Assemblée se réunit chaque semaine en séance publique le matin, l'après-midi et la soirée du mardi, l'après-midi et la soirée du mercredi ainsi que le matin, l'après-midi et la soirée du jeudi.*

*« Sur proposition de la Conférence des présidents, l'Assemblée peut décider de tenir d'autres séances dans les limites prévues par l'article 28, alinéa 2, de la Constitution. Dans les mêmes limites, la tenue de ces séances est de droit à la demande du Gouvernement formulée en Conférence des présidents. »*

Le 1° de l'article 14 de la résolution complète la seconde phrase du deuxième alinéa pour prévoir que la tenue de ces séances est droit à la demande du Gouvernement formulée en Conférence de présidents, *« pour l'examen des textes et des demandes visées à l'article 48 alinéa 3 de la Constitution »*.

En deuxième lieu, le 2° de l'article 14 modifie le cinquième et avant-dernier alinéa de l'article 50 du règlement, qui permet actuellement 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.

Le cinquième alinéa est modifié, d'une part pour ouvrir à chaque président de groupe la faculté de proposer la prolongation de la séance en cours, d'autre part pour compléter cet alinéa par la phrase suivante : *« La prolongation de la séance du soir au-delà de l'horaire mentionné à l'alinéa 4 n'est admise que pour achever une discussion en cours »*.

Pour apprécier la conformité à la Constitution des dispositions du 1° de l'article 14, le Conseil constitutionnel a analysé l'évolution du texte des articles 28 et 48 de la Constitution depuis 1958. Il a contrôlé au regard de ces deux dispositions combinées la restriction apportée à l'ouverture de jours de séance au cours des semaines d'ordre du jour gouvernemental.

### **1. L'évolution des articles 28 et 48 de la Constitution**

Dans le texte initial de la Constitution de 1958, le premier alinéa de l'article 28 disposait : *« Le Parlement se réunit de plein droit en deux sessions ordinaires par an »* et l'article 48 disposait : *« L'ordre du jour des assemblées comporte, par priorité et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, la discussion des projets de loi déposés par le Gouvernement et des propositions de loi acceptées par lui.*

*« Une séance par semaine est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement »*.

La Constitution était ainsi très claire. Le Parlement ne se réunissait que deux sessions ordinaires par an (l'une d'octobre à décembre et l'autre d'avril à juin) et pendant ces sessions, le Gouvernement disposait entièrement de l'ordre du jour. Il s'agissait de revenir sur la maîtrise de l'ordre du jour par le Parlement sous les III<sup>ème</sup> et IV<sup>ème</sup> Républiques, ce qui avait notamment conduit des Gouvernements de la IV<sup>ème</sup> République à engager leur responsabilité sur l'inscription d'un projet de loi à l'ordre du jour. L'inversion en 1958 de la règle ancienne et la prérogative accordée au Gouvernement de déterminer l'ordre du jour était l'un des instruments les plus éminents du « *parlementarisme rationalisé* ».

Dans leur version initiale, les deuxième et troisième alinéas de l'article 32 du règlement du Sénat disposaient :

*« Le Sénat se réunit en séance publique les mardi, jeudi et, éventuellement, vendredi de chaque semaine. »*

*« En outre, il peut décider de tenir d'autres séances à la demande de son Président, du Gouvernement, de la commission intéressée, de la Conférence des présidents ou de trente membres dont la présence doit être constatée par appel nominal ».*

Le Conseil constitutionnel a jugé ces dispositions conformes à la Constitution dans sa décision n° 59-3 DC du 25 juin 1959<sup>9</sup>. Dès lors que le Gouvernement maîtrisait totalement l'ordre du jour, le pouvoir d'une assemblée de déterminer ses jours de séance ne pouvait en effet remettre en cause la capacité du Gouvernement à mener à bien la politique de la Nation. Ainsi, le règlement prenait acte du fait que le Gouvernement décidait de l'ordre du jour mais le Sénat retrouvait une marge de manœuvre pour la fixation des jours de séance.

#### *a) La révision constitutionnelle du 4 août 1995*

Lors de la révision constitutionnelle du 4 août 1995, l'article 28 a été entièrement réécrit afin d'instituer une session unique et, dans le même temps, d'inscrire dans la Constitution la compétence des assemblées et de leur règlement en matière de fixation des semaines, jours et horaires de séance. Cet article a alors disposé :

*« 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. »*

---

<sup>9</sup> Décision n° 59-3 DC du 25 juin 1959, *Règlement du Sénat*.

*« 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 ».*

Dans le même temps, l'article 48 a été modifié sur trois points :

– son premier alinéa débutait désormais par la formule : *« Sans préjudice de l'application des trois derniers alinéas de l'article 28, l'ordre du jour des assemblées comporte par priorité et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé...*

– au deuxième alinéa, il était prévu *« au moins »* une séance de questions ;

– un troisième alinéa était ajouté : *« Une séance par mois est réservée par priorité à l'ordre du jour fixé par chaque assemblée ».*

La révision de 1995 n'a ainsi pas remis en cause le choix fondamental de la Constitution de 1958 de maîtrise de l'ordre du jour par le Gouvernement. Le passage à une session unique signifiait la permanence de l'action parlementaire (la crainte d'assemblées siégeant en permanence, née des souvenirs de l'époque révolutionnaire, était désormais lointaine). Ce choix emportait comme conséquence, si l'on ne voulait pas siéger beaucoup plus, d'organiser le travail parlementaire, et il était donc renvoyé au règlement des assemblées pour déterminer les jours et horaires de séances et à chaque assemblée pour fixer les semaines de séance au cours de la session ordinaire durant d'octobre à juin. L'article 32 du règlement du Sénat était conforté dans sa logique. Les révisions des règlements des deux assemblées tirant les conséquences de la révision constitutionnelle 1995 ont notamment eu pour objet d'établir les modalités de calcul des jours de séance supplémentaires.

Le Conseil constitutionnel, à l'occasion du contrôle des règlements des assemblées, a ainsi voulu éviter que la limitation du nombre de jours de séance par la Constitution combinée à la fixation des jours de séance par chaque chambre puisse conduire à entraver l'action du Gouvernement.

D'une part, il a jugé que des jours supplémentaires de séance pouvaient être décidés par le Premier ministre après l'épuisement de 120 jours de séance mais

également au cours des semaines où l'Assemblée aurait décidé de s'ajourner au cours de la session ordinaire<sup>10</sup>.

