



Commentaire

Décision n° 2019-785 DC du 4 juillet 2019

Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 5 juin 2019 par le président de l'Assemblée nationale, conformément au premier alinéa de l'article 61 de la Constitution, d'une résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale.

Ce texte est issu de la proposition de résolution n° 1882, déposée le 29 avril 2019 par M. Richard Ferrand, président de l'Assemblée nationale, adoptée le 22 mai 2019 par la commission des lois, puis le 4 juin 2019 en séance publique.

La résolution, qui entrera en vigueur le 1^{er} septembre 2019, compte 59 articles.

Selon l'exposé des motifs de la proposition de résolution, quatre objectifs sont poursuivis :

– « *améliorer la procédure législative et, singulièrement, la discussion en séance publique* ». M. Sylvain Waserman, rapporteur de la commission des lois, a précisé l'un des éléments justifiant l'évolution des procédures : « *il y a eu 75 000 amendements lors de l'avant-dernière législature ; il y en aura au rythme actuel 150 000 au cours de celle-ci, soit une croissance de 100 %. Il y a eu un peu plus de 5 000 heures de séance lors de l'avant-dernière législature ; à notre rythme actuel, nous en serons à près de 7 000 à la fin de celle-ci, soit une augmentation de 40 %. Aucune règle ne peut subsister à de telles augmentations sans évolution, sans remise en question* »¹ ;

– « *approfondir les droits des groupes d'opposition et minoritaires, en particulier, mais pas exclusivement, dans l'exercice de la fonction de contrôle* » ;

– « *renover profondément la procédure du droit de pétition afin qu'elle devienne un moyen effectif, pour les citoyens, de contribuer aux travaux parlementaires dans le respect de la pleine souveraineté du Parlement* » ;

– « *renforcer le dispositif de prévention et de traitement des conflits d'intérêts, notamment à la suite de la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie*

¹ Compte rendu de la première séance du lundi 27 mai 2019.

politique [...] [et] consacrer dans le Règlement de l'Assemblée nationale l'élargissement récent du rôle du Déontologue ».

Dans sa décision n° 2019-785 DC du 4 juillet 2019, le Conseil constitutionnel a procédé à deux censures partielles, relatives au pouvoir d'injonction du déontologue et aux auditions de ministres par les commissions lors de l'examen de pétitions. Il a par ailleurs formulé plusieurs réserves d'interprétation, à propos des dispositions relatives à l'organisation de la discussion des textes et à la composition des commissions mixtes paritaires. Il a déclaré conforme à la Constitution l'ensemble des autres dispositions.

Le présent commentaire porte sur les seules dispositions censurées ou ayant fait l'objet d'une réserve d'interprétation, ainsi que sur l'article 30 relatif à l'irrecevabilité prévue à l'article 41 de la Constitution.

I. – Les modifications apportées à la discussion des textes en séance publique

A. – La discussion de la motion de rejet de préalable

Le 3° de l'article 29 de la résolution soumise au Conseil constitutionnel modifiait l'article 91 du règlement. Il fixait à quinze minutes au lieu de trente, sauf décision contraire de la conférence des présidents, l'intervention en première lecture d'un des signataires d'une motion de rejet préalable, dont l'objet est de faire reconnaître que le texte proposé est contraire à une ou plusieurs dispositions constitutionnelles ou de faire décider qu'il n'y a pas lieu à délibérer.

Le 1° de l'article 36 modifiait, quant à lui, le deuxième alinéa de l'article 108 du règlement, afin de réduire de quinze à dix minutes, sauf décision contraire de la conférence des présidents, l'intervention prononcée à l'appui d'une motion de rejet préalable, à partir de la deuxième lecture d'un texte. Son 2° fixait cette durée à cinq minutes dans le cas où l'Assemblée nationale statue définitivement, c'est-à-dire use de son « dernier mot » dans les conditions prévues au dernier alinéa de l'article 45 de la Constitution.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel a toujours veillé à ce que soit préservée « *la possibilité effective, pour les députés, de contester la conformité à la Constitution des dispositions d'un texte* » par l'intermédiaire, avant la résolution n° 292 du 27 mai 2009, de l'exception d'irrecevabilité et, aujourd'hui, de la motion de rejet préalable².

² Cette résolution du 27 mai 2009 a en effet fusionné les anciennes exception d'irrecevabilité et question préalable en une seule motion de procédure, la motion de rejet préalable.

