



**Décision n° 2019 – 785 DC**  
**Résolution tendant à modifier le Règlement de**  
**l'Assemblée nationale**  
**Contributions extérieures**

*Services du Conseil constitutionnel - 2019*

*Plusieurs auteurs peuvent rédiger une contribution commune*

<b>Contributions</b>	
<b>Date de réception</b>	<b>Auteur(s)</b>
12/06/2019	M. Jean-Christophe LAGARDE
17/06/2019	M. Marc LE FUR M. Philippe GOSSELIN
21/06/2019	M. Paul CASSIA Association pour le référendum sur Aéroports de Paris

**Contribution au Conseil constitutionnel de M. Jean-Christophe LAGARDE, président  
du groupe UDI et Indépendants**

***Résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale (n° 281),  
adoptée le 4 juin 2019***

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel,

J'ai l'honneur de porter à votre connaissance la contribution ci-dessous au sujet de la résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale, dont vous avez été saisi par le Président de l'Assemblée nationale, conformément aux dispositions du premier alinéa de l'article 61 de la Constitution.

J'estime que plusieurs dispositions de cette résolution sont contraires à des principes constitutionnels.

De façon générale, les mesures visant à « fluidifier » les débats en séance publique s'inscrivent dans l'effort de rationalisation opéré par le constituant et le législateur depuis de nombreuses années et visent à réduire les temps de discussion. Si cet objectif peut être partagé au regard de certains excès, il convient de rappeler que l'expression du député est individuelle et qu'un contingentement trop important serait un excès inverse et irait à l'encontre de ce principe et/ou de celui d'exigence de clarté et de sincérité du débat parlementaire. Autrement dit, c'est bien l'addition de ces mesures qui soulève des difficultés et des inquiétudes au regard des droits des parlementaires.

Ces inquiétudes et cette addition excessive n'ont pu être atténuées lors de l'examen de la proposition de résolution. Le principe de clarté et de sincérité précité, dont le Conseil rappelle régulièrement l'importance et auquel les parlementaires sont particulièrement attachés, a de notre point de vue été méconnu au cours de la discussion en séance publique.

Le fait que, pour la première fois, une telle réforme ait été votée en l'absence volontaire des groupes d'opposition, auxquels la Constitution reconnaît des droits spécifiques depuis 2008, peut légitimement être considéré comme un motif d'inquiétude.

C'est pourquoi j'ai cru bon de vous faire part de nos observations. La plupart ont été formulées par le groupe que je préside et par d'autres lors des débats ; elles le sont ici de façon développée, en cohérence avec l'attention soutenue que le Conseil portera sur ces points.

Je vous prie de recevoir, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel, l'expression de ma haute considération.

**Jean-Christophe LAGARDE**  
Député de Seine-Saint-Denis  
Président du groupe UDI et Indépendants à  
l'Assemblée nationale  
Président de l'UDI

## **Sur la méconnaissance du principe de clarté et de sincérité du débat parlementaire lors de l'examen de la proposition de résolution :**

Le refus des groupes d'opposition de participer au débat à compter de la troisième séance du mardi 28 mai, s'il n'est pas considéré comme une source de méconnaissance d'exigences constitutionnelles, doit à tout le moins être vu comme la conséquence d'atteintes inhabituelles au bon déroulement des débats de la part du président de séance et président de l'Assemblée nationale.

Ainsi, au cours de la discussion sur l'article 8 (devenu article 10), le président a :

- mis aux voix des amendements sans laisser l'expression d'un orateur favorable (notamment sur l'amendement n°91) ;
- procédé au vote à main levée d'amendements, alors que la suspension de séance, de droit, avait été demandée (notamment sur les amendements n°319 et 322) ;
- procédé au vote à main levée d'amendements, ignorants les demandes de rappels au Règlement qui ont pourtant priorité sur la discussion (notamment sur l'amendement n°71 et identique) ;
- décrété qu'il ne pourrait y avoir d'autres rappels au Règlement sur le fondement de l'article 56 alinéa 2, ce que le Règlement actuel ne lui donne pas le droit de faire ;
- à l'issue d'une suspension de séance, repris immédiatement la séance sur la mise aux voix d'amendements, sans laisser le temps pour de nouvelles interventions, alors que ladite suspension de séance avait justement pour objectif de trouver un accord (sur les amendements n°92 et identiques) ;
- considéré qu'un amendement n'avait pas été défendu, malgré la présence et l'intervention de son auteur (sur l'amendement n°267).

Il résulte de ce qui précède qu'en plus des articles 58 et 100 du Règlement, l'exigence de clarté et de sincérité du débat a été altérée.

