

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, sous le n° 2019-785 DC, conformément au premier alinéa de l'article 61 de la Constitution, d'une résolution adoptée le 4 juin 2019 modifiant le règlement de l'Assemblée nationale.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires ;
- la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique ;
- l'avis de la déontologue de l'Assemblée nationale du 7 mai 2019 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S'EST FONDÉ SUR CE
QUI SUIT :

1. La résolution soumise à l'examen du Conseil constitutionnel modifie le règlement de l'Assemblée nationale.

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

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

– Sur l'article 9 :

4. L'article 9 de la résolution modifie l'article 48 du règlement de l'Assemblée nationale, relatif à la fixation de l'ordre du jour.

5. En premier lieu, son 1^o réécrit le troisième alinéa de cet article 48, afin de prévoir que, à l'ouverture de la session puis au plus tard le 1^{er} mars suivant, ou après la formation du Gouvernement, celui-ci « *informe la Conférence des présidents des affaires dont il prévoit de demander l'inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée et de la période envisagée pour leur discussion* ».

6. Ces dispositions ne font pas obstacle aux prérogatives que le Gouvernement tient des deuxième et troisième alinéas de l'article 48 de la Constitution. En particulier, les informations susceptibles d'être ainsi données par le Gouvernement n'ayant qu'un caractère indicatif, elles ne sauraient lier ce dernier dans l'exercice des prérogatives précitées. Ces dispositions ne sont donc pas contraires à la Constitution.

7. En second lieu, le 2^o modifie le huitième alinéa de l'article 48 du règlement. D'une part, il modifie les dispositions permettant actuellement à chaque président de groupe minoritaire ou d'opposition d'obtenir, de droit, l'inscription à l'ordre du jour de la semaine prévue au quatrième alinéa de l'article 48 de la Constitution d'un débat sans vote ou d'une séance de

questions portant sur les conclusions de certains rapports d'enquête, d'information ou d'évaluation. En prévoyant désormais que l'inscription porte « *prioritairement* » sur de telles conclusions, la modification apportée permet que cette inscription puisse également porter sur tout autre sujet d'évaluation et de contrôle. D'autre part, le même 2° complète les dispositions régissant l'ordre du jour de la séance réservée par priorité aux questions européennes dans le cadre de la semaine prévue au quatrième alinéa de l'article 48 de la Constitution. Ces dispositions ne sont pas contraires à la Constitution.

– Sur certaines dispositions de l'article 10 :

8. D'une part, le a du 1° de l'article 10 modifie le deuxième alinéa de l'article 49, relatif à l'organisation de la discussion des textes soumis à l'Assemblée nationale. Il prévoit que la conférence des présidents organise la discussion générale des textes inscrits à l'ordre du jour, en attribuant 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. 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.

9. 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. Sous cette réserve, le a du 1° de l'article 10 n'est pas contraire à la Constitution.

10. D'autre part, le a du 7° de l'article 10 modifie le dernier alinéa de l'article 49 du règlement. Il réduit de cinq à deux minutes le 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.

11. 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. Sous cette réserve, le a du 7° de l'article 10 n'est pas contraire à la Constitution.

– Sur certaines dispositions de l’article 16 :

12. Le 2°, le d du 3° et le 4° de l’article 16 apportent aux dispositions de l’article 58 du règlement trois modifications aux dispositions régissant les rappels au règlement. D’une part, 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* ». D’autre part, au troisième alinéa, 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* ». Enfin, 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* ».

13. La mise en œuvre de ces dispositions ne saurait priver les députés de toute possibilité d’invoquer les dispositions du règlement afin de demander l’application de dispositions constitutionnelles. Sous cette réserve, elles ne sont pas contraires à la Constitution.

– Sur les articles 18 à 25 :

14. Les articles 18 à 25 de la résolution modifient des dispositions du chapitre XIV du titre I^{er} du règlement relatif notamment à la déontologie. Ils modifient les articles 80-1, 80-2, 80-3, 80-4 et 80-5 et insèrent les articles 81-1-1, 81-1-2 et 80-3-1. Certaines de ces dispositions mettent en œuvre les articles 4 *quater* à 4 *septies* et 8 *quater* de l’ordonnance du 17 novembre 1958.