D'autre part, il a jugé que le Constituant avait habilité le règlement non seulement à fixer *a priori* des jours et horaires de séance mais également à déterminer des procédures permettant la tenue d'autres séances, en l'espèce, sur décision de l'Assemblée, voire de droit à la demande du Gouvernement, « *dès lors que leur mise en œuvre [était] subordonnée à la double condition que le plafond de cent vingt jours de séance... n'aura pas été dépassé, et qu'il s'agisse de semaines au cours desquelles l'Assemblée aura décidé de tenir séance* »<sup>11</sup>.

Outre la formulation d'une réserve d'interprétation identique à celle formulée lors du contrôle du règlement de l'Assemblée quant aux jours supplémentaires de séance, la décision du 15 décembre 1995 relative au règlement du Sénat formule une seconde réserve d'interprétation importante : les jours supplémentaires de séance ne peuvent se voir limités aux jours de séance prévus par le règlement du Sénat (mardi, mercredi et jeudi)<sup>12</sup>. *A contrario*, cette limitation réglementaire des jours de séance est valable pour les jours de séance ordinaires.

#### *b) La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008*

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a remis en cause l'orientation de la Constitution de la V<sup>ème</sup> République qui voyait le Gouvernement maîtriser l'ordre du jour et chaque assemblée, dans certaines limites, les jours où elle siégeait. Le rapport de la commission présidée par Édouard Balladur a préconisé de « *partager l'ordre du jour* », ce qu'a repris le projet du Gouvernement en réservant deux semaines de séance sur quatre pour l'examen des textes dont le Gouvernement demande l'inscription à l'ordre du jour. Comme l'indiquait M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur à l'Assemblée nationale, il s'agissait de « *trouver le juste équilibre entre un ordre du jour qui serait entièrement à la discrétion du Gouvernement et un ordre du jour qui lui échapperait complètement et l'empêcherait de mener à bien ses principaux projets de réforme* »<sup>13</sup>.

La révision constitutionnelle a repris cette orientation. L'article 48 ne confie plus au Gouvernement, sous réserve de l'application de règles particulières pour certains textes (lois de finances, lois de financement de la sécurité sociale...),

<sup>10</sup> Décision n° 95-366 DC du 8 novembre 1995, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale*, cons. 12.

<sup>11</sup> *Ibidem*, cons. 11.

<sup>12</sup> Décision n° 95-368 DC du 15 décembre 1995, *Résolution modifiant le règlement du Sénat*, cons. 18.

<sup>13</sup> *Rapport sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V<sup>ème</sup> République*, Assemblée nationale, XIII<sup>ème</sup> législature, n° 892.

que deux semaines d'ordre du jour sur quatre. Cette réduction très substantielle de la prérogative gouvernementale emporte une nouvelle articulation des nouvelles dispositions de l'article 48 de la Constitution avec les dispositions de l'article 28 de la Constitution telles qu'elles résultent de la révision de 1995.

À propos de ce lien entre l'article 28 et l'article 48 de la Constitution, lors des débats relatifs à la révision constitutionnelle, M. Jean-Luc Warsmann a indiqué, à l'Assemblée nationale, qu'il « *convient de concilier la fixation de l'ordre du jour (...) avec l'article 28 de la Constitution qui prévoit un certain nombre de règles relatives aux sessions et aux séances du Parlement* ». Il a pris soin de rappeler : « *Enfin, le quatrième et dernier alinéa de l'article 28 confie au règlement de chaque assemblée le soin de déterminer les jours et horaires de séance.*

« *La nouvelle rédaction du premier alinéa de l'article 48 de la Constitution précise que la fixation de l'ordre du jour par la Conférence des Présidents s'opère "sans préjudice des dispositions des trois derniers alinéas de l'article 28".*

« *Par conséquent, les semaines de séance des sessions ordinaires de chaque assemblée seront fixées par l'assemblée elle-même (deuxième alinéa de l'article 28) et des jours supplémentaires de séance pourront, le cas échéant, être fixés par le Premier ministre, après consultation du président de l'assemblée concernée ou par la majorité des membres de chaque assemblée (troisième alinéa de l'article 28). Enfin, il reviendra toujours au règlement de chaque assemblée le soin de déterminer les jours et horaires de séance (quatrième et dernier alinéa de l'article 28) »<sup>14</sup>.*

Depuis la révision du 23 juillet 2008, le Conseil constitutionnel n'a eu l'occasion de se prononcer qu'une seule fois sur une question d'interprétation des dispositions du nouvel article 48 de la Constitution, en ce qui concerne la semaine dite de contrôle. Il a jugé, dans une décision du 14 novembre 2013 : « *qu'en vertu du quatrième alinéa de l'article 48 de la Constitution, si chaque assemblée est tenue de réserver une semaine de séance sur quatre par priorité au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques, le constituant n'a pas pour autant entendu lui imposer que ladite semaine de séance leur fût entièrement consacrée ; qu'en outre, ainsi qu'il résulte du troisième alinéa du même article 48, le Gouvernement peut faire inscrire à l'ordre du jour de cette semaine de séance, par priorité, l'examen des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale ; qu'en application des dispositions du même alinéa, il peut également,*

---

<sup>14</sup> Rapport n° 892 précité, p. 375.

*dès lors que cette semaine de séance est aussi consacrée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques dans l'ordre fixé par l'assemblée, faire inscrire au même ordre du jour, par priorité, 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 »<sup>15</sup>.*

Ainsi, il ressort de cette lecture combinée des troisième et quatrième alinéas de l'article 48 de la Constitution la possibilité d'inscriptions à l'ordre du jour de la semaine de contrôle à l'initiative du Gouvernement, sous réserve du respect des prérogatives de chaque assemblée pour y faire inscrire par priorité et dans l'ordre qu'elle fixe des sujets de contrôle.

Avec la révision du 23 juillet 2008, le nouvel équilibre résultant des articles 28 et 48 de la Constitution est très différent de celui qui précédait. Jusqu'alors, le Gouvernement maîtrisait la quasi-totalité de l'ordre du jour et les assemblées pouvaient décider dans leur règlement de leurs jours de séance. Désormais le Gouvernement ne dispose plus que d'une fraction de cet ordre du jour (deux semaines sur quatre, ainsi que les inscriptions prioritaires du troisième alinéa de l'article 48).

## **2. Le contrôle des nouvelles règles en matière de détermination des jours et horaires de séance**

Si, dans le nouveau cadre fixé par l'article 48 de la Constitution, le Gouvernement ne pouvait librement disposer des deux semaines qui lui sont réservées et y prévoir d'autres journées de séance que les trois journées prévues par le règlement de chaque assemblée (ce qui ne correspond qu'à un peu plus de 32 heures de séance dans la semaine), il subirait un double effet d'une réduction de sa fixation de l'ordre du jour des semaines de séance et du maintien de la fixation parlementaire des jours de séances au cours de ces semaines. Telle n'a pas été l'orientation donnée par le Constituant en 2008.

Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a tiré les conséquences du nouvel équilibre constitutionnel posé en 2008. Il a jugé : *« 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*

---

<sup>15</sup> Décision n° 2013-677 DC du 14 novembre 2013, *Loi organique relative à l'indépendance de l'audiovisuel public*, cons. 4.

*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 » (cons. 19).*

En jugeant que les dispositions du dernier alinéa de l'article 28 de la Constitution n'ont pas pour objet et ne sauraient avoir pour effet de permettre à une assemblée de restreindre les jours de séance que le Gouvernement souhaiterait voir ouverts au cours des semaines prévues par le deuxième alinéa de l'article 48 de la Constitution, le Conseil constitutionnel n'a pas privé de leur portée les dispositions du dernier alinéa de l'article 28 telles qu'elles résultent de la révision constitutionnelle de 1995 : dans la semaine de contrôle comme dans la quatrième semaine de travail législatif, le règlement de chaque assemblée reste libre de fixer les jours et horaires de séance.

L'article 14 de la résolution soumise au Conseil constitutionnel entendait revenir sur la règle posée au 2 de l'article 50 du règlement de l'Assemblée nationale. La tenue de séances supplémentaires au cours d'une semaine de séance à la demande du Gouvernement n'aurait plus été de droit (sauf pour les textes visés à l'article 48 alinéa 3 de la Constitution - lois de finances, lois de financement de la sécurité sociale et textes inscrits depuis plus de six semaines). La Conférence des présidents de l'Assemblée nationale aurait pu refuser au Gouvernement l'organisation de ces séances s'il s'agissait d'autres textes que ceux prévus au troisième alinéa de l'article 48.

D'une part, une telle orientation est possible pour la semaine de contrôle et pour la quatrième semaine de travail législatif. Pour ces deux semaines, le Gouvernement dispose seulement de la prérogative d'inscrire aux séances ouvertes par chaque assemblée les textes visés au troisième alinéa de l'article 48, laquelle peut se combiner avec la prérogative de chaque assemblée en matière de contrôle au cours de la semaine dite de contrôle.

Mais, d'autre part, cette orientation est inconstitutionnelle pour les deux semaines dont l'ordre du jour est de plein droit fixé par le Gouvernement. Celui-ci ne peut être réduit à voir ces deux semaines constituées des seules séances « réglementaires » du mardi, mercredi et jeudi, lesquelles ne représentent, au total, que 32 heures 30 (soit un peu moins de 40 % des 84 heures de séance que comporterait une semaine au cours de laquelle l'assemblée siègerait matin, après-midi et soir chaque jour).



M. Jean-Jacques Urvoas avait expressément relevé ces difficultés constitutionnelles posées par la résolution dans son rapport : *« au plan juridique, la conformité à la Constitution du dispositif proposé pourrait prêter à discussion.*

*« (...) le mécanisme proposé pourrait apparaître comme aboutissant à "sacrifier 48 à 28" pour reprendre l'expression de Guy Carcassonne. Au nom de la maîtrise par les assemblées de leurs jours de séance (article 28 de la Constitution), l'exercice par le Gouvernement de son droit d'inscription à l'ordre du jour (article 48 de la Constitution) serait restreint à l'excès au risque d'entraver la mise en œuvre de son programme législatif – alors pourtant que l'article 20 de la Constitution lui confère la charge de déterminer et de conduire la politique de la Nation »<sup>16</sup>.*

De même, M. Jean-Marie Le Guen, au nom du Gouvernement, avait indiqué en séance publique : *« Je veux évoquer un sujet relatif à des prérogatives que le Gouvernement et les assemblées ont en partage, à savoir la décision de tenir des jours supplémentaires de séance.*

*« (...). le dispositif envisagé peut soulever des questions juridiques et pratiques. Le rapport de la commission des lois en identifie quelques-unes, et M. le président de la commission des lois les a soulignées lors de son intervention. Il appartiendra donc au Conseil constitutionnel d'examiner la portée de ce dispositif au regard d'un contexte sensiblement modifié par la révision du 23 juillet 2008 en ce qui concerne la fixation de l'ordre du jour des assemblées »<sup>17</sup>.*

Jugeant une telle orientation contraire à la lecture combinée des articles 28 et 48 de la Constitution pour les seules semaines de séance dont l'ordre du jour est réservé au Gouvernement, le Conseil constitutionnel ne pouvait censurer les dispositions introduites dans le règlement de l'Assemblée nationale, sauf à faire produire à sa censure des effets allant au-delà de la seule inconstitutionnalité relevée. Il a donc formulé une réserve d'interprétation portant sur la modification du deuxième alinéa de l'article 50 du règlement de l'Assemblée nationale : *« 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*

---

<sup>16</sup> Rapport sur la proposition de résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale, Assemblée nationale, XIV<sup>ème</sup> législature, n° 2381, 20 novembre 2014, p. 101 et 103.

<sup>17</sup> Voir J.O. Débats, AN, première séance du mercredi 26 novembre 2014.

*l'ordre du jour des deux semaines de séance sur quatre qui lui sont réservées par priorité* » (cons. 21).

Par ailleurs, en ce qui concerne les nouvelles règles relatives à la fixation des horaires de séance, le Conseil a jugé « *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* » (cons. 23).

### **E. – L'article 16 de la résolution (articles 70 à 77-1 et 79 du règlement) : la discipline**

Aucune des dispositions des articles 70 à 77 du règlement de l'Assemblée nationale, relatifs à la discipline, n'avait été modifiée depuis 1959. Ces dispositions reprenaient des dispositions élaborées sous la III<sup>ème</sup> République. Ce régime disciplinaire avait été jugé conforme dans la décision n° 59-2 DC du 24 juin 1959 du Conseil constitutionnel<sup>18</sup>.

Selon M. Jean-Jacques Urvoas, auteur de l'amendement à l'origine de la modification du régime disciplinaire des députés, l'article 16 de la résolution « *tend à réordonnancer* » ce régime disciplinaire. Cet article apporte trois modifications par rapport au droit antérieur : de nouveaux comportements peuvent être sanctionnés, en particulier les manquements aux obligations déontologiques, les sanctions ne sont plus « fléchées » pour certains comportements seulement et, enfin, la procédure contradictoire auparavant réservée à la censure avec exclusion temporaire est étendue aux autres sanctions.

