



La dernière résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée Nationale

Adriano Evangelisti

► To cite this version:

Adriano Evangelisti. La dernière résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée Nationale. Astrid Rassegna, 2019, 306 (14/2019). halshs-02283927

HAL Id: halshs-02283927

<https://shs.hal.science/halshs-02283927>

Submitted on 11 Sep 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le 4 juin dernier l'Assemblée Nationale a adopté une résolution modifiant son règlement.

Pendant la législature courante, il s'agit de la 2ème révision réglementaire adoptée sur les 7 qui ont été déposées¹.

A l'instar de la n°169, il s'agit d'une résolution d'initiative présidentielle. Par rapport à la résolution du 11 octobre 2017 qui apportait des modifications au *Bureau* introduisant un système de *répartition de points* entre les groupes à la représentation proportionnelle en fonction de leurs effectifs², la résolution *Ferrand* agit sur plusieurs aspects du règlement de l'Assemblée Nationale. Il s'agit d'une révision de *moyenne ampleur* (59 articles) comparée aux précédentes résolutions. En effet on parle de *grande révision* concernant celle de *Bernard Accoyer*³ en 2009 pendant la XIIIème législature (en totalité 157 articles), intervenue *a posteriori* de la révision constitutionnelle de 2008, et de *petite révision* ou de *révision d'ajustement* concernant celle de 2014 par Claude Bartolone (39 articles)⁴.

Se référant aux précédentes résolutions, il est important de souligner que la résolution au règlement de l'Assemblée Nationale (ci-après RAN) *interviendrait* à l'aube de la *future réforme constitutionnelle* annoncée par le Gouvernement à l'issue du *Grand Débat National*⁵. Il s'agit d'une résolution qui intervient *a priori* de la révision constitutionnelle, suivant un schéma différent par rapport à la révision de 2008: en l'espèce la résolution est intervenue *a posteriori* de l'entrée en vigueur de la réforme constitutionnelle, traduisant dans le RAN les nouvelles dispositions constitutionnelles.

La logique de cette réforme s'inscrit dans une volonté de renouveau du fonctionnement de l'Assemblée Nationale qui s'est manifestée dès le début de la XVème législature. Initialement il s'agissait du *Rendez-vous des réformes 2017-2022 - Pour une Nouvelle Assemblée Nationale* mis en place le 20 septembre 2017 par l'ancien Président de l'Assemblée Nationale *François De Rugy*. Ce dispositif avait deux objectifs de fond :

- la *modernisation de l'Assemblée Nationale*, faisant en sorte qu'elle soit ***plus transparente, efficace, et ouverte dans son fonctionnement***⁶ ;
- *préparer la future législature* pour avoir un Parlement profondément renouvelé ;

Suite à l'élection du nouveau Président de l'Assemblée Nationale *Richard Ferrand*, le 12 septembre 2018, au mois de novembre et jusqu'à mars 2019 a été mis en place un groupe de travail, incluant les présidents de tous les groupes politiques, pour réformer le RAN.

Dans l'*exposé des motifs* sont présentés les 4 objectifs principaux sur lesquels repose la résolution :

1. Réformer la procédure législative

¹Cfr.<http://www.assemblee-nationale.fr/15/documents/index-resol-reglement.asp>, site consulté le 25 juin 2019.

²Cfr.<http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement.pdf>, site consulté le 25 juin 2019.

³Cfr.http://www.assemblee-nationale.fr/13/dossiers/reglement_an.asp, site consulté le 25 juin 2019.

⁴Cfr.<http://www.assemblee-nationale.fr/14/ta/ta0437.asp>, site consulté le 25 juin 2019.

⁵Ces affirmations reposent sur des annonces gouvernementales et sur le contenu de certains articles parus dans la presse. On peut citer *Le Monde* du Samedi 1/06/2019 *Macron relance sa révision constitutionnelle* qui a dévoilé le contenu du nouveau projet de révision constitutionnelle.

⁶ On constate une similitude qui anime la logique réformatrice de ces propos et celle présente dans le titre du projet de loi constitutionnelle (PL n°911) du 9 mai 2018 : *pour une démocratie plus représentative, responsable, et efficace*. Cfr.<http://www.assemblee-nationale.fr/15/projets/pl0911.asp>, site consulté le 8 juillet 2019.

2. *Renforcement des droits des groupes d'opposition et minoritaires ;*
3. *Réforme des procédés de démocratie directe* ⁷;
4. *Un nouvel élan en déontologie parlementaire.*

Au-delà de cette présentation, le contenu du texte est l'outil principal pour comprendre la logique de fond de cette réforme. Pour cette raison l'analyse va se focaliser en premier lieu sur son contenu (I). Deuxièmement l'analyse se portera sur la *Décision n°2019-785 DC* rendue par le CC le 4 juillet dernier (II).

I- La résolution modifiant le RAN

A- Les 4 axes principaux de la résolution n°281

Le texte adopté se compose majoritairement d'*articles modificatifs* (38 articles sur 59, soit 64,40%) qui amendent les dispositions réglementaires.

Pour les autres articles, 14 (soit 23,72%) apportent des ajouts réglementaires (*articles adjonticfs*), 6 suppriment des dispositions en vigueur (10,16%). Le dernier article concerne l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions au 1er septembre 2019.

En fonction du contenu, la logique des nouveautés introduites se focalise sur 4 axes :

1. *rationalisation des procédés parlementaire*
2. *ouverture aux droits des parlementaires d'opposition, minoritaire, non-inscrits*
3. *révisions en matière de déontologie*
4. *révisions des procédés de **participation citoyenne***⁸

1. La rationalisation des procédés parlementaires

Cet axe vise 14 articles de la résolution (articles 10, 13, 15, 16, 29, 30, 32, 33, 34, 35, 36, 40, 41, 43) soit 23 % de la révision règlementaire mise en place.

La rationalisation mise en place concerne prioritairement les débats parlementaires.

L'article 10 (modifiant l'art.54 RAN) agit sur plusieurs aspects.

En premier lieu il rationalise la durée de la discussion générale des textes inscrits à l'ordre du jour de la séance plénière. A ce titre la durée de la discussion sera fixée par la Conférence des Présidents en prévoyant une durée déterminée, 5 ou 10 minutes à chaque groupe *indépendamment* de l'effectif numérique du groupe en *fonction des textes* (ce qui laisse sous-entendre qu'une durée différente sera subordonnée à la portée des textes. On peut supposer qu'en présence de textes importants la durée soit étendue au maximum imparti, 10 minutes). En présence d'un temps de parole de 10 minutes les groupes pourront désigner un nombre d'orateurs supplémentaires par groupe, soit 2 orateurs. En outre *les députés appartenant à aucun groupe* auront de droit 5 minutes pour leur intervention.

Cette disposition réglementaire pourra faire l'objet de dérogations dont les contours restent assez

⁷La formule utilisée dans l'exposé des motifs, accompagnant la résolution modifiant le RAN, est *mieux prendre en compte les initiatives citoyennes*. Cfr.<http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/propositions/pion1882.pdf>, site consulté le 8 juillet 2019.

Il est possible de voir dans cette formule un certain souci de répondre à certaines revendications soutenues pendant le mouvement contestataire des *Gilets Jaunes*. En effet les réformes menées visent les pétitions.

⁸L'Italique nous appartient ainsi que le mot employé.

flous : *A titre exceptionnel, pour un texte déterminé, la conférence peut retenir une **durée dérogatoire et un nombre d'orateurs dérogatoires*** (2ème alinéa art. 49 RAN). On observe comme ces circonstances relèvent d'une décision discrétionnaire de la Conférence des Présidents. Il est envisageable que la nature exceptionnelle de cette dérogation sera liée à la discussion de textes importants d'un point de vue politique, sur lesquels on va décider d'élargir le temps de parole pendant la discussion générale.

En deuxième lieu, si on constate une rationalisation des débats pendant la discussion générale, il est prévu aussi que lors de la séance par mois dont l'o.d.j est arrêté par les groupes d'oppositions ou minoritaires (art.48 alinéa 5 C), l'orateur du groupe d'opposition ou minoritaire *qui en est à l'initiative* aura une durée de 10 minutes.

Toujours concernant la rationalisation des débats on constate que celle-ci se manifeste en matière de *Temps Législatif Programmé* (TLP). En effet s'il était prévu qu'en application de TLP toutes les interventions des députés étaient décomptées du temps imparti, ce décompte du temps faisait l'objet d'exceptions concernant les interventions des *présidents des groupes, des rapporteurs des commissions saisies pour avis, du président et du rapporteur de la commission saisie au fond*. Les modifications apportées suppriment le décompte du temps pour les présidents des groupes et pour les rapporteurs des commissions saisies pour avis, le laisse uniquement pour le *président* et le *rapporteur* de la commission saisie pour avis. Néanmoins les modifications apportées prévoient un *temps personnel* d'une heure non décompté, accordé aux Présidents des groupes avec la possibilité de transférer la moitié de ce temps à un membre de ce groupe. Ainsi l'effet de la rationalisation des interventions décomptées en cas de TLP viserait les rapporteurs des commissions saisies pour avis.

Enfin une autre rationalisation se focaliserait sur la durée des *explications de vote personnel* des députés prévue à l'issue du vote du dernier article. Le RAN prévoyait un temps de parole de 5 minutes (dernier alinéa art 49) qui serait réduit à 2 minutes.

L'article 13 amende l'article 54 RAN.

La rationalisation menée attribue des pouvoirs supplémentaires au Président de l'Assemblée.

Si d'une part est supprimée la possibilité accordée au Président d'autoriser des explications de votes *de 5 minutes chacune à raison d'un orateur par groupe*, d'autre part elle confie au Président la possibilité (la formule utilisée est *peut autoriser*) d'accorder la parole à un nombre de députés supplémentaires dans *l'intérêt du débat*. Ce qui suppose un jugement d'appréciation présidentielle reposant sur des *critères d'utilité et d'économie* qui n'aillent pas à l'encontre du débat en cours.