## **Sur les dispositions relatives à l'organisation et au fonctionnement de l'Assemblée nationale contenues dans la résolution :**

- Le 1° de l'article 10 de la résolution (article 49 du Règlement) vise à fixer un temps de parole dans la discussion générale à cinq ou dix minutes selon les textes, suivant la décision de la Conférence des présidents. Il s'agit là d'une nouvelle réduction de la durée de la discussion générale. Lors de réforme du Règlement de 2014, il avait déjà été prévu que la Conférence des présidents fixait une durée globale valable pour chaque discussion générale, avec une possibilité de durées dérogatoires. Le Conseil avait validé ce plafonnement, tout en émettant la réserve suivante : « *la discussion générale ne saurait être fixée de telle manière qu'elle prive d'effet les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire* »<sup>1</sup>. Il nous semble précisément que l'obligation de fixer une durée de cinq ou de dix minutes et, *a fortiori*, le fait de laisser à la Conférence des présidents le pouvoir de fixer une durée de cinq minutes par groupe va à l'encontre de ces exigences. La Conférence des présidents, composée de telle sorte que le groupe majoritaire y est décisionnaire, pourrait agir ainsi sur des textes comme

---

<sup>1</sup> Considérant 15 de la décision n°2014-705 DC

la loi relative à la croissance et à la transformation des entreprises (près de 240 articles en nouvelle lecture) ou même les lois de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice et organique relative au renforcement de l'organisation des juridictions, qui ont fait l'objet de discussions générales communes. Une durée de cinq minutes empêcherait alors d'éclairer pleinement le Parlement sur l'ensemble. Elle nuirait à l'expression pluraliste des groupes, puisqu'elle n'autoriserait l'intervention que d'un seul orateur par groupe. Cela reviendrait à donner à la majorité le droit d'octroyer le temps de parole aux groupes, alors qu'il faudrait considérer que les groupes disposent d'un droit pouvant être restreint en cas d'abus.

En outre, les cinq ou dix minutes seraient attribuées « *en fonction des textes* » : cette formulation donne à la Conférence des présidents un pouvoir d'appréciation excessivement large puisqu'en l'absence de critères objectifs (tels que le nombre d'articles, la distinction projet/proposition de loi, la distinction première lecture/lectures suivantes...), elle pourrait limiter la discussion générale en fonction de critères d'opportunité politique.

Enfin, une exception prévoit que « (...) *la conférence peut retenir une durée et un nombre d'orateurs dérogatoires* ». On notera cependant que la dérogation qui existe actuellement et permet d'augmenter la durée globale d'une discussion générale, utilisée entre 2014 et 2017, est tombée en désuétude depuis. Cela tend à confirmer que la Conférence des présidents n'use pas ou peu de son pouvoir lorsqu'il s'agit de déroger à des durées volontairement courtes.

Toutes ces raisons nous conduisent à penser que la disposition prévue au 1° de l'article 10 est bien plus restrictive, et la durée dérogatoire moins opérante, que celle introduite lors de la résolution de 2014, et pour laquelle le Conseil constitutionnel avait déjà émis une réserve.

- Les 1° à 4° de l'article 16 de la résolution (article 58 du Règlement) limitent la possibilité d'effectuer des « rappels au Règlement ». Si ces rappels au Règlement peuvent être utilisés comme instrument « d'obstruction », ils ne doivent pas priver les députés « *de toute possibilité d'invoquer les dispositions du règlement afin de demander l'application de dispositions constitutionnelles* »<sup>2</sup>. L'application combinée de deux mesures contenues dans cet article nous paraissent empêcher les députés d'utiliser cette faculté :

- D'une part, l'obligation de fonder tout rappel au Règlement sur un article du Règlement autre que l'article 58. Or, l'application de dispositions constitutionnelles ne peut pas toujours être rattachée à un article du Règlement. C'est précisément le cas de l'exigence de clarté et de sincérité du débat, ou même de certains articles de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, par exemple.
- D'autre part, la suppression des demandes de parole « touchant au déroulement de la séance », qui coexistaient jusqu'à présent à côté des rappels au Règlement, tout en y étant assimilées. Ces demandes de parole avaient en pratique justement pour but de pallier l'écueil évoqué ci-dessus et d'invoquer, là encore, la nécessité d'un débat clair et sincère.

Par ailleurs, un déséquilibre manifeste est créé par cet article 16, qui bien que laissant libre l'appréciation du président de séance, risque de corseter le débat au détriment de sa clarté et des

---

<sup>2</sup> Considérant 26 de la décision n°2009-581 DC

droits des parlementaires. Le président de séance pourrait ainsi retirer la parole à un orateur « *si un précédent rappel au Règlement avait le même objet* ».

Ainsi, avec ces modifications :

- un député par groupe pourrait invoquer le Règlement pour remettre en question l'ordre du jour ; au-delà de cette limite le président pourrait refuser les prises de parole (4°) ;
- mais, lorsqu'un député ferait un rappel au Règlement ayant le même objet que l'un de ses collègues, tous groupes confondus, le président pourrait lui retirer la parole (*d) du 3°*).

Cette limitation, qui ne permet même pas à chaque groupe de s'exprimer sur un sujet identique, avec des nuances propres, nuit aux exigences de clarté et de sincérité du débat mais aussi au libre exercice de l'activité des groupes<sup>3</sup> et même aux droits reconnus aux groupes d'opposition et minoritaires<sup>4</sup>, puisqu'un seul rappel au Règlement du groupe majoritaire empêcherait les autres groupes d'en effectuer sur un sujet identique.