15. L’article 19 de la résolution, qui insère l’article 80-1-1 dans le règlement, prévoit que, lorsqu’un député estime devoir ne pas participer à certains travaux de l’Assemblée nationale en raison d’une situation de conflit d’intérêts, il en informe le bureau qui tient un registre public des déports. Il prévoit également que, lorsqu’un député estime que l’exercice d’une fonction au sein de l’Assemblée nationale est susceptible de le placer en situation de conflit d’intérêts, il s’abstient de la solliciter ou de l’accepter. Ces dispositions, qui n’ont ni pour objet ni pour effet de contraindre un député à ne pas participer aux travaux de l’Assemblée nationale, ne sont pas contraires à la Constitution.

16. L’article 24 modifie l’article 80-4 du règlement afin de préciser les conditions de mise en œuvre du pouvoir d’injonction reconnu au déontologue par l’article 8 *quater* de l’ordonnance du 17 novembre 1958.

Son 3° prévoit ainsi que, lorsque le déontologue constate qu'un député emploie comme collaborateur un membre de sa famille, au sens du paragraphe II de cet article 8 *quater*, d'une manière qui serait susceptible de constituer un manquement aux règles de déontologie, il peut faire usage d'un pouvoir d'injonction pour faire cesser cette situation et peut rendre publique cette injonction.

17. Or, le paragraphe IV de l'article 8 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 prévoit que, si l'organe chargé de la déontologie parlementaire peut, face à une telle situation, faire usage d'un pouvoir d'injonction pour la faire cesser, en revanche, lorsqu'il fait usage de ce pouvoir, il doit rendre publique cette injonction.

18. Dès lors, en prévoyant que la publication par le déontologue de l'injonction qu'il peut adresser à un député ne constitue qu'une faculté, la seconde occurrence du mot « *peut* » figurant au second alinéa du 3° de l'article 24 de la résolution méconnaît le paragraphe IV de l'article 8 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958. Par suite, ce mot est contraire à la Constitution.

19. Les autres dispositions des articles 18 à 25 ne sont pas contraires à la Constitution.

– Sur certaines dispositions de l'article 29 et sur l'article 36 :

20. Le 3° de l'article 29 modifie l'article 91 du règlement afin de fixer à quinze minutes au lieu de trente, sauf décision contraire de la conférence des présidents, l'intervention 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.

21. Le 1° de l'article 36 modifie 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 après la première lecture d'un texte. Son 2° fixe cette durée à cinq minutes dans le cas où l'Assemblée nationale statue définitivement sur un texte.

22. Ces dispositions ne portent que sur la durée des interventions et préservent la possibilité effective, pour les députés, de contester la conformité à la Constitution des dispositions d'un texte. Toutefois, la

limitation à cinq minutes lors de la lecture définitive prévue par le 2° de l'article 36 ne saurait être mise en œuvre de telle manière qu'elle prive d'effet les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

23. Sous la réserve énoncée au paragraphe précédent, le 2° de l'article 36 n'est pas contraire à la Constitution. Le 1° de cet article et le 3° de l'article 29 ne sont pas contraires à la Constitution.

– Sur l'article 30 :

24. L'article 30 modifie l'article 93 du règlement, relatif aux modalités selon lesquelles l'irrecevabilité prévue par l'article 41 de la Constitution peut être opposée. 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.

25. Aux termes du premier alinéa de l'article 41 de la Constitution : « *S'il apparaît au cours de la procédure législative qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38, le Gouvernement ou le président de l'assemblée saisie peut opposer l'irrecevabilité* ». Il en résulte que, au sein de chacune des assemblées, la faculté d'opposer l'irrecevabilité fondée sur cet article constitue une prérogative personnelle de leur président.

26. La liste des propositions ou des amendements adressée par le président de la commission saisie au fond au président de l'Assemblée nationale n'a qu'une valeur indicative. Elle ne saurait ni lier l'appréciation de ce dernier sur la nécessité de leur opposer l'irrecevabilité prévue par l'article 41 de la Constitution ni le limiter dans l'exercice de cette prérogative qu'il peut mettre en œuvre de sa propre initiative. Dans ces conditions, l'article 30 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.