L'article 16 énumère, à l'article 70 du règlement, les différents comportements pouvant entraîner le prononcé d'une sanction disciplinaire. Par rapport au droit antérieur, la rédaction ajoute :

- les provocations envers l'Assemblée ou son Président, alors que les dispositions en vigueur ne mentionnent que les outrages à leur égard ;
- le manquement à une obligation déontologique constatée par le Bureau en coordination avec le dernier alinéa du nouvel article 80-4 (voir l'article 18 de la résolution ; les obligations déontologiques comprennent notamment les règles en matière de prévention et de traitement des conflits d'intérêts).

---

<sup>18</sup> Décision n° 59-2 DC du 24 juin 1959, *Règlement de l'Assemblée nationale*.

L'article 71 énumère les même quatre sanctions qui étaient énumérées par l'ancien article 70 : rappel à l'ordre, rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal, censure, censure avec exclusion temporaire. Ces sanctions ne sont plus « fléchées » vers certains des agissements qui peuvent donner lieu à une sanction disciplinaire. À l'article 72, la procédure disciplinaire est réécrite. Le Bureau devient l'organe central de cette procédure : c'est à lui que des sanctions peuvent être proposées, par le Président de séance ou par tout député victime d'un agissement répréhensible au sens de l'article 70. La procédure est contradictoire : le Bureau entend le député concerné ou l'un de ses collègues en son nom. C'est également au Bureau qu'il revient de prononcer un rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal ou de saisir l'Assemblée elle-même en vue d'une censure simple ou d'une censure avec exclusion temporaire.

Est toutefois ménagée la possibilité pour le Président de prononcer, même sans être saisi à cette fin par le bureau, un rappel à l'ordre, simple ou avec inscription au procès-verbal, moyennant deux limites :

- en cas de rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal, le député concerné peut obtenir d'être entendu par le Bureau ou de faire entendre en son nom l'un de ses collègues ;
- le Président ne peut sanctionner un manquement à la déontologie. La conséquence de cette règle est que la sanction de rappel à l'ordre simple, qui ne peut être prononcée que par le Président, ne peut pas être prononcée pour des faits de manquements à la déontologie (cons. 25 et 27).

L'article 4 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires telle que modifiée par la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique donne compétence au Bureau pour veiller au respect des règles de prévention et de traitement des conflits d'intérêts et d'en contrôler la mise en œuvre. Compte tenu de la définition rappelée ci-dessus, le Conseil a relevé que l'article 72 de la résolution, et notamment le fait que le Président ne puisse pas prononcer de sanction en matière de manquement à la déontologie, était conforme à cette disposition législative (cons. 27 et 28).

Enfin, le Conseil constitutionnel a examiné la plus sévère des peines disciplinaires instituées (la censure avec exclusion temporaire) et l'a jugée conforme à la Constitution (cons. 29). Le règlement de l'Assemblée nationale comme celui du Sénat mentionnent les « peines disciplinaires ». Le Conseil constitutionnel a repris la terminologie retenue dans sa décision initiale sur le règlement du Sénat, jugeant non conforme à la Constitution l'article 89 du règlement du Sénat au motif « *que certaines des infractions que ces dispositions*

*frappent de peines disciplinaires se confondent avec celles que l'article 19 de l'ordonnance n° 58-998 du 24 octobre 1958 portant loi organique relative aux conditions d'éligibilité et aux incompatibilités parlementaires, à laquelle renvoie expressément l'article 25, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution, frappe de la démission d'office, laquelle est, à l'évidence, exclusive des peines de moindre gravité »<sup>19</sup>.*

## **F. – L'article 18 de la résolution (articles 80-1 à 80-5 du règlement) : la déontologie**

Des règles déontologiques et la déontologie applicables aux députés ont été mises en place par la décision du Bureau de l'Assemblée nationale du 6 avril 2011<sup>20</sup>. Cette décision imposait aux députés de déclarer les intérêts personnels ainsi que ceux de leurs proches « *de nature à les placer en situation de conflit d'intérêt* ». Ils devaient aussi déclarer tout voyage, don ou avantage. Le déontologue, personnalité indépendante nommée par le Bureau à la majorité des trois cinquièmes sur proposition du Président recevait toutes ces déclarations. En cas de manquement aux principes énoncés dans un code de déontologie, le déontologue en informait le député et pouvait saisir le Bureau en cas de contestation. *In fine*, si le Bureau concluait à l'existence d'un manquement, il rendait publiques ses conclusions.

En 2011, le code de déontologie a également été adopté par le Bureau de l'Assemblée nationale. Il comprend six articles portant sur l'intérêt général, l'indépendance, l'objectivité, la responsabilité, la probité et l'exemplarité.

Les lois organiques et ordinaires du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique<sup>21</sup> ont imposé aux parlementaires de déposer une unique déclaration d'intérêts et d'activités (ainsi qu'une déclaration de patrimoine) désormais contrôlée par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Le Conseil constitutionnel a eu à connaître de ces deux lois<sup>22</sup>. S'agissant de la déclaration à remplir, le Conseil a jugé que portait une atteinte excessive à la vie privée l'obligation pour les personnes tenues de déposer des déclarations de déclarer les activités professionnelles de leurs parents et de leurs enfants. Par ailleurs le Conseil a relevé que l'obligation de déclarer, outre neuf rubriques précises, « *les autres liens susceptibles de faire naître un conflit*

<sup>19</sup> Décision n° 59-3 DC du 25 juin 1959, Règlement du Sénat, Art. 1<sup>er</sup>.

<sup>20</sup> [http://www.assemblee-nationale.fr/qui/bureau\\_deontologie.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/qui/bureau_deontologie.asp)

<sup>21</sup> Loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique et loi ordinaire n° 2013-907 du même jour relative à la transparence de la vie publique

<sup>22</sup> Décisions n°s 2013-675 DC du 09 octobre 2013, *Loi organique relative à la transparence de la vie publique* et 2013-676 DC du 09 octobre 2013, *Loi relative la transparence de la vie publique*.

*d'intérêts* » était trop imprécise alors qu'une sanction pénale était encourue, et il l'a donc censurée<sup>23</sup>.

L'article 18 de la résolution complète, dans le titre I<sup>er</sup> du règlement, le chapitre XIV avec les articles 80-1 à 80-5 consacrés à la déontologie des députés. L'article 80-1 prévoit un code de déontologie établi par le Bureau. L'article 80-2 institue le déontologue de l'Assemblée nationale. L'article 80-3 prévoit les cas dans lesquels le déontologue est consulté et lui impose également de remettre au Bureau de l'Assemblée nationale une déclaration d'intérêts et d'activité et une déclaration de situation patrimoniale. L'article 80-4 porte sur les suites des constatations de celui-ci, la procédure contradictoire avec le député et la saisine du Bureau : « *Le Bureau, lorsqu'il conclut à l'existence d'un manquement, peut 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* ». Enfin l'article 80-5 consacre l'existence d'un registre public des représentants d'intérêts. Ces dispositions ont été globalement jugées conformes à la Constitution.