- L'article 30 (article 93 du Règlement) vise à préciser la procédure applicable à l'irrecevabilité législative des amendements. Cette procédure se rapprocherait ainsi de celle prévue pour l'irrecevabilité financière<sup>5</sup>. Toutefois et afin de respecter le parallélisme des formes<sup>6</sup>, il serait logique de permettre aux députés de demander une explication écrite lorsqu'un de leurs amendements est frappé d'irrecevabilité.

En outre, le 3° de l'article 32 (article 98 du Règlement) vise à préciser la procédure applicable à l'irrecevabilité des amendements sans lien, même indirect, avec le texte initial. De la même manière que précédemment, l'absence explicite de la possibilité de demander une explication écrite est contestable et crée une rupture d'égalité entre les différents types d'irrecevabilités. Dans sa décision n°2019-778 DC du 21 mars 2019, le Conseil constitutionnel a indiqué « *qu'aucune exigence constitutionnelle n'impose la motivation des décisions d'irrecevabilité prononcées [au titre de l'article 45 de la Constitution] par les instances parlementaires* ». Il n'y a pas ici de contradiction avec cette décision puisque 1) l'explication écrite ne serait qu'une possibilité ; 2) lors de la réforme du Règlement de 2014, le Conseil constitutionnel a validé l'explication écrite pour l'irrecevabilité financière.

Par ailleurs, l'appréciation de l'absence de lien en matière d'amendements (« cavaliers ») est par essence plus floue que celles portant sur l'aggravation de charge ou le domaine de la loi. La recevabilité financière, par exemple, a fait l'objet d'une épaisse et stricte jurisprudence, précisée notamment par les présidents successifs de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire<sup>7</sup>. Tel n'est absolument pas le cas pour les amendements irrecevables au titre de l'article 45, la jurisprudence du Conseil constitutionnel en la matière étant relativement récente. Il est donc probable que les députés décisionnaires fassent preuve d'un contrôle trop strict, les conduisant à déclarer irrecevables des amendements qui n'auraient pas dû l'être, portant ainsi atteinte au droit d'amendement conféré aux membres du Parlement par l'article 44 de la Constitution. Sans aller jusqu'à créer les voies d'un recours, l'absence de précision sur la marche à suivre en cas de doute ou

---

<sup>3</sup> Article 4 de la Constitution

<sup>4</sup> Article 51-1 de la Constitution

<sup>5</sup> Article 40 de la Constitution

<sup>6</sup> Avec le sixième alinéa de l'article 89 du Règlement

<sup>7</sup> Voir par exemple le rapport d'information n°4546 de Gilles Carrez sur la recevabilité des initiatives parlementaires (février 2017)

de désaccord peut ainsi être problématique. En l'état actuel et compte tenu de ces risques, il serait peut-être plus raisonnable que le Conseil reste le seul juge de l'absence de lien.

- L'article 31 (article 95 du Règlement) limite les interventions sur les articles à un orateur par groupe, désigné par le président de groupe ou son délégué, et à un député non-inscrit.

Dans le même esprit, le 1° de l'article 33 (article 100 du Règlement) précise qu'un seul député par groupe est autorisé à intervenir lorsque plusieurs membres du même groupe ont déposé des amendements identiques.

Sous réserve que le cinquième l'article 54 du Règlement – dans sa nouvelle version – s'applique bien<sup>8</sup>, ces deux articles peuvent à première vue répondre à certains excès observés. Cependant, en empêchant la diversité des points de vue, ils méconnaissent manifestement l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (« *La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation* ») et l'article 3 de la Constitution (« *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants (...)* »). Notons que le Conseil avait précédemment déclaré contraire à la Constitution une mesure qui aurait pu « *avoir pour effet d'interdire aux membres d'un groupe d'opposition d'intervenir dans la discussion d'un article* »<sup>9</sup>.

- Les articles 34 et 43 de la résolution (articles 104 et 128 du Règlement) suppriment la motion d'ajournement. A première vue et comme cela a été justifié par le rapporteur, cette suppression peut apparaître comme une simple conséquence de la motion de renvoi en commission, puisque la motion d'ajournement emporte les mêmes conséquences. Toutefois, elle permet également d'invoquer le non-respect d'exigences constitutionnelles et a un objectif et une portée différents. Rappelons que les motions d'ajournement sont placées à la fin de la discussion générale et qu'elles n'existent que sur les accords et traités internationaux. Compte tenu du peu de pouvoir du Parlement en la matière et de l'absence de discussion d'amendements, conserver cette motion n'allonge pas excessivement le temps de discussion des projets de loi de ratification ou d'approbation. En 1994, à l'initiative de Valéry Giscard d'Estaing, alors président de la commission des affaires étrangères, une motion d'ajournement avait été adoptée en séance, à l'unanimité, afin de contester la base juridique insuffisamment solide d'une décision fixant le siège du Parlement européen à Strasbourg. L'ajournement avait pour but de signifier au Gouvernement qu'il fallait revenir devant le Parlement, après avoir sécurisé davantage cette décision. On voit dès lors l'utilité que peut avoir une motion d'ajournement, pour les parlementaires dans leur ensemble, majorité comprise. Sa suppression nuirait à l'exercice de la fonction de vote de la loi en matière de ratification et d'approbation, ainsi qu'à l'exigence de clarté et de sincérité du débat.