27. L'article 30 n'est donc pas contraire à la Constitution.

– Sur l'article 31 :

28. L'article 31 modifie l'article 95 du règlement afin de limiter à deux minutes et un orateur par groupe et un député n'appartenant à aucun groupe les interventions sur les articles en discussion.

29. 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 cas échéant, en autorisant, comme le lui permettent les quatrième et cinquième alinéas de l'article 54 du règlement, un orateur à poursuivre son intervention au-delà du temps qui lui est attribué ou d'autres orateurs à intervenir.

30. Sous la réserve énoncée au paragraphe précédent, l'article 31 n'est pas contraire à la Constitution.

– Sur certaines dispositions de l'article 33 :

31. Le 1° de l'article 33 modifie, à l'article 100 du règlement, les conditions dans lesquelles la parole est donnée aux auteurs d'amendements. Il 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.

32. En premier lieu, la limitation apportée à la possibilité, pour un député, de défendre l'amendement qu'il a déposé, est subordonnée à deux conditions : elle ne s'applique qu'aux amendements identiques dans leur objet, déposés par des auteurs appartenant au même groupe politique.

33. En second lieu, le président de séance, qui doit veiller au respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, 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.

34. Il résulte de ce qui précède que, sous la réserve énoncée au paragraphe précédent, le 1° de l'article 33 n'est pas contraire à la Constitution.

– Sur l'article 35 :

35. L'article 35 insère dans le règlement un chapitre V *bis*, comprenant les articles 107-1 à 107-3, instaurant une procédure de législation en commission.

36. En vertu du premier alinéa de l'article 44 de la Constitution, le droit d'amendement des membres du Parlement et du Gouvernement « *s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique* ». Aux termes de l'article 16 de la loi organique du 15 avril 2009 mentionnée ci-dessus : « *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* ».

37. Le premier alinéa de l'article 107-1 prévoit que, à la demande du président de l'Assemblée nationale, du président de la commission saisie au fond, du président d'un groupe ou du Gouvernement, la conférence des présidents peut décider que le droit d'amendement des députés et du Gouvernement sur un projet de loi ou sur une proposition de loi ou de résolution s'exerce uniquement en commission. Son deuxième alinéa prévoit que la procédure peut porter sur une partie du texte en discussion. Son troisième alinéa exclut de cette procédure les projets de révision constitutionnelle, les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale. Les quatrième à sixième alinéas permettent au Gouvernement, au président de la commission saisie au fond ou à un président de groupe de s'opposer à cette procédure avant sa mise en œuvre ou de demander le retour à la procédure ordinaire à l'issue de l'examen du texte par la commission.

38. L'article 107-2 prévoit que tous les députés peuvent participer à la réunion de la commission et que la participation du Gouvernement y est de droit. Par ailleurs, par dérogation au douzième alinéa de l'article 86, une motion de rejet préalable peut être examinée en commission. Cette dérogation préserve la possibilité effective, pour les députés, de contester la conformité à la Constitution des dispositions d'un texte soumis à la procédure de législation en commission.

39. Le premier alinéa de l'article 107-3 prévoit que la discussion en séance du texte de la commission s'engage par l'intervention du Gouvernement et du rapporteur de la commission saisie au fond ainsi que, le cas échéant, de son président. Conformément au cinquième alinéa de l'article 91, une motion de rejet préalable peut ensuite être mise en discussion. Le deuxième alinéa de l'article 107-3 limite la recevabilité en séance publique des amendements portant sur des dispositions faisant l'objet de la procédure de législation en commission aux seuls amendements visant à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec une autre disposition du texte en discussion, avec d'autres textes en cours d'examen ou avec les textes en vigueur ou à procéder à la correction d'une erreur matérielle. Cette recevabilité est appréciée par le président de l'Assemblée nationale, après consultation éventuelle de la commission saisie au fond. Le cinquième alinéa de cet article prévoit que sont autorisées des explications de vote dans les conditions prévues au dernier alinéa de l'article 54, soit dans la limite de cinq minutes, à raison d'un orateur par groupe.