Ainsi, dans sa décision n° 2006-537 DC du 22 juin 2006, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur des dispositions fixant, pour la première lecture, à trente minutes, au lieu d'une heure trente, « *la durée de l'intervention au soutien d'une exception d'irrecevabilité destinée à "faire reconnaître que le texte proposé est contraire à une ou plusieurs dispositions constitutionnelles", d'une question préalable "dont l'objet est de faire décider qu'il n'y a pas lieu à délibérer" ou d'une motion tendant au renvoi à la commission saisie au fond de l'ensemble du texte en discussion* » et limitant à la même durée la défense d'une motion visant à soumettre un texte au référendum. Il a validé ces modifications en jugeant qu'elles « *ne portent que sur la durée des interventions ; qu'elles ne remettent pas en cause le droit des membres de l'Assemblée nationale de proposer la soumission de certains projets de loi au référendum, comme le prévoit l'article 11 de la Constitution ; qu'elles préservent la possibilité effective, pour les députés, de contester la conformité à la Constitution des dispositions d'un texte ; qu'enfin, la question préalable et la motion tendant à renvoyer l'ensemble du texte à la commission saisie au fond ne sont imposées par aucune exigence de valeur constitutionnelle* »³.

Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a, de la même façon, relevé que les dispositions du 3° de l'article 29 et du 1° de l'article 36 de la résolution « *ne portent que sur la durée des interventions* » à l'appui d'une motion de rejet préalable et « *préservent la possibilité effective, pour les députés, de contester la conformité à la Constitution des dispositions d'un texte* » (paragr. 22).

Il a cependant formulé une réserve d'interprétation relative à la limitation à cinq minutes de cette durée lorsque l'Assemblée nationale statue définitivement. En effet, il est possible d'admettre la réduction, au fil des lectures d'un texte, du temps consacré à la défense d'une motion de rejet préalable de ce texte. Toutefois, dans certaines hypothèses, c'est précisément en toute fin de discussion que l'invocation d'une inconstitutionnalité pourra avoir une importance particulière, en raison par exemple de l'insertion de certaines dispositions en nouvelle lecture (qui poseraient une difficulté constitutionnelle de fond ou auraient été introduites au mépris de la règle dite de « l'entonnoir ») ou d'une irrégularité de procédure susceptible d'affecter la lecture définitive elle-même – et alors même que le Conseil constitutionnel oppose parfois la nécessité d'un « préalable parlementaire » pour accepter d'examiner un tel grief⁴.

³ Décision n° 2006-537 DC du 22 juin 2006, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale*, cons. 5 et 6.

⁴ Voir par exemple la décision n° 2014-709 DC du 15 janvier 2015, *Loi relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral*, cons. 6 à 17.

C'est pourquoi le Conseil constitutionnel a jugé que cette nouvelle limitation à cinq minutes, en lecture définitive, « *ne saurait être mise en œuvre de telle manière qu'elle prive d'effet les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire* » (paragr. 22).

B. – La discussion générale

L'article 10 de la résolution apportait plusieurs modifications à l'article 49 du règlement, qui fixe les règles d'organisation de la discussion des textes soumis à l'Assemblée nationale.

En particulier, il modifiait les règles régissant la procédure de droit commun d'organisation de la discussion des textes, ainsi que celles relatives à la procédure particulière dite de « *temps législatif programmé* » (TLP).

* S'agissant des premières, dans leur rédaction résultant de la résolution n° 437 du 28 novembre 2014, les deuxième et troisième alinéas de l'article 49 prévoyaient : « *Au début de la législature, la conférence fixe la durée de la discussion générale des textes inscrits à 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 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. À titre exceptionnel, pour un texte déterminé, la conférence peut retenir une durée dérogatoire, répartie selon les mêmes modalités. / Les inscriptions de parole dans la discussion générale sont faites par les présidents des groupes, qui indiquent au Président de l'Assemblée l'ordre dans lequel ils souhaitent que les orateurs soient appelés ainsi que la durée de leurs interventions, qui ne peut être inférieure à cinq minutes* ».

Dans sa décision n° 2014-705 DC du 11 décembre 2014, le Conseil constitutionnel avait admis ces dispositions, sous réserve que la durée de la discussion générale ne soit pas fixée « *de telle manière qu'elle prive d'effet les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire* »⁵.

Sous l'actuelle législature, la conférence des présidents a fixé cette durée de référence de la discussion générale à une heure et demie, ce qui confère quinze minutes de temps de parole au groupe majoritaire, dix minutes à chaque groupe d'opposition ou minoritaire (soit un à deux orateurs chacun) et cinq minutes à un député non-inscrit.

⁵ Décision n° 2014-705 DC du 11 décembre 2014, *Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale*, cons. 15.

Le a du 1° de l'article 10 de la résolution modifiait ces dispositions, en prévoyant que la conférence des présidents attribue à chaque groupe, en fonction des textes, un temps de parole soit de cinq minutes soit de dix minutes. Dans ce second cas, les groupes peuvent désigner deux orateurs. Un député n'appartenant à aucun groupe intervient pour une durée de cinq minutes. Ainsi que l'a relevé le Conseil dans la décision commentée, la conférence des présidents « *peut cependant, à titre exceptionnel, pour un délai déterminé, retenir une durée plus longue et, en application du b du même 1°, un nombre d'orateurs plus élevé* » (paragr. 8). Ces deux dérogations peuvent, au demeurant, être mises en œuvre séparément : la durée de temps de parole peut être allongée, à nombre d'orateurs constant ; inversement, le nombre d'orateurs peut être augmenté, y compris en maintenant une durée de cinq minutes (en raison de la suppression des dispositions qui figuraient au troisième alinéa de l'article 49 selon lesquelles la durée d'intervention « *ne peut être inférieure à cinq minutes* »).