Toutefois, le dernier alinéa du nouvel article 80-1 du règlement, issu d'un amendement adopté en séance, imposant au déontologue de déposer auprès du Bureau une déclaration d'intérêts et d'activités posait une difficulté constitutionnelle.

D'une part, cette disposition avait pour objet et pour effet de procéder à une extension du champ de certaines des dispositions de la loi organique n°2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique (« *le déontologue est soumis aux mêmes obligations que celles prévues pour les députés par la loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013* »). L'exposé des motifs de l'amendement était au demeurant très clair : « *En se référant aux obligations définies par la loi "transparence", l'amendement inclut l'obligation de mise à jour de la déclaration en cas de changement dans les activités, le patrimoine ou les intérêts* ». Si une nouvelle loi organique venait modifier les obligations des députés, la rédaction de l'article 80-1 impliquerait que ces nouvelles obligations soient applicables au déontologue.

D'autre part, ces obligations organisaient les modalités de la publicité de la déclaration d'intérêts et d'activité et de la déclaration de situation patrimoniale du déontologue. Il s'agit d'une disposition prise pour assurer la probité de la vie publique et portant atteinte à la vie privée. Ce fut bien la conception retenue par le législateur lorsqu'il a inclus dans le champ de la loi ordinaire n° 2013-907

---

<sup>23</sup> Décision n°2013-675 DC précitée, cons. 30 et décision n°2013-676 DC précitée, cons. 7.

relative à la transparence de la vie publique les collaborateurs des présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Le Conseil constitutionnel en a déduit que le règlement de l'assemblée nationale ne pouvait adopter une telle règle et a déclaré le dernier alinéa de l'article 80-1 du règlement contraire à la Constitution (cons. 33). Il a déclaré les autres dispositions introduites par l'article 18 de la résolution conformes à la Constitution (cons. 32 et 34).

### **III. – Les dispositions de la résolution relatives à la procédure législative**

#### **A. – Le 2° de l'article 19 de la résolution (article 86 du règlement) : la mise à disposition du texte adopté en commission**

L'article 19 de la résolution procède à plusieurs modifications de l'article 86 du règlement relatif aux travaux législatifs en commission :

– au 1°, il supprime l'obligation pour les rapports de comporter en annexe les amendements soumis à la commission ;

– au 2°, il étend l'obligation d'un délai de sept jours entre la mise à disposition par voie électronique du texte adopté par la commission et le début de son examen en séance aux textes pour lesquels le Gouvernement a engagé la procédure accélérée ;

– au 3°, il prévoit que les rapports faits en première lecture sur un projet ou une proposition de loi comportent en annexe, à leur demande, une contribution écrite de chacun des groupes d'opposition et minoritaires et du co-rapporteur d'opposition. Cette possibilité nouvelle sera donc réservée aux groupes, et non aux membres de la commission individuellement (ce qui aura pour effet d'en exclure les députés non inscrits).

Le 2°, introduit en séance publique par l'adoption d'un amendement, avait pour effet d'imposer un délai incompressible de sept jours entre le dépôt d'un projet ou d'une proposition de loi et le début de son examen en séance. Selon cet amendement, le texte adopté par la commission devait être mis en ligne sept jours avant l'examen en séance. Ce 2° était directement contraire à l'article 42 de la Constitution qui dispose que, lorsque, le Gouvernement engage la procédure accélérée dans les conditions prévues par l'article 45 de la Constitution, les délais de six semaines (devant la première assemblée saisie en première lecture) ou de quatre semaines (devant la seconde assemblée saisie en première lecture) entre le dépôt ou la transmission du texte et la discussion en

séance ne s'appliquent pas. Il en résulte que, lorsque la procédure accélérée a été engagée, aucun délai ne s'impose entre le dépôt d'un texte et son examen en séance devant la première assemblée saisie (sous réserve des dispositions particulières prévues pour les lois organiques en vertu de l'article 46 de la Constitution) et aucun délai ne s'impose entre la transmission à la seconde assemblée et l'examen en séance par celle-ci.

Le 2° de l'article 19, manifestement contraire aux dispositions constitutionnelles relatives à la procédure accélérée, a donc été déclaré contraire à la Constitution (cons. 40).

### **B. – L'article 22 de la résolution (article 95 du règlement) : l'ordre de discussion des articles et des amendements**

L'article 95 du règlement porte sur la discussion des articles et des amendements. Il est complété par l'article 22 de la résolution afin de prévoir la possibilité de changer l'ordre d'une discussion en appelant « *par priorité* » un article ou un amendement, comme c'est le cas au Sénat. Cette procédure va s'ajouter à celle de la « *réserve* », qui seule existe aujourd'hui à l'Assemblée nationale.

Le Conseil constitutionnel a jugé que cette nouvelle faculté d'appel par priorité d'articles ou d'amendement doit se concilier avec les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire (cons.42). Sous cette réserve, il a déclaré les dispositions de l'article 22 de la résolution conformes à la Constitution.

### **C. – L'article 24 de la résolution (article 102 du règlement) : l'engagement de la procédure accélérée par le Gouvernement**

L'article 24 est issu d'un amendement de MM. Roger-Gérard Schwartzberg et Alain Tourret adopté par la commission des Lois. Il modifie l'article 102 du règlement, en matière de délai au-delà duquel le Gouvernement ne peut plus informer le président de l'Assemblée qu'il engage la procédure accélérée sur un projet ou une proposition de loi. Toutefois, cette disposition, introduite en commission, a été amendée en séance publique pour préciser que cette obligation est une obligation de « principe ». Désormais, le premier alinéa de l'article 102 du règlement disposera :

*« Lorsque le Gouvernement engage 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. Dans le cas d'une proposition de loi, le Gouvernement fait part de sa décision d'engager la procédure accélérée au plus tard lors de l'inscription de la proposition à l'ordre du jour ».*

Jusqu'alors, l'article 102 du règlement de l'Assemblée nationale prévoyait que la déclaration d'urgence pouvait intervenir « *jusqu'à la clôture de la discussion générale en première lecture devant la première assemblée saisie* ».