Le Président d'Assemblée pourrait aussi autoriser des explications de vote « *sur l'ensemble d'un projet ou d'une proposition, de cinq minutes chacune, à raison d'un orateur par groupe* » (alinéa ajouté à l'article 54 RAN). On peut se questionner sur l'utilité de ce nouveau alinéa en lien avec la suppression de alinéa supprimant les explications de vote de 5 minutes par orateur : d'une part on supprime ces explications de vote (suppression alinéa 3 article 54), mais en même temps on ajoute un alinéa supplémentaire qui reprend *quasiment* le contenu de l'alinéa supprimé à l'exception de la formule utilisée au début de l'alinéa 3 «*Hormis les débats limités par le Règlement*» qui ne figure pas dans le nouvel alinéa inséré «*Le Président peut autoriser des explications de vote **sur l'ensemble d'un projet ou d'une proposition**, de cinq minutes chacune, à raison d'un orateur par groupe*». L'exclusion de la formule utilisée dans l'alinéa 3 art.54 permet de saisir la logique de cette intervention qui semble apparemment inutile : si le Président maintient le pouvoir d'accorder 5 minutes par orateur, ce dernier va s'exercer dans toutes les circonstances, y comprises celles où les débats sont limités car cette formule a été supprimée du règlement.

L'article 15 supprime l'alinéa 2 de l'article 56.

Ce dernier vise la réponse d'un député au Gouvernement ou à la commission qui est accordée, le cas échéant, par le Président. Cette possibilité n'avait aucune portée contraignante car elle dépendait d'une appréciation présidentielle, «*Le Président peut autoriser*» était la formule employée.

La suppression de cet alinéa élimine ainsi ce pouvoir du Président.

Des éléments de rationalisation sont apportés aux Rappels au Règlement (art.58) par l'article 16 de

la résolution.

En premier lieu il est prévu que les rappels au règlement se fondent sur *un rappel aux articles* qu'on suppose avoir été violés, afin d'éviter le recours à cette procédure à des *fins dilatoires*. La nouvelle disposition traduit une *portée impérative* «*Tout rappel au Règlement doit se fonder sur un article du Règlement autre que le présent article*». Ce nouveau alinéa concrétise l'alinéa 2 de l'article 58 permettant au Président de retirer la parole à un orateur lorsque «*son intervention n'a aucun rapport avec le règlement, le déroulement de la séance, ou elle tend à remettre en question l'ordre du jour fixé*».

Deuxièmement on prévoit la possibilité d'éviter des rappels au règlement, venant de députés du même groupe, avec la finalité de remettre en question l'ordre du jour. Dans cette circonstance c'est le Président qui va pouvoir, au vu de la circonstance, refuser les prises de parole à ce titre, «*Le Président peut refuser la prise de parole à ce titre*» (ex nouveau 3ème alinéa de l'article 58 RAN).

La 3ème modification apportée concerne les demandes de *suspension de séance*, lesquelles sont soumises à la décision de l'Assemblée à l'exception de certains cas parmi lesquels figure la *réunion de groupe* qui est supprimé par la résolution. En même temps, il est prévu que «*Le Président d'un groupe ou son délégué peut obtenir au plus deux suspensions par séance au cours de l'examen d'un même texte, sauf décision contraire du président de séance*». On constate ainsi comme chaque groupe, lors de l'examen d'un texte et pour un maximum de 2 fois, pourra disposer desdites suspensions. Néanmoins il est possible de s'interroger sur la portée de l'expression *sauf décision contraire du président de séance*. Aucune précision n'est fournie, ainsi la portée de la formule employée reste ambiguë et subordonnée *in fine* à la décision du Président. Il paraîtrait envisageable que cet éventuel *veto* du Président pourrait surgir en présence d'une suspension avec une finalité d'obstructionnisme parlementaire, même si la formulation laisse une marge d'appréciation large car aucun critère ou principe général n'est précisé⁹. En tout état de cause il ne s'agirait pas de *suspensions de droit*, comme l'exclut la formule utilisée «*Le président d'un groupe ou son délégué peut obtenir[...]*».

La rationalisation des procédés se poursuit concernant la *Discussion des projets et propositions en 1ère lecture* (Chapitre IV du Titre II du RAN), soit l'article 29 modifiant l'article 91 RAN. La logique est identique à celle examinée précédemment, à savoir une rationalisation qui vise à réduire la durée des interventions et à introduire des temps d'intervention précis.

En 1ère lecture, la durée de l'intervention du rapporteur de la commission saisie au fond ou saisie pour avis, est plafonnée à 10 minutes avec une possible dérogation confiée à la Conférence des Présidents «*sauf décision contraire de la Conférence des Présidents*» (nouveau 3ème alinéa de l'art.91). La rationalisation intervient aussi concernant la discussion d'une motion de rejet dont la durée des interventions est réduite à la moitié du temps imparti, de 30 à 15 minutes, sauf toujours si la Conférence des Présidents en décide autrement.

Enfin est supprimée la possibilité de déposer une *résolution tendant au renvoi à la commission saisie au fond* ayant la finalité de suspendre le débat en séance plénière et de recommencer le travail en commission. Si la suppression tout court de cette résolution vise à accélérer davantage les débats, évitant ainsi une utilisation à des fins dilatoires, il faut néanmoins préciser que cette éventualité était déjà limitée par le RAN qui prévoyait le *dépôt, la discussion et la mise aux voix* d'une *seule résolution* de ce genre.

L'article 32 apporte une rationalisation qui se focalise sur le droit d'amendement et sur un accroissement des pouvoirs du Président de la commission saisie au fond qui est faite aussi par l'article 30.

Concernant le premier aspect, on peut observer une limitation du droit d'amendement pour les commissions saisies pour avis : ces dernières pourront présenter des amendements *uniquement* pendant l'examen des commissions saisies au fond (nouveau 2ème alinéa art.98), alors qu'avant ce droit s'exerçait sans limitations.

⁹On aurait pu insérer la formule utilisée au 3° de l'article 13 «*Dans l'intérêt du débat*» qui pourrait laisser supposer un pouvoir du Président s'exerçant au profit de l'*unité* et de la *cohérence* du débat parlementaire en cours.

Les pouvoirs du président de la commission sont augmentés, en matière de:

- l'*appréciation de la recevabilité* des amendements déposés ;
- possibilité d'être consulté en séance plénière par le Président concernant toujours ce jugement de recevabilité (avant cette résolution, l'irrecevabilité était appréciée uniquement par le Président d'Assemblée) ;
- possibilité pour le président de la commission saisie au fond d'adresser au Président d'Assemblée *une liste des propositions ou amendements* qui rentrent dans les domaines d'irrecevabilité prévus à l'art.41 C (article 30 de la résolution)

La rationalisation apportée porte aussi sur la votation des amendements (article 33). Le RAN prévoit que pour économiser les votations en cours des *amendements avec objet identique* fasse l'objet d'une seule votation (art.100, alinéa 5, deuxième phrase). La nouveauté introduite étend ce principe aux amendements identiques des membres du même groupe afin que la parole soit accordée à un seul orateur du groupe désigné par son président ou délégué et qu'il soit procédé à un seul vote sur l'ensemble de ces amendements.

Concernant la discussion des amendements, un léger élargissement est mis en place car la parole est accordée à un orateur de plus soit 2 orateurs, au lieu de l'*actuel orateur d'opinion contraire* (alinéa 7, fin de la première phrase de l'article 100 avant la résolution approuvée), dont 1 resterait d'opinion contraire.

L'article 35 insère un nouveau chapitre dans le RAN V *bis Procédure de législation en commission* (ci -après PLEC) composé de 3 nouveaux articles: 107-1, 107-2, 107-3.

C'est l'article le plus long de la résolution (6 alinéas pour l'article 107-1, 2 alinéas pour le 107-2 et 5 alinéas pour le 107-3).

Les nouveaux procédés introduits dans le RAN s'approchent des dispositions introduites dans la 1ère version du projet de loi constitutionnelle (ci-après PLC) présenté par le Gouvernement en mai 2018. En effet l'article 4 dispose que « *la loi organique détermine les conditions permettant qu'un texte soit seul mis en discussion en séance et que le droit d'amendement s'exerce uniquement en commission* ».

On observe comme la réforme règlementaire reprend la disposition finale présente dans l'article 4 du PLC, en prévoyant que « *le droit d'amendement sur les articles s'exerce uniquement en commission* ». Un procédé qui met en place une *inamendabilité* des articles du texte voté en commission.

La procédure mise en place (alinéa 1 art.107-1) prévoit que *le droit d'amendement (des propositions, projets, résolutions) s'exerce uniquement en commission*, quand la demande est faite par 4 sujets:

1. *Président de l'Assemblée*
2. *Président de la Commission saisie au fond*
3. *Président d'un Groupe*
4. *Gouvernement*

Contrairement à l'article 4 de la PLC qui renvoyait au législateur organique la détermination des modalités de cette procédure, le procédé mis en place par le RAN dispose que la décision finale reviendrait à la Conférence des Présidents qui « *peut décider que le droit d'amendement des députés et du Gouvernement sur un projet de loi ou une proposition de loi ou une résolution s'exerce uniquement en commission* » (alinéa 1 art.107-1).

Cette procédure de législation en commission pourrait aussi s'exercer sur une *partie des articles du texte en discussion* (alinéa 2 art.107-1), ouvrant ainsi la porte à une *procédure mixte*: une partie des articles votés en commission, les autres en séance plénière.

La procédure de législation en commission ne pourrait pas s'appliquer à 3 catégories de lois: *constitutionnelles, des finances, lois de financement de la sécurité sociale* (alinéa 3 art.107-1).

Le recours à la PLEC ne serait pas total car il est prévu un droit d'opposition à l'activation de cette procédure: le *Gouvernement*, le *Président de la Commission saisie au fond* et un *Président de groupe*, pourraient s'opposer à la procédure de législation en commission 48h après l'enclenchement de la procédure par la Conférence des Présidents. L'opposition par un de ces sujets au recours à la PLEC entraînerait de droit le retour à la procédure ordinaire (alinéa 4 art.107-1).

Aussi (alinéa 6 art.107-1) il serait possible à l'issue de l'examen en commission, le retour à la procédure ordinaire, *seulement sur certains articles du texte voté*, dans les mêmes délais temporaires et par les mêmes sujets pouvant s'opposer à la PLEC.

Vu l'importance de l'examen en commission en cas de PLEC, l'article 107-2 dispose que la participation serait ouverte à tous les députés et que la participation des membres du Gouvernement serait obligatoire. En outre il serait possible, par dérogation à la règle en vigueur (art.86 alinéa 12) d'examiner en commission les *motions de rejet préalable* et les *motions tendant à soumettre au référendum un projet* prévues par l'article 11 C. L'effet d'adoption d'une motion entraînerait l'effet d'une suspension de la PLEC, dans ce cas le texte serait examiné de droit en séance plénière selon la procédure ordinaire.