S'inscrivant dans le prolongement de sa jurisprudence passée, laquelle avait déjà admis, à propos du règlement du Sénat, le principe d'une discussion générale susceptible d'être réduite à un orateur par groupe⁶, le Conseil constitutionnel a validé les dispositions en cause, au bénéfice d'une réserve d'interprétation selon laquelle la « *durée des temps de parole et le nombre des orateurs ne sauraient être fixés de telle manière que soient privées d'effet les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire* » (paragr. 9).

* S'agissant des règles encadrant le temps législatif programmé, les différentes modifications apportées par la résolution n'appelaient aucune remarque de la part du Conseil constitutionnel, à l'exception de la réduction de cinq à deux minutes, par le a du 7° de l'article 10, du temps de parole consacré aux explications de vote personnelles qui peuvent être présentées par les députés à l'issue du vote du dernier article d'un texte discuté selon la procédure de temps législatif programmé.

Conformément à sa jurisprudence constante lorsqu'un temps de parole est limité à deux minutes⁷, le Conseil a jugé qu'il « *appartiendra au président de séance d'appliquer cette limitation du temps de parole en veillant au respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire* », avant de déclarer ces dispositions, sous cette réserve, conformes à la Constitution (paragr. 11).

C. – La discussion des articles

⁶ Décision n° 2015-712 DC du 11 juin 2015, *Résolution réformant les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace*, cons. 20 et 21.

⁷ Voir en particulier : décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009, *Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale*, cons. 20.

L'article 31 de la résolution modifiait l'article 95 du règlement afin de limiter les interventions sur les articles en discussion à deux minutes et un orateur par groupe et un député n'appartenant à aucun groupe. Si la limite de deux minutes était déjà prévue par le règlement – et avait fait l'objet d'une réserve d'interprétation selon laquelle il appartient au président de séance d'appliquer cette règle « *en veillant au respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire* »⁸, la nouveauté résidait dans la limitation à un seul orateur par groupe et à un seul orateur parmi les non-inscrits.

Cette modification avait partie liée avec la réforme de la discussion générale prévue à l'article 10 : il s'agissait d'éviter que le temps « gagné » sur la durée de cette dernière ne se reporte sur la discussion de chaque article, qui précède l'examen des amendements (laquelle s'apparente à une « mini discussion générale » sur l'article). Selon le rapporteur de la commission des lois, « *les inscriptions sur les articles demeurent, trop souvent, un procédé permettant de ralentir le déroulé des débats, sinon d'y faire obstruction* »⁹.

Là encore, le Conseil constitutionnel a admis ces dispositions, non sans avoir jugé qu'il appartiendra au président de séance d'appliquer cette limitation du temps de parole « *en veillant au respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire* ». Le Conseil a précisé que, comme le permettent, « *dans l'intérêt du débat* », les quatrième et cinquième alinéas de l'article 54 du règlement¹⁰, le président pourra, le cas échéant, autoriser un orateur à poursuivre son intervention au-delà du temps qui lui est attribué ou autoriser d'autres orateurs à intervenir. Sous cette réserve, il a jugé que l'article 31 n'était pas contraire à la Constitution (paragr. 29 et 30).

D. – La discussion des amendements

L'article 33 modifiait, à l'article 100 du règlement, les conditions dans lesquelles la parole est donnée aux auteurs d'amendements, afin, selon l'exposé des motifs de la proposition de résolution, d'aider les présidents de séance dans leurs efforts pour maîtriser l'expression des députés à ce stade de la discussion.

Le cinquième alinéa de cet article 100, dans cette rédaction, prévoit que, lorsque plusieurs membres d'un même groupe présentent des amendements identiques, la parole est donnée à un seul orateur de ce groupe désigné par son président ou son délégué.

⁸ Décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009 précitée, cons. 20.

⁹ Rapport n° 1955 (Assemblée nationale – XV^{ème} législature) de M. Sylvain Waserman au nom de la commission des lois sur la proposition de résolution de M. Richard Ferrand tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale, déposé le 22 mai 2019, p. 106.

¹⁰ Tel que modifié par l'article 13 de la résolution.

* Une telle limitation des prises de parole sur un amendement rompt avec l'idée que le droit d'amendement ne s'épuise pas dans le droit de déposer un amendement et de le voir mis aux voix, mais qu'il s'étend aussi au droit de le défendre en séance. Ce dernier droit n'est certes pas absolu, en particulier depuis que la révision du 23 juillet 2008 a prévu au premier alinéa de l'article 44 de la Constitution que le droit d'amendement « *s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique* », rompant ainsi avec la rédaction antérieure qui « *semblait imposer le droit d'amendement, dans ses trois composantes – dépôt, défense, vote –, comme formant un tout qui ne souffrait aucune autre limitation que celle prévue par d'autres dispositions de la Constitution (articles 40, 41, 42, 45...)* »¹¹.