En application des articles 42 et 45 de la Constitution, l'engagement par le Gouvernement de la procédure accélérée :

– produit deux effets : d'une part, les délais minimaux prévus par l'article 42 de la Constitution entre le dépôt ou la transmission d'un texte et son examen en séance publique – six semaines devant la première assemblée saisie, quatre devant la seconde – ne s'appliquent pas ; d'autre part, comme dans le régime ancien de l'urgence, en cas de désaccord sur un texte entre le Sénat et l'Assemblée nationale, une commission mixte paritaire peut être convoquée par le Premier ministre, ou pour une proposition de loi, par les présidents des deux assemblées agissant conjointement, après une seule lecture par chaque assemblée ;

– ne peut intervenir si les Conférences des présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat s'y opposent conjointement.

Dans sa résolution du 2 juin 2009, le Sénat avait prévu que le gouvernement « *informe le président du Sénat, en principe, lors du dépôt du projet de loi* » de sa décision d'engager la procédure accélérée. Dans sa décision n° 2009-582 DC du 25 juin 2009, le Conseil constitutionnel a relevé que les articles 42 et 45 de la Constitution ne peuvent contraindre le Gouvernement à décider d'engager la procédure accélérée sur un projet de loi au moment de son dépôt. La seule limite à l'exercice de ce pouvoir est l'exigence que les Conférences des présidents puissent être en mesure de se prononcer conjointement avant le début de l'examen du texte en première lecture. En fonction de cette interprétation, il a déclaré l'article 14 de la résolution au Sénat conforme à la Constitution<sup>24</sup>.

La nouvelle rédaction retenue par le règlement de l'Assemblée nationale pour l'article 102 du règlement étant strictement identique à celle contrôlée par le Conseil constitutionnel lors de l'examen du règlement du Sénat le 25 juin 2009, le Conseil a réitéré la même analyse : « *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*

---

<sup>24</sup> Décision n° 2009-582 DC du 25 juin 2009 précitée, cons. 15.



*Constitution* » (cons. 43) Au bénéfice de cette interprétation, le Conseil a prononcé la conformité à la Constitution de l'article 24 de la résolution.

#### **D. – Le 1° de l'article 28 de la résolution (article 119 du règlement) : la discussion des amendements aux projets de loi de finances**

L'article 28 abroge les deuxième et troisième alinéas de l'article 119 du règlement qui prévoient des délais dérogatoires pour le dépôt des amendements aux missions (l'avant-veille de la discussion à 13 heures) et aux articles de la seconde partie de la loi de finances (la veille de la discussion à 13 heures). Comme l'indique l'exposé des motifs : « *Ces dispositions particulières n'ont plus de raison d'être, et ont d'ailleurs été en partie écartées par la Conférence des présidents depuis l'examen du projet de loi de finances pour 2014* ». Le délai de droit commun fixé à l'article 99 du règlement s'appliquera : troisième jour ouvrable précédant le début de la discussion à 17 heures, sauf à ce que la Conférence des présidents fixe un autre délai.

Cette homogénéisation a conduit le Conseil constitutionnel à rappeler les points qu'il avait relevé lors du contrôle des règles de droit commun introduites à l'article 99 du règlement de l'Assemblée nationale en juin 2009 :

*« Considérant, en premier lieu, que l'article 68 donne une nouvelle rédaction de l'article 99 du règlement ; qu'en vertu de ce dernier, 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 ; (...)*

*« Considérant que la faculté reconnue à la Conférence des présidents de fixer un autre délai pour le dépôt des amendements que ceux mentionnés dans les deux considérants précédents doit permettre de garantir le caractère effectif de l'exercice du droit d'amendement conféré aux parlementaires par l'article 44 de la Constitution ; qu'il appartiendra à la conférence 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 ; »<sup>25</sup>.*

---

<sup>25</sup> Décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009 précitée, cons. 42 et 44

Sous cette double réserve (cons. 45 et 46), le 1<sup>o</sup> de l'article 28 de la résolution a été déclaré conforme à la Constitution.

### **E. – L'article 31 de la résolution (articles 124-1 à 124-5 du règlement) : les propositions de loi prévues au troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution**

Le paragraphe I de l'article 31 de la résolution insère un chapitre XII *bis* dans le règlement, consacré aux propositions de lois présentées en application du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution. Il prend les dispositions nécessaires à la mise en œuvre de celles des troisième et cinquième alinéas de l'article 11 de la Constitution. Le paragraphe II de l'article 31 prévoit que les dispositions de son paragraphe I entreront en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015.

L'article 31 fait suite aux lois organique et ordinaire du 6 décembre 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution (loi organique n° 2013-1114 et loi n° 2013-1116), et donc à la décision du Conseil constitutionnel n° 2013-681 DC du 5 décembre 2013<sup>26</sup>.

Le nouvel article 124-1 du règlement tire les conséquences de la faculté, pour les membres du Parlement (au moins un cinquième d'entre eux), de présenter des propositions de loi prévues au troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution.

Le nouvel article 124-2 du règlement précise les conditions de dépôt de ces propositions de loi qui sont enregistrées à la présidence de l'Assemblée nationale : ces propositions seront déposées dans les conditions prévues à l'article 81 du règlement, c'est-à-dire qu'elles seront soumises aux mêmes règles de recevabilité financière que les propositions de loi habituelles. Elles seront donc contrôlées formellement lors du dépôt par la délégation du Bureau, en application de l'article 89, alinéa 1<sup>er</sup>, du règlement (auquel renvoie l'article 81). Cette solution est conforme à la réserve d'interprétation formulée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2013-681 DC : « *la recevabilité des propositions de loi au regard de l'article 40 doit être examinée systématiquement lors de leur dépôt ; (...) il ne saurait être dérogé à cette exigence pour le dépôt des propositions de loi présentées en application du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution* »<sup>27</sup>.

Le nouvel article 124-3 prévoit la saisine obligatoire du Conseil constitutionnel par le Président de l'Assemblée nationale afin de vérifier la recevabilité et la

<sup>26</sup> Décision n° 2013-681 DC du 5 décembre 2013, *Loi organique portant application de l'article 11 de la Constitution*.

<sup>27</sup> *Ibidem*, cons. 8.

conformité à la Constitution de la proposition de loi. Cette saisine entraîne la suspension de la procédure d'examen parlementaire, ainsi que le Conseil l'a jugé dans sa décision n° 2013-681 DC<sup>28</sup>. Par dérogation à l'article 84, alinéa 2, selon lequel une proposition de loi peut être retirée à tout moment avant son adoption en première lecture par son auteur ou par le premier signataire, l'article 124-3 interdit le retrait de la proposition de loi. Cela est conforme l'exigence posée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2013-681 DC<sup>29</sup>.

Le nouvel 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.

Le nouvel 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 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.