La finalité de la PLEC est celle de réduire le droit d'amendement uniquement lors de l'examen en commission. Ce droit serait exerçable en séance seulement dans des cas précis :

1. le ***respect de la Constitution***;
2. ***exigences de coordination avec*** :
 - *une autre disposition du texte en discussion* ;
 - *d'autres textes en examen* ;
 - *d'autres textes en vigueur* ;
 - *correction d'une erreur matérielle* (art.107-3, al.2).

Dans ces circonstances l'appréciation des amendements déposés (*recevabilité*) reviendrait au Président d'Assemblée, après avoir consulté le Président de la commission saisie au fond.

La PLEC peut porter que sur une partie des articles du texte en discussion (v.art.107-1 al.2). En effet cet alinéa doit être lu en lien avec les alinéas 3 et 4 de l'art.107-3 lesquels mettent en place une procédure pouvant être *hybride* ou *unique* :

- en effet la PLEC peut s'appliquer à l'ensemble du texte. Dans cette circonstance pendant l'examen en séance plénière sera mis aux voix l'ensemble du texte voté en commission (*procédure unique d'examen*);
- mais la *PLEC* peut s'appliquer qu'à certains articles. Dans ce cas on aura 3 *sous-procédures* car les articles non soumis à la PLEC seront mis aux voix selon la procédure ordinaire. Ensuite sera mis aux voix l'ensemble des articles votés par la PLEC et, enfin, l'ensemble du texte (*procédure ordinaire+ PLEC+vote final sur l'ensemble du texte*).

Si dans le premier cas on constate une *rationalisation de la procédure parlementaire*, dans le deuxième cas on assiste à une procédure *dérationalisante*, pouvant être plus alambiquée que celle en vigueur précédemment.

Conformément à la rationalisation concernant les débats en 1^{ère} lecture, l'article 36 répond à ces *exigences*, la rationalisation est à *l'avantage des forces majoritaires et*, notamment, *de l'exécutif*.

Lors d'une **2^{ème} lecture parlementaire** ou des **lectures suivantes**, les interventions portant sur une *motion de rejet préalable* seraient réduites à 10 minutes (15 minutes auparavant). En outre en rationalisant davantage le *dernier mot* de l'Assemblée, il est prévu que la durée de ces interventions soit ramenée à 5 minutes.

Une rationalisation à l'avantage de l'exécutif est celle mise en place par l'article 40 qui vise les

projets de lois constitutionnelles pouvant être soumis au référendum (art.11 alinéa 1 C). Il s'agit d'une *rationalisation du temps des interventions* : les *motions* tendant à soumettre ledit projet au référendum seront discutées en 15 minutes au lieu de 30.

L'article 41 met en place une procédure que l'on pourrait qualifier de *dérationalisation*, soit **au détriment du législatif et des forces parlementaires d'opposition**.

Concernant les PDL pouvant faire l'objet d'un RIP (art.11 alinéa 3 C), il est prévu qu'on puisse présenter une *motion tendant au renvoi à la commission saisie au fond*, alors que cet instrument serait supprimé du règlement pour les autres textes, *proposition* ou *projet*.

Si on a utilisé le mot de *dérationalisation*, qui implique une sorte de *rationalisation zéro*, on peut toutefois trouver un seul élément de rationalisation ayant trait aux nombres de motions tendant au renvoi en commission : une seule motion pourra être présentée (nouveaux 2ème et 3ème alinéas de l'article 124-1 RAN).

Enfin l'article 43 prévoit une rationalisation concernant les *projets de loi autorisant la ratification d'un traité ou l'approbation d'un accord international*. Concernant ces derniers le RAN prévoyait déjà une procédure particulière : l'Assemblée se prononçait par un vote d'*adoption*, de *rejet* ou d'*ajournement*. La résolution rationalise davantage cette procédure en excluant la possibilité pour l'Assemblée de voter l'ajournement qui entraînait les mêmes effets que ceux prévus par la résolution tendant au renvoi à la commission saisie au fond.

2. Ouverture aux droits des parlementaires d'opposition : minoritaires, non-inscrits

Ce volet concerne 13 articles de la résolution (1, 2, 3, 4, 6, 7, 11, 37, 44, 45, 46, 48, 51), même pourcentage que celui concernant la rationalisation des procédures (23 %).

L'article 1 apporte des modifications au niveau de membres présents dans le Bureau (le Président d'Assemblée, 6 vice-présidents, 3 questeurs, 12 secrétaires), en ajoutant *les présidents des groupes* qui pourront désormais participer aux réunions du Bureau sans possibilité d'être remplacés. Toutefois il s'agit d'une participation qui donnera lieu à un simple *droit de présence* excluant le *droit de vote*. Si leur introduction a comme finalité de reproduire au sein du Bureau la configuration politique de l'Assemblée, *De Jure* leur présence dans le Bureau n'aura aucune importance politique, on peut parler à la rigueur d'une importance symbolique.

Si actuellement le Bureau compte 22 membres, avec cette nouvelle disposition le Bureau comptera 30 membres (en raison de 8 groupes présents à l'Assemblée Nationale)¹⁰.

Une ouverture aux députés d'opposition est faite concernant l'ordre de préséance des vice-présidents. Celle-ci est déterminée sur la base de deux critères : la *date et le tour du scrutin*, le *nombre de suffrages* (en cas d'élection au même tour).

La modification apportée au règlement dispose que le premier des vice-présidents dans l'ordre de préséance soit le député d'un groupe d'opposition mieux classé par date et tour du scrutin ou par nombre de suffrage exprimés. L'effet est celui de confier la préséance à un vice-président d'opposition.

L'esprit d'ouverture aux groupes d'opposition se manifeste aussi en matière d'avis des commissions permanentes sur les nominations du Président de la République (article 29-1 RAN). Avant la résolution la commission pouvait nommer un *rapporteur* sur la proposition de ces nominations parmi les membres faisant partis des groupes d'opposition ou minoritaires. Il ne s'agissait pas d'une obligation pour la commission, la formule utilisée dans le règlement était *peut nommer*. La résolution transforme cette possibilité de nomination, relevant d'un choix discrétionnaire de la commission, en un devoir. Désormais *la Commission nomme* un rapporteur entre un de ces membres appartenant à un groupe d'opposition ou minoritaire.

¹⁰Cfr. <http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/les-groupes-politiques>, site consulté le 2 août 2019.

C'est avec la finalité de transformer *une possibilité* (peuvent s'adjoindre) en un droit effectif que l'article 4 prévoit une ouverture aux députés ne faisant pas partie d'aucun groupe (*député n'appartenant à aucun groupe*). Ces dernières en effet incluraient un député n'étant inscrit à aucun groupe. Sur ce point on peut souligner que si ce droit devenait effectif (*les commissions comprennent un membre [...]*, alinéa 2 de l'article 33), il prévoirait un nombre inférieur par rapport à la disposition en vigueur précédemment. Celle-ci remettait à la commission spéciale la décision de s'adjoindre des membres relevant du groupe des députés non-inscrits, néanmoins leur nombre était supérieur (2 membres) par rapport au membre prévu actuellement.

En reprenant l'esprit de l'élargissement des membres du Bureau de l'Assemblée, l'article 6 apporte une ouverture aux groupes non représentés dans les Bureaux des commissions permanentes. On prévoit la possibilité pour ces groupes de désigner un de leurs membres dans le Bureau. Si ce procédé aurait, à premier abord, le mérite de garantir une composition du Bureau plus fidèle à celle de la commission, la portée effective de cette disposition est bien plus nuancée et limitée :

- en premier lieu il s'agirait d'une possibilité remise à la décision éventuelle du groupe, «*les groupes peuvent désigner [...]* (art.39, alinéa 2) ;
- ces membres auraient un rôle assez marginal dans le bureau, limité seulement à leur présence car ils n'auraient pas un droit de vote.

Toujours concernant la composition des Bureaux des commissions est ajouté un critère de parité homme/femme (article 7 de la résolution) parmi les critères de représentation. Ainsi les Bureaux des commissions ne devront pas seulement reproduire la composition politique de l'Assemblée, mais ils devront aussi respecter la *parité de genre* homme/femme (2 alinéa dernier phrase article 39).

Un nouvel instrument est mis en place par l'article 11 qui est un article adjonctif au règlement, introduisant l'article 49-1 dans le RAN.

Le nouvel instrument mis en place concerne des *contributions écrites* qui pourront être déposées par les députés sur les textes inscrits à l'ordre du jour. Leur contenu pourra porter à la fois sur *l'ensemble du texte* ou sur une *de ses parties* (articles ou amendements).

La mise en place de cet instrument sera déterminée par la Conférence des Présidents qui déterminera:

- le *nombre maximal* des contributions par session;
- le *nombre maximal de caractères* par contributions ;
- les conditions de dépôt

S'il s'agit d'un nouvel instrument, il faut constater aussi comme ce dernier peut être vu dans un rapport de causalité avec la réduction des interventions des députés (voir page 2, *1.la rationalisation des procédés parlementaires*). En réduisant les interventions des députés, les contributions écrites peuvent constituer un utile instrument pour les députés qui n'ont pas pu s'exprimer lors de la discussion générale. Elles constituent ainsi une conséquence logique de la réduction du temps des débats.

La résolution agit sur la composition de la CMP en la rendant plus représentative. Si le RAN se limitait à prévoir que les 7 députés de la CMP devaient s'efforcer de reproduire la composition politique de l'Assemblée, il est prévu que tous les groupes y soient représentés, disposant d'un siège de titulaire ou de suppléant (article 37).

Néanmoins on peut se demander ce qu'il se passerait en présence d'un nombre de groupes supérieurs à 7. En effet la résolution n'apporte pas de changements concernant le nombre de députés présents dans la CMP et en plus elle prévoit une réserve «*que le groupe qui dispose du plus grand nombre de sièges de titulaires conserve au moins un siège de suppléant[...]*». Pour cette raison, il

serait envisageable qu'en présence de 8 groupes en assemblée, un groupe ne serait pas représenté compte-tenu du plafond de 7 députés.

En matière des *Déclarations du gouvernement* prévues par l'article 50-1 C, la résolution fixe aussi un temps d'intervention pour les députés non-inscrits. Ces derniers auraient un minimum de 5 minutes attribuées lors du débat qui suivrait les déclarations de l'exécutif (art.44).