C'est d'ailleurs à la suite de cette révision que le Conseil constitutionnel a admis, dans la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, puis dans le règlement de l'Assemblée nationale, des restrictions du droit d'amendement dans le cadre de procédures d'examen simplifiées¹² et du temps législatif programmé¹³ : les premières permettent de cantonner le droit de déposer des amendements au seul stade de la commission¹⁴ ; le second peut aboutir à priver un député de la possibilité de défendre un amendement en séance, lequel demeure cependant mis aux voix¹⁵. Le Conseil a jugé que ces dernières dispositions, prévues par la loi organique, « *n'ont pas apporté de limites inconstitutionnelles à l'exercice du droit d'expression et d'amendement des membres du Parlement* »¹⁶.

En dehors de ces deux types de procédures, la loi organique du 15 avril 2009 ne contient pas de dispositions encadrant les conditions dans lesquelles un amendement peut être défendu par son auteur. Pour autant, même en l'absence d'un tel support organique, une réglementation de ces conditions peut être justifiée par le souci d'éviter un dévoiement du droit d'amendement à des fins d'obstruction parlementaire. Aux termes de l'exposé des motifs de la proposition

¹¹ Commentaire de la décision n° 2009-579 DC du 9 avril 2009, *Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*, p. 14.

¹² Article 16 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

¹³ Articles 17 à 19 de la même loi organique.

¹⁴ « *Les règlements des assemblées peuvent, s'ils instituent une procédure d'examen simplifiée d'un texte et si la mise en œuvre de cette procédure ne fait pas l'objet d'une opposition du Gouvernement, du président de la commission saisie au fond ou du président d'un groupe, prévoir que le texte adopté par la commission saisie au fond est seul mis en discussion en séance* » (article 16 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution).

¹⁵ « *Les règlements des assemblées peuvent, s'ils instituent une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte en séance, déterminer les conditions dans lesquelles les amendements déposés par les membres du Parlement peuvent être mis aux voix sans discussion* » (premier alinéa de l'article 17 de la loi organique du 15 avril 2009 précitée).

¹⁶ Décision n° 2009-579 DC du 9 avril 2009, *Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*, cons. 42.

de résolution à l'origine du texte soumis au Conseil, une telle modification était destinée à « *améliorer le déroulement de la discussion en séance publique en évitant les interventions répétitives* ».

* Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a tout d'abord relevé les deux conditions auxquelles la résolution subordonnait la limitation de la possibilité pour un député de défendre son amendement (paragr. 32). D'une part, il ne peut s'agir que d'amendements identiques dans leur objet, d'autre part, ces amendements doivent avoir été déposés par des auteurs appartenant au même groupe politique.

En visant les amendements identiques dans leur objet, le Conseil constitutionnel a rendu compte du fait que deux amendements, bien que formellement différents d'un point de vue légistique, peuvent avoir exactement le même effet juridique parce qu'ils procèdent en réalité à la même modification dans le texte examiné. En pratique, de tels amendements font d'ailleurs généralement l'objet, avant leur discussion, d'une mise en forme par le service de la séance afin que leurs dispositifs soient rigoureusement identiques.

Le Conseil constitutionnel n'a pas considéré que ces deux conditions étaient de nature, en elles-mêmes, à assurer la constitutionnalité de la limitation apportée au droit d'amendement.

En effet, s'il est vrai que, souvent, deux amendements identiques renvoient à une position commune dont il pourrait être justifié qu'elle ne s'exprime qu'une fois, il n'en demeure pas moins que, parfois, deux amendements identiques peuvent être motivés par des considérations différentes – qu'elles soient complémentaires ou même opposées : un amendement de suppression peut, par exemple, être justifié par la volonté de s'opposer au principe même d'une réforme jugée nocive, tout autant que par le regret qu'elle n'aille pas « assez loin » faute d'être assez ambitieuse ou que par le souci d'éviter une rédaction juridiquement imparfaite.

Le risque de divergence d'opinions autour d'amendements identiques est certes plus réduit lorsque ces amendements émanent de parlementaires du même groupe politique. Toutefois, cette considération trouve elle-même sa limite dans l'existence de groupes dont l'unité idéologique est faible, voire inexistante – ainsi des groupes dits « techniques » constitués d'élus présentant une grande diversité politique. En outre, même dans les groupes plus homogènes, il arrive parfois que, sur certains textes, touchant notamment à des « questions de société », la liberté de prise de position soit reconnue par le groupe lui-même.