Le Conseil a jugé les nouveaux articles 124-1, 124-2, 124-3 et 124-5 du règlement de l'Assemblée nationale conformes à la Constitution.

Il a, en revanche, censuré le nouvel article 124-4 de ce règlement.

S'il existe une exigence générale relative à « *la possibilité effective, pour les membres de l'Assemblée nationale, de contester la conformité à la Constitution des dispositions du texte* » discuté<sup>30</sup>, tel n'est pas l'office de la motion de renvoi en commission, laquelle n'est habituellement imposée « *par aucune exigence de valeur constitutionnelle* »<sup>31</sup>.

Toutefois, dans le cas de l'examen d'une proposition de loi présentée en application du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution, dès lors que la Constitution fait dépendre du « non examen d'un texte dans un délai déterminé » des conséquences décisives pour l'issue de la procédure, une telle interdiction emporte des conséquences importantes. Cela s'explique par le fait qu'à l'inverse

---

<sup>28</sup> *Ibidem*, cons. 8.

<sup>29</sup> *Ibidem*, cons. 9 et 33.

<sup>30</sup> V. en ce sens les décisions n° 90-278 DC du 7 novembre 1990, *Résolution modifiant les articles 16, 24, 29 et 48 du règlement du Sénat et introduisant dans celui-ci des articles 47 ter, 47 quater, 47 quinquies, 47 sexies, 47 septies, 47 octies, 47 nonies et 56 bis A*, cons. 11 ; et n° 2003-470 DC du 9 avril 2003, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale (articles 4, 36, 50, 65, 66, 91, 104, 128, 140-1 et 145)*, cons. 10.

<sup>31</sup> Décision n° 2006-537 DC du 22 juin 2006, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale*, cons. 6.

des autres motions de procédure, la motion de renvoi en commission a pour effet, en cas d'adoption, « *de suspendre le débat jusqu'à la présentation par la commission d'un nouveau rapport* »<sup>32</sup>. Alors que l'adoption d'une motion de rejet préalable conduit à considérer le texte comme rejeté par l'Assemblée nationale, et dans le cas d'une proposition de loi présentée en application du troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution, à ce que le texte soit alors transmis à l'autre assemblée (et donc considéré comme examiné par l'Assemblée nationale), la motion de renvoi en commission adoptée permet d'éviter à l'Assemblée un « examen du texte » au sens et pour l'application du cinquième alinéa de l'article 11 de la Constitution.

Dès lors, en supprimant toute faculté de déposer, de discuter et d'adopter une motion de renvoi en commission, le nouvel article 124-4 du règlement produirait un effet considérable : toute inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale d'une proposition de loi ayant recueilli le soutien d'un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales conduirait inéluctablement à l'examen du texte au sens du cinquième alinéa de l'article 11 de la Constitution<sup>33</sup>. L'Assemblée nationale perdrait, ce faisant, la faculté qu'elle avait, à la majorité de ses membres, d'obtenir l'organisation du référendum en refusant d'examiner le texte.

Or, l'inscription à l'ordre du jour, si elle résulte à titre principal soit d'une demande du Gouvernement soit d'une décision à la majorité de la Conférence des Présidents, peut également résulter d'une demande d'inscription d'un groupe minoritaire ou d'un groupe d'opposition dans le cadre du jour de séance mensuel qui leur est réservé en vertu du cinquième alinéa de l'article 48 de la Constitution.

En définitive, la suppression de la motion de renvoi en commission aurait permis à une fraction très faible des membres de l'Assemblée nationale de faire obstacle à la volonté de la majorité de l'Assemblée nationale, sans que celle-ci aie aucun moyen de l'éviter.

Le Conseil constitutionnel a donc jugé que « *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* » (cons. 52), et a déclaré cet article contraire à la Constitution.

---

<sup>32</sup> Article 91, alinéa 6 du règlement de l'Assemblée nationale.

<sup>33</sup> La faculté pour l'assemblée de rejeter l'ordre du jour ne peut être regardée comme une garantie à cet égard dès lors que le vote sur l'ordre du jour est global et ne peut faire l'objet d'amendement (article 48, alinéa 10, du règlement de l'Assemblée).

#### **IV. – Les dispositions de la résolution relatives au contrôle parlementaire**

##### **A. – Les articles 33 et 34 de la résolution (articles 140 et 141 du règlement) : la création d'une commission d'enquête à la demande d'un président de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire**

L'article 141 du règlement porte sur la création d'une commission d'enquête qui résulte du vote par l'Assemblée de la proposition de résolution déposée en ce sens. Le deuxième alinéa de l'article 141 prévoit que chaque président de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire peut demander, une fois par session ordinaire, en Conférence des présidents qu'un débat sur une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête soit inscrit d'office à l'ordre du jour d'une séance de la première semaine de contrôle (article 48 al. 4). Cette demande de création peut être rejetée à la majorité des 3/5<sup>èmes</sup> des membres de l'Assemblée.

Le projet de résolution initialement déposé visait à apporter une double restriction :

– d'une part, ce droit de demander qu'un débat se tienne sur une proposition de résolution n'existe que si le président de groupe n'a pas déjà pendant la même session fait usage du même droit pour un débat sur une proposition de résolution tendant à la création d'une mission d'information ;

– d'autre part, une telle demande ne peut être formulée tant qu'une commission d'enquête ou une mission d'information constituée à l'initiative de ce groupe n'avait pas achevé ses travaux.

En outre, sur amendement de M. René Dosière et des députés socialistes, l'article 141 a été modifié beaucoup plus profondément pour prévoir que le droit de chaque président de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire n'est pas de demander la création d'une commission d'enquête mais le droit de la créer. Une majorité des trois cinquièmes des membres du Parlement ne peut plus s'y opposer.