Concernant les séances consacrées aux questions des membres du Parlement et les réponses du gouvernement (art.48 alinéa 6 C), la résolution *semblerait* manifester un accroissement des questions posées par les députés appartenant à un groupe d'opposition (art.45). La résolution ajoute deux mots «*au moins*», ainsi il est prévu que pendant les semaines vues précédemment «*au moins la moitié des questions[...] est posée par des députés membres d'un groupe d'opposition*». Cette modification semblerait supposer une volonté de garantir ce plafond et *peut-être* de l'accroître, considérant aussi que cette volonté d'ouvrir aux députés d'opposition est présente dans d'autres parties de la résolution. En outre l'alinéa en question prévoyait déjà que lors de cette semaine, la moitié des questions viennent des députés d'opposition. L'ajout d'*au moins* manifeste la volonté de garantir ce plafond mais aussi d'essayer de l'élargir, sans pour autant prévoir des formules contraignantes.

La composition des commissions d'enquête est élargie car elles doivent inclure parmi leur membres (30 députés au maximum) un député n'appartenant à aucun groupe (art.46).

Les députés non-inscrits feront aussi partie de droit des *missions d'information* créées par la Conférence des Présidents (art.48). Concernant les missions d'information dont la création revient de droit, une fois par session ordinaire, à la demande des présidents des groupes d'opposition ou minoritaires, on modifie les critères d'attribution de la présidence ou de rapporteur. Si avant, celle-ci revenait au député (minoritaire ou d'opposition) qui en était à l'origine, la résolution renvoie à une décision politique ce choix : c'est désormais le président du groupe qui va indiquer s'il *entend* qu'un des membres de son groupe exerce cette fonction.

Enfin (art.51) le souci d'améliorer la composition des organes parlementaires s'étend aussi au *Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC)*. La résolution a la finalité de vouloir rendre la composition du CEC plus conforme à celle de la séance plénière. En effet on peut parler d'un souhait car la formule employée paraît peu contraignante «*La composition du bureau s'efforce de reproduire la configuration politique de l'Assemblée Nationale[...]*». S'agissant de l'ordre de préséance, on prévoit un procédé identique à celui de l'article 1 de la résolution (voir page 7).

3.0 Révisions en matière de Déontologie

Cet axe vise les articles de 18 à 26, l'article 58 et 8 de la résolution, soit 11 articles (18,64%) dont quatre articles sont *adjonctifs*, articles 19, 20, 23 et 26.

Les nouveautés concernent les articles de 80-1 à 80-5 du RAN.

L'article 18 apporte des changements à l'article 80-1. On prévoit toujours la présence du *code de déontologie* qui devra définir les principes qui devront guider l'exercice du mandat des députés, et la nomination, du *Déontologue* pour vérifier le respect de ce code. Le code aura la finalité de prévenir et de faire cesser toute situation de conflit d'intérêts pouvant influencer la nature *indépendante, impartiale* et *objective* du mandat du député (dispositions inchangées par rapport à l'article 80-1 en vigueur).

Des changements sont apportés concernant la définition de conflit d'intérêts. Le RAN le définissait (article 80-1, alinéa 1) comme une situation où était présente une interférence entre un intérêt public et un autre intérêt public ou un intérêt privé. Cette interférence aurait dû être tellement importante vu qu'elle aurait empêchée l'exercice du mandat du député en question. La résolution apporte un changement concernant la définition d'un conflit d'intérêt qui surgira d'une situation de conflit entre

un *intérêt public et des intérêts privés* (nouveau 3ème alinéa article 80-1) qui contribuera à influencer ou sera susceptible d'influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif du mandat du député. Toutefois la résolution prévoit une nouvelle circonstance dans laquelle il n'y aura pas de conflit d'intérêt *«lorsque le député tire un avantage du seul fait d'appartenir à la population dans son ensemble ou à une large catégorie de personne* (dernière phrase du 3ème alinéa de l'article 80-1). Cette disposition nous interroge quant à sa portée imprécise, vague (*population dans son ensemble, large catégorie de personne*) et en même temps très large. Dans ces deux catégories pourraient être inclus plusieurs cas d'espèce. On pourrait néanmoins entendre que le conflit d'intérêt surgirait lorsqu'il conduit à un *avantage strictement personnel* du député et non pas à un *avantage global*, pouvant s'appliquer à l'ensemble de la population ou à une large catégorie de celle-ci.

L'article 19, qui ajoute l'article 80-1-1 au RAN, porte sur la prévention des conflits d'intérêts dans 3 circonstances :

1. pour éviter toutes situations de conflit d'intérêt, le député devra effectuer une *déclaration écrite ou orale*, dans laquelle il fera connaître la présence d'un intérêt privé pouvant entrer en conflit avec sa fonction (alinéa 1);
2. la non participation aux travaux d'Assemblée en raison d'une potentielle situation de conflit d'intérêt. Il est prévu à cet effet la mise en place d'un *registre public* qui va recenser les députés se trouvant dans une telle situation (alinéas 2 et 3). Les députés figurant dans ce registre seront toutefois considérés comme présents tant en *commission* qu'en *séance plénière* (ainsi dispose l'article 8 et 59 de la résolution) selon des conditions qui devront être définies par le Bureau. Par cette disposition, les députés seraient ainsi exonérés de présenter une *déclaration écrite et motivée* afin d'éviter que l'indemnité de fonction leur soit retenue pour des absences à des scrutins publics (selon les dispositions prévues par l'article 159 RAN).
3. le renoncement à exercer une fonction au sein de l'Assemblée quand le député considère qu'elle le placerait dans une situation de conflit d'intérêt (alinéa 4).

Aussi l'article 20 ajoute un nouvel article (80-1-2). Néanmoins cet ajout a pour effet d'introduire dans le RAN les dispositions contenues dans le *Code de déontologie*, notamment *l'obligation pour les députés de déclarer au déontologue* :

- La réception de tout don, invitation à événement sportif ou culturel ;
- *L'acceptation à une invitation à un voyage, de la part d'une personne morale ou physique.*

L'article 21 apporte des modifications à la prise de fonction du déontologue et à la durée de son mandat. Le mandat de ce dernier commencera 6 mois après le 1er jour de la législature et il s'étendra 6 mois après le premier jour de la nouvelle législature.

On assiste ensuite à des modifications de forme, soit un réaménagement d'alinéa : l'alinéa 3 de l'article 80-3 est déplacé pour devenir le 3ème alinéa de l'article 80-2, le contenu de ce dernier reste identique.

En revanche une nouvelle obligation sera prévue pour le déontologue consistant à adresser au Président de l'*Haute Autorité pour la transparence de la vie publique* (HATVP), une *déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts* (4ème alinéa art.80-2 RAN).

Enfin une disposition transitoire est prévue concernant le mandat de l'actuel déontologue qui sera prolongée jusqu'à la fin du 6ème mois suivant le 1er jour de la nouvelle législature.

Les compétences attribuées au Déontologue sont accrues (article 22 et 23).

Avant cette révision, les pouvoirs qui lui étaient délégués concernaient deux aspects (article 80-3):

1. la prévention et la cessation de conflits d'intérêts, par une demande du Bureau sur le respect

- du code de déontologie;
- 2. la saisine par un député concernant sa situation personnelle et sa conformité aux règles prévues dans le code de déontologie.

A ces deux pouvoirs la réforme du RAN ajoute 5 nouveaux pouvoirs, dont 2 viennent sont issus de l'article 22:

- 1. le respect du *Code de Conduite applicable aux représentants d'intérêts* ;
- 2. avis sur le régime de prise en charge des frais de mandat des élus et de la liste des frais éligibles.

Concernant ces deux nouvelles compétences il faudra attendre les conditions de mise en place de ces avis qui vont dépendre d'une décision du Bureau de l'Assemblée Nationale.

Les 3 autres compétences (article 23) accordées au Déontologue sont *intimement liées* à «l'Affaire Fillon» et traduisent dans le RAN les dispositions introduites par la loi n°2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

Désormais ce dernier devra être informé lorsque :

- 1. un député emploie comme collaborateur parlementaire un membre de sa famille (4ème alinéa 80-3-1);
- 2. du lien de parenté de tout collaborateur parlementaire avec un autre député ou sénateur que celui qui l'emploie (5ème alinéa)
- 3. des attestations fiscales des députés (6ème alinéa)

Ces nouvelles compétences accordées au Déontologue (art.80-3-1) donneraient un *pouvoir de sanction* au Déontologue : en effet si l'activité d'un collaborateur parlementaire ayant un lien de parenté avec un député entraînerait une situation de conflit d'intérêt, il aurait la possibilité (la résolution ne lui impose pas, «il peut enjoindre...il peut rendre public[...]» d'imposer au député de faire cesser cette situation et de rendre publique l'injonction à l'égard de ce député.

Ce pouvoir pourrait s'exercer à l'initiative du Déontologue ou suite à une saisine venant d'un député.

L'article 25 vise les procédés ayant trait à la saisine du Déontologue concernant le code de conduite applicable aux représentants d'intérêts.

Le Déontologue pourrait être saisi sur le respect de ce code par plusieurs sujets (1 alinéa art.80-5):

- 1. un député ;
- 2. un collaborateur du Président ;
- 3. un collaborateur d'un député ;
- 4. un collaborateur du groupe parlementaire ;
- 5. un agent fonctionnaire ou contractuel des services de l'Assemblée ;

Le Déontologue pourrait se faire communiquer tout document ou informations pour l'exercice de cette nouvelle tâche.

Les compétences du Déontologue prévoirait deux hypothèses auxquelles correspondrait deux pouvoirs différents.

Le premier cas c'est la situation où le déontologue constate un manquement au code de conduite. Dans cette circonstance le devoir du Déontologue consisterait en une saisine du Président de l'Assemblée. Celui-ci aurait la possibilité («peut adresser[...]») d'adresser au représentant d'intérêts une mise en demeure lui demandant de se conformer au respect des obligations prévues auxquelles il est soumis. Il est prévu que cette mise en demeure intervienne une fois que le Président ait mis le représentant d'intérêts dans la condition de présenter des observations (alinéa 2 article 80-5).

Le deuxième cas vise une situation où une personne pouvant saisir le Déontologue a répondu de manière favorable à une sollicitation venant d'un représentant d'intérêts, méconnaissant ainsi les dispositions contenues dans le code. Dans cette circonstance par rapport à la situation vue

précédemment, le Déontologue aurait un *pouvoir plus actif* de saisine : il aviserait la personne concernée en lui adressant des observations, qui ne serait pas publique, au vu de ces conduites (alinéa 3, article 80-5).

Ces nouveautés introduites constituent un pas en avant par rapport aux dispositions en vigueur depuis 2014, où était prévu, sous l'autorité du Bureau, un *registre public* des représentants d'intérêts qui pouvait faire l'objet de remarque de la part du Déontologue (ancien article 80-5 RAN).