40. Ces dispositions, qui mettent en œuvre l'article 16 de la loi organique du 15 avril 2009, ne sont pas contraires à la Constitution.

– Sur l'article 37 :

41. Le troisième alinéa de l'article 37 modifie l'article 111 du règlement, relatif à la commission mixte paritaire.

42. En application de cet article 111, le nombre des représentants de chaque assemblée dans les commissions mixtes paritaires est fixé à sept. Il est également désigné sept suppléants appelés à voter dans la mesure nécessaire au maintien de la parité entre les deux assemblées. La composition de la commission mixte paritaire s'efforce de reproduire la configuration politique de l'Assemblée nationale. Le troisième alinéa de l'article 111, tel que modifié, prévoit également que, sous réserve que le groupe disposant du plus grand nombre de sièges de titulaires conserve au moins un siège de suppléant, chaque groupe dispose d'au moins un siège de titulaire ou de suppléant au sein de la commission mixte paritaire.

43. 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.

44. La mise en œuvre des dispositions introduites au troisième alinéa de l'article 111 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 règlement, 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. Sous cette réserve, l'article 37 de la résolution n'est pas contraire à la Constitution.

– Sur l'article 53 :

45. L'article 53 modifie l'article 148 du règlement, relatif aux pétitions adressées au président de l'Assemblée nationale. Le 1° de l'article 53 prévoit la mise en ligne des pétitions signées par plus de 100 000 pétitionnaires. Son 2° prévoit que la pétition est désormais transmise directement à la commission compétente. Son 3° détermine les modalités selon lesquelles la commission débat de la pétition lorsqu'elle décide de l'examiner.

46. Aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* ». Aux termes de l'article 5 bis de l'ordonnance du 17 novembre 1958 : « *Une commission spéciale ou permanente peut convoquer toute personne dont elle estime l'audition nécessaire, réserve faite, d'une part, des sujets de caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'État, d'autre part, du respect du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs* ».

47. Le quatrième alinéa du 3° de l'article 53 prévoit qu'une commission examinant une pétition peut décider d'auditionner des ministres. Dès lors qu'elles permettent en conséquence à une commission permanente d'imposer à un ministre une telle audition, ces dispositions méconnaissent le principe de la séparation des pouvoirs. Les mots « *et d'auditionner des ministres* » figurant au quatrième alinéa du 3° de l'article 53 sont donc contraires à la Constitution.

48. En second lieu, d'une part, les commissions, lorsqu'elles examinent une pétition, 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.

49. D'autre part, si le 3° de l'article 53 prévoit qu'un débat sur un rapport relatif à une pétition peut être inscrit par la conférence des présidents à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, cette inscription ne peut se faire que dans le respect de l'article 48 de la Constitution.

50. Ainsi, le reste de l'article 53 n'est pas contraire à la Constitution

– Sur les autres dispositions de la résolution :

51. Les autres dispositions de la résolution ne sont pas contraires à la Constitution.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1^{er}. – Sont contraires à la Constitution les dispositions suivantes de la résolution adoptée le 4 juin 2019 par l'Assemblée nationale :

- la seconde occurrence du mot « *peut* » figurant au second alinéa du 3° de l'article 24 ;
- les mots « *et d'auditionner des ministres* » figurant au quatrième alinéa du 3° de l'article 53.

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

- le a du 1° de l'article 10, sous la réserve énoncée au paragraphe 9 ;
- le a du 7° du même article 10, sous la réserve énoncée au paragraphe 11 ;
- le 2°, le d du 3° et le 4° de l'article 16, sous la réserve énoncée au paragraphe 13 ;
- l'article 31, sous la réserve énoncée au paragraphe 29 ;
- le 1° de l'article 33, sous la réserve énoncée au paragraphe 33 ;
- le 2° de l'article 36, sous la réserve énoncée au paragraphe 22 ;
- l'article 37, sous la réserve énoncée au paragraphe 44.

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

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

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 4 juillet 2019, où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, Mme Claire BAZY MALAURIE, M. Alain JUPPÉ, Mmes Dominique LOTTIN, Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI, MM. Jacques MÉZARD, François PILLET et Michel PINAULT.

Rendu public le 4 juillet 2019.