Le cadre constitutionnel de l'article 141 est fixé par les articles 51-1 et 51-2 de la Constitution :

*« Article 51-1 – Le règlement de chaque assemblée détermine les droits des groupes parlementaires constitués en son sein. Il reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires.*

*« Article 51-2 – Pour l'exercice des missions de contrôle et d'évaluation définies au premier alinéa de l'article 24, des commissions d'enquête peuvent être créées au sein de chaque assemblée pour recueillir, dans les conditions prévues par la loi, des éléments d'information.*

*« La loi détermine leurs règles d'organisation et de fonctionnement. Leurs conditions de création sont fixées par le règlement de chaque assemblée. »*

Le Conseil constitutionnel veille au respect de ces droits spécifiques même s'il n'a jamais prononcé de censure sur le fondement de l'article 51-1. Il a en revanche jugé dans sa décision du 25 juin 2009 :

*« Considérant que l'article 38 modifie l'article 57 du règlement ; que son 1° réduit de cinq à deux minutes le temps de parole accordé à l'orateur qui s'exprime contre la clôture de la discussion générale proposée par un membre de l'Assemblée ; que son 2° complète l'article 57 du règlement par un alinéa aux termes duquel : "Lorsque quatre orateurs sont intervenus dans la discussion d'un article, dont deux au moins appartiennent à des groupes d'opposition ou minoritaires, la clôture est prononcée par le Président".*

*« Considérant que la mesure de clôture automatique prévue par le dernier alinéa de l'article 38 pourrait avoir pour effet d'interdire aux membres d'un groupe d'opposition d'intervenir dans la discussion d'un article ; que cette disposition méconnaît, par suite, les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire ; que, dès lors, elle doit être déclarée contraire à la Constitution ;*

*« Considérant que le surplus de l'article 38, sous la réserve énoncée au considérant 20, n'est pas contraire à la Constitution »<sup>34</sup>.*

L'article 141 du règlement tel qu'il résultait de la modification du règlement de juin 2009 se bornait à permettre au président d'un groupe d'opposition ou d'un groupe minoritaire de « demander », une fois par session, qu'un débat sur une proposition de résolution soit inscrit d'office à l'ordre du jour. Mais la proposition de résolution était successivement examinée en commission puis en séance publique, et son texte pouvait être amendé (le cas échéant pour en modifier ou en infléchir l'objet) selon les règles habituelles (majorité simple des votants). Qui plus est, le texte de la résolution pouvait être rejeté à la majorité qualifiée. Le Conseil n'avait pas vu là d'atteinte à l'article 51-1 de la Constitution. Il avait estimé que d'autres dispositions du règlement mettaient en œuvre l'article 51-1.

---

<sup>34</sup> Décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009 précitée, cons. 28 à 30.

La modification de l'article 141 par la résolution du 28 novembre 2014 mettait en revanche directement en œuvre l'article 51-1. C'est une modification substantielle d'un droit des groupes d'opposition et des groupes minoritaires.

Le dispositif a été complété en séance publique, de deux manières :

– un amendement a modifié la rédaction du deuxième alinéa de l'article 145 du règlement, afin de préciser que, par dérogation à la règle de création d'une commission d'enquête par un vote par l'Assemblée de la proposition de résolution tendant à sa création, « *la Conférence des présidents prend acte de la création de la commission d'enquête si les conditions requises pour sa création sont réunies* ».

– un nouvel article 33 de la résolution a été créé pour préciser, à l'article 140 du règlement, que, lorsqu'un président de groupe d'opposition ou minoritaire fera usage de son droit de création d'une commission d'enquête, la commission permanente compétente vérifiera « *si les conditions requises pour la création de la commission d'enquête sont réunies, sans se prononcer sur son opportunité* ». Aucun amendement ne sera recevable et la création interviendra donc sur la base du texte initial de la proposition de résolution tendant à la création de la commission d'enquête.

Ces ajouts ont permis d'assurer la constitutionnalité du nouveau dispositif de création de droit d'une commission d'enquête à la demande d'un président de groupe d'opposition ou minoritaire. En effet, le paragraphe I de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 impose des conditions à la création d'une commission d'enquête, et notamment l'absence de poursuites judiciaires relatives aux faits sur lesquels la commission enquête. Les dispositions introduites en séance permettent de garantir que ces conditions législatives demeureront respectées.

Le Conseil constitutionnel s'était déjà assuré, à l'occasion du contrôle de la modification du règlement du Sénat de juin 2009 instituant un droit à la création d'une commission d'enquête par chaque groupe chaque année, que cela n'avait pas pour effet de restreindre la portée des dispositions de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 qui conditionnent la recevabilité des demandes de création de commissions d'enquête<sup>35</sup>.

De la même manière, le Conseil constitutionnel a relevé dans la décision commentée « *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*

---

<sup>35</sup> Décision n° 2009-582 DC du 25 juin 2009 précitée, cons. 4 à 6.

*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 » (cons. 59).*

## **B. – L'article 35 de la résolution (article 144-2 du règlement) : les travaux des commissions d'enquête**

L'article 144-2 du règlement porte sur l'achèvement des travaux d'une commission d'enquête. Il prévoit que le rapport est publié. Si aucun rapport n'est adopté, aucun des documents en la possession de la commission ne peut alors donner lieu à publication ou à débat.

L'article 35 modifiait cette règle afin de permettre à une commission d'enquête, qui n'a pas déposé de rapport, d'autoriser néanmoins la publication de tout ou partie des documents en sa possession.

Selon l'exposé des motifs il s'agissait de « *remédier à des difficultés rencontrées sous la XIII<sup>ème</sup> législature* », faisant ainsi référence aux travaux de la commission d'enquête sur le financement des syndicats, qui n'avaient pas donné lieu à la publication d'un rapport (faute de majorité au sein de la commission d'enquête pour adopter un tel rapport) et n'avaient donc pas permis de rendre publiques les informations obtenues à l'occasion de cette commission d'enquête.

Le Conseil constitutionnel a estimé que le règlement de l'Assemblée nationale ne pouvait adopter une telle règle.

Alors que, jusqu'à la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, aucune disposition de la Constitution ne faisait référence aux commissions d'enquête, le Constituant a, en adoptant l'article 51-2 précité de la Constitution, entendu à la fois constitutionnaliser leur existence et renvoyer la fixation de l'essentiel de leurs règles au législateur.

Tirant les conséquences de cette révision constitutionnelle, le Conseil constitutionnel a déjà eu l'occasion de censurer des modifications du règlement de l'Assemblée nationale par la résolution du 27 mai 2009 qui prévoyaient les modalités selon lesquelles les personnes entendues par une commission d'enquête sont admises à prendre connaissance du compte rendu de leur audition



et à faire part de leurs observations. Il a en effet jugé que de telles dispositions relevaient du domaine de la loi<sup>36</sup>.

Ces règles sont fixées en particulier par les paragraphes II à IV de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

En particulier, les dispositions du paragraphe IV de l'article 6 de cette ordonnance prévoient :

*« 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 ».*

Ainsi, sous réserve de la publicité des auditions, du rapport, lorsqu'il est adopté, et des informations dont le rapport fait état, la loi ne prévoit aucune publicité des documents en possession d'une commission d'enquête. Par suite, les dispositions de l'article 35 de la résolution instauraient des règles dérogatoires à ces dispositions législatives. Le Conseil a donc censuré les dispositions introduites à l'article 144-2 du règlement par l'article 35 de la résolution (cons. 63).

---

<sup>36</sup> Décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009 précitée, cons. 51 à 53.