Dès lors, le Conseil constitutionnel s'est attaché aux raisons pour lesquelles une telle limitation du droit d'amendement peut être mise en œuvre. Rappelant qu'il appartient au président de séance de veiller au respect des exigences de clarté et

de sincérité du débat parlementaire, il a formulé une réserve d'interprétation selon laquelle ce dernier ne saurait recourir à cette limitation que « *pour prévenir les usages abusifs, par les députés d'un même groupe, des prises de parole sur les amendements identiques dont ils sont les auteurs* » (paragr. 33).

Ce faisant, le Conseil a confirmé que le droit d'amendement ne se réduit pas au seul dépôt de l'amendement mais qu'il recouvre également, en principe, le droit d'en assurer la défense au cours des débats. Il en a également confirmé le caractère individuel, y compris lorsqu'il s'agit d'une prise de parole de l'auteur pour défendre son amendement, qui interdit qu'il puisse être limité en dehors d'un risque d'usage abusif.

Il appartiendra donc au président de séance, chargé de diriger les débats, d'établir un tel risque s'il entend opposer aux auteurs d'amendements identiques d'un même groupe la limitation prévue par la résolution. À cette fin, il pourra notamment se fonder sur les circonstances du dépôt des amendements (lesquelles peuvent par exemple rendre compte d'une volonté d'obstruction), sur l'identité apparente des justifications présentées à titre de motivation écrite de l'amendement (dans son « exposé sommaire ») et sur les présentations orales déjà effectuées par les membres d'un même groupe pour les mêmes amendements identiques.

E. – La mise en œuvre de l'irrecevabilité prévue à l'article 41 de la Constitution

L'article 30 modifiait l'article 93 du règlement, relatif aux modalités selon lesquelles peut être opposée l'irrecevabilité prévue par l'article 41 de la Constitution, applicable à l'encontre d'une proposition ou d'un amendement qui ne relève pas du domaine de la loi ou qui est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38. Il dispose que le président de la commission saisie au fond adresse, à cette fin, au président de l'Assemblée nationale une liste des propositions ou des amendements relevant de ces cas d'irrecevabilité.

* Un tel mécanisme s'inspire de celui mis en œuvre par le Sénat depuis 2015, sur la base de son Instruction générale du Bureau (chapitre VI *ter*). Dans le cadre de cette procédure, la commission saisie au fond adresse au président du Sénat une liste des propositions ou des amendements qui ne relèvent manifestement pas du domaine de la loi ou qui sont contraires à une délégation accordée en vertu de l'article 38 de la Constitution¹⁷.

¹⁷ Voir sur ce point : Sénat, *Vade-mecum sur la procédure de déclaration des irrecevabilités en application de l'article 41 de la Constitution (domaine de la loi)*, réunion de la Conférence des Présidents du 29 juin 2017 (http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/seance/N_8_Vade_mecum_irrecevabilite_41.pdf).

La possibilité reconnue aux présidents des assemblées de soulever eux-mêmes l'irrecevabilité réglementaire d'un amendement ou d'une proposition de loi date de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Auparavant, seul le Gouvernement avait le pouvoir d'opposer l'irrecevabilité, mais le président de l'assemblée en cause pouvait refuser de constater cette irrecevabilité. Le Conseil constitutionnel pouvait alors être saisi à la demande de l'un ou de l'autre pour statuer dans un délai de huit jours.

Saisi d'une disposition du règlement de l'Assemblée nationale autorisant son président à consulter, avant de se prononcer sur l'irrecevabilité dénoncée par le Gouvernement, le président de la commission chargée des lois constitutionnelles ou un membre du bureau désigné à cet effet, le Conseil constitutionnel avait jugé qu'une telle faculté « *n'est pas de nature à porter atteinte aux prérogatives personnelles que le Président de l'Assemblée nationale tient de l'article 41 de la Constitution* »¹⁸.

Depuis la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, les présidents des assemblées peuvent, à l'instar du Gouvernement, opposer eux-mêmes à un amendement ou une proposition de loi l'irrecevabilité prévue à l'article 41 de la Constitution.

* Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a, dans la ligne de la jurisprudence de 1995, indiqué, pour la première fois dans une formule de principe, que cette faculté d'opposer l'irrecevabilité fondée sur cet article « *constitue une prérogative personnelle* » desdits présidents (paragr. 25). Aucun autre acteur institutionnel ne peut se substituer aux intéressés dans l'exercice de cette prérogative, ce qui n'interdit toutefois pas les procédures permettant de solliciter l'avis, sur ce point, d'autres instances parlementaires.

Ce faisant, le Conseil s'est assuré que la liste des propositions ou amendements adressée par le président de la commission saisie au fond au président de l'Assemblée nationale n'a bien qu'une valeur indicative : elle ne saurait ni lier l'appréciation de ce dernier sur la nécessité de leur opposer l'irrecevabilité prévue à l'article 41 ni le limiter dans l'exercice de cette prérogative, qu'il peut mettre en œuvre de sa propre initiative. C'est à cette condition qu'il a jugé que l'article 30 de la résolution déférée ne porte pas atteinte aux prérogatives personnelles que le président de l'Assemblée nationale tient de l'article 41 de la Constitution (paragr. 26).