Les nouvelles dispositions mises en place constituent une avancée pour lutter contre le phénomène des *lobbies* et leur pouvoir d'influences envers les parlementaires. Au vu des nouvelles dispositions le contenu de ce nouveau code de conduite applicable aux représentants d'intérêts élaboré par le Bureau sera important, en espérant qu'il soit le plus contraignant possible et laissant le moins possible de marges d'interprétation.

Enfin l'article 26 confie, *toujours* au Bureau, la mise en place d'un *dispositif de prévention et d'accompagnement en matière de lutte contre toutes les forme d'harcèlement* (nouveau article 80-6). Il est envisageable que cet instrument (peut-être un *Code*) englobe différents types de harcèlement, notamment ceux pouvant intervenir au niveau des députés femmes. On peut se questionner sur la personne compétente pour vérifier les méconnaissances de ce dispositif (*peut-être* le Bureau ou encore une nouvelle personnalité créée par ce dernier. Il faudrait exclure le Déontologue vu ses compétences aptes à limiter principalement des situations de conflit d'intérêts).

4.0 Les révisions des procédés de participation citoyenne

Les articles 52, 53, 54, 55, 56 et 5 (10% de la résolution) modifient le régime des pétitions, discipliné par les articles 147-151 du RAN, l'article 4 de l'ordonnance 58-1100 du 17 novembre 1958, et l'article 5 de l'*Instruction Générale du Bureau*.

Le RAN prévoyait que l'initiative des pétitions reviennent aux *citoyens* ou *aux députés*. Chaque pétition aurait dû être adressée au Président de l'Assemblée, en indiquant la demeure du pétitionnaire ainsi que sa signature. Dans les deux cas, les pétitions auraient dû être en *format écrit* (art.147 RAN).

Après avoir été présentées, les pétitions auraient été envoyées à la 8ème commission permanente, *la commission des lois*, qui aurait désigné un rapporteur.

Une fois entendu le rapporteur, la commission aurait décidé soit *de classer* la pétition, de *l'envoyer à l'examen d'un autre commission*, de *l'envoyer* à un Ministre ou au *Médiateur de la République*, ou bien *de la soumettre à l'Assemblée*. Indépendamment de la décision, un avis aurait été donné aux pétitionnaires du choix de la commission. En cas de soumission à l'Assemblée, la pétition aurait été déposée sur le Bureau avec un rapport reproduisant le texte (art.148, alinéas 1, 3 et 5).

Le règlement prévoyait (*disposition inchangée*) la distribution d'un *feuilleton* contenant l'indication sommaire des pétitions ainsi que les décisions qui ont été prises à leur égard (art.149, al.1 RAN).

8 jours après la décision de la commission, les députés auraient eu la possibilité de demander au Président de soumettre la pétition à l'examen de l'Assemblée.

Les débats en séance auraient prévu l'audition du rapporteur de la commission, ensuite la parole était donnée au député signataire de la pétition et aux députés ayant demandée qu'elle soit examinée par l'Assemblée. La durée du temps de parole de chaque orateur était fixée par le Président. Après avoir entendu le dernier orateur, le Président serait passé à la suite de l'ordre du jour, clôturant ainsi le débat. On observe donc que le débat en séance consiste en des simples *auditions* des signataires ou des députés souhaitant l'examen de la pétition en séance plénière. En tout état de cause, le règlement ne prévoit nullement des délibérations concernant les pétitions.

Les modifications apportées par la résolution agissent sur plusieurs aspects. En premier lieu on prévoit que les pétitions puissent être présentées uniquement par *voie électronique*, par conséquent les pétitionnaires devraient indiquer leur adresse électronique et *aussi* postale. Néanmoins l'initiative serait exclue pour les députés et reviendrait uniquement aux citoyens. Les pétitions ne

seraient plus examinées systématiquement par la *commission des lois* qui auparavant étaient compétente en la matière mais seraient envoyées à la commission compétente.

La réforme introduirait deux régimes différents pour les pétitions :

1. lorsqu'elles sont signées par 100.000 pétitionnaires, elles seraient *mises en ligne* pour consultation.
La commission, à la demande du rapporteur, aurait deux possibilités :
 - *classer la pétition*
 - *l'examiner*L'examen par la commission ne serait pas *de droit* car la décision ultime reviendrait à la commission
2. en présence de pétitions signées par 500.000 pétitionnaires dans *30 départements ou collectivités d'outre-mer*, la Conférence des Présidents pourrait décider de l'inscrire à l'ordre du jour de l'Assemblée, sur proposition du président de la commission examinant la pétition ou à la demande d'un président de groupe¹¹.

Des nouveautés sont apportées concernant les débats en commission qui pourraient prévoir la possibilité d'inclure les pétitionnaires et *d'auditionner les Ministres* (nouveau 4ème alinéa de l'article 148).

Concernant le premier procédé on constate que ce dernier n'a aucune portée contraignante envers la commission qui examine la pétition.

Toutefois le même discours concerne aussi le 2ème procédé car l'organe qui devra décider l'inscription de la pétition à l'ordre du jour de la séance, n'aura aucune d'obligation. La formule utilisée est *peut inscrire* ce qui laisse un pouvoir discrétionnaire de décision à la Conférence des Présidents au vu de la contingence, qui se prononcera *uniquement* sur proposition du président de la commission ou d'un président de groupe. Ainsi l'organisation du débat en séance n'aurait rien de systématique.

On constate donc que pour les pétitions obtenant 500.000 signatures il n'y a pas *véritablement* d'un point de vue juridique de garantie d'examen en séance, malgré les nombreuses annonces qui ont suivies concernant les révisions introduites en la matière «*le droit de pétition [...] véritable fenêtre sur la société civile*¹² ».

Si on constate que cette procédure est tombée en désuétude (au 10 avril 2019 seulement 36 pétitions ont été examinées dont 23 ont été classées et 13 renvoyées à un autre commission¹³), ces nouveaux procédés mis en place, au-delà de la propagande politique de circonstance, présentent guère plus d'aspects contraignants par rapport aux précédentes dispositions du RAN. En effet si la logique était celle de redonner de l'élan aux régimes des pétitions, on aurait pu prévoir dans le RAN la possibilité que les pétitions ayant un contenu en lien direct avec d'autre textes en discussion dans les commissions saisies pour avis soient examinées conjointement, ou bien prévoir des délais précis à partir desquels l'assemblée auraient dû se prononcer.

B- Les autres dispositions

Ces dispositions concernent 15 articles de la résolution ayant une nature hétérogène, dont la nature

¹¹Telle est la disposition introduite dans le RAN : «*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 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.*

¹²Cfr. https://twitter.com/RichardFerrand/status/1123170079816998912/photo/1?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1123170079816998912&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.nextinpact.com%2Fnews%2F107838-bientot-petitions-en-ligne-a-assemblee-nationale.htm, site consulté le 5 août 2019.

¹³Cfr. http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/les-petitions/le-droit-de-petition-a-l-assemblee-nationale#node_24704, site consulté le 5 août 2019.

de certaines consiste dans des aménagements techniques.

L'article 17 par exemple introduit *de iure* dans le règlement le *vote solennel*, soit un vote qui a lieu après qu'ont été votés tous les articles du texte en discussion à une date fixée par la Conférence des Présidents. Si avant la résolution la Conférence des Présidents était compétente pour arrêter la date du scrutin public d'un texte, le nouvel article 65-1 du RAN confie à la Conférence des Présidents la décision que les explications de vote et le vote par scrutin public sur l'ensemble du texte donnent lieu à un *vote solennel*, ou bien que le vote se déroule par scrutin public. La différence entre ces deux modalités de vote concerne uniquement la date du scrutin : normalement après la votation du dernier article d'une loi, a lieu le vote sur l'ensemble du texte, à moins que la Conférence des Présidents en décide autrement en fixant le vote final à une autre date et heure.

L'article 42 pour sa part constitue un exemple d'aménagement technique. Concernant les motions relatives aux traités d'adhésion d'un État à l'Union Européenne, on adapte la discussion de ces motions aux nouveaux critères régissant la discussion générale mis en place par l'article 10 (voir page 2).

L'article 12 a trait aux horaires des séances de l'Assemblée et apportent des *légères modifications* : on allonge les séances matinales, en prévoyant une demi-heure de plus (de 9h à 13, au lieu de 9h30-13h, ancien 4ème alinéa article 50), et en même temps on réduit les séances du soir d'une heure, de 21h30 à minuit, au lieu de 21h30-1 heure du matin (nouveau 4ème alinéa article 50).

Certains articles (art.27) concernent des aspects techniques : notamment le délai de 7 jours entre la mise en ligne électronique du texte adopté par la commission et le début de son examen en séance. La résolution augmente ce délai à 10 jours. En outre elle inclut aux rapports des textes en 1ère lecture les avis des commissions saisies pour avis, en plus de la *contribution écrite* faite par les groupes d'opposition et le *rapport sur la mise en application de la loi*, 6 mois après son entrée en vigueur.

Encore, d'autres articles ont trait à des procédures internes aux commissions (art.28 résolution).

On prévoit la possibilité pour le *rapporteur* désigné par la commission saisie pour avis de présenter *oralement* l'avis de sa commission, possibilité qui n'était pas prise en considération auparavant vu que le rapporteur pouvait uniquement participer aux travaux de la commission avec voix consultative. En même temps ces avis ne seront plus *déposés, imprimés et distribués*. La question qui surgit consiste à savoir comment on pourra connaître ces avis, vu qu'ils ne seront plus consultables (l'alinéa 4 de l'article 87 est supprimé).

Enfin des nouveaux procédés sont mis en place concernant l'activité de contrôle du Parlement en matière des *lois des finances* et des *lois de financement de la sécurité sociale*. Cette activité relevait de la compétence de la MEC (*Mission d'évaluation et de contrôle*), mise en place par la LOLF (loi organique relative aux lois de finances) au sein de la commission des finances, composée de 16 membres, à parité entre majorité et opposition et *coprésidé* à la fois par un député de la majorité et de l'opposition. Cette mission a la finalité de suivre et contrôler l'exécution des lois de finances par le biais d'*audition* et d'*investigation* qu'ils considèrent utiles. La MEC élabore des *rapports*, qui sont soumis ensuite à la commission des finances et des *observations*, notifiées au Gouvernement qui devra dans un délai de 2 mois y répondre par écrit (article 60 LOLF). En suivant l'exemple mis en place par la MEC, en 2004 le projet relatif à l'assurance maladie a mis en place la MECSS (mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale) prévue au sein de la commission des affaires sociales avec une composition et des pouvoirs comparables à la MEC.