---

<sup>8</sup> « *Dans l'intérêt du débat, le Président peut autoriser à s'exprimer un nombre d'orateurs supérieurs à celui fixé par le présent Règlement* »

<sup>9</sup> Considérant 29 de la décision n°2009-581 DC

CHAMBRE AU  
BUREAU DU PRÉSIDENT  
Le 14 JUIN 2019

**MARC LE FUR**  
**DÉPUTÉ**  
Vice-Président de  
l'Assemblée Nationale  
Conseiller Régional de Bretagne

**PHILIPPE GOSSELIN**  
**DÉPUTÉ**  
Vice-Président de  
la Commission des Lois  
de l'Assemblée Nationale



17 JUIN 2019

**M. Laurent FABIUS**  
*Président du Conseil Constitutionnel*  
Conseil Constitutionnel  
2, rue Montpensier  
75 001 PARIS

Paris le 12 juin 2019

Monsieur le Président,

Nous avons souhaité exprimer notre hostilité à la proposition de résolution et à ses conditions d'examen en « boycottant » les débats du mercredi 29 mai 2019.

Nous considérons que cette réforme du règlement a pour but de réduire les droits de l'opposition en méconnaissance de la seconde phrase de l'article 51-1 de la Constitution, qui dispose que le règlement de chaque assemblée « reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires », et de réduire le temps nécessaire au débat et à l'expression parlementaire.

Chacun mesure l'importance de cette réforme, puisqu'elle a en réalité vocation à se substituer à la réforme de la procédure parlementaire envisagée dans le projet de loi constitutionnelle n° 911 du 9 mai 2018 pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace.

Nous vous joignons dans cette perspective nos observations sur les articles que nous jugeons les plus contestables au regard des dispositions de la Constitution du 4 octobre 1958.

En vous remerciant par avance de l'attention que vous porterez à ces éléments, nous vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de notre haute considération.

MARC LE FUR



PHILIPPE GOSSELIN



## **Observations sur la réforme du règlement**

Le règlement de l'Assemblée nationale permet à la majorité comme à l'opposition de « fabriquer la loi » et il importe que ce travail se fasse du mieux possible, par la prise en compte des éléments à charge et à décharge, des forces et des faiblesses de chaque disposition.

Il est par conséquent paradoxal de réduire autant qu'on peut les débats par tout moyen : restriction du nombre d'orateurs par groupe (article 10), suppression du temps de parole des rapporteurs pour avis (*idem*) sauf partage des tâches, réduction du temps de parole des rapporteurs (article 29), du débat des motions (article 36), etc. et d'admettre des observations écrites.

En outre, on voit mal dans les articles de cette réforme où sont les droits de l'opposition, droits figurants à l'article 51-1 de la Constitution.

Vous trouvez-ci-jointes nos observations juridiques relatives au défaut de constitutionnalité de différents articles de la réforme du règlement de l'Assemblée nationale adoptée le 29 mai 2019.

### **Article 4**

Au lieu de deux non-inscrits maximum, le texte prévoit qu'il y aura un non inscrit par commission spéciale. Au cas où tous les députés seraient membres d'un groupe, le dispositif ne peut être respecté. Au cas où aucun non inscrit ne souhaite siéger, il faudra procéder à une désignation d'office, sans interlocuteur. Au cas où un député non inscrit, nommé dans ces conditions, adhérerait à un groupe alors que la commission a débuté ses travaux, cet article oblige à modifier la composition de la commission spéciale. Ce dispositif méconnaît donc le deuxième alinéa de l'article 43 de la Constitution, rendant impossible la constitution d'une commission spéciale dans les cas évoqués.

### **Articles 10, 31 et 33**

L'article 10 limite à un orateur pour cinq minutes la durée d'expression « ordinaire » des orateurs des groupes lors des discussions générales. L'article 31 limite à un orateur par groupe – et éventuellement un non inscrit – le nombre de



députés pouvant s'exprimer – pour deux minutes – sur un amendement, tandis que l'article 33 fait obstacle à ce qu'un député soutienne son propre amendement, dès lors qu'un amendement identique sera déposé et soutenu par un autre député membre du même groupe. Ces dispositifs cumulés sont contraires à l'exigence de sincérité des débats, (n° 2010-617 dc du 9 novembre 2010) en ce qu'ils réduisent excessivement le nombre d'orateurs possibles sur un débat législatif et le temps dont ils disposent.

**L'article 10** vise à restreindre de manière trop grave la discussion générale des textes.

Premièrement, l'actuelle version du Règlement prévoit, dès son premier alinéa, que « l'organisation de la discussion des textes soumis à l'Assemblée peut être décidée par la Conférence des présidents ». Ainsi, toutes les mesures envisagées dans la présente proposition peuvent déjà être mises en oeuvre, de manière plus souple, par la Conférence des présidents, sans avoir à être inscrites dans le marbre du Règlement, ce qui serait trop restrictif car il faudrait repasser par une révision pour modifier ces usages.