II. – Les modifications relatives aux rappels au règlement

¹⁸ Décision n° 95-366 DC du 8 novembre 1999, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale*, cons. 20. Voir dans le même sens, pour le Sénat, la décision n° 95-368 DC du 15 décembre 1995, *Résolution modifiant le règlement du Sénat*, cons. 23.

Le 2°, le d du 3° et le 4° de l'article 16 de la résolution apportaient trois modifications aux dispositions de l'article 58 relatives aux rappels au règlement :

- le deuxième alinéa de l'article 58 prévoit désormais que tout rappel au règlement « *doit se fonder sur un article du Règlement autre que le présent article* » ;
- au troisième alinéa du même article, la possibilité pour le président de séance de retirer la parole à l'intervenant est étendue au cas où « *un précédent rappel au Règlement avait le même objet* » ;
- le quatrième alinéa permet au président de séance de refuser les prises de parole lorsque « *plusieurs rappels au Règlement émanent de députés d'un même groupe et ont manifestement pour objet de remettre en question l'ordre du jour* ».

Le Conseil constitutionnel avait déjà admis, par sa décision n° 94-339 DC du 31 mai 1994, une modification du règlement du Sénat imposant à tout auteur d'un rappel au règlement de faire référence à une disposition précise de celui-ci (autre que celle de son article 36, alinéa 3)¹⁹. En revanche, dans la même décision, il avait censuré une disposition prévoyant que la parole ne puisse être donnée à un sénateur pour un rappel au règlement dans un débat comportant une limitation du nombre des orateurs admis à s'exprimer, en jugeant que si la procédure du rappel au règlement « *peut faire l'objet d'aménagements en fonction de la nature et du déroulement des débats, les sénateurs ne peuvent être privés de toute possibilité d'invoquer les dispositions du règlement afin de demander l'application de dispositions constitutionnelles* ». Il avait constaté que la règle qui lui était soumise « *interdirait en particulier à tout sénateur d'invoquer l'article 45 du règlement, qui lui permet d'opposer une exception d'irrecevabilité en demandant la mise en application de l'article 40 de la Constitution* » et qu'ainsi « *ladite disposition qui prive les sénateurs du droit de demander l'application de dispositions constitutionnelles est contraire à la Constitution* »²⁰.

Plus récemment, dans sa décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009 précitée, le Conseil constitutionnel avait renouvelé, sous la forme d'une réserve d'interprétation, l'affirmation de cette exigence constitutionnelle, en jugeant que « *si la fixation de délais pour l'examen d'un texte en séance [selon la procédure du temps législatif programmé] permet de décompter le temps consacré notamment aux demandes de suspension de séance et aux rappels au règlement, les députés ne peuvent être privés de toute possibilité d'invoquer les dispositions*

¹⁹ Décision n° 94-339 DC du 31 mai 1994, *Résolution modifiant les articles 36, 37, 42 et 49 du règlement du Sénat*, cons. 4.

²⁰ *Ibidem*, cons. 6.

du règlement afin de demander l'application de dispositions constitutionnelles »²¹.

Faisant de nouveau application de cette jurisprudence dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a jugé que la mise en œuvre des trois dispositions précitées, relatives aux rappels au règlement, « *ne saurait priver les députés de toute possibilité d'invoquer les dispositions du règlement afin de demander l'application de dispositions constitutionnelles* », avant de les déclarer, sous cette réserve, conformes à la Constitution (paragr. 13).

III. – La composition des commissions mixtes paritaires

Le troisième alinéa de l'article 37 de la résolution modifiait l'article 111 du règlement, relatif à la commission mixte paritaire (CMP).

La composition des CMP est inchangée depuis le début de la V^{ème} République. Elle comprend quatorze titulaires (sept députés et sept sénateurs) et quatorze suppléants (sept députés et sept sénateurs). Les suppléants ne sont appelés à voter que dans la mesure nécessaire au maintien de la parité entre les deux assemblées.

Longtemps, la délégation de l'Assemblée nationale en CMP a été exclusivement composée de députés de la majorité. Depuis 1981, l'opposition y est représentée, sans pour autant que les groupes appartenant à la majorité gouvernementale puissent y être privés du bénéfice de la majorité des sièges. Depuis la résolution du 27 mai 2009, l'article 111 du règlement précise que la désignation des représentants de l'Assemblée nationale dans les CMP « *s'efforce de reproduire la configuration politique de celle-ci et d'assurer la représentation de toutes ses composantes* ».

La résolution déferée conservait l'objectif consistant à s'efforcer de reproduire la configuration politique de l'Assemblée nationale, mais prévoyait désormais que la désignation des députés au sein de la CMP « *assure* » (et non pas « *s'efforce* » d'assurer) que « *chaque groupe dispose d'au moins un siège de titulaire ou de suppléant* », sous réserve toutefois « *que le groupe qui dispose du plus grand nombre de sièges de titulaires conserve au moins un siège de suppléant* ».