La résolution met en place dans le RAN un nouveau procédé par lequel la Conférence des Présidents pourra décider que la semaine consacrée au contrôle de *l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques* soit dédiée «*au contrôle de l'exécution des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale*». Par ce dispositif dont la mise en application dépendrait *uniquement* de la Conférence des Présidents, on pourrait entrevoir la possibilité d'avoir en séance plénière l'équivalent des MEC et MECSS au sein de leurs commissions (nouveau article 146-1-1 RAN, alinéa 1). Il y aurait par ailleurs la possibilité que la séance plénière vote des actes législatifs. En effet la résolution confie aussi à la Conférence des Présidents «*la possibilité d'inscrire à l'ordre du jour de cette semaine des propositions de résolutions déposées en application de l'article 34-1 C et portant sur l'exécution des lois des finances et de lois de financement de la*

sécurité sociale » (alinéa 2 du même article).

II- La Décision n°2019-785 DC

Cette Décision se compose de deux *dispositions contraires* à la Constitution (A), de 7 *conformités à la Constitution sous réserves d'interprétations* et de *déclaration de conformité* pour les dispositions restantes (B).

A- Les *dispositions contraires* à la Constitution

La première disposition a trait aux nouveautés introduites en matière de Déontologie. En effet la résolution (art.24) dispose que lorsque le Déontologue constate qu'un député emploie comme collaborateur un membre de sa famille *«il peut enjoindre au député de faire cesser cette situation et peut rendre public cette injonction»*. Ces dispositions traduisent dans le RAN les dispositions prévues au paragraphe IV de l'article 8 *quater* de l'ordonnance 58-1100 du 17 novembre 1958. Néanmoins si cet article attribue au Déontologue une faculté d'injonction à l'égard du député pour faire cesser cette situation ([...] *il peut faire usage d'un pouvoir d'injonction pour faire cesser cette situation*, paragraphe IV, article 8 *quater*, dernier partie de la 1^{er} phrase), il dispose ensuite que cette injonction *doit être rendue publique* (dernière phrase du paragraphe IV du même article)¹⁴. Alors que la résolution prévoyait pour le Déontologue la possibilité d'un pouvoir d'injonction envers le député, *mais aussi* un pouvoir discrétionnaire concernant la publication de cette dernière (*«il peut rendre public cette injonction»*, nouveau 2^{ème} alinéa de l'article 80-4 RAN). Cette dernière formulation attribuait un pouvoir discrétionnaire quant à la publication de l'injonction, ce qui entraînait une méconnaissance de ce que disposait l'article 8 *quater* de ladite ordonnance. Pour cette raison la formule *«il peut rendre public»* a été déclarée contraire à la Constitution par le CC. Ainsi le Déontologue en présence d'un député qui emploie comme collaborateur parlementaire un membre de sa famille, d'une manière qui serait susceptible d'entraîner un manquement aux obligations prévues par le *Code de Déontologie* et par les autres dispositions prévues dans le RAN (les de articles 80-1 à 80-5), *il peut enjoindre au député de faire cesser cette conduite et rend public cette injonction*, lorsqu'il fait recours à ce pouvoir¹⁵.

L'autre disposition faisant l'objet d'une déclaration contraire à la Constitution concerne les nouveaux procédés en matière des pétitions, plus précisément ceux qui ont trait aux débats en commission. En effet la résolution introduit la possibilité pour la commission qui examine la pétition d'auditionner les Ministres. C'est sur ce point que se focalise la censure du CC. Ce dernier considère que *«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 pouvoirs¹⁶»*, se heurtant ainsi à l'article 16 de la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789*¹⁷.

Si la résolution manifeste une volonté d'accroître la participation citoyenne par le biais des pétitions, il faut considérer que cet instrument relève d'une initiative populaire (100.000 ou 500.000 pétitionnaires) qui prend la forme de *demandes* ou de *suggestions* adressées à l'attention du législatif. Le fait d'auditionner des membres d'un autre pouvoir, l'*exécutif*, constituerait une atteinte à ce principe de séparation, vu qu'un pouvoir serait amené à *s'immiscer* dans des sujets relevant de la compétence d'un autre pouvoir. En effet dans une perspective comparativiste, on constate que les pétitions sont toujours adressées à l'attention du Parlement, sans nécessité d'auditionner le Gouvernement¹⁸.

¹⁴Cfr. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000705067>, site consulté le 6 août 2019.

¹⁵Cfr. https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2019785dc/2019785dc.pdf, site consulté le 6 août 2019.

¹⁶Décision n°2019-785 DC, cons.en droit 47.

¹⁷Décision n°2019-785 DC, cons.en droit 46.

¹⁸Sur ce point on peut citer un cas intéressant prévu par le règlement du Sénat italien. Ce dernier (art.141, alinéa 2) prévoit que si les commissions décident d'examiner une pétition, en cas d'inertie de leur part, la pétition est transmise au

B- Les réserves d'interprétations et les dispositions conformes

7 dispositions ont été déclarées conformes à la Constitution sous une *réserve d'interprétation*, il s'agit d'une technique utilisée par le CC lorsqu'une disposition a plusieurs interprétations qui lui permet de dégager l'interprétation conforme à la Constitution. La formule utilisée est «*sous cette réserve[...], n'est pas contraire à la Constitution*».

Concernant les 7 réserves d'interprétation rendues dans la Décision du CC, 5 sur 7 (71%) ont trait *aux exigences de clarté et de sincérité des débats parlementaires*. Ces deux concepts ont été mis en place par la jurisprudence du CC (Décision 2005-512 DC), au début uniquement pour le concept de sincérité et ensuite, avec la Décision 2010-617 DC du 9 novembre 2010, ils ont été utilisés de manière conjointe. Ces deux concepts, aux contours souples et imprécis, ont été mis en place pour lutter contre l'obstruction parlementaire, au début envers l'exercice du droit d'amendement et ensuite ont été étendus à l'ensemble de la procédure parlementaire¹⁹. Ces deux concepts permettent ainsi au juge constitutionnel de contrecarrer une *utilisation déraisonnable* des procédures de droit parlementaire²⁰. Ainsi le juge opère en suivant deux critères :

- d'une part il ne peut tolérer qu'une minorité parlementaire abuse de ces droits et paralyse durablement l'activité parlementaire ;

- d'autre part il évite que la majorité abuse de ses prérogatives au détriment de la minorité.

Même si ces deux critères n'ont pas une véritable qualification juridique, il est possible de fournir une définition d'un point de vue doctrinaire. La notion de *clarté* indique que «les débats sont exempts d'ambiguïté, la notion de *sincérité* signifie que les débats sont soustraits aux manœuvres déloyales lors de leurs déroulements²¹». Si on utilise d'autres définitions fournies par la doctrine, on constate comme la *clarté* doit faire naître un débat ou un échange d'idées ayant comme trait commun d'être à la fois compréhensible, informatif, éclairé²². La *sincérité* en revanche implique un débat dépourvu de manœuvre, soit d'intention dilatoire, par les différents parlementaires²³.

La 1ère réserve d'interprétation a trait aux nouvelles dispositions du RAN concernant l'organisation de la discussion des textes soumis à l'Assemblée Nationale. Sur ce point l'article 10 de la résolution (voir page 2) dispose que la *discussion générale* est organisée *normalement* par la Conférence des Présidents en attribuant un temps de parole soit de 5 ou de 10 minutes par orateur de chaque groupe. *A titre exceptionnel* la Conférence pourrait aussi retenir une *durée dérogatoire* plus longue. Sur ce point le CC précise que la durée des temps de parole ainsi que le nombre d'orateurs par groupe ne peuvent aller au détriment des *exigences de clarté et de sincérité du débat* parlementaire, c'est sous cette réserve que la disposition est conforme à la Constitution²⁴. La Décision du CC semble entraîner d'une part, la reconnaissance de ce procédé qui rationalise la discussion parlementaire, d'autre part le fait que cette rationalisation ne soit pas utilisée à détriment des forces d'oppositions ou plus *largement* des forces non majoritaires, altérant ainsi les débats parlementaires.

En suivant la même logique le CC, concernant la réduction du temps de parole de 5 à 2 minutes pour les *explications de vote personnel* mises en place toujours par l'article 10 de la résolution, affirme la conformité de cette disposition *sous réserve des exigences de clarté et de sincérité des*

Gouvernement qui va solliciter le Parlement afin d'intervenir en la matière. Néanmoins, à part ce cas, le règlement ne prévoit dans aucun cas la possibilité d'auditionner des Ministres. Cfr. <https://www.senato.it/1044?articolo=1140&sezione=157>, site consulté le 6 août 2019.

¹⁹Cfr. Chloé Geynet. L'obstruction parlementaire à travers la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Politeia - Les Cahiers de l'Association Française des Auditeurs de l'Académie Internationale de Droit constitutionnel, Association française des auditeurs de l'Académie internationale de droit constitutionnel, 2014. fihal-01443246f.

²⁰Cfr. BRUNESSEN, « L'exigence de clarté et de sincérité du débat parlementaire. Étude sur un concept régulateur de la procédure législative sous la Ve République », Op. Cit., p.432.

²¹Lebreton G., «La sincérité des débats parlementaires», préc., p.171.

²²Bertand B «L'exigence de clarté et de sincérité des débats parlementaires», préc., p.433.

²³Ibidem, cit. p.438.

²⁴ Décision n°2019-785 DC, cons.en droit 9.

*débats parlementaire*²⁵. La même réserve est faite sur la réduction du temps de parole de 5 à 2 minutes par groupe pour les interventions des articles en discussion (article 31).

Concernant la possibilité de donner la parole à un seul orateur par groupe (article 33 voir page 5) lorsque plusieurs membres d'un groupe présentent des amendements identiques, la réserve d'interprétation sous respect *des exigences de clarté et de sincérité* prévoit une compétence du Président d'Assemblée qui, en veillant au respect de ces deux critères, pourrait faire recours à cette prérogative uniquement pour prévenir des *usages abusifs* de prises de parole sur des amendements identiques²⁶.

Enfin la 5ème réserve d'interprétation sous respect *des exigences de clarté et de sincérité* a été prononcée concernant la limitation à 5 minutes des interventions des députés sur une motion de rejet préalable en cas de dernier mot de l'Assemblée²⁷.

Les 2 autres *réserves d'interprétation* concernent les articles 16 et 37 de la résolution.