Deuxièmement, limiter le nombre d'orateurs, en plus du temps de parole, pour la discussion générale est une atteinte à la liberté des groupes parlementaires, qui peuvent choisir d'utiliser le temps qui leur est imparti comme ils le souhaitent. En ventilant leur temps de discussion entre leurs différents membres, les groupes parlementaires peuvent ainsi mettre l'accent sur différents volets des textes présentés, qui sont de plus en plus amples et fourre-tout. De plus, cela leur permet de laisser s'exprimer les expressions des différentes sensibilités qui les composent, et qui sont représentées par différents membres de leur groupe.

Enfin, restreindre le temps de discussion générale à un orateur par groupe (et donc à cinq minutes par groupe) tend à faire perdre son intérêt à la discussion générale : tracer les grandes lignes du texte discuté, poser les jalons du débat et les enjeux les plus importants qui seront amenés dans l'hémicycle, qui sont autant de points capitaux à l'élaboration de la loi, au débat démocratique et qui ne peuvent pas être abordés en seulement cinq minutes.

**L'article 31** prévoit une importante restriction du droit de parole des députés avec la limitation des interventions sur les articles à un député par Groupe et un non inscrit pour 2 minutes.

En effet, les députés ont une voix personnelle et sont représentants de la Nation à titre individuel, et non en tant que membres de groupes parlementaires. Limiter la discussion d'un article à un orateur par groupe revient à porter une atteinte grave à leur liberté de parole ainsi qu'à la diversité des débats, ce qui est contraire aux principes mêmes de la Constitution.

**L'article 33** réduit les échanges sur les amendements à deux orateurs dont un au moins d'opinion contraire, alors que le Règlement actuel prévoit que les députés peuvent s'exprimer sur les amendements et singulièrement répondre au Gouvernement.

Cette disposition réduit très sensiblement la possibilité de répliquer après l'intervention du Gouvernement et de nourrir les débats en obtenant des précisions ou éclaircissement de nature à éclairer le vote des parlementaires.

En outre, en faisant obstacle à ce que l'auteur d'un amendement le soutienne au seul motif qu'une initiative identique existe au sein du même groupe, cet article 33 fait dépendre la procédure d'initiative parlementaire de l'activité des groupes, et, donc méconnaît l'article 44 de la Constitution, lequel ne reconnaît pas d'initiative propre aux groupes mais seulement aux parlementaires individuellement et au gouvernement. Enfin, ce même article 33 rompt l'égalité entre les auteurs d'amendement : cette procédure ne vaut que pour les débats ordinaires, mais pas pour les débats dont le temps est programmé par la Conférence des Présidents, en application de l'article 49 al 5 et suivants du règlement. Ainsi dans le cadre de cette procédure, les amendements identiques pourront être défendus par leurs auteurs, même s'ils appartiennent au même groupe politique, et dans le cadre de la procédure ordinaire, ce ne sera pas possible.

En toute hypothèse, ces mécanismes , comme celui du temps personnel dont disposent les présidents de groupes dans le cadre de l'article 49 du règlement tel qu'il résulte du 14 e alinéa de l'article 10 seront une forte incitation à la création de nouveaux groupes.

## Article 11

Cet article prévoit la possibilité pour chaque député de déposer des contributions écrites sur les textes inscrits à l'ordre du jour, dont seule la taille sera plafonnée en nombre de caractères.

L'hémicycle est le lieu naturel des débats et d'expression des différentes opinions sur les textes qui sont examinés.

Cet article permet, en contrepartie d'une réduction du temps de parole accordé lors de la discussion générale et de la discussion des articles, de permettre aux députés qui le souhaitent d'adresser des contributions écrites sur les textes inscrits à l'ordre du jour.

Une telle mesure ne pourrait que contribuer à créer un déséquilibre de forme entre les opinions qui sont exprimées : celles étant exprimées oralement auraient sans doute tendance à avoir plus de résonance et d'impact que celles exprimées à l'écrit.

Par ailleurs, la mise en place de telles contributions n'est pas de nature à favoriser le débat : celles-ci ne constitueraient que des expositions d'opinions, juxtaposées, sans échanges entre elles, ce qui est contraire à la logique d'organisation d'un débat rationnel.

Dans la mesure où aucune limitation en figure dans le texte, on peut imaginer que la limite du dépôt sera même postérieure au vote, voire à l'adoption définitive d'un texte, sans égard à une éventuelle saisine du conseil constitutionnel.

Ce dispositif crée ainsi une modalité de participation, non aux débats mais à l'élaboration des textes inscrits à l'ordre du jour, visant à titre principal mais non exclusif les projets et propositions de loi, mais également les propositions de résolution. Dénuées de toute portée, ces contributions n'auraient qu'un effet : ajouter à la perplexité croissante du citoyen pour une loi déjà fragilisée. Cette procédure a pour objet non avoué de gonfler l'« audimat » du travail individuel ou de justifier les absences : j'ai « contribué » ..et tous les sites internet automatisés d'applaudir ! Evidement, cela accroîtra l'absentéisme, nourrira les contestations et les polémiques.

Le dispositif méconnaît gravement la Constitution.