Prévues dans la proposition de résolution, les dispositions imposant que chaque groupe dispose d'au moins un siège visaient à remédier au fait que tel n'est pas systématiquement le cas sous l'actuelle législature.

²¹ Décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009 précitée, cons. 26.

En effet, comme l'expliquait le rapporteur de la commission des lois, M. Sylvain Waserman, « conformément à la décision de la Conférence des Présidents du 23 octobre 2018, les commissions mixtes paritaires comprennent : – 4 députés titulaires membres du groupe LaREM ; / – 2 députés titulaires membres du groupe LR ; / – 1 député titulaire membre du groupe MODEM.

« La répartition des sièges de suppléants se fait, en alternance, de la manière suivante :

« – 4 pour le groupe LaREM, 1 pour le groupe SOC, 1 pour le groupe UDI-AGIR et 1 pour le groupe FI ;

« – 3 pour le groupe LaREM, 1 pour le groupe SOC, 1 pour le groupe UDI-AGIR, 1 pour le groupe GDR et 1 pour le groupe LT »²².

La modification de l'article 111 du règlement visait en pratique, dans la configuration actuelle de l'Assemblée nationale, à retirer deux suppléants au groupe majoritaire (LaREM).

Ces dispositions avaient cependant été complétées par la commission des lois, à l'initiative de son rapporteur, afin de garantir que le groupe qui dispose du plus grand nombre de sièges de titulaires au sein de la CMP conserve au moins un siège de suppléant. Il s'agissait ainsi, selon le rapporteur, de « préserver la représentation du groupe majoritaire au sein des commissions mixtes paritaires »²³.

La rédaction retenue n'atteignait toutefois qu'imparfaitement cet objectif, dès lors qu'elle dépendait, dans ses conséquences, du nombre de groupes enregistrés au sein de l'Assemblée nationale. En effet, à partir de douze groupes (un groupe majoritaire, onze groupes d'opposition ou minoritaires)²⁴, elle aurait eu pour effet de réduire la représentation du groupe majoritaire au sein de l'Assemblée nationale à trois représentants (deux titulaires et un suppléant), afin que chacun des autres groupes dispose soit d'un titulaire soit d'un suppléant. Ceci aurait fortement perturbé l'équilibre politique au sein de la CMP : par exemple, des CMP auraient pu être conclusives sur une position différente de celle de la majorité de l'Assemblée nationale.

Or, dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a jugé, en l'énonçant pour la première fois sous cette forme, qu'il « ressort de l'économie de l'article 45 de la Constitution que la réunion d'une commission mixte paritaire a pour objet de permettre l'élaboration d'un texte susceptible d'être adopté en termes identiques par les deux assemblées » (paragr. 43). Ceci résulte de la combinaison de la première phrase de l'article 45, selon laquelle tout projet ou proposition de

²² Rapport n° 1955 de M. Sylvain Waserman, précité, p. 126.

²³ *Ibidem*, p. 127.

²⁴ Il suffit de quinze députés pour créer un groupe politique (article 19 du règlement).

loi est examiné successivement dans les deux assemblées « *en vue de l'adoption d'un texte identique* », et des deuxième et troisième alinéas du même article, relatifs au rôle de la CMP.

Dans ces conditions, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les dispositions introduites au troisième alinéa de l'article 111 du règlement, sous la réserve d'interprétation selon laquelle leur mise en œuvre « *ne saurait, sans méconnaître les dispositions de l'article 45 de la Constitution, avoir pour effet de priver le groupe majoritaire, au sens du quatrième alinéa de l'article 19 du règlement²⁵, du droit de revendiquer un nombre de titulaires dans la commission mixte paritaire représentatif de l'effectif de ce groupe au sein de l'Assemblée nationale* » (paragr. 44). Ainsi, le groupe majoritaire pourra se prévaloir de cette réserve afin, le cas échéant, de garantir que le nombre de titulaires dont il dispose au sein de la délégation des députés en CMP est représentatif de son importance numérique au sein de l'Assemblée nationale.

IV. – Le pouvoir d'injonction du déontologue

Les articles 18 à 25 de la résolution modifiaient des dispositions du chapitre XIV du titre I^{er} du règlement, relatif notamment à la déontologie. Ces modifications avaient pour objet de mettre en œuvre les articles 4 *quater* à 4 *septies* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires qui prévoient notamment que chaque assemblée détermine des règles destinées à prévenir et à faire cesser les conflits d'intérêts et l'article 8 *quater* de cette même ordonnance qui interdit à un parlementaire d'employer en qualité de collaborateur certains membres de sa famille.