Concernant les dispositions prévues à l'article 16 (voir page 4) qui ont la finalité de mettre en place une rationalisation des procédés concernant les rappels aux règlements, le CC affirme la conformité de ces dispositions sous réserve que ces dernières ne pourraient pas priver les députés de la possibilité d'invoquer des dispositions du règlement lorsqu'elles constituent une application des dispositions constitutionnelles²⁸.

Enfin au niveau de l'article 37 (voir page 9) la résolution prévoit que la composition de la CMP assure que chaque groupe y soit représenté. Sur ce point le CC constate que ces nouvelles dispositions ne pourraient avoir l'effet de priver le groupe majoritaire du droit de revendiquer des membres représentatifs de l'effectif du groupe au sein de l'Assemblée. C'est sur cette réserve que la disposition est déclarée conforme à la Constitution²⁹. Sur ce dernier point il mérite d'être observé qu'en présence d'un nombre des groupes supérieurs à 7, on ne pourrait pas les représenter tous en CMP vu que le groupe majoritaire aurait le droit de revendiquer en CMP un effectif proportionnel à celui présent en Assemblée.

A l'exception de ces réserves d'interprétation, toutes les autres dispositions de la résolution sont déclarées conformes à la Constitution.³⁰

CONSIDÉRATIONS FINALES

Le texte adopté par l'Assemblée Nationale le 4 juin dernier se place dans un contexte particulier de *réforme intermédiaire* au vu d'une réforme constitutionnelle qui n'a pas aboutie (notamment le Projet de loi constitutionnelle déposé le 8 mai 2018) et d'une autre *réforme constitutionnelle annoncée* mais qui n'a pas encore fait l'objet d'un dépôt, dans l'attente du *moment propice*³¹.

La résolution a été approuvée avec 347 voix pour et *seulement* 8 voix contre³² (ces députés sont tous des non-inscrits), vu que 4 groupes parlementaires n'ont pas participé au vote : les *Républicains, Socialistes et apparentés, la France Insoumise* et la *Gauche Démocratique et Républicaine*³³. La majorité en faveur de l'adoption de la modification au RAN se composait ainsi de 284 députés de la *République en Marche*, 38 du *Modem*, 8 de *UDI, Agir et Indépendant* et 16 de *Libertés et Territoires*. On constate donc comme dans l'ensemble les voix « pour » faisaient parties

²⁵ Décision n°2019-785 DC, cons.en droit 10.

²⁶ Décision n°2019-785 DC, cons.en droit 33.

²⁷ Décision n°2019-785 DC, cons.en droit 22.

²⁸ Décision n°2019-785 DC, cons.en droit 12.

²⁹ Décision n°2019-785 DC, cons.en droit 44.

³⁰ Décision n°2019-785 DC, article 3.

³¹ Voir déclarations du Premier Ministre lors de son discours de politique générale devant le Sénat.

<https://www.publicsenat.fr/article/parlementaire/reforme-de-la-constitution-l-accord-est-proche-mais-edouard-philippe-renvoie>, site consulté le 7 août 2019.

³² Cfr. <http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/reforme-reglement?etape=15-ANLUNI>, site consulté le 7 août 2019.

³³ Cfr. <http://www.lcp.fr/actualites/reglement-de-lassemblee-nationale-la-reforme-adoptee-malgre-le-boycott-de-lopposition>, site consulté le 7 août 2019.

de la majorité gouvernementale à l'Assemblée Nationale. Ce qui peut faire surgir une interrogation sur l'*opportunité* de réviser le RAN avec les forces majoritaires et sur la possibilité *éventuelle* d'imaginer des quorums plus élevés. Car s'il est vrai que des quorums trop élevés pourraient rendre difficile toute révision du RAN, il faut constater aussi comme le RAN devrait être perçu comme un outil permettant à l'ensemble du Parlement de mieux fonctionner, permettant à *tous ses membres* de pouvoir s'exprimer, et évitant qu'il soit utilisé comme un simple outil dans les mains des forces majoritaires pour mener sa politique. Tel est en effet le *dilemme des révisions réglementaires*, trouver le point d'équilibre permettant à la majorité de mener sa politique sans réprimer les droits d'expression des forces non majoritaires, et en même temps éviter que les forces politiques ne faisant pas partie de la majorité puisse utiliser le règlement comme un instrument pour faire de l'obstruction.

Au vu des modifications apportées on constate que la résolution approuvée a une portée *ambivalente*.

Au-delà de certaines ouvertures faites aux députés d'opposition, minoritaires et non-inscrits, on constate que la résolution approuvée confirme une règle courante selon laquelle «*une majorité n'est pas spontanément portée à céder des privilèges qui lui viennent en nombre*³⁴». A cette phrase on pourrait ajouter que si la majorité cède certains privilèges c'est parce qu'en contrepartie elle en obtient des nouveaux.

La *rationalisation* demeure, au-delà des articles concernés (voir pages de 2 à 7), un élément fondamental de cette révision. Les débats portant sur les *discussions générales* sont organisés par la Conférence des Présidents qui dispose d'une fourchette temporaire comprise entre 5 ou 10 minutes selon la nature du texte. Ce qui laisse supposer qu'en présence de textes ayant des *impacts sociaux déterminant* ou d'une *grande complexité* la Conférence accorde un temps de parole de 10 minutes, car ce dernier permettrait à chaque groupe de faire intervenir 2 orateurs plutôt qu'un seul. Concernant les textes n'ayant pas une grande complexité ou simplement ceux auxquels la Conférence des Présidents déciderait d'accorder 5 minutes, on constate que ces nouvelles dispositions pourraient limiter le *pluralisme interne* aux groupes, vu qu'un seul orateur pourrait s'exprimer. Il est envisageable que cette atteinte au pluralisme soit plus importante face à des groupes politiques importants composés de différentes sensibilités politiques. Les modifications apportées prévoient aussi que la conférence des Présidents pourrait prévoir un nombre d'orateurs dérogatoire en fonction du texte examiné. On constate que le texte sur ce point reste imprécis, laissant le choix à la Conférence (la résolution aurait pu préciser sur quels textes prévoir des orateurs supplémentaires). Aussi par l'effet d'autres dispositions on assisterait à une *double rationalisation des débats* car les interventions des députés prévues à l'issue du vote du dernier article (déclaration de vote personnel) seraient réduites à 2 minutes.

La rationalisation toucherait aussi aux procédures parlementaires sachant que seraient supprimés les *résolutions tendant au renvoi à la commission saisie au fond*. S'il est vrai que cet instrument peut être utilisé à des fins dilatoires, d'autre part il peut avoir aussi le mérite de suspendre les débats en séance plénière et renvoyer le texte en commission en raison de problèmes techniques présents dans le texte. Le renvoi en commission pourrait desservir ces finalités et permettre de mieux rédiger un texte. En parallèle de cette suppression, la volonté de rationalisation s'étend aussi à la durée des interventions sur les *motions de rejet préalable* réduites en 1ère lecture à 15 minutes, en 2ème lecture à 10 minutes sauf *éventuelle décision contraire de la Conférence des Présidents*, et à 5 minutes en cas de *dernier mot* de l'Assemblée.

La mise en place de la PLEC traduit dans le RAN un procédé déjà mis en place au Sénat. On peut saluer favorablement l'introduction de ce nouvel instrument qui figurait dans le projet de loi constitutionnelle n°911 dans des termes plus vagues car laissé à la détermination du législateur organique. Cette nouvelle procédure s'apparente à la *sede redigente* présente au Parlement italien. Néanmoins on constate des différences car les procédés de droit parlementaire prévoient la possibilité qu'un texte soit entièrement voté en commission sans passage en séance plénière (*sede legislativa*) ou qu'un texte soit voté *entièrement* par la commission laissant à la séance plénière le

³⁴Cfr. Guy Carcassonne, «La place de l'opposition: le syndrome français», *Pouvoirs*, 85, 1998, p. 82.

vote final sur l'ensemble du texte (*sede redigente*). La procédure mise en place dans le RAN constituerait une sorte de *sede redigente hybride à la Française* car si la PLEC s'applique à l'ensemble du texte, la séance plénière délibérerait au moyen d'un seul vote sur l'ensemble du texte, ce qui rationaliserait davantage les procédés de vote dans l'hémicycle. Mais la PLEC pourrait s'appliquer seulement à une partie des articles du texte, dans ce cas la séance plénière ne procéderait pas à un seul vote mais à un *ensemble de votes* : ceux concernant les articles faisant l'objet de la PLEC, ensuite les autres articles seraient examinés selon la procédure ordinaire. La procédure se clôturerait par un vote final sur l'ensemble du texte. En cas d'application de la PLEC à l'ensemble du texte la rationalisation serait certaine, mais lorsque cette application serait partielle on peut douter de cette rationalisation, vu que *paradoxalement* en séance plénière les débats pourraient être beaucoup moins lisibles et clairs, car on mélangerait la PLEC à la procédure ordinaire sur d'autres articles appartenant au *même texte*. Dans ce cas on serait près du *degré zéro* de la rationalisation parlementaire.

La résolution manifeste une volonté de revaloriser les oppositions parlementaires, comme en témoigne *l'inclusion des présidents des groupes au sein du Bureau, l'attribution du premier des vice-présidents de l'Assemblée* et de celui du *Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques* à un parlementaire d'opposition, ou encore *les temps minimum de 5 minutes attribués pendant un débat portant sur une déclaration du gouvernement* (article 50-1 C), sur une *déclaration de politique générale* (article 49, alinéa 1) ou sur une *motion de censure* (article 49, alinéa 2 C).