1°) Il méconnaît l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. La loi souveraine ne saurait être commentée par ses auteurs. Le dispositif porte

atteinte à la souveraineté du législateur et à la souveraineté de la loi, qui est l'expression de la volonté générale dans le respect de la Constitution. La loi est élaborée par le vote parlementaire, et si chaque parlementaire contribue librement à son débat dans le respect des procédures constitutionnelles, il ne saurait disposer d'un droit d'expression « détaché » du débat.

Ouvrir aux représentants du peuple une voie d'expression personnelle qui ne contribue pas à l'établissement du texte, porte atteinte à la nature même du débat : un parlementaire débat, décide et vote, il ne saurait exprimer dans le journal officiel, hors débat, ses états d'âme ou ses considérations personnelles, sauf à méconnaître sa mission de service public, indissociable de l'exercice de la souveraineté nationale : *« la qualité de personne chargée d'une mission de service public est reconnue à toute personne chargée, directement ou indirectement d'accomplir des actes ayant pour but de satisfaire à l'intérêt général, peu important qu'elle ne disposât d'aucun pouvoir de décision au nom de la puissance publique, que la mission reconnue aux parlementaires est par essence même une mission d'intérêt général ; c'est encore cette qualité de personne chargée d'une mission de service public par les juridictions correctionnelles qui est retenue lorsque des parlementaires sont victimes de violences volontaires, d'outrage, ou de menaces »* ( Cass. Crim. 27 juin 2018, n° 18-80.069).

L'article 18 du texte qui vous est soumis rappelle le but d'intérêt général que le législateur, et donc chaque député individuellement, poursuit. Permettre des expressions individuelles en dehors du débat législatif n'est pas conforme au rôle constitutionnel du parlementaire.

2°) Cet article excède le pouvoir des règlements des assemblées. Aucune disposition constitutionnelle ne permet de fonder une expression écrite annexe à la loi. Le débat sert à l'élaboration du texte. Il n'en va pas de même d'une contribution personnelle. Dès lors que ni la Constitution, ni la loi organique ne prévoient cette possibilité, l'ouverture d'un droit d'expression qu'on qualifiera faute de mieux de « para-législatif » ne peut procéder du seul règlement (voir par exemple le considérant 18 de votre décision n° 2009-582 du 25 juin 2009 au sujet de l'organisation d'un débat à l'initiative de la Conférence des Présidents avant examen du texte par la commission).

3°) Il méconnaît les articles 21, 34, 40, 41, 49 de la Constitution. Aucune restriction autre que matérielle n'est apportée à ce droit d'expression, alors que le Conseil constitutionnel, dès sa décision n° 59-2 du 24 juin 1959, a clairement posé les limites du champ des règlements des assemblées s'agissant d'initiatives non prévues par la Constitution : *« dans la mesure où de telles propositions tendraient*

*à orienter ou à contrôler l'action gouvernementale, leur pratique serait contraire aux dispositions de la Constitution qui, dans son article 20, en confiant au Gouvernement la détermination et la conduite de la politique de la Nation, ne prévoit la mise en cause de la responsabilité gouvernementale que dans les conditions et suivant les procédures fixées par ses articles 49 et 50 ; Que, dans la mesure où les propositions de résolution participeraient du droit d'initiative des parlementaires en matière législative, tel qu'il est défini et limité par les dispositions des articles 34, 40 et 41 de la Constitution, la pratique de telles propositions, outre qu'elle ferait double emploi avec celle des propositions de loi, se heurterait à la lettre de la Constitution, et notamment de ses articles 40 et 41 dont la rédaction ne vise que les propositions de loi, qui sont les seules dont l'adoption puisse avoir pour conséquence une diminution des ressources publiques, une création ou une aggravation d'une charge publique, et puisse porter atteinte au pouvoir réglementaire du Gouvernement défini par l'article 37 ou à la délégation qui lui aurait été consentie en application de l'article 38 » .*

Or les contributions individuelles prévues par cet article peuvent méconnaître l'article 40, l'article 41, se substituer à une résolution, ou viser à mettre en cause la responsabilité individuelle et collective des membres du gouvernement, contrairement à l'article 49.

Elles peuvent contenir des observations sur le délai prévisionnel d'application des textes, constituant de véritables injonctions, alors qu'aucune initiative parlementaire ne peut obliger le Gouvernement d'informer le Parlement sur les orientations et le délai prévisionnel de publication des dispositions réglementaires qu'il doit prendre dans l'exercice de la compétence exclusive qu'il tient des articles 13 et 21 de la Constitution (décision n° 2009-579 DC du 9 avril 2009). Pour qu'aucune de ces dispositions ne soit méconnue, il faudrait admettre que les observations sont dénuées de toute impérativité. Dans ce cas elles ne peuvent figurer au compte rendu.

4 °) Le statut de telles contributions écrites n'est pas défini par l'article 11 : sont-elles ou non des travaux préparatoires de la loi, en conduisent-elles l'interprétation ? On ne peut qu'en douter fortement : la portée de « contributions annexes » écrites est moindre de celle des états annexés aux lois de finances ou de financement de la sécurité sociale, dont l'existence est prévue par les lois organiques pertinentes (pour le rapport annexé aux PLFSS, ces annexes n'ont pas de valeur normative : CE 5 mars 1999 Rouquette). Dans l'affirmative ces contributions « hors débat » méconnaissent la nature même du vote parlementaire et portent atteinte à l'impérativité de la loi en admettant une « dissidence

législative ». Dans la négative, ces contributions sont dénuées de toute portée juridique et ne sauraient donc figurer au compte rendu des débats : il ne s'agit pas de débats.