À cet égard, l'article 24 de la résolution modifiait l'article 80-4 du règlement afin d'y insérer les dispositions du paragraphe IV de cet article 8 *quater* qui prévoient que lorsque l'organe chargé de la déontologie parlementaire constate, de sa propre initiative ou à la suite d'un signalement, qu'un député ou un sénateur emploie comme collaborateur un membre de sa famille « *d'une manière qui serait susceptible de constituer un manquement aux règles de déontologie de l'assemblée à laquelle ce député ou ce sénateur appartient, il peut faire usage d'un pouvoir d'injonction pour faire cesser cette situation. Il rend publique cette injonction* ».

Reprenant fidèlement ces dispositions, l'article 24 de la résolution s'en écartait toutefois en prévoyant que lorsque le déontologue fait usage de son pouvoir d'injonction, il peut rendre publique cette injonction. Or, le texte du paragraphe IV de l'article 8 *quater* prévoit que si l'organe chargé de la déontologie

²⁵ Ces dispositions définissent négativement le groupe majoritaire : « *Sont considérés comme groupes minoritaires ceux qui ne se sont pas déclarés d'opposition, à l'exception de celui d'entre eux qui compte l'effectif le plus élevé* ».

parlementaire peut, face à l'emploi d'un collaborateur susceptible de constituer un manquement aux règles de déontologie, faire usage d'un pouvoir d'injonction pour le faire cesser, en revanche, lorsqu'il fait usage de ce pouvoir, il doit rendre publique l'injonction.

Dès lors, le Conseil a fait application de sa jurisprudence traditionnelle selon laquelle les règlements des assemblées doivent être conformes tant à la Constitution qu'aux lois organiques prévues par celle-ci ainsi qu'aux mesures législatives prises pour son application, dont notamment l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires²⁶.

Il a ainsi jugé contraire au paragraphe IV de l'article 8 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958, et donc à la Constitution, la seconde occurrence du mot « *peut* » figurant au second alinéa du 3° de l'article 24 de la résolution (paragr. 18). La censure de ce seul mot permettait de donner à l'article 80-4 du règlement, tel que modifié par l'article 24, un sens conforme au paragraphe IV de l'article 8 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958.

V. – La réforme du droit de pétition

L'article 53 de la résolution modifiait l'article 148 du règlement, relatif aux pétitions adressées au président de l'Assemblée nationale. Il prévoyait notamment la transmission de chaque pétition, en fonction de son sujet, à la commission compétente au fond (et non plus à la seule commission des lois, qui pouvait auparavant la renvoyer à une autre commission permanente) et déterminait les modalités selon lesquelles la commission débat de la pétition lorsqu'elle décide de l'examiner :

« Sur proposition du rapporteur, la commission décide, suivant les cas, soit de classer la pétition, soit de l'examiner.

« Dans ce dernier cas, la commission publie un rapport reproduisant le texte de la pétition ainsi que le compte rendu de ses débats.

« La commission compétente peut décider d'associer à ses débats les premiers signataires de la pétition et d'auditionner des ministres.

« Sur proposition du président de la commission compétente ou d'un président de groupe, un débat sur un rapport relatif à une pétition signée par plus de 500 000 pétitionnaires domiciliés dans trente départements ou collectivités d'outre-mer au moins peut être inscrit par la Conférence des présidents à l'ordre du jour. La

²⁶ Par exemple : décision n° 2009-581 DC précitée, cons. 2.

condition de domiciliation prévue au présent alinéa est précisée par une décision du Bureau ».

Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a, en premier lieu, jugé que les dispositions selon lesquelles la commission compétente « *peut décider [...] d'auditionner des ministres* » permettaient d'imposer une telle audition à un ministre, ce qui contrevenait au principe de la séparation des pouvoirs protégé par l'article 16 de la Déclaration de 1789. Il a donc censuré les mots « *et d'auditionner des ministres* » figurant au quatrième alinéa du 3^o de l'article 53 (paragr. 47).

Cette décision ne prive évidemment pas les commissions, y compris lorsqu'elles examinent une pétition, du pouvoir de demander l'audition d'un ministre sur le fondement des dispositions réglementaires déjà en vigueur, non modifiées par la résolution – le deuxième alinéa de l'article 45 du règlement disposant : « *Le bureau de chaque commission peut demander l'audition d'un membre du Gouvernement* ».

En second lieu, conformément à sa jurisprudence traditionnelle relative aux fonctions des commissions²⁷, le Conseil a jugé que, lorsqu'elles examinent une pétition, les commissions ont uniquement un rôle d'information contribuant à permettre à l'Assemblée nationale d'exercer son contrôle sur la politique du Gouvernement et d'évaluer les politiques publiques, dans les conditions prévues par la Constitution (paragr. 48). Il a également précisé que le débat sur un rapport relatif à une pétition ne peut être inscrit à l'ordre du jour par la conférence des présidents que dans le respect de l'article 48 de la Constitution (paragr. 49).

²⁷ Récemment rappelée, à propos du règlement du Sénat, dans la décision n° 2019-782 DC du 6 juin 2019, *Résolution renforçant les capacités de contrôle de l'application des lois*, paragr. 3.