Les ouvertures faites sont positives et se rattachent au *processus d'intégration des forces d'opposition au sein du Parlement* qui s'est engagé depuis la présidence de Valéry Giscard d'Estaing : *élargissement de la saisine* au CC aux parlementaires en 1974, *questions au Gouvernement, obtention de la Présidence de la commission des Finances* en 2007, *possibilité de créer une commission d'enquête* en 2008³⁵ et pendant cette année la reconnaissance dans les règlements des Assemblées des *droits des groupes parlementaires*, avec des droits spécifiques aux groupes d'opposition et minoritaire (article 51-1 C). Les nouveautés introduites dans la résolution approuvée s'apparentent aux approches suivies dans le passé, ainsi elles agissent plus sur la forme que sur le fond : il y a une volonté d'accroître la capacité d'information, néanmoins à celle-ci ne correspond pas une réelle volonté d'élargir les pouvoirs des oppositions³⁶. En se rapportant aux réformes appliquées, notamment à celles de 2007, aurait été possible *mutatis mutandis* l'attribution de nouvelles présidences des commissions à l'opposition. Une solution envisageable aurait été celle d'attribuer la présidence de la commission des affaires sociales à l'opposition, surtout dans une logique de meilleur contrôle de l'action du gouvernement et d'évaluation des politiques publiques. Vu que sur ce dernier aspect la résolution veut introduire une semaine par séance consacrée prioritairement au contrôle et à l'exécution des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale (nouvel article 146-1-1). Il semble donc que sur les droits des oppositions, on accorde une *visibilité majeure à l'opposition* plutôt que des droits véritablement nouveaux et effectifs, comme en témoigne par exemple l'inclusion des présidents des groupes dans le Bureau sans possibilité d'exercer leur droit de vote. Dans la résolution est présente une sorte de *dilemme* : si d'une part on veut élargir les droits des oppositions au sein des institutions représentatives, de l'autre on veut préserver le fait majoritaire de la Vème République. Ouverture aux oppositions ? Oui, mais avec un esprit de modération, tempéré *sciemment* par la majorité du moment, qui est à l'initiative et qui approuve les révisions réglementaires.

Concernant les dispositions introduites en matière de Déontologie parlementaire, il faut souligner qu'il s'agit seulement en apparence d'une innovation réglementaire. Les articles introduits par la résolution consistent en une traduction réglementaire des dispositions imposées par la loi, dans ce cas la loi *pour la confiance dans la vie politique* du 15 septembre 2017. Le *code de conduite applicable aux représentants d'intérêts* ainsi que les autres pouvoirs prévus par l'article 80-3 (voir page 11) constituent des nouvelles compétences attribuées par la résolution au Déontologue qui toutefois s'inscrivent dans la logique présente dans les dispositions prévues dans l'article 4 *quater* de

³⁵Cfr. Guy Carcassonne, «La place de l'opposition: le syndrome français», *Pouvoirs*, 85, 1998, p. 82.

³⁶Cfr. Jean Jacques Urvoas, *Réforme du Règlement de l'Assemblée Nationale: quels progrès pour les droits des oppositions?* Jus Politicum du 14 mai 2019.

l'ordonnance 58-1100 du 17 novembre 1958. Ainsi sur la Déontologie la résolution approuvée n'a pas un contenu voté spontanément par les assemblées pour améliorer le fonctionnement des institutions, mais une reprise des dispositions qui font partie des *normes de référence* opposables aux règlements lors du contrôle de conformité rendu par le CC. Ainsi les résolutions n'ont qu'une apparente portée transformatrice au règlement. Cette tendance, présente depuis l'an 2000, de procéder à des révisions du règlement seulement à l'occasion d'une *révision constitutionnelle, de l'approbation d'une loi organique ou ordinaire*³⁷, semble aussi se confirmer dans la résolution récemment votée. On observe donc comme la présence du contrôle prévue par l'*art.61, al.1 C* risque de tuer le contrôle, et face à ces risques les assemblées sont propices amenées à réformer prudemment leur règlement afin d'éviter toute censure. La formule *quand trop de contrôle tue le contrôle* sous-entend que *quand la peur du contrôle (et de sa censure) annihile le contrôle*.

Enfin concernant les pétitions on constate positivement le fait qu'elle puisse être adressées par voie électronique et mises en ligne. Certes, concernant les procédés applicables à celles qui atteignent 500.000 pétitionnaires, on observe que ce dernier procédé ne diffère pas trop de celui applicable pour 100.000 pétitionnaires. La différence réside dans la saisine qui peut être demandée par le *Président de la commission compétente* ou d'un *Président de groupe* et sur laquelle va statuer la Conférence des Présidents qui *peut inscrire la pétition* à l'ordre du jour de séance. Le résultat final (*possibilité* de la Conférence des Présidents d'inscrire la pétition à l'ordre du jour) et le nombre de pétitionnaires demandé (500.000) paraît assez disproportionné. En effet observant les deux procédés mis en place on aurait pu concevoir la logique suivante :

- en présence de 100.000 pétitionnaires la conférence des présidents, saisie par le président de la commission ou par *au moins* deux groupes d'opposition, peut décider de l'inscrire à l'ordre du jour de séance ;
- en présence de 500.000 pétitionnaires la conférence des présidents, saisie par le président de la commission et par *au moins* deux groupes d'opposition, inscrit celle-ci à l'ordre du jour de séance.

En suivant cette logique le nombre de pétitionnaires plus élevé se justifierait par un *examen certain de la séance*.

En outre il faut souligner que les 500.000 pétitionnaires ne seront pas la seule condition pour la recevabilité de la pétition parce que les dispositions introduites (art.148, alinéa 6) ajoutent un critère *de domicile* : 30 départements ou collectivités d'outre-mer *au moins*. Ce qui signifie qu'il s'agit des deux *conditions nécessaires de recevabilité* : 500.000 pétitionnaires + 30 départements/collectivités d'outre-mer. En présence d'une pétition recueillant 500.000 pétitionnaires mais venant d'un nombre de départements inférieurs, le processus ne pourrait plus se poursuivre.

Ces deux premières conditions remplies (500.000 pétitionnaires+ critères de domicile, 30 départements/collectivités d'outre-mer), la 2ème étape consisterait dans la proposition venant du président de la commission ou d'un président de prendre en compte la pétition, enfin la 3ème étape serait la décision finale appartenant à la conférence des présidents, de l'inscrire ou pas à l'ordre du jour de séance. A souligner que la 2ème et 3ème étape sont des *étapes éventuelles* : le Président de la commission ou le Président d'un groupe ne sont *nullement* obligés de demander l'inscription de la pétition à l'ordre du jour de la séance. La 1ère étape a une valeur nécessaire car c'est en présence d'une pétition recueillant 500.000 pétitionnaires que s'activent les procédés successifs qui demeurent éventuels.

On peut résumer le procédé décrit ci-dessus, dans le schéma qui suit.

1ère étape *Recueil des signatures*

³⁷Cfr.Sophie de Cacqueray, «*Quand les règlements des assemblées*», Revue de la Déontologie, 2017, n° 102, p. 377-390. DOI 10.3917/rfdc.102.0377.

Recueil de 500.000 pétitionnaires, domiciliés dans 30 départements/collectivités d'outre-mer.

on des résolutions modifiant les règlements des assemblées, 2 (n° 102), p. 377-390. DOI

2ème étape
Demande d'examen

Le Président de la commission qui examine la
pétition ou le Président d'un groupe
demande qu'elle soit inscrite en séance
pour être débattue

3ème étape

Décision finale de la Conférence des Présidents :
Inscription ou non inscription en séance

Il y a donc un fossé entre les déclarations politiques rendues, se félicitant du nouvel élan qu'on souhaite donner aux pétitions, et les dispositions en vigueur dans la pratique. La suppression de la présentation des pétitions par les parlementaires paraît excessive. En effet, il aurait été envisageable, afin d'éviter une utilisation abusive des pétitions par les parlementaires, de prévoir des *pétitions d'initiative parlementaire* représentant un effectif considérable de l'hémicycle, par exemple 2 groupes d'oppositions dont 1 représentant le groupe le plus important.

On a vu que la résolution approuvée agit sur plusieurs fronts.

On peut constater que, tout en voulant élargir les prérogatives des groupes non majoritaires, les nouveaux acquis ne sont pas *déterminants* et bien souvent ils affectent plus la forme que le fond.

En revanche sur d'autres aspects on introduit des nouveautés importantes, notamment celle qui ont trait à la rationalisation des débats parlementaires. Les nouveaux temps d'intervention impartis en *discussion générale* sont un des points cruciaux de cette réforme. On introduit d'emblée dans le règlement une *durée déterminée normale* (5-10 minutes) pouvant faire l'objet d'une *dérogation* en fonction des textes (probablement ceux plus complexes). Les temps de parole limités à 5-10 minutes pour tous les groupes brisent en effet une sorte de *règle d'or du droit parlementaire* prévue dans les règlements: un temps imparti aux groupes en fonction de leur effectif. Une dérogation à cette règle d'or était faite en présence du *Temps Législatif Programmé*, réduisant davantage la durée des débats. La rationalisation impartie lors de la discussion générale et dans d'autres axes de la résolution, montre que l'intention première est toujours celle d'aller plus vite, pour accélérer les exigences liées à la *fabrication de la loi*. Vu la quantité de lois qui sont soumises au Parlement, la rationalisation des débats apparaît comme la meilleure solution pour délibérer plus rapidement. On constate donc que les préoccupations majeures restent encore majoritairement focalisées sur des *aspects quantitatifs* de la production législative, au détriment de la dimension *qualitative* qui doit être un critère aussi pour les débats parlementaires.

Concernant la dimension qualitative des débats celle-ci risque d'être mise à dure épreuve en raison de la rationalisation faite par la révision réglementaire. En effet il ne paraît pas si simple de conjuguer cette rationalisation avec le maintien des *exigences de clarté et de sincérité des débats parlementaires*. Sommes-nous face à une *simplification des débats* et à la fin de la *complexité des débats*? Seule la pratique pourra nous renseigner sur l'efficacité des nouvelles dispositions, l'histoire du Parlement nous enseigne qu'à la modification des règlements ne correspond pas un *feed-back* immédiat, et que seul l'exercice des droits témoigne de la portée réelle des révisions. En citant *Cambacérés*, on pourrait dire «*les institutions sont l'oeuvre du temps*».

On constate, *hélas*, la poursuite d'un genre de *convention* qui voit *seulement* la majorité approuver des réformes réglementaires : réforme *Accoyer* 2009 (qui à ce jour est la plus importante), réforme *Bartolone* de 2014, et *in fine* l'actuelle réforme *Ferrand*. Cette convention se reproduit à nouveau et semble constituer *une sorte de précédent* de la part de la Présidence de l'Assemblée Nationale. En effet lors des débats d'approbation de la résolution le Président, critiqué par les groupes d'opposition pour l'approbation d'une réforme réglementaire avec les seules voix de la majorité, reproduisait une pratique précédente en disant que les réformes précédentes *aussi* avaient fait l'objet d'une approbation par la majorité. Ce qui entraîne un précédent s'appuyant sur une *sorte* de convention désormais établie. Vu qu'une réforme réglementaire doit recueillir une majorité et qu'il paraît logique que la majorité gouvernementale en soit à l'initiative, il faut éviter que le règlement constitue un instrument au détriment des forces non majoritaires. Donc, si le règlement doit être fait par la majorité, il ne peut être élaboré *uniquement* par cette dernière.