5°) Ce dispositif est contraire à l'article 26 de la Constitution, lequel ne couvre que le débat et les travaux préparatoires. On pourrait considérer que ces contributions sont, au sens de l'article 26 de la Constitution constitutives d'une « opinion », comme telles couvertes par l'inviolabilité. Mais jamais une prise de position personnelle n'entre dans ce cadre, dès lors qu'elle ne relève pas des travaux préparatoires (TGI Paris 21 mars 2000, Guyard– CEDH 31 janvier 2019 Maslarova c/ Bulgarie req.26966/10). On peut donc en conclure que la protection du mandat ne couvrira pas ces actes de manifestation individuelle.

6°) Les parlementaires ne sont pas admis à défendre la loi ... devant les juridictions ou votre Conseil n'admet pas une demande d'intervention dans une QPC émanant des deux co-rapporteurs de la loi dite « Leonetti » ( n° 2017-632 du 2 juin 2017). L'intérêt pour agir du parlementaire n'est pas admis par le Conseil d'Etat (CE 9 juill. 2010, n° 327663, Fédération nationale de la libre pensée CE 1<sup>er</sup> juin 2016 n° 309095 : « *la seule qualité de parlementaire ne lui conférait pas un intérêt lui donnant qualité pour agir alors même qu'il faisait valoir que la décision contenue dans cet arrêté relevait de la seule compétence du législateur* ». Il y aurait quelque paradoxe à admettre des contributions inutiles, dénuées de portée devant les juridictions comme le sont les interventions, mais figurant au journal officiel à l'appui, ou à l'encontre d'une disposition législative.

7°) Cette procédure ouvre la voie à la transmission par les groupe d'intérêt de contribution écrites « clefs en main » susceptibles d'être déposées intégralement ou sous forme modifié par les parlementaires. Ces derniers deviendraient ainsi la courroie de transmission des observations écrites des groupes d'intérêt lors de la conception de la norme, norme destinée à s'appliquer par la suite à ces mêmes intérêts privés.

L'article 11 méconnaît ainsi l'article 27 de la Constitution qui dispose que « tout mandat impératif est nul » et que « le droit de vote des membres du Parlement est personnel ».

8°) Enfin, cette procédure méconnaît l'article 34-1 de la Constitution et la loi organique. Elle sera applicable au vote de résolutions, alors que le droit d'amendement ne s'y applique pas : comment commenter ce qu'on ne peut amender ? En outre, le gouvernement peut opposer l'irrecevabilité à la résolution

elle-même et ne pourrait le faire aux observations qui s'y ajouteraient. Le dispositif contourne donc la loi organique du 15 avril 2009.

### **Article 16**

L'article 16 porte une atteinte grave aux droits des parlementaires et à leur capacité de demander une bonne tenue des débats en donnant au président de séance un quasi-monopole de la police du Règlement.

Tout d'abord, il prive les députés de faire des rappels au Règlement sur le fondement du bon déroulement de la séance. Or, il s'agit là de l'essence même des rappels au règlement. Supprimer ce fondement revient quasiment à supprimer les rappels au règlement, et envoie le message qu'il est possible de porter atteinte au déroulement de la séance sans pouvoir faire l'objet d'un rappel au règlement.

Ensuite, le quatrième alinéa prévoit qu'il est interdit de fonder son rappel au Règlement sur l'article qui est justement relatif aux rappels au Règlement. Ce non-sens revient également à une restriction grave des rappels au Règlement.

De plus, un même événement peut donner lieu à plusieurs rappels au Règlement, si l'atteinte qu'il porte à la bonne tenue de la séance se poursuit malgré le rappel qui vient d'être fait. Supprimer le droit de rappel au règlement si un autre a été effectué auparavant revient à autoriser la continuation de troubles perpétrés en séance, aussitôt qu'un rappel au règlement a été fait. D'ailleurs, il est donné au président de séance une appréciation trop importante sur les motifs de demandes de rappel au Règlement, dans la mesure où il est difficile de savoir sur quel fait se fonde ledit rappel tant que celui qui en fait la demande n'a pas eu la parole.

Par ailleurs, les suspensions de séance sont un droit des présidents de groupe et outil important pour les groupes d'opposition. Limiter ce droit à deux suspensions par séance est une restriction qui peut avoir de graves répercussions sur l'organisation de la séance et des débats.

La décision n° 2009-581 du 25 juin 2009 (C. 26) juge que : « *les députés ne peuvent être privés de toute possibilité d'invoquer les dispositions du règlement afin de demander l'application de dispositions constitutionnelles* ». En exigeant

que le rappel au règlement se fonde sur un article du règlement autre que l'article 58, le 2° de cet article ne permet pas d'évoquer directement une norme constitutionnelle, organique, ou ordinaire relative aux pouvoirs des assemblées, dont une disposition du règlement ne ferait pas application. Ainsi, la jurisprudence du Conseil constitutionnel garantit la sincérité ou la clarté du débat (n° 2017-775 DC 16 janvier 2018), et cette exigence doit, pour être respectée, pouvoir fonder un rappel au règlement sur la base de l'article 58.

### **Article 32**

Cet article correspond à une tentative de mise en œuvre d'une disposition figurant dans le projet, abandonné, de révision de la Constitution.

Il vise à créer, sans l'avouer, un contrôle systématique au dépôt des initiatives parlementaires, calqué sur celle qui existe en matière d'irrecevabilités financières. Mais à la différence de l'article 40, qui ne porte que sur des initiatives parlementaires prohibées, le domaine de la loi et du règlement, et l'article 41 de la Constitution couvrent également le gouvernement et les parlementaires. La procédure doit donc permettre de faire déclarer irrecevable un amendement du gouvernement. En outre on doit souligner l'incohérence de la procédure : la liste de propositions d'irrecevabilités est renvoyée...au gouvernement (article 93 alinéa 3). Contrairement à la procédure d'irrecevabilités financières, ou à celle de l'article 98 alinéa 5 pour les cavaliers, cette procédure, qui donc ne saurait exclure le gouvernement, est renvoyée à l'examen... du gouvernement. Il s'agit d'une méconnaissance de la séparation des pouvoirs : si le règlement exige un contrôle systématique par les instances parlementaires, il ne saurait y faire participer le gouvernement.

### **Article 37**

Cet article, en prévoyant qu'au moins chaque groupe dispose d'un des 14 sièges de titulaire ou suppléant au sein des CMP, même en garantissant trois sièges au moins au groupe majoritaire, ne prévoit plus une représentation proportionnelle aux effectifs des groupes à l'Assemblée. En l'absence d'une disposition identique au Sénat, la CMP ne sera donc plus paritaire. En outre, l'éclatement du nombre de groupes pourrait se poursuivre, rendant impossible l'application de ce dispositif.



Paul Cassia et

Association pour le référendum sur Aéroports de Paris (JORF du 8/6/2019, n° 20190023)

## **CONTRIBUTION EXTERIEURE**

**dans l'affaire n° 2019-785 DC**

### ***Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale***

#### **portant sur l'article 41 du projet de règlement issu de l'amendement CL323 du 14 mai 2019 et modifiant l'article 124-1 du règlement**

Par votre décision n° 2014-705 DC du 11 décembre 2014, vous avez reconnu à chacune des chambres, sur le fondement du 5<sup>ème</sup> alinéa de l'article 11 de la Constitution, un droit à ne pas « examiner » une proposition de loi « RIP », et donc à vouloir la tenue d'un référendum : la majorité des députés et des sénateurs doit être en mesure « *d'obtenir l'organisation du référendum en refusant d'examiner le texte* » et ne saurait être « *inéluçtablement* » (*Commentaire*, p. 28) contrainte, par un groupe minoritaire ou le gouvernement, à examiner cette proposition de loi.

Vous avez alors invalidé la disposition du règlement en cause qui interdisait le dépôt d'une motion de renvoi en commission à l'encontre d'une proposition de loi RIP, car cette disposition aurait concrètement permis à un groupe minoritaire ou au gouvernement de faire nécessairement obstacle au référendum par une simple inscription de la proposition de loi à l'ordre du jour.

L'Assemblée nationale n'a jamais tiré les conséquences nécessaires de votre censure.

En effet, le règlement dans sa version aujourd'hui applicable permet toujours aux députés de se prononcer prioritairement, lorsqu'un texte est inscrit à l'ordre du jour, sur le vote d'une motion de rejet préalable avant, le cas échéant, que soit mise en discussion une motion de renvoi en commission. Cette priorité est au demeurant curieuse dans le champ de l'article 11 de la Constitution eu égard à l'objet d'une motion de rejet préalable qui est notamment de « *faire reconnaître que le texte proposé est contraire à une ou plusieurs dispositions constitutionnelles* », puisqu'une proposition de loi RIP fait systématiquement l'objet d'un contrôle préalable de constitutionnalité.

La réforme dont vous êtes saisis depuis le 4 juin 2019 ne change rien à cet égard. Certes, de manière générale, le règlement modifié supprime les motions de renvoi en commission et en maintient l'existence pour les seules propositions de loi RIP afin de tenir compte de votre décision du 11 décembre 2014. Mais en son article 41, le projet de réforme conserve l'actuel caractère subsidiaire du renvoi en commission par rapport à la motion de rejet préalable (« *outré la présentation de la motion de rejet préalable prévue à l'alinéa 5 de l'article 91, il peut ensuite être mis en discussion et aux voix une seule motion tendant au renvoi à la commission saisie au fond de l'ensemble de la proposition de loi en discussion* ») là où le premier doit pourtant être *prioritairement* débattu avant la seconde, afin que les députés soient en capacité de ne pas examiner une proposition de loi RIP inscrite à l'ordre du jour. Autrement dit, l'article 41 aurait dû contenir le mot « *d'abord* » à la place du mot « *ensuite* ».

En cela, l'article 41 du projet de règlement doit être déclaré contraire à l'article 11 de la Constitution tel qu'interprété par votre décision du 11 décembre